



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**LAS FORMAS DE LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN
EDUCACIÓN INICIAL EN TRES COMUNAS DE LA REGIÓN
METROPOLITANA: UNA APROXIMACIÓN AL ENFOQUE
DE DERECHOS.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MISKI CAMILA PERALTA ROJAS

**PROFESORA GUÍA:
NURIA CUNILL GRAU**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER
CRISTIAN LEYTON NAVARRO**

ESTE TRABAJO HA SIDO FINANCIADO POR EL PROYECTO FONDECYT N° 1150500 “*LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y SUS EFECTOS EN LA CIUDADANÍA Y EN LA AMPLIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. LOS CASOS DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA Y TERCERA EDAD*” A DESARROLLAR EN EL PERÍODO 2015-2019.

SANTIAGO DE CHILE
2017

Las formas de la relación público-privada en educación inicial en tres comunas de la Región Metropolitana: una aproximación al enfoque de derechos.

¿Cuáles son las características de las asociaciones público-privadas en educación inicial en Chile y su relación con el enfoque de derechos en las comunas de Peñalolén, Santiago y Padre Hurtado?

El presente estudio se enmarca en las investigaciones sobre APP, particularmente en educación inicial. La relevancia viene dada por el bajo desarrollo de estudios en el área y su centralidad debido a la actual discusión en torno a la Reforma Educacional. El objetivo general es *caracterizar los distintos tipos de asociaciones público-privadas en educación inicial y su relación con el enfoque de derechos en las comunas de Peñalolén, Santiago y Padre Hurtado.*

Se utiliza una metodología mixta de tipo exploratorio-descriptivo, en tanto convergen herramientas cualitativas y cuantitativas. Las fuentes utilizadas son de origen primario (entrevistas semi-estructuradas a actores clave) y secundario (estadísticas y documentación institucional). La unidad de análisis son los distintos arreglos institucionales, mientras que la unidad de observación son los establecimientos de educación inicial. Los principales hallazgos se asocian a la gran presencia de asociaciones público-privadas en las tres comunas en estudio, siendo mayoritarias en relación a la provisión directa del Estado.

Las instituciones provisoras principales son JUNJI y Fundación Integra, ambas dependientes del Estado pero una de ellas de carácter privado. La APP viene dada desde la mera transferencia de recursos a la co-producción de los servicios. De ellas emanan distintas formas de externalización en corporaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro para los jardines tradicionales y un sinnúmero de modalidades alternativas donde participan variados agentes públicos, privados y comunitarios. Por su parte, los niveles de transición obedecen a las lógicas de la educación general, por medio de la administración de departamentos o corporaciones municipales, así como la presencia de establecimientos particulares subvencionados. Dentro de las tensiones que se observan de acuerdo la percepción de los actores consultados se encuentra una dispersión institucional asociada en parte a la existencia de un modelo mixto y la ausencia del rol garante del Estado, el rol divergente de involucramiento de los municipios en la activación de la red, el aumento explosivo de la cobertura de los últimos años y la percepción de baja valoración de la educación inicial por la sociedad, entre otros.

En cuanto a la incorporación del enfoque de derecho, se observa una creciente incorporación a nivel discursivo, siendo aún temprano para observarlo a nivel de sus prácticas. En específico, los tres derechos observados son el acceso, la calidad y el entorno de aprendizaje. La presente tesis abre interrogantes en estas materias, siendo la actual Reforma una oportunidad para abordarlas.

AGRADECIMIENTOS

Tengo tanto que agradecer que no existe libro que pueda contener tanto cariño recibido, así que trataré de reflejar en pocas líneas lo contenta que me siento de contar con la constelación generosa que me rodea.

Primero, agradecer a mi amada y atípica familia, quienes impulsan cada paso que decido, y quienes incondicionalmente rearmaron sus horarios para cuidar a Gaspar mientras cursé este programa de magíster. A las mujeres que han oficiado de maestras, mi amada madre Luz y mis queridas: Marcia, Elena, Noemí y Helena Paz. Quiero también agradecer a los hombres que han apoyado irrestrictamente este proceso: Nancupillán, José, Daniel y Marcelo. Curiosamente, todos con una fuerte vocación por la enseñanza.

Quiero también agradecer la inmensa entrega hacia mi formación de Nuria Cunill, quien además de ser mi profesora guía fue una maestra, dedicó cuantiosas horas a corregir, rearmar y guiar mi trabajo. Nuestra forma de ser semejantes nos llevó por momentos de desespero, pero que con trabajo firme logramos sacar a flote este trabajo. Muchas gracias por la oportunidad de estar cerca suyo y de su compromiso con la investigación al servicio de los demás. También quiero agradecer a Cristián Leyton, co-investigador del Fondecyt del que la presente tesis es parte, por sus comentarios y disponibilidad a mis no siempre constantes avances.

En tercer lugar, quiero agradecer al programa de magíster, no tenía grandes expectativas al integrarme, y sin embargo, sólo me llevo una mochila llena de herramientas y de vocación por hacer de lo público un compromiso en aras de la construcción de un Chile mejor. En ese marco, quiero agradecer particularmente a María Pía Martín, por apoyar la realización de mi tesis y por invitarme a caminos que bien han valido la pena caminar.

Es importante también para mí agradecer a mis compañeros de Izquierda Autónoma, quienes en un esfuerzo tantas veces difícil, han sabido sobreponerse juntos, allende construir un país más justo y solidario. No hay mayor porfía que la que se hace con el corazón: *"Me he convencido de que cuando todo está, o parece perdido, es necesario volver a meterse tranquilamente al trabajo y comenzar de nuevo"* (Antonio Gramsci).

Quiero agradecer a mis amigos, los recién llegados y los eternos, los que viven lejos y de los que mi casa dista solo unas cuadras, quienes en lo concreto y en lo espiritual saben estar siempre y para los que espero estar siempre también. Quiero mencionar especialmente a los amigos que hice en este programa, quienes trajeron una ráfaga de alegría a esta mujer que suele tomarse las cosas demasiado en serio: a Carlos, Leonel, Catalina y Marcelo Ernesto, todo mi agradecimiento.

Quiero también agradecer a la Fundación Casa de la Paz, quienes han sido en extremo pacientes ante mi necesidad de terminar esta tesis, particularmente a su Directora Ejecutiva, Maria Eliana Arntz, quien no sólo me dio tiempo sino también colaboró comentando el borrador de este trabajo.

Finalmente, quiero agradecer a mi padre Roberto, quien con su ejemplo de niño a pies descalzos impulsa mi vocación cada día. Que nunca deje su memoria al olvido, y que la verdad y justicia sean para él la misma que para todos nuestros desaparecidos políticos. No somos sangre nueva para viejas derrotas, somos ímpetu nuevo de quienes han sembrado una huella ávida de ser caminada.

*Dedicada a la sonrisa de Gaspar y a quienes no dejamos de
mirar nuestra infancia para construir un mundo mejor*

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
2.1 JUSTIFICACIÓN	3
a. La centralidad de la educación inicial en las políticas de infancia	3
b. Educación inicial en Chile: principales transformaciones	4
c. Cambios recientes en la institucionalidad de la educación inicial: las distintas modalidades como eje de la desarticulación	7
d. Calidad en educación inicial, una realidad vista desde distintas perspectivas	9
2.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	10
a. Pregunta de investigación	10
b. Objetivo General	11
c. Objetivos Específicos	11
3. MARCO CONCEPTUAL	12
3.1 DEFINICIONES DE EDUCACIÓN INICIAL	12
3.2 ENFOQUE DE DERECHOS Y EDUCACIÓN INICIAL	13
3.3 ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EDUCACIÓN INICIAL	18
a. Asociaciones público-privadas en el campo de la educación general	21
b. Asociaciones público privadas en educación inicial	24
3.4 ESQUEMA CONCEPTUAL	25
4. MARCO METODOLÓGICO	27
4.1 DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y PAUTA DE ENTREVISTAS	29
4.2 OPERACIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS	31
4.3 INFORMANTES DE LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS.	33
4.4 RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ASPECTOS DE LA METODOLOGÍA	33
5. CARACTERIZACIÓN CUANTITATIVA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LAS TRES COMUNAS EN ESTUDIO	34
5.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS COMUNAS EN ESTUDIO	34
5.2 CIFRAS DE CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN CHILE	36
5.3 EDUCACIÓN INICIAL EN LAS TRES COMUNAS EN ESTUDIO	38
5.4. JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES EN LAS TRES COMUNAS EN ESTUDIO	39
5.5 FUNDACIÓN INTEGRAL EN LAS TRES COMUNAS EN ESTUDIO	43
5.6 INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL O PARTICULARES SUBVENCIONADAS	44
5.7 ARREGLOS INSTITUCIONALES APP Y NO APP	45
5.8 GRATUIDAD POR TIPO DE INSTITUCIÓN PROVISORA	46
5.9 CARACTERÍSTICAS DE LOS SOSTENEDORES POR INSTITUCIÓN PROVISORA Y COMUNA	47
6. CARACTERIZACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES CLAVE EN EDUCACIÓN INICIAL RESPECTO A LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	49
6.1 JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES (JUNJI)	49
a. Percepciones sobre la provisión privada vía transferencia de fondos (VTF) de parte de JUNJI	49
b. Percepciones en torno a las modalidades alternativas	54
6.2 FUNDACIÓN INTEGRAL	60
a. Inicios y operación de la Fundación	60
b. Percepciones sobre la provisión de administración delegada	64
c. Percepciones sobre las modalidades alternativas de provisión	65
6.3 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	66
a. Comité para la Infancia y la Familia: Sala cuna y jardín infantil	67
b. Administración Municipal del nivel Transición por medio del DEM	69
6.4 CORPORACIÓN MUNICIPAL: EL CASO DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE PEÑALOLÉN	72

a. Especificidades de las Corporaciones de Derecho Privado	72
b. Articulación en red	75
6.5 CORPORACIÓN DE DERECHO PRIVADO SIN FINES DE LUCRO: EL CASO DE CRISTO JOVEN	76
a. Breve historia de la Fundación Cristo Joven	77
b. Articulación en la red	79
7. DISCUSIÓN	81
7.1 MAPA DE ARREGLOS INSTITUCIONALES EN EDUCACIÓN INICIAL	81
a. Mapa educación de 0 a 4 años (niveles sala cuna, medio menor y medio mayor)	81
b. Mapa educación de 4 a 6 años (Transición I y Transición II)	83
7.2 TIPOS DE ARREGLOS INSTITUCIONALES Y CLASIFICACIÓN DE APP	84
7.3 TENSIONES EN LA PROVISIÓN DE ACUERDO A LOS SIGNIFICADOS ASIGNADOS POR LOS ACTORES CLAVE	86
a. Articulación institucional al debe	87
b. Desarticulación se asocia a existencia de modelo mixto	88
c. Percepción de baja valoración de la educación inicial por la sociedad	90
d. Reforma en curso de la Educación Inicial: realidad en tensión	90
7.4 ARREGLOS INSTITUCIONALES Y ENFOQUE DE DERECHOS	92
a. Nueva normativa que facilita un enfoque de derechos	94
b. El derecho a una educación de calidad	94
c. Derecho al acceso a la educación	98
d. El derecho al respeto en el entorno del aprendizaje	100
8. CONCLUSIONES	103
9. BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXO I: PAUTAS DE ENTREVISTADOS	118
ANEXO II: LISTADO DE INSTITUCIONES SOSTENEDORAS*EXCLUYE MODALIDADES ALTERNATIVAS.	123

1. INTRODUCCIÓN

*“Si hay niños como Luchín
que comen tierra y gusanos
abramos todas las jaulas
pa' que vuelen como pájaros”
(Víctor Jara, 1972)*

La educación inicial en Chile se ha vuelto un tema recurrente en el debate público de los últimos años. No en vano, los descubrimientos en neurociencia han planteado la importancia de esta etapa en las personas, convirtiéndose no solo en una oportunidad para que los niños y niñas potencien al máximo sus capacidades, sino en un componente altamente incidente en la disminución de las desigualdades sociales.

Bajo este contexto, diversos organismos internacionales (Banco Mundial, 2010; Ministerio de Educación, 2013) han planteado la necesidad de alcanzar un buen desarrollo en dicha etapa, desde políticas de extensión para permisos parentales a la ampliación de la cobertura en los centros de educación temprana. Lo común a todas las iniciativas es la necesidad de introducir un enfoque que permita a los niños transformarse en sujetos activos en la construcción de su propio desarrollo.

En educación inicial, Chile se ha destacado por poseer una gran heterogeneidad en sus formas de provisión, tema que adquiere preponderancia en un escenario donde las iniciativas que involucran al Estado y a los privados son mayoritarias (Adlerstein, Pardo, Rayo y Simonstein, 2014; Mineduc, 2013 y Tokman, 2010). Sin embargo, los investigadores coinciden en un bajo desarrollo de acercamientos empíricos sobre la materia, así como una escasa disponibilidad de datos confiables sobre el sector (Adlerstein et al., 2014; Mineduc, 2013 y Tokman, 2010). Este aspecto toma especial realce en el actual contexto de cambio institucional por medio de la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que crea la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia (Bachelet, 2013).

La presente investigación es una aproximación exploratorio-descriptiva en relación a los arreglos institucionales que se presentan en educación inicial en tres comunas del Gran Santiago, con el objetivo de contribuir al conocimiento de un área con bajo desarrollo y de alta prioridad, más aún ante el actual contexto de cambio institucional que vive el sector. Las comunas que integran la muestra fueron seleccionadas por criterios asociados a la variabilidad socioeconómica y en relación a las formas de provisión que toma la educación inicial en cada uno de dichos contextos, además de ser parte de la selección que se ha definido para el proyecto Fondecyt del cual la presente tesis es parte.

El objetivo general de la investigación es caracterizar los distintos tipos de asociaciones público-privadas en educación inicial y su relación con el enfoque de derechos en las comunas de Peñalolén, Santiago y Padre Hurtado.

Los objetivos específicos se definen como, primero, identificar las distintas modalidades de provisión en educación inicial en las comunas de Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado. Segundo, caracterizar las distintas modalidades de provisión en Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado. Tercero, realizar una aproximación exploratoria al enfoque de derechos en las distintas modalidades de provisión halladas.

A nivel metodológico, se trata de una investigación exploratorio-descriptivo, por tratarse de un acercamiento a un fenómeno que no había sido estudiado bajo este foco con anterioridad en Chile. Se utiliza una metodología mixta, en tanto combina herramientas cualitativas y cuantitativas para conocer el fenómeno, construyendo el objeto a medida que avanza la investigación y se van obteniendo los primeros resultados. La muestra es de tipo intencionada y responde a criterios de acceso a la información y diversidad socioeconómica.

La exposición se inicia con el planteamiento del problema de investigación, incluyendo los antecedentes necesarios para su formulación. En segundo lugar, se expone la pregunta de investigación y objetivos que encuadran al estudio. Tercero, se presenta el marco conceptual, donde se aborda la educación inicial y sus distintos componentes, el enfoque de derechos, y las asociaciones público privadas. Cuarto, se presenta la metodología que permitirá alcanzar los objetivos planteados en el estudio. Quinto, se exponen los resultados del estudio. Sexto, se realiza una discusión respecto de los principales hallazgos, para finalmente, incorporar las principales conclusiones.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 Justificación

a. La centralidad de la educación inicial en las políticas de infancia

El impacto de la estimulación temprana en los niños ha tenido un desarrollo incremental en las últimas décadas. De la mano de la neurociencia, actualmente se conoce que los vínculos y afectos duraderos impactan en la arquitectura del cerebro humano (UNESCO, 2011). Las experiencias de aprendizaje durante los primeros años tienen efectos positivos en el ámbito cognitivo, físico, lingüístico, social y en las habilidades emocionales, las que son fundamentales para su bienestar futuro.

Desde la economía, se sostiene que cuanto antes se invierta en educación, mayor será su retorno, de manera que la carencia de estimulación temprana disminuye los efectos de la educación posterior, más aún cuando se trata de niños de grupos vulnerables (Mineduc, 2013 y Tokman, 2010). Por otro lado, la educación inicial también se concibe como una alternativa para nivelar oportunidades de empleo para los padres. En general, el aumento de las mujeres en la fuerza laboral y su tasa de empleo están directamente asociadas a la prestación universal de servicios de cuidado infantil y se asume como un importante factor de crecimiento económico (Nabiyeva, 2014). Bajo ese argumento, Chile, en la última década, ha avanzado hacia una política de ampliación de cobertura de salas cuna y jardines infantiles, donde uno de los principales argumentos que se han esbozado se asocia al aumento de la empleabilidad femenina (Lasnibat, 2011).

Ahora bien, en cuanto a las estrategias de estimulación temprana, existe una amplia variedad de opciones a las cuáles pueden acceder las familias, como el acompañamiento a los padres, la asistencia de profesionales de la salud o la propia incorporación a centros educativos (Mineduc, 2013). La evidencia indica que ésta no siempre tiene un impacto positivo, puesto que depende de la calidad de los programas, así como de la edad de los niños que asisten (Mineduc, 2013 y Tokman, 2010).

A nivel internacional, existe una alta heterogeneidad en las formas de provisión de educación temprana, así como en su obligatoriedad, tasa de cobertura y financiamiento (Mineduc, 2013). De acuerdo a OCDE (2013) es posible clasificar las entidades provisoras según su dependencia hacia el Estado, a saber: 1) públicos, 2) privados dependientes del gobierno y 3) privados independientes.

De acuerdo a OCDE (2013): *“Para determinar si una institución es categorizada como “pública” o “privada” se considera la estructura organizacional, es decir, si es un organismo público o una entidad privada quien toma las decisiones relativas a la institución. Así, un establecimiento es clasificado como privado si es controlado y gestionado por una organización no gubernamental (por ejemplo una iglesia, un sindicato o una empresa) o si su junta directiva está compuesta principalmente por miembros que no fueron seleccionados por un organismo público. Por tanto, éstos pueden ser dependientes o independientes del gobierno según sea el grado de dependencia de recursos estatales para el financiamiento básico del establecimiento”*

A continuación, se describen los principales elementos que permiten profundizar respecto a la educación inicial en Chile.

b. Educación inicial en Chile: principales transformaciones

La educación inicial en Chile tiene una larga trayectoria (Mineduc, 2013). El aumento de la cobertura obedece a una inversión progresiva en inyección de recursos por parte del Estado chileno; no obstante, sólo en la última década la calidad se plantea como un tema central a través del control de los procesos de enseñanza-aprendizaje que se producen en el interior de los establecimientos educacionales (Lasnibat, 2011).

En cuanto a la institucionalidad de la educación inicial en Chile, el Ministerio de Educación es el organismo responsable de garantizar el cumplimiento de la normativa, asegurando el acceso y diseñando las políticas públicas para el nivel. Su labor se enfoca en 1) administrar la entrega de recursos a las diferentes entidades que reciben financiamiento del Estado, 2) elaborar las Bases Curriculares 3) coordinar a las instituciones relacionadas y 4) determinar las exigencias para obtener el reconocimiento oficial del Estado. Cabe destacar que las bases curriculares son obligatorias solo para las instituciones educativas que voluntariamente deciden obtener el Reconocimiento del Estado (Mineduc, 2013). De acuerdo a Tokman (2010), si bien éstas son un acercamiento a los requerimientos de procesos y resultados, existe escasa fiscalización, lo que las hacen poco informativas de la calidad de la educación brindada por los establecimientos (Tokman, 2010).

En cuanto a los organismos provisosores, a continuación, se realiza una breve descripción de las dos instituciones que brindan educación inicial y que reciben mayoritariamente aportes del Estado.

La *Junta Nacional de Jardines Infantiles* (en adelante JUNJI) tiene por objetivo brindar educación parvularia gratuita a niños preferentemente menores de cuatro años en situación de vulnerabilidad, a través de salas cuna y jardines infantiles (Mineduc, 2013). JUNJI cuenta con establecimientos propios, pero también financia a organismos públicos o privados sin fines de lucro (todos miembros de “la Red JUNJI”) como establecimientos municipales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales que proveen educación inicial. Utiliza contratos en los que se establecen resguardos para asegurar el cumplimiento de los objetivos del servicio (Mineduc, 2013). Además de la atención a través de jardines infantiles y salas cuna regulares, JUNJI ofrece 39 programas distintos según las necesidades de los niños y sus familias (Mineduc, 2013).

La JUNJI es una corporación de derecho público, creada en 1970, que cuenta con personalidad jurídica y funciona de manera descentralizada y autónoma, relacionándose con el Estado a través del Ministerio de Educación. Su Vicepresidente Ejecutivo es nombrado por el Presidente de la República, quien tiene la facultad de removerlo (Ley 17.301) (Mineduc, 2013).

Dentro de las funciones de JUNJI se encuentra la provisión, supervisión y fiscalización. Antes de la entrada en vigencia de la Nueva Ley que crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia (N° de ley 20.832), JUNJI realizaba un reconocimiento oficial en paralelo al entregado por el Mineduc. La nueva legislación somete a todos los jardines a estándares comunes por medio de una autorización única brindada por el Ministerio de Educación; por su parte, la fiscalización recae en la Superintendencia de Educación. En este marco, la nueva institucionalidad también tiene la facultad de sancionar a los centros educativos que cuenten con dicho reconocimiento oficial.

Mineduc (2013) define a la modalidad jardín infantil como un establecimiento educacional que atiende a niños y niñas desde los 84 días de edad, hasta su ingreso a la Educación General Básica, por medio de una atención integral que asegure una educación oportuna. Este programa se implementa en zonas urbanas densamente pobladas y su funcionamiento abarca once meses del año en una jornada de atención de lunes a viernes. Durante su permanencia en el jardín infantil, los párvulos reciben alimentación y nutrición adicional para los niños y niñas con déficit.

El jardín clásico se organiza en grupos de párvulos por niveles de atención de acuerdo a la edad de los niños y niñas y dispone de una dotación de personal compuesto por una Educadora Directora, Educadoras pedagógicas, Técnicas pedagógicas y auxiliares de servicio. Están sujetos al control del Ministerio de Educación por medio de la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Contraloría

General de la República. Este programa consta de tres niveles: a) Nivel Sala Cuna, b) Nivel Medio c) Nivel de Transición (Mineduc, 2013).

La segunda institución con mayor cobertura a nivel nacional es la *Fundación Integra*. Ésta es una institución de derecho privado sin fines de lucro, miembro de la red de fundaciones de la presidencia, *que se relaciona con el MINEDUC a través de un convenio de colaboración anual formalizado mediante decretos ministeriales* (Mineduc, 2013: 65). Al igual que JUNJI, Fundación Integra cuenta con establecimientos propios y también otorga financiamiento a organizaciones sin fines de lucro a través de convenios de administración delegada.

En tercer lugar, se encuentran los *establecimientos particulares pagados* que pueden funcionar con o sin reconocimiento oficial. Para su funcionamiento sólo deben contar con una autorización municipal que resguarde medidas sanitarias y de habitabilidad (Adlerstein et al., 2014).

En cuanto al financiamiento, varias investigaciones plantean que existen grandes brechas entre las distintas modalidades de provisión, incluso al interior de una misma institución (Adlerstein et al., 2014; Mineduc, 2013; Tokman, 2010). JUNJI y Fundación Integra reciben un monto de recursos en base a un presupuesto total que se basa en criterios distintos para ambas entidades. En cuanto a matrícula, JUNJI cuenta con el modelo de las subvenciones escolares, calculando el monto en base a la asistencia promedio. Integra, en tanto, lo hace a partir de la matrícula con mínimos de asistencia por nivel de enseñanza (Tokman, 2010).

En cuanto a variables de contexto, ambos calculan un aporte por niño diferenciado por nivel de enseñanza, pero sólo JUNJI diferencia además por región. En ninguno de los casos se incluyen cláusulas de desempeño, calidad o rendición de cuentas, por lo que el financiamiento no está relacionado con la calidad de la oferta provista (Tokman, 2010).

Por otro lado, tanto JUNJI como Fundación Integra asignan recursos en base a criterios diferentes entre los establecimientos propios y aquellos que son administrados por terceros. Hay evidencia respecto a que el pago por estudiante en JUNJI a centros de administración delegada es el doble que lo pagado por Integra (Tokman, 2010). A su vez, aquellos que asisten a jardines infantiles de fundaciones privadas con convenio con la JUNJI y Fundación Integra reciben entre 45% y 30% menos de recursos que el resto de los niños (Mineduc, 2013). No obstante lo anterior, es preciso mencionar que los montos por niño en los establecimientos administrados por terceros, tanto en la JUNJI como en la Fundación Integra, han

aumentado entre un 50% y 30% en los últimos años, acortando parte de la brecha mencionada (Mineduc, 2013).

Así como se presentan distintas modalidades financieras dependientes de JUNJI y Fundación Integra, también existen establecimientos municipales que imparten Educación Inicial que sólo cuentan con recursos municipales. A su vez, los jardines infantiles particulares son financiados de forma privada por las familias de los niños (Adlerstein et al., 2014).

En suma, la educación inicial en Chile hoy carece de articulación, coexistiendo instituciones con marcos regulatorios distintos, lo que se traduce en desiguales condiciones de atención (Tokman, 2010 y Adlerstein et al, 2014).

Al igual como se presentan diferencias en las formas y montos de financiamiento de acuerdo a la institución que provee el servicio, las/os educadoras/es y técnicos tienen grandes diferencias en sus remuneraciones y condiciones laborales dependiendo de la institución en la que se desempeñan, sean éstas municipales, particulares subvencionados o particulares pagados, dependientes de JUNJI, de Fundación Integra o de privados (Mineduc, 2013). Estas diferencias conducen a una situación que ya ha sido descrita por las investigaciones en el área: niños y niñas de una misma condición social y mismo nivel educativo reciben montos diferentes para su educación (Mineduc, 2011, Tokman, 2010 y Adlerstein et al, 2014). Tokman (2010) plantea que si sólo se contemplan como privados a los establecimientos subvencionados y privados pagados, cerca de la mitad de los párvulos entre 3 y 6 años en Chile estarían privatizados, lo que es un porcentaje alto para estándares internacionales. A su vez, más del 90% de los párvulos en el año 2008 recibían alguna forma de financiamiento público (directo o vía subvención) (Tokman, 2010).

Las distintas modalidades de provisión en educación inicial, observadas desde la relación del Estado con el privado, es el espacio en el cual - por medio de un acercamiento exploratorio - este estudio pretende ser un aporte, siendo a su vez un área en el cual se han desarrollado escasas investigaciones académicas.

c. Cambios recientes en la institucionalidad de la educación inicial: las distintas modalidades como eje de la desarticulación

Los balances que se han desarrollado sobre la educación inicial en Chile son enfáticos en plantear que la no separación de funciones entre el diseño, la supervisión y la provisión merma en la calidad y equidad en el sector (Tokman, 2010). Un segundo elemento que se repite es la falta de información pública integrada sobre el sector, lo que dificulta tomar medidas en base a un panorama

completo del nivel. Se carece de información estadística sobre el sector privado que no recibe aporte estatal, y en aquellos casos en que se cuenta con algún apoyo estatal, la información se encuentra desagregada, transformándose en uno de los principales desafíos de investigar en la materia (Tokman, 2010).

Terminado el primero decenio del siglo XXI, Chile no había definido aún un sistema uniforme para las diversas instituciones involucradas en el monitoreo y fiscalización del cumplimiento de las normas y de la calidad del servicio otorgado (Mineduc, 2013). JUNJI figuraba como la entidad responsable de vigilar a centros privados y públicos en el cumplimiento de la normativa emanada de sí misma, siendo la fiscalización un proceso voluntario, el cumplimiento de los requisitos operativos bajo y las sanciones por no cumplirlos poco estrictos (Tokman, 2010).

De acuerdo a Adlerstein et al. (2014) los permisos municipales para abrir un jardín infantil pueden llegar a ser incluso menos restrictivos que para dar inicio a un negocio de botillería. Tanto el empadronamiento como el reconocimiento oficial son obligatorios sólo para aquellos establecimientos que buscan obtener beneficios de parte del Estado. A este respecto, JUNJI e Integra no están sujetas al cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener empadronamiento o reconocimiento oficial y, de hecho, sus jardines infantiles usualmente no los alcanzan (Adlerstein, 2014).

En el marco de la aprobación de la Ley General de Educación en 2012, se definió el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, el cual rige a los establecimientos que cuentan con el Reconocimiento Oficial del Estado y que está conformado, además del Consejo Nacional de Educación y del Ministerio de Educación, por dos instituciones creadas recientemente: la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación. Dicho sistema busca asegurar niveles de calidad a través de la evaluación, ordenación, apoyo y fiscalización de los establecimientos escolares de acuerdo al grado de cumplimiento de los estándares de calidad definidos. Quienes no logren los estándares mínimos luego de un proceso y tiempo determinado, pierden el Reconocimiento Oficial del Estado y con ello el beneficio de recibir subvención estatal (Mineduc, 2013).

Dentro de las reformas en materia educativa, el gobierno actual impulsó el año 2015 la ley que crea la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia respondiendo a la necesidad de: *Diseñar una política integral de fortalecimiento de la institucionalidad de la educación parvularia, cuyo propósito sea asegurar la calidad de los establecimientos, ordenando y haciendo más eficientes las funciones y atribuciones de las distintas instituciones involucradas en el funcionamiento de este primer nivel educativo* (Bachelet, 2014 citado en Anderstein et al., 2014).

La ley propone un “*modelo de gestión de alta especialización*”, separando las funciones de diseño de política, fiscalización, evaluación y provisión de servicio. La creación de una Intendencia de Educación Parvularia funcionaría al interior de la actual Superintendencia de Educación (Bachelet, 2014 citado en Anderstein et al., 2014). Este nuevo órgano del Estado tendrá como principal rol la fiscalización y sanción de los centros educativos de nivel parvulario que cuenten con el reconocimiento oficial o autorización de funcionamiento del Ministerio de Educación (Adlerstein, et al., 2014). La Subsecretaría por su parte, tendría la responsabilidad de dar las directrices en materia curricular y coordinar a las entidades provisoras. La subsecretaría ha tenido una implementación gradual de 2015 a la fecha; no obstante, la Intendencia aún no se encuentra en ejercicio y se espera su pronta implementación en 2017. En paralelo, en el año 2015 se promulga la Ley 20.845 de inclusión escolar, la que regula la admisión de los y las estudiantes a los establecimientos con y sin aporte estatal, así como el lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado (Ley 20.845, 2015).

No obstante las modificaciones mencionadas, una de las críticas que se realizan a dichos cambios legislativos es que éstos no plantean resolver la coherencia institucional frente a la gran heterogeneidad existente (Adlerstein et al, 2014), así como el reemplazo de la subvención por un aporte fijo que no esté sujeto a la asistencia de los niños y que permita cubrir adecuadamente los costos asociados a la provisión. Otro punto que ha suscitado crítica es la centralidad de los jardines infantiles para la definición de la política; si bien éstos se consideran la unidad básica de la efectividad en las intervenciones escolares, no se les considera un actor protagónico en las reformas propuestas (Adlerstein et al, 2014).

d. Calidad en educación inicial, una realidad vista desde distintas perspectivas

A nivel internacional no existe una definición unívoca de calidad en educación inicial. Tampoco respecto a los indicadores centrales ni en cuanto a los mecanismos de monitoreo más adecuados para su aseguramiento (Mineduc, 2013).

Dentro de las investigaciones que se han desarrollado en el área, el programa “Sistema de Evaluación Comparativa para Resultados en Educación” del Banco Mundial (2010), desarrolló una herramienta para caracterizar los sistemas y programas en varios países, así como definió indicadores de calidad para evaluar las políticas de primera infancia (Banco Mundial, 2010). A continuación, se presentan las tres dimensiones que guiaron dicho estudio:

Tabla 1: Dimensiones y variables incorporadas.

Dimensiones	Variables incorporadas
Entorno propicio	Existencia de un marco legal y regulatorio adecuado que apoye el desarrollo de la primera infancia, disponibilidad de recursos físicos, grado de coordinación entre sectores y entre instituciones para asegurar que los servicios sean entregados de forma eficaz
Implementación amplia	Grado de cobertura y brechas de cobertura, número de programas ofrecidos y sectores que aborda.
Seguimiento y aseguramiento de la calidad	Desarrollo de estándares para servicios de primera infancia, existencia de sistemas de seguimiento del cumplimiento de estos estándares, implementación de sistemas que monitoreen los resultados en los niños.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2010)

A nivel nacional, la evidencia empírica sobre medición de la calidad de la Educación Parvularia es reducida. El nivel educativo ha adquirido importancia recién en los últimos años, lo que ha ido de la mano del interés del cuerpo académico por estudiar las variables relacionadas con la calidad del servicio entregado. No obstante, los estudios se desarrollan en relación al impacto de asistir al nivel y no en relación al tipo de dependencia u otras variables diferenciadoras (Mineduc, 2013).

A continuación, se presenta la pregunta de investigación y los objetivos que guían el presente estudio.

2.2 Pregunta de investigación y objetivos

a. Pregunta de investigación

¿Cuáles son las características de las asociaciones público-privadas en educación inicial en Chile y su relación con el enfoque de derechos en las comunas de Peñalolén, Santiago y Padre Hurtado?

b. Objetivo General

Caracterizar los distintos tipos de asociaciones público-privadas en educación inicial y su relación con el enfoque de derechos en las comunas de Peñalolén, Santiago y Padre Hurtado.

c. Objetivos Específicos

- Identificar las distintas modalidades de provisión en educación inicial en las comunas de Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado.
- Caracterizar las distintas modalidades de provisión en educación inicial en las comunas de Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado.
- Realizar una aproximación exploratoria al enfoque de derechos en las distintas modalidades de provisión halladas.

3. MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se desarrollan los principales conceptos que enmarcan la investigación en curso. Se inicia con la definición en organismos internacionales del nivel educativo que corresponde a la educación inicial. En segundo lugar, se presenta una descripción sobre los principales elementos del enfoque de derechos asociados en específico a la provisión de educación inicial. Finalmente, se realiza una breve descripción sobre la discusión en torno a las asociaciones público-privadas y su relación con la educación inicial.

3.1 Definiciones de Educación Inicial

La educación que se inicia a los cero años es nombrada de distintas formas a nivel internacional: “educación temprana” “educación inicial” “educación parvularia”, “kínder garden” “preescolar”, etc., todas comunes para describir al ciclo que se inicia desde el comienzo de la vida, hasta el ingreso a la educación primaria. De acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE, la educación temprana es aquella referida a la primera infancia, caracterizada por poseer un enfoque holístico orientado a *“dar apoyo temprano al desarrollo cognitivo, físico, social y emocional del niño y familiarizar a los niños de corta edad con la instrucción organizada fuera del entorno familiar”* (UNESCO, 2013: 28).

A este respecto, se trata de programas que tienen un componente educativo claro y no sólo de guarderías, dando cabida a un currículum basado en el desarrollo académico y socio-afectivo de los niños y niñas. UNESCO (2013) establece la diferenciación de dos subniveles:

- Desarrollo educacional de la primera infancia (niños entre 0 y 2 años).
- Educación preprimaria (desde los tres años hasta la etapa escolar).

Actualmente existe consenso respecto a las complejidades y especificaciones curriculares que caracterizan a este nivel, por lo que su definición excede la preparación para el ingreso al nivel básico o primario, siendo el nombre “educación inicial o temprana” la terminología más acertada (Gálvez, 2000), no así aquella que la referencia como “preescolar”.

En Chile, de acuerdo a la Ley General de Educación (Ley N° 20.370, 2009) la “Educación Parvularia” es uno de los cuatro niveles que conforman la educación formal, aun cuando ésta no es obligatoria. Este nivel atiende a niños desde su nacimiento hasta el ingreso a la educación básica. Su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral, aprendizajes

relevantes y significativos de acuerdo a las bases curriculares que se determinen en conformidad a la ley (Instituto Nacional de Estadísticas, 2011).

Respecto al acceso, el Estado tiene el deber de promoverla en todos sus niveles y garantizar el acceso gratuito para el primer y segundo nivel de transición. En relación a los niveles menores, a partir de la entrada en vigencia del Plan de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” se garantiza el acceso gratuito a Sala Cuna y Jardín Infantil para los niños pertenecientes al 60% de hogares más vulnerables (MINEDUC, 2013 y INE, 2011).

La legislación chilena indica que los establecimientos reconocidos oficialmente por el Estado deben estructurarse en tres niveles según la edad de los niños, los que a su vez se subdividen en dos niveles (MINEDUC, 2013). A continuación se presentan los niveles y subniveles presentes en Chile y su homologación a la Clasificación Internacional Normalizada de la Enseñanza (CINE). Dicha homologación permitirá comparar los resultados del presente estudio con otros casos de interés a nivel internacional.

Tabla 2: Niveles de Educación Inicial en Chile, homologación CINE y edad.

Nivel	Nombre común	Subdivisión del nivel	Nivel CINE	Edad
Sala Cuna	Sala cuna	Sala Cuna menor	0.1	0 a 11 meses
		Sala Cuna Mayor	0.1	1 año a 1 año 11 meses
Nivel Medio	Jardín Infantil	Medio menor	0.1	2 años a 2 años 11 meses
		Medio mayor	0.1	3 años a 3 años 11 meses
Nivel Transición	Pre-kinder	Primer nivel de transición (NT1)	0.2	4 años a 4 años 11 meses
	Kinder	Segundo nivel de transición (NT2)	0.2	5 años a 5 años 11 meses

Fuente: Elaboración propia en base a Mineduc (2013).

3.2 Enfoque de derechos y educación inicial

En agosto de 1990, Chile ratificó la Convención de los Derechos del Niño comprometiéndose a asegurar la protección y el cuidado que sean necesarios para el bienestar de los niños y niñas (UNESCO, 2011). Al respecto, la Convención tiene por objetivo consagrar la Declaración de Derechos Humanos enfocados en los niños, lo que significa un cambio importante en el concepto de niñez, desde una visión que pone el acento en la protección, hacia una que entiende a la niñez como sujetos de derechos. A su vez, implica un cambio desde un Estado tutelar a otro garante, con su consecuente impacto a nivel de las políticas públicas en la materia (UNESCO, 2011).

Pero ¿qué es lo que significa adoptar un enfoque de derechos en temas de infancia? ¿Cuáles son las características que deben tener las políticas que pretenden resguardar los derechos del niño? A continuación, se intenta introducir dicha discusión, para posteriormente relacionar el enfoque de derechos con el problema de investigación.

En primer lugar, la arista que se torna fundamental es conocer los elementos que caracterizan a la convención, a saber: Universalidad, rendición de cuentas, indivisibilidad y participación. **Universalidad** indica que todas las personas nacen con derechos humanos independientemente de su origen étnico, creencias, ubicación geográfica, género o nivel de ingresos, donde el Estado se debe hacer parte en resguardar los derechos a todos los niños y niñas que habiten su territorio (UNESCO y UNICEF, 2008).

En cuanto a la **rendición de cuentas** refiere a que los niños son considerados titulares de derechos y no sujetos pasivos de un acto de compasión, por lo que la calidad de los servicios se convierte en un elemento central en relación a la oferta estatal. Tercero, la **indivisibilidad** implica que cada derecho se considera en conjunto a los demás y en interdependencia, por lo tanto, se hace patente entender al niño y a la niña como seres integrales, que poseen necesidades físicas, psicológicas, de desarrollo y espirituales, haciendo manifiesta la necesidad de contar con una institucionalidad que resguarde la interacción entre las entidades encargadas del diseño, planificación, implementación, supervisión, fiscalización y coordinación de la política de infancia en Chile (Juretic y Fuenzalida, 2015). Finalmente, la **participación** supone el involucramiento de los usuarios, tanto de los individuos como de las comunidades, en su planificación, aplicación y evaluación, siendo la autonomía un valor central en este sentido (UNESCO y UNICEF, 2008).

En lo concreto, la ratificación de la Convención significa realizar cambios a nivel legal y administrativo, así como en lo referente a mecanismos de monitoreo e innovación en infancia (Save the Children, 2002 citado en Martínez, Andrade y Martín, 2014). A este respecto, las políticas con enfoque de derechos son entendidas como un conjunto articulado de acciones entre el Estado y la Sociedad Civil, aun cuando es el Estado quien debe garantizar que los proveedores no estatales de servicios actúen en conformidad con sus disposiciones, definiendo obligaciones indirectas para dichas entidades (Martínez et al., 2014).

Si bien Chile ha ido adaptando sus instrumentos jurídicos y normativos, de acuerdo a Andrade y Arancibia (2010) persiste un vacío en materia institucional que resguarde los derechos. En el actual gobierno de Michelle Bachelet se crea una

institución que se propone revertir dicha carencia: El Consejo Nacional de la Infancia, definida como una instancia asesora presidencial para generar una nueva Ley de Garantías Universales de Derechos de la Niñez y Adolescencia que será el marco legal que guíe al Estado para dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).

No obstante, los intentos de la normativa chilena por sanear sus compromisos con la garantía de derechos, la relación entre éste y las políticas públicas es incipiente y aún no logra ser coherente y robusta, no sólo en Chile sino en la mayoría de los países latinoamericanos (Abramovich, 2006). En este marco, es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues influye en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan ser compatibles con la noción de derechos, lo que implica atribuirle cierta responsabilidad a los actores en la definición de las políticas (Abramovich, 2006).

De acuerdo a Giménez y Valente (2010) las políticas públicas no han logrado incluir el lenguaje y la lógica de los derechos, debido a dificultades en la transparencia en la gestión pública, el clientelismo político y la ausencia de mecanismos de participación y rendición de cuentas. Salamanca (1994) citado en Abramovich, (2006) agrega que entender las políticas públicas como decisiones implica incluir no sólo las acciones sino también las omisiones del Estado. En este marco, se apunta a una estrategia que contemple la igualdad social, la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientaciones de las políticas públicas.

No obstante lo anterior, el paso desde enunciados filosóficos a la implementación de políticas públicas favorables a los derechos humanos constituye un reto para el Estado. Estos aspectos son básicos para iniciar la transformación social que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que garanticen su ejercicio y exigencia, y no simplemente su establecimiento formal como máximas ético-morales que no implican necesariamente el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía) (Güendel, 2002 citado en Giménez y Valente, 2010).

De acuerdo a Güendel (2002 citado en Giménez y Valente, 2010), se presentan algunos elementos mínimos para una política con enfoque de derechos:

1. Estar dirigida a la atención, promoción y protección de los derechos humanos, resguardando el principio según el cual la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política.
2. Tener una cobertura universal, y en el caso de las políticas selectivas deben propender al fortalecimiento de la equidad como instrumento que permita garantizar la universalidad (discriminación positiva).
3. Garantizar la exigibilidad de los derechos, entendiendo que estos son posiciones éticas a favor de la inclusión social.
4. Estar fundamentada en el reconocimiento jurídico progresivo (tanto por el Estado como por la sociedad) de los derechos humanos.
5. Explicitar en el marco legal e institucional la existencia de derechos específicos de los grupos sociales demandantes. Por consiguiente, la ciudadanía tiene que ser tanto general (igualdad formal) como específica (reconociendo y respetando la diversidad).

La educación se concibe como un espacio propicio para alcanzar el ejercicio de los derechos fundamentales. Una educación centrada en los derechos del niño permite prepararlos como ciudadanos activos y responsables; a su vez, todo niño, independientemente de su pertenencia étnica o social, tiene derecho a una educación completa y comprehensiva, de manera que los Estados demuestran su voluntad de protegerlos a través del aseguramiento de su acceso (UNESCO, 1995).

De acuerdo a Peralta (2008) la educación en la primera infancia es un derecho de todos los niños, independiente de la forma que ésta tome. En Chile, desde la vuelta a la democracia, la Convención constituye el principal instrumento de orientación ética y política; no obstante, Lasnibat (2011) plantea que ésta inicialmente no involucró acciones concretas en forma de políticas educativas dirigidas al sector hasta el periodo 2001-2010, época donde el ámbito involucrado excedió a la educación, a través de la creación de sistemas integrales (Lasnibat, 2011). El Sistema de Protección a la Infancia “Chile Crece Contigo” representa el principal esfuerzo en esta materia (Jurasic y Fuenzalida, 2015; Bedregal y Torres, 2013; Cunill-Grau, Fernández y Thezá, 2013; Lasnibat, 2011).

No obstante lo anterior, distintas fuentes sostienen que a pesar de los esfuerzos, en Chile existe desigualdad en el acceso a las oportunidades, persistiendo altos niveles de inequidad, exclusión y vulnerabilidad de derechos de distintos grupos de niños y niñas, destacando entre ellos los niños indígenas, discapacitados, inmigrantes y en situación de pobreza. Cada una de estas desigualdades se expresa a su vez en la segmentación educativa y en el acceso a aprendizajes de calidad (UNESCO, 2011 y Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas, 2015).

En este sentido, se plantea ampliar la concepción de derecho a la educación desde una visión enfocada en el acceso a una que incorpore una visión más integral de los niños y niñas, adaptándose a las necesidades de aprendizaje de cada contexto y al servicio del desarrollo humano (Torres, 2006). En este marco, se considera indispensable generar mecanismos de consulta y participación de los niños y niñas en las políticas que les afectan directamente, así como generar mecanismos jurídicos de exigibilidad de derechos (UNESCO, 2011).

A nivel curricular, Magendzo (2011 citado en UNESCO, 2011) plantea que se debe avanzar hacia políticas educacionales que incorporen competencias genéricas en derechos humanos, ya que construirse como sujeto de derechos se da en la interacción con otros y otras y en contextos en que los niños y niñas se ven desafiados constantemente y reforzando su calidad de sujetos de derechos empoderados. Particularmente en la educación inicial, la necesidad de incorporar el enfoque de derechos desde el inicio de la formación permitiría garantizar el desarrollo de las potencialidades de las niñas y los niños a partir de un “*complejo entramado de interacciones entre los aspectos biológicos, sociales y afectivos*” (OEI, 2004:3). Se trata de un enfoque que concibe a los niños como protagonistas de su propio desarrollo favoreciendo su manera de descubrir y relacionarse con el mundo (OEI, 2004).

En el siguiente apartado, referido a la metodología, se realiza una operacionalización del enfoque de derechos para fines de observarlo en la presente investigación.

3.3 Asociaciones público privadas en educación inicial

El objetivo de este apartado es problematizar respecto a las distintas miradas que se presentan en la literatura sobre Asociaciones Público Privadas (en adelante APP), para posteriormente enfocar la revisión en las características propias de las políticas de infancia y educación inicial.

Las asociaciones público privadas han tenido un importante desarrollo desde distintos enfoques teóricos y espacios de acción (Cunill, Leyton y Simon, 2015). De igual modo, los actores, fines que persigue y contextos han ido variando a través del tiempo. Los defensores y críticos de las APP están de acuerdo en que se trata de un concepto “paragua” que cubre una amplia gama de acuerdos entre las instituciones públicas y el sector privado, cuyo objetivo va desde la creación de infraestructuras públicas a la prestación de servicios públicos (Center for European Studies, 2006; OCDE, 2005 citados en Education International, 2009).

Aún con lo extendidas que se han tornado las APP en el sector público, existe acuerdo respecto a la carencia de aproximaciones integrales que formulen políticas para hacer de la APP una herramienta que contribuya de manera orgánica al desarrollo social; de manera inversa, toman la forma de mecanismos descoordinados y carentes de comunicación entre sí (Cunill, Leyton y Simon, 2015).

Cunill et al. (2015) realizan un esfuerzo por sistematizar las distintas formas que adquieren las APP en la literatura internacional, identificando nueve enfoques, tres desde el campo del Estado y seis del campo social. Dejan de manifiesto que existe una gran variedad de sentidos de la Cooperación Público Privada dando cuenta de su complejidad como objeto de estudio, así como de la vastedad de las teorías y plataformas conceptuales que la soportan. Los autores señalan que en los extremos de las partidas teóricas se encuentra la maximización económica y la satisfacción de intereses organizacionales (Cunill et al., 2015). Señalan:

“Los diversos enfoques dan cuenta de una gran variedad de mecanismos de CPP, los que incluyen desde contratos tradicionales, subvenciones o vouchers, hasta mecanismos de la economía social (cooperativas, asociaciones o mutuales), redes participativas, contratos relacionales, co-construcción de servicios, coaliciones. De hecho, uno de los asuntos más importantes en la mayoría de los enfoques es el tipo de mecanismo que privilegian, a partir de considerar que estos pueden tener efectos diferenciales sobre los resultados de la CPP” (Cunill et al., 2015: 4).

A continuación, se presenta un cuadro que contiene cada uno de estos distintos enfoques y sus principales características de acuerdo a los autores.

Tabla 3: Enfoques que definen las APP de acuerdo a su rol, del Estado y de los actores sociales que participan.

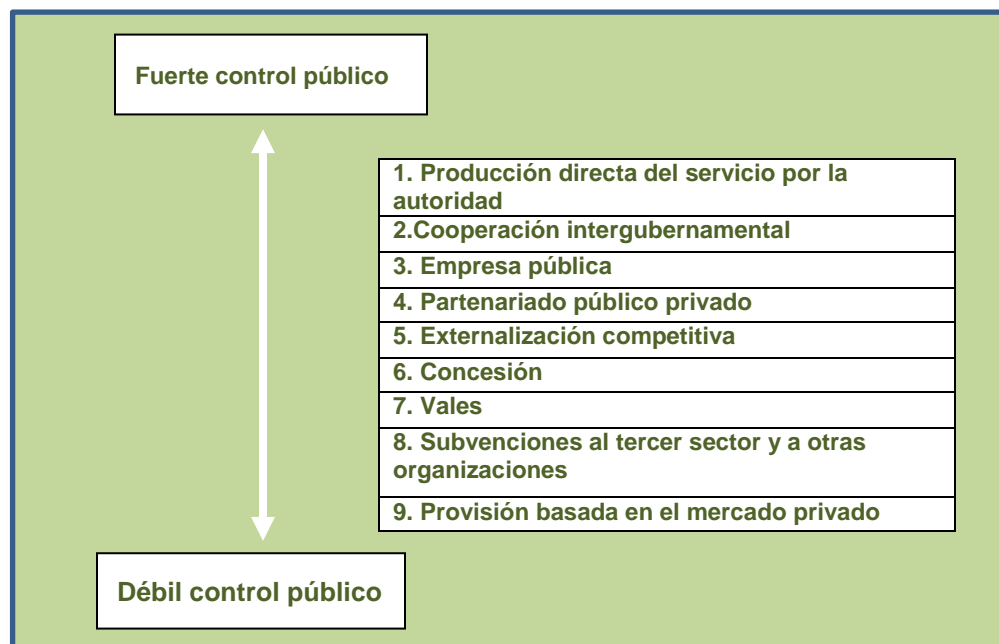
	Enfoque	Rol de la CPP	Rol del Estado en CPP	Actores sociales privilegiados
Desde el Estado	Nueva gestión pública	CPP busca maximizar el valor económico	Estado “contrata” al actor privado	Entes mercantiles. Entes no mercantiles.
	Gobernanza colaborativa	CPP busca valor económico e interactividad	Estado y privados como socios (PPP y concesiones)	Entes mercantiles Entes no mercantiles. Usuarios.
	Neo-públicos	CPP busca promover valores públicos	Estado es co-principal y participa en redes	Entes no mercantiles del ámbito público. Comunidades de base. Usuarios.
Desde la sociedad	Enfoque social sólo centrado en los intereses organizacionales	CPP responde a intereses instrumentales	Estado y privados en PPP acotadas y de corto plazo	Entes mercantiles. Entes no mercantiles
	Enfoque del cuarto sector	Los sectores pierden su identidad para responder a fines sociales y ambientales.	Estado no es un actor clave, salvo en la normativa y fomento	Cualquiera, que actúe como “híbrida” Empresas B
	La plataforma de los asuntos sociales	CPP genera valor público en temas sociales relevantes	Estado se vincula formal e informalmente en acuerdos temporales	Entes no mercantiles (*)
	Enfoque de las empresas sociales	El privado genera VS y VE. No contempla CPP.	Estado es subsidiario: fomenta, compra y regula.	Entes mercantiles Entes no mercantiles. Pobres en negocios inclusivos
	En la plataforma de la economía social y solidaria	La CPP es parte del proyecto político emancipatorio	Estado es un actor en red, norma y fomenta.	Cooperativas Comunidades Unidades económicas informales
	La CPP en la plataforma de la innovación social.	CPP busca generar valor e impacto social.	Estado puede ser actor de IS a la vez que fomentarla.	Cualquiera

Fuente: Elaboración propia en base a Cunill et al. (2015).

En suma, se puede afirmar que existe una gran diversidad de corrientes que teorizan en relación a las APP, cambiando el foco de atención y las consecuencias que ésta tiene en relación a los actores interpelados, lo que exige dejar de lado definiciones estáticas en relación al rol del Estado o a los objetivos mismos de las APP. Los matices que se presenten entre sus componentes serán fundamentales para el presente estudio.

Para efectos de la presente tesis, se hará uso de una clasificación de los mecanismos de provisión público-privadas elaborada por Parrado (2015), quien diferencia los extremos representados por el empleo directo por la organización pública y la contratación externa del servicio con empresas y asociaciones sin fines de lucro (Hood, 1986 citado en Parrado, 2015). En muchos casos se da una postura mixta o intermedia entre ambos. Se menciona como los proveedores externos a aquellas entidades (empresas o sin ánimo de lucro) que se encuentran fuera de las Administraciones Públicas y proveen una parte o todo el servicio. Se deriva de aquí la idea que la externalización implica cualquier arreglo por el que uno o más proveedores externos proporcionan todo el servicio. Por su parte, partenariado hace mención a cuando la provisión de un servicio determinado es compartida por dos o más organizaciones y una de ellas, al menos, es una organización pública (Teisman y Klijn, 2002 citado en Parrado, 2015). La gama de formas de prestación del servicio es amplia como se aprecia en el esquema (Anttiroiko, Bailey y Valkama, 2013 citado en Parrado, 2015) en una escala que refleja el control público sobre la prestación del servicio: de fuerte a débil (Parrado, 2015).

Esquema Conceptual 3: Continuum de sistemas de prestación de servicios públicos.



Fuente: Parrado (2015)

Uno de los aspectos definitorios que plantea Parrado (2015) es que algunos actores consideran que la contratación externa es una forma de privatización porque supone una reducción de la implicación del gobierno en el servicio. De manera que la subcontratación permite hacer crecer al gobierno sin aumentar su tamaño. No

obstante aquello, los gobiernos, tanto de izquierda como de derecha, han subcontratado por razones pragmáticas, aun cuando la complejidad se inicie una vez producida la subcontratación debido a los desafíos que surgen para su gobernabilidad.

Usualmente se asume que la externalización trae consigo la reducción de costes, la posibilidad de acceder a expertos que no se encuentran en la administración pública, así como aumentar la productividad. Por su parte, los partenariados hacen alusión a la colaboración entre organizaciones públicas y/o privadas. Según Alford y Flynn (2012) citado por Parrado (2015) refieren a cualquier arreglo en el que una organización pública comparte la producción de un servicio con un tercero. Se trata de una colaboración basada en la deliberación conjunta por parte de los socios, siendo una asociación durable en el tiempo y sustituyendo convenios puntuales por cierta formalidad en la que se suscribe los acuerdos de trabajo conjunto. Cada actor participante transfiere algunos recursos a la asociación creada, sean materiales o no, y existe una responsabilidad compartida de los resultados y el impacto que las actividades tienen (Parrado, 2015).

a. Asociaciones público-privadas en el campo de la educación general

En el campo de las APP en educación, Patrinos et al. (2009) desarrollan una definición específica para el área, indicando que las APP se dan cuando un gobierno contrata proveedores privados para brindar un servicio específico de una cantidad y calidad definida, a un precio acordado y por un periodo específico de tiempo. Estos contratos incluyen beneficios y sanciones por un mal desempeño (Education International, 2009).

Patrinos et al. (2009) diferencian entre distintos espacios donde las APP cobran relevancia en materia educativa:

Tabla 4: Área y descripción de acuerdo a clasificación de Patrinos et al. (2009)

Área	Descripción
Servicios de gestión	Organizaciones privadas administran una escuela
Servicios de apoyo	Apoyo del privado en aspectos no relacionadas a enseñanza como transporte
Servicios profesionales	Contratación del privado para capacitación docente, entrega de textos, etc.
Servicios operativos	Gestión de personal y autonomía para involucrar a la comunidad
Servicios educativos	Sistema de vouchers o becas por alumno en escuelas privadas
Creación de establecimientos	Financiamiento, construcción de instalaciones y entrega de educación

Fuente: Elaboración propia en base a Patrinos et al. (2009).

Por otro lado, el Banco Mundial (2003) desarrolló una clasificación de CPP en base a la participación del sector privado, centrándose en la entrega, gestión y financiación de la educación, incorporando las siguientes variables:

- La operación privada de escuelas públicas - Escuelas Contrato.
- Alimentación del sector privado de los insumos en el proceso de la educación.
- Bonos y becas de educación
- Entrega de la educación de los proveedores privados.

La Rocque (2007) incluye categorías adicionales a las desarrolladas por Banco Mundial (2003):

- Infraestructura
- Contratación para la prestación de servicios educativos
- Gestión privada de las escuelas
- Vales / Subvenciones
- Garantía de calidad del sector privado
- Arreglos de afiliación Público-Privadas
- Innovación y la investigación.

A nivel latinoamericano, Astorga (2009) identifica dos tendencias en APP referidas a educación, conectándolas a su vez con el enfoque de derechos:

- **Casos donde predominan la separación y autonomía:** Se instala la necesidad de eficacia y sostenibilidad del negocio. No existe alineamiento con las políticas estatales en materia educativa. La función esencial del Estado como garante de derechos a la educación queda en duda, pero también queda exculpado de alguna manera, con el argumento de sus limitaciones. Su carácter imperativo y su dimensión ética y política tienden a disolverse (Astorga, 2009).

- **Casos donde prevalece la convergencia, los complementos y los acuerdos explícitos:** se trata de ofertas combinadas público-privadas de financiamiento compartido. Empresarios privados cuya inversión se enriquece con aportes públicos en pago de profesores o subsidios por alumno. Administradas por instancias de la iglesia social o fundaciones sin fines de lucro y se dirige hacia sectores con bajos recursos. El alineamiento con políticas públicas suele ser mayor (Astorga, 2009). Se puntualiza el rol insustituible de garante del Estado; entienden las colaboraciones como deberes y compromisos; y conciben a los destinatarios como seres humanos sujetos de derechos (Astorga, 2009).

Astorga (2009) plantea el concepto de Estado suficiente para asegurar el resguardo del derecho a la educación, entendido como derecho al aprendizaje de calidad sin exclusión de ninguna naturaleza y extensible a lo largo de toda la vida y en todas las circunstancias: *“Las alianzas estratégicas más exitosas tienen un corazón y una esencia que las distingue: la conquista indeclinable por mayores espacios, profundidad y actores en ejercicio de sus derechos. Los derechos humanos, y el derecho a la educación de calidad para todos, deben volverse un eje articulador estratégico. Sin este piso y techo ético y político, las alianzas tienden a perderse en la coyuntura y el activismo”* (Astorga, 2009: 710).

Aunque la aparición de las APP en educación se presenta como una necesidad para lograr universal acceso y calidad de la educación, el centro del debate parece ser ideológico (Guerrero, Sugimaru y Cueto, 2010). Para varios autores, las APP se consideran a menudo una privatización disfrazada (Education International, 2009). Por otro lado, se plantea que el tipo de alianza público privada que se formule dependerá de las necesidades de los gobiernos, por lo que puede involucrar diversas etapas, como el diseño, la implementación, financiamiento, administración o mantenimiento de un proyecto, así como la necesidad de generar un marco legal sólido para un resguardo efectivo de los intereses del Estado (Guerrero et al., 2010).

A este respecto, se hace necesario desplegar un esfuerzo sostenido de investigación de estas alianzas público-privadas debido a que el conocimiento acumulado es escaso. Existen muy pocos datos integrales respecto de la inversión de los sectores privados en educación, los sujetos prioritarios a los que se destinan los esfuerzos, las áreas y temas que se privilegian y los resultados de corto y largo plazo de las intervenciones (Astorga, 2009).

Cabe destacar que, así como en otras áreas, en educación lo público, lo privado y la sociedad civil no están desprovistos de tensiones. A nivel de la representación, la

pertenencia simultánea a varios espacios de institucionalidad y la existencia de sectores no organizados o muy aislados se transforman en una dificultad para su éxito a nivel de la implementación (Astorga, 2009). A su vez, la APP en educación puede diferir dependiendo de los actores que participan o los tipos de asociaciones involucradas (Education International, 2009).

b. Asociaciones público privadas en educación inicial

De acuerdo a Pestoff (2011) los servicios de educación en primera infancia adquieren diferentes formas y niveles de análisis. La participación de los padres puede referir a aspectos económicos, políticos, pedagógicos y sociales. Dentro de los participantes se puede identificar, además, al personal y las autoridades públicas responsables de la prestación y financiación de los servicios de preescolar, las organizaciones del tercer sector y empresas con fines de lucro que prestan el servicio. Tal como lo afirma Myers (1993 citado en Pestoff, 2011) la participación de la comunidad permite su sensibilización acerca de los derechos y necesidades, generando un sentimiento de responsabilidad y contribuyendo a la formulación de una estructura de participación que luego pueda ser utilizada en otros proyectos y así, darle mayor sostenibilidad.

Inclusive, se sostiene que más allá del rol del Estado y los actores privados, se debe involucrar a otros actores relevantes, principalmente a los representantes de la comunidad, padres y madres de familia; así mismo sería necesaria la adaptación de dichos programas a las realidades culturales de las distintas zonas a implementar (Guerrero et al., 2010).

Respecto al rol del ciudadano en APP en educación inicial, Pestoff (2011) desarrolló un estudio comparativo en ocho países europeos, poniendo el acento particularmente en la co-producción de servicios infantiles, llegando a algunas conclusiones sobre su rol en el desarrollo y la renovación de la democracia y el Estado de bienestar.

Se afirma que la participación de los padres puede ser indirecta, a través de representantes o formas corporativas en los órganos municipales de toma de decisiones sectoriales. También hay formas de participación de los padres directa en los órganos de toma de decisiones y existen experiencias de pequeños centros administrados por los padres. La participación también puede tomar la forma de representación de los padres elegidos en los comités consultivos que se encuentran en los servicios públicos, en algunos países estipulados por ley.

Sin embargo, el estudio de Pestoff et al. (2011) arrojó que la participación de los padres tiende a limitarse a consultas en lugar de involucrarlos en la toma de decisiones. De manera que existen pocos ejemplos de la participación de los padres directa y sistemática en los aspectos pedagógicos del cuidado de los niños. Más bien los padres proporcionan un complemento para el personal profesional.

Respecto al valor de la co-producción, Pestoff (2011) muestra que los motivos de los padres para elegir un tipo de establecimiento expresan los valores que esperan promover al convertirse en co-productores. Sus motivos pueden ser instrumentales o expresivos, de manera que ya no se asumen como consumidores pasivos sino como agentes que ejercen sus derechos políticos.

Peters (1996) citado por Pestoff (2011) considera que el modelo participativo es una alternativa tanto a la vieja burocracia como a la Nueva Gestión Pública, ya que un Estado participativo dependería tanto de sus ciudadanos como de su personal de primera línea al involucrarse en la toma de decisiones sobre la política y los servicios sociales. Un modelo participativo daría a los ciudadanos más opciones y control directo sobre los proveedores de diversos bienes y servicios.

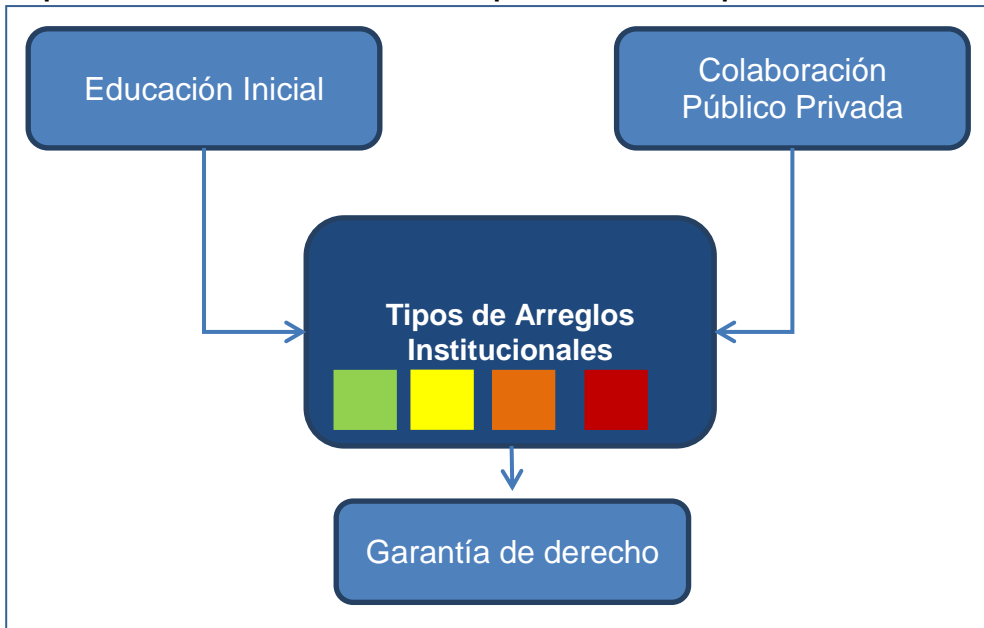
En este sentido, Vamstad (2012) indaga en el caso sueco, comparando los resultados de la calidad del servicio en una cooperativa gestionada por padres en relación a establecimientos municipales. Los resultados hallados plantean que el cuidado de los niños por parte de las entidades municipales tiene una fuerte tradición de profesionalismo pero que en ellas el usuario no tiene permitido interferir en el trabajo realizado por personal capacitado.

Por su parte, las cooperativas de padres tienen la característica de que la calidad del servicio se desarrolla en un diálogo entre los usuarios y el personal. En las conclusiones se afirma que la tradición municipal es dominante en el Estado sueco mientras que el segundo tipo de provisión es excepcional. No obstante, la calidad del servicio es mejor cuando los padres se involucran por medio de las iniciativas cooperativas, a diferencia de la creencia generalizada respecto a que calidad es sinónimo de profesionalismo (Vamstad, 2012).

3.4 Esquema Conceptual

Una vez realizada la revisión conceptual, es preciso relacionar los conceptos abordados a través de un esquema, con el propósito de situar la pregunta de investigación y definir líneas de análisis futuras.

Esquema Gráfico 1: Relación de conceptos marco conceptual.



Fuente: Elaboración Propia.

Es preciso mencionar que detrás de cada concepto incorporado no existe una definición unívoca, sino que responden a características contextuales y de orientación política. La contribución de este estudio es, precisamente, interiorizarse en dicho entramado y extraer conclusiones en relación a un área poco explorada, como son las APP en educación inicial, atendiendo a incorporar su relación con el enfoque de derechos.

4. MARCO METODOLÓGICO

El presente apartado se inicia con la descripción de los aspectos asociados a la metodología de investigación, en segundo lugar, se incorporan las dimensiones de análisis, para posteriormente explorar más en específico en aquellas referentes al enfoque de derechos. Finalmente se presenta una tabla que combina los objetivos de la investigación con la metodología y las técnicas de recolección de información que se utilizan.

Tabla 5: Principales aspectos de la metodología

Tema	Descripción
Tipo de estudio	Exploratorio-descriptivo, debido a que se inserta en una materia poco abordada por las investigaciones a nivel nacional, como son las asociaciones público privadas en educación inicial. A su vez, contiene elementos descriptivos debido a que se caracterizan los distintos tipos de arreglos institucionales hallados, así como una aproximación al enfoque de derechos.
Metodología	Se utiliza una metodología mixta, definida como una combinación entre la utilización de información cuantitativa y cualitativa. En este caso puntual se realiza una primera aproximación a partir de estadística descriptiva de los distintos arreglos institucionales hallados, y una segunda etapa de entrevistas semi-estructuradas con actores clave.
Unidad de análisis	Los distintos arreglos público-privados en educación inicial que se identifiquen en las comunas de Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado.
Unidad de observación	Establecimientos de educación inicial, sean en modalidad formal o alternativa, que se encuentren en el territorio que comprenden las comunas de Peñalolén, Santiago y Padre Hurtado.
Universo	Se define como la totalidad de establecimientos en la Región Metropolitana que imparten educación inicial que reciben aportes estatales, sean estos directos o por medio de subvenciones de cualquier tipo.
Muestra	La muestra se define como intencionada debido a que se utilizan criterios preestablecidos para su incorporación y no se trata de una selección estadística. Los criterios de selección son: 1) Comunas incorporadas en el proyecto FONDECYT que enmarca la tesis. 2) Facilidad para la obtención de información. 3) Representación socioeconómica.

Técnicas de recolección de información	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis estadístico descriptivo. - Entrevistas semiestructuradas.
Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> - Páginas web: JUNAEB (índice de vulnerabilidad), INE (variables sociodemográficas, JUNJI, INTEGRA, MINEDUC, Municipalidad de Peñalolén, Municipalidad de Santiago, Agencia Calidad de la Educación, Fundación Cristo Joven, Comité por la Infancia y la Familia. - Transcripción entrevistas semiestructuradas a informantes clave.
Etapas de la investigación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de un catastro de establecimientos que ofrecen educación inicial en las tres comunas en análisis. 2. Análisis de variables sociodemográficas que caracterizan las comunas en análisis. 3. Construcción de una base de datos que contenga las variables que caracterizan los distintos establecimientos que reciben aporte estatal, así como nuevas variables creadas a partir de la información secundaria recabada (clasificación de sostenedores, gratuidad, etc.) 4. Consulta a expertos en relación a los primeros hallazgos (2) 5. Caracterización en base a entrevistas semi-estructuradas con actores (ver ANEXO 1) 6. Exploración en torno al enfoque de derechos.
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> - Matriz de establecimientos para identificar tipos de arreglos institucionales. Variables incorporadas: Comuna, Institución, Código de establecimiento/RBD, Nombre de establecimiento, Dirección del establecimiento, Dependencia, Matrícula sala cuna, Matrícula Jardín infantil, Gratuidad, Nombre de la Institución administradora (sostenedor), Tipo de Institución por sostenedor. - Pautas entrevistas semi-estructuradas.
Método de análisis	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis estadístico descriptivo. - Análisis cualitativo.
Procesamiento de la información	<ul style="list-style-type: none"> - Información cuantitativa: Software estadístico SPSS versión 21. - Información cualitativa: Software información cualitativa NVIVO.

Fuente: Elaboración propia.

4.1 Dimensiones de análisis y pauta de entrevistas

Las pautas de entrevista se construyeron en base a experiencias previas en estudios de caso que indagaron asociaciones público privadas en distintos ámbitos de políticas públicas (Moura, 2015; Sánchez, 2013; Morales, 2013; Gatica, 2015), así como en los temas críticos identificados en los antecedentes y en el marco conceptual de la presente investigación. A continuación se presentan las dimensiones consultadas por tipo de actor entrevistado.

Tabla 6: Dimensión de análisis y tipo de actor.

Dimensiones/tipo de actor	Expertos	Instituciones nivel Central	Municipalidades	Caso Corporación
Características de la institucionalidad en educación inicial.				X
Características de la institución de pertenencia.		X		X
Mecanismos y espacios de APP.	X	X		X
Rol de las municipalidades o gobiernos locales		X	X	X
Coordinación con otras entidades (central y territorial).		X	X	X

Colaboración con otras instituciones provisoras	X	X	X
Enfoque de derechos	X		X

Fuente: Elaboración propia

4.2 Operacionalización del enfoque de derechos

Se definieron tres criterios para la selección de los derechos observables y que, a su vez, representan **dimensiones** críticas que tensionan las APP en educación inicial:

- 1) Derechos observables a nivel de sistema, específicamente en relación a la institucionalidad que comprende las Asociaciones Público Privadas.
- 2) Derechos observables en la educación de la primera infancia, lo que es concordante con una visión holística de los derechos.
- 3) Derechos observables por medio de herramientas propias de un acercamiento exploratorio descriptivo.

Dada la complejidad de observar la garantía de derechos y la diversidad de aspectos que lo definen, no se observarán todos los componentes sino aquellos que son posibles a partir de entrevistas semi-estructuradas con actores del nivel central, municipal y un caso en específico (Fundación Cristo Joven). Se dejan afuera algunos principios y derechos importantes, pero que exceden a una primera aproximación al fenómeno, como son la rendición de cuentas (asociado a calidad) y la habilitación, aspectos que se propondrán para futuras líneas de investigación y que serán abordados tangencialmente en el presente estudio, debido al principio de indivisibilidad presente en la Convención.

Se utilizaron tres documentos claves: el primero se trata de un documento que presenta distintos aspectos a observar del enfoque específicamente en educación (UNESCO y UNICEF, 2008), el segundo se propone explorar el enfoque en la institucionalidad pública (Cunill, 2010), mientras que el tercero se dedica a abordar el enfoque en la institucionalidad de las políticas educacionales de primera infancia (Morales y Cortázar, 2012). Se escogieron sólo estos tres documentos como lineamientos para la observación del enfoque, debido a la gran variedad de interpretaciones que existen y a la producción de documentos asociados a éste.

Tabla 7: Aspectos a observar en relación al enfoque de derechos

Derecho	¿Qué observar?	Fuente información	Objetivo asociado
El derecho a una educación de calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. - Promover el respeto de la identidad, cultural, el idioma y los valores del niño, de sus progenitores y de otras personas. - Promover el respeto de las capacidades en evolución de los niños en el ejercicio de sus derechos. - Respetar el derecho de los niños al descanso, el ocio, el juego, la diversión y la participación en las actividades artísticas y culturales. 	Entrevistas Análisis documentos del establecimiento	2-3
El derecho al acceso a la educación	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad y accesibilidad de la educación¹ - Implantar medidas que fomenten la asistencia sistemática a la escuela y disminuyan las tasas de abandono de los estudios. - Asegurar el respeto del derecho a la educación sin discriminación alguna por ningún motivo. - Establecer un sistema educativo integrador en todos sus niveles. 	Entrevistas Análisis documentos del establecimiento	2-3
El derecho al respeto en el entorno del aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> - Respetar el derecho de los niños a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que les afectan y de que se tomen debidamente en cuenta en función de su edad y madurez. - Reconocer el derecho a la libertad de expresión, religión, conciencia, pensamiento y reunión. - Respeto a las distintas maneras en que los niños aprenden y el hecho de que se desarrollan a distinto ritmo y tienen diferentes capacidades de comprensión. 	Entrevistas Análisis documentos del establecimiento.	2-3

¹ Nos enfocamos en este componente debido a que permite observar las distintas modalidades, la oferta programática y si esta se adapta a las necesidades de los niños y sus familias.

4.3 Informantes de las entrevistas semiestructuradas.

A continuación se presentan los informantes consultados para la fase cualitativa de la presente investigación.

Tabla 8: Informantes clave para entrevistas semiestructuradas.

Rol	Institución
Expertos	UNICEF - Profesional área de política social.
	PNUD - Ex profesional de Agencia de Calidad en la Educación
Municipalidad	Municipalidad de Peñalolén - Directora de Educación.
	Municipalidad de Santiago – Coordinadora de Educación Inicial.
Administración central	JUNJI – Dirección Nacional
	Fundación Integra – Departamento de Educación poniente
	Asesor Subsecretaría de Educación Parvularia
	Dirección Asociación Pro Funcionarios JUNJI
	Colegio de Educadores de Párvulos de Chile
	Departamento de Estudios - Ministerio de Justicia
	Fundación Cristo Joven

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Relación entre los distintos aspectos de la metodología

A continuación, se presenta una tabla resumen que vincula los objetivos de investigación, metodologías y fuentes de información.

Tabla 9: Objetivos, metodología a utilizar y fuentes de información.

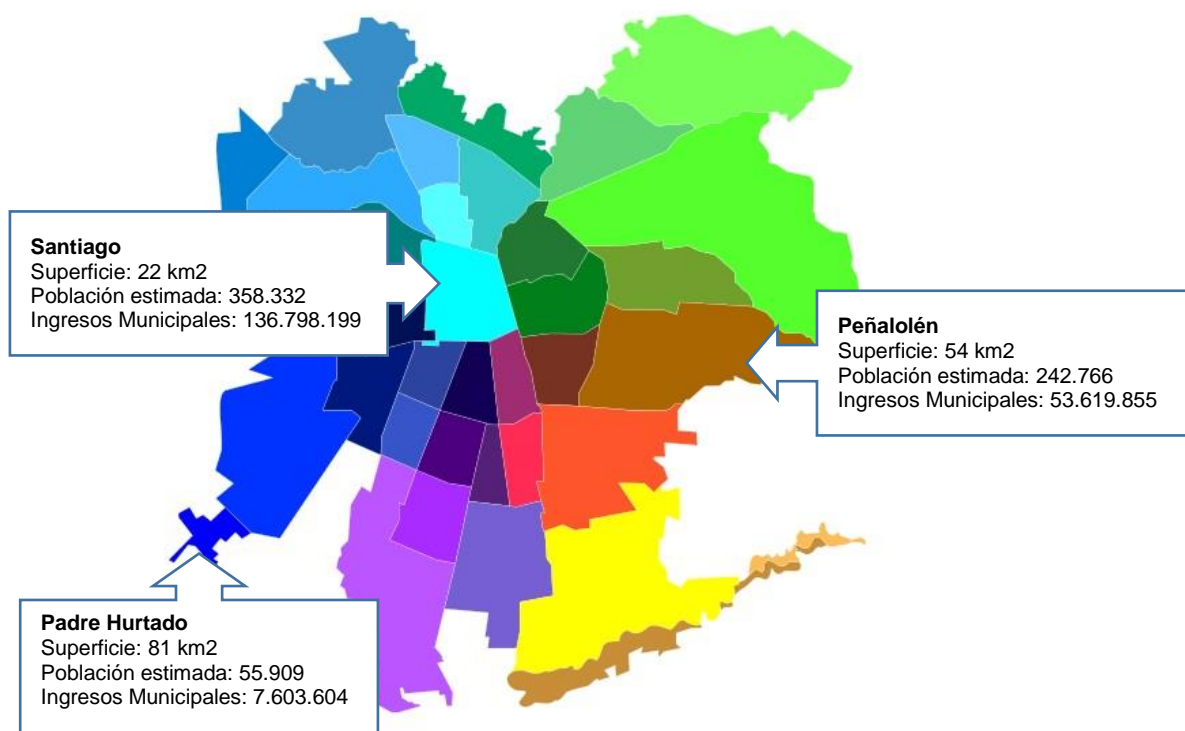
Objetivos	Metodología a utilizar	Fuentes de información
1. Identificar las distintas modalidades de provisión en educación inicial en las comunas de Santiago y Peñalolén y Padre Hurtado.	- Investigación documental de fuentes secundarias. - Análisis estadístico descriptivo	Base de datos JUNJI, INTEGRA, MINEDUC, Municipios.
2. Caracterizar las distintas modalidades de provisión en educación inicial en las comunas de Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado.	- Sistematización documental de fuentes secundarias - Entrevistas semiestructuradas	Transcripción de entrevistas y documentos municipales, ministeriales, de instituciones proveedoras y agencias relacionadas.

- | | | |
|--|--|---|
| 3. Realizar una aproximación exploratoria al enfoque de derechos en las distintas modalidades de provisión halladas. | - Sistematización documental de fuentes secundarias
- Entrevistas semiestructuradas | Transcripción de entrevistas.
Fuentes secundarias. |
|--|--|---|

Fuente: Elaboración propia.

5. CARACTERIZACIÓN CUANTITATIVA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LAS TRES COMUNAS EN ESTUDIO

5.1 Caracterización de las comunas en estudio



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema Nacional de Información Municipal. <http://www.sinim.gov.cl/>. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2016).

En primer lugar, es preciso realizar una breve caracterización de las tres comunas en estudio. Para ello se utilizará una de las tipologías elaboradas por SUBDERE (2009), la que define siete tipos de comunas a partir de las siguientes variables: niveles de dependencia del Fondo Común Municipal, población, pobreza, ruralidad y localización geográfica. Las comunas seleccionadas de la región metropolitana pertenecen a distintos tipos: Santiago se ubica en el grupo “Gestión Autónoma y Alta Población”; Peñalolén, en el grupo de “Gestión Intermedia y muy alta población”; y Padre Hurtado, en el grupo de “Gestión Intermedia con población media”.

A continuación, se presenta información estadística adicional que caracteriza las distintas tipologías de pertenencia:

Tabla 10: Indicadores comunales de Santiago, Peñalolén y Padre Hurtado

Indicador/comuna	Santiago	Peñalolén	Padre Hurtado
Tipo de Administración del Sistema de Educación y Salud Municipal	Depto. o Dirección	o Corporación Municipal	Depto. o Dirección
Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza, según CASEN	6,36	9,38	13,21
Población encuestada con Ficha de Protección Social en el año (dato disponible a partir de 2007 en N°)	101.930 (28,4 % de la población comunal)	107.892 (44,4 % de la población comunal)	42.651 (76,3% de la población comunal)
Predios Agrícolas (indicador disponible a partir de 2006)	0	43	580
Predios No Agrícolas (indicador disponible a partir de 2006)	305.278	59.890	14.788

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema Nacional de Información Municipal. <http://www.sinim.gov.cl/>. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2016).

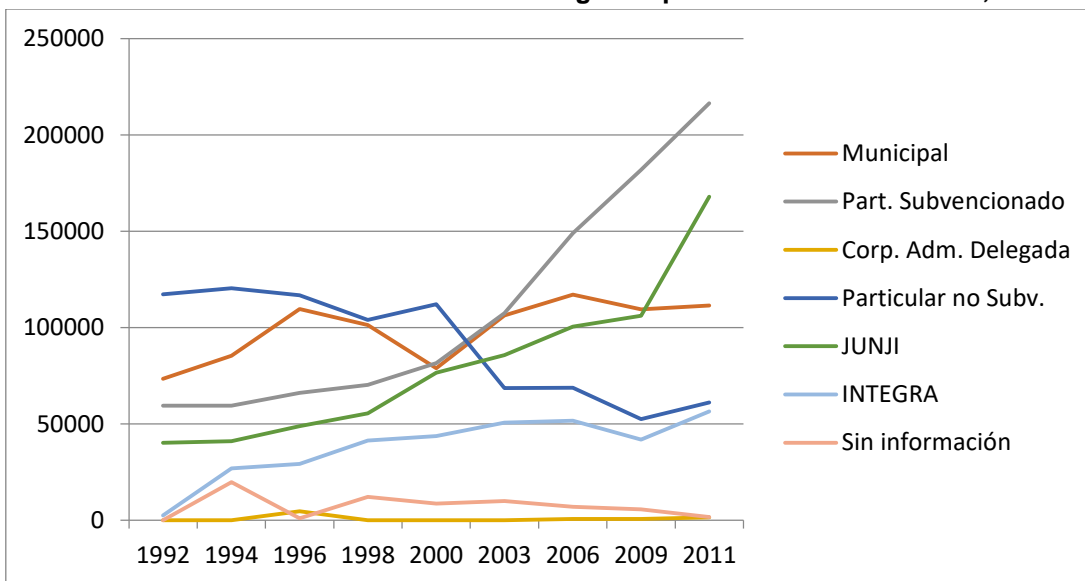
Como se observa, existen importantes diferencias en las tres comunas estudiadas, por ejemplo, destacan las diferencias en la población comunal y en el porcentaje de población en situación de pobreza, a la vez que en los ingresos municipales. La comuna de Santiago se caracteriza por ser una de las comunas más pobladas, pero cuyo municipio posee más recursos económicos y menor nivel de pobreza. La comuna de Peñalolén, por su parte, se encuentra en un lugar intermedio en términos de población y de recursos municipales, con mayores niveles de pobreza y con un pequeño número de predios agrícolas. Finalmente, la comuna de Padre Hurtado es más reducida en población, cuenta con un menor nivel de ingresos municipales, posee mayores niveles de pobreza y tiene mayores niveles de ruralidad, lo que se evidencia en el gran número de predios dedicados a labores agrícolas. Cabe destacar que Padre Hurtado es una comuna con algo más de veinte años de existencia, creada en el año 1994 para satisfacer una necesidad de administración de la zona, la distribución de los recursos, sí como la atención de los agricultores y las nacientes empresas (Ley N° 19.340, 1994).

5.2 Cifras de contexto de la educación inicial en Chile

Tabla 11: Matrícula Educación Inicial según dependencia administrativa, 1992-2011

Año	Municipal	Part. Subvencionado	Corp. Adm. Delegada	Particular no Subv.	JUNJI	INTEGRA	Sin información	Total
1992	73502	59489	0	117320	40198	2536	0	293045
1994	85455	59412	0	120383	41024	26931	19708	352913
1996	109633	66126	4665	116785	48790	29304	929	376232
1998	101309	70234	0	103947	55456	41293	12123	384362
2000	78974	81573	0	112203	76539	43733	8598	401620
2003	106268	107555	0	68619	85681	50743	9928	428794
2006	117074	149089	745	68778	100582	51702	6972	494942
2009	109547	181833	711	52510	106158	41847	5683	498289
2011	111394	216414	1482	61180	167929	56517	1617	616533
2013								

Gráfico 1: Matrícula Educación Inicial según dependencia administrativa, 1992-2011

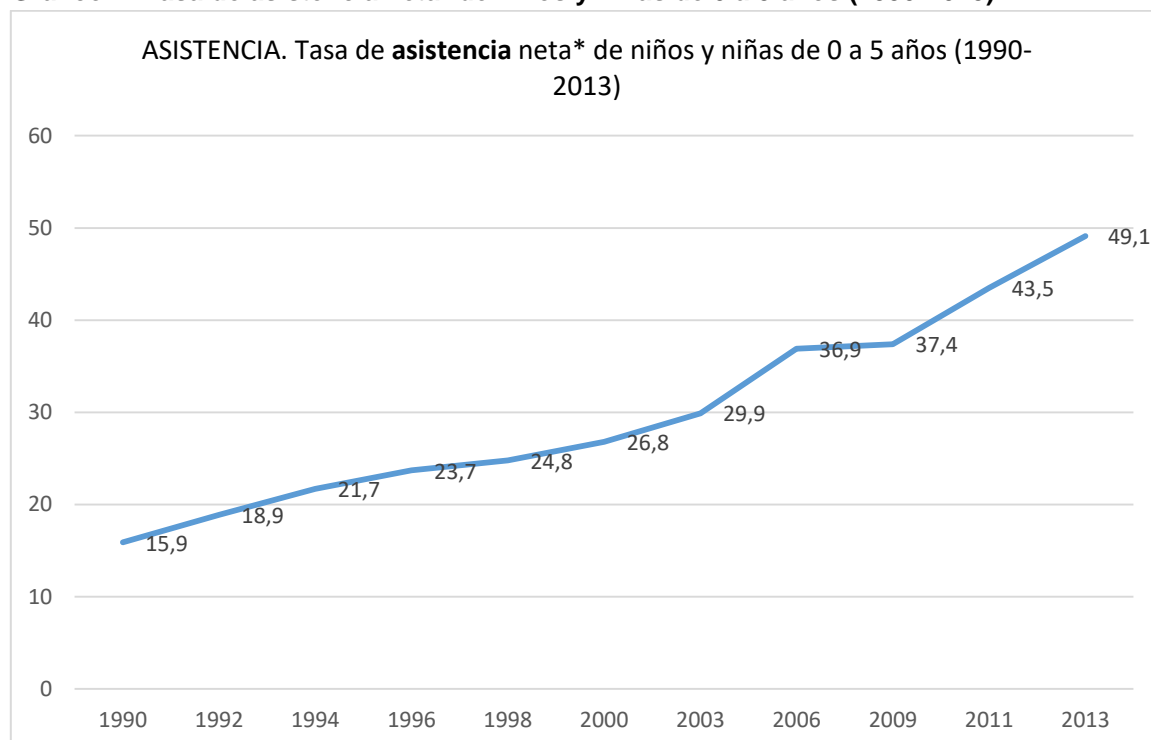


Fuente: MINEDUC (2013).

Como se puede observar en las figuras, existe un incremento a nivel nacional en la asistencia a sala cuna o jardín infantil, esto se corresponde con las políticas tendientes a aumentar el nivel de cobertura del nivel (Adlerstein et al., 2014).

En específico, el mayor crecimiento se encuentra en los establecimientos Particular Subvencionados que otorgan los niveles 1 y 2 de transición (prekínder y kínder), así como aquellos pertenecientes a la red JUNJI. Por otro lado, los establecimientos particulares pagados tienen un declive importante entre quienes responden la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (en adelante CASEN) en el periodo 1992-2011; no obstante, Tokman (2010) advierte que los datos que existen para dicho grupo son incompletos, y más aún, si se considera que la encuesta CASEN está enfocada en sectores de vulnerabilidad, por lo que la información obtenida para este grupo puede no ser del todo válida.

Gráfico 2: Tasa de asistencia neta* de niños y niñas de 0 a 5 años (1990-2013).



*Tasa neta de educación parvularia (0-5 años). Número total de niños/as de 0 a 5 años que asisten a Educación Parvularia dividido por la población de 0 a 5 años.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuestas Casen 1990 a 2013.

En el gráfico 2 se observa la tasa neta de niños y niñas que asisten a educación inicial entre los años 1990 y 2013, de acuerdo a la respuesta espontánea de sus padres en el marco de la realización de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (en adelante CASEN). Se observa un aumento sostenido en la asistencia en todo el periodo en estudio, siendo particularmente pronunciada desde el año 2003 al 2013, con un aumento de veinte puntos porcentuales en este periodo, lo que puede ser asociado a las políticas de aumento de cobertura de los últimos diez años.

5.3 Educación inicial en las tres comunas en estudio

Tabla 12: Número de establecimientos, matrícula y comuna

Comuna	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
N° de establecimientos	31	84	81	196
Matrícula	2817	10045	9171	22033
Tasa de niños por establecimiento	90,9	119,6	113,2	112,4

Fuente: Elaboración propia en base a JUNJI, MINEDUC y Fundación Integra.

De acuerdo a la información recabada, se cuenta con un total de 196 establecimientos educacionales (sala cunas, jardines infantil o establecimientos de educación básica que incorporan los niveles de transición) que reciben financiamiento público en las tres comunas analizadas. Para Santiago y Peñalolén se observa una oferta similar, lo que se corresponde con sus tamaños poblacionales. La matrícula es dispar entre las distintas comunas; no obstante, se obtiene una cifra similar en cuanto al coeficiente de niños por establecimiento en las tres comunas, siendo menor la cantidad de niños por establecimiento para el caso de Padre Hurtado.

Tabla 13: Número de establecimientos por comuna e institución provisoras

	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
JUNJI	38,7%	33,3%	30,9%	33,2%
	12	28	25	65
INTEGRA	3,2%	20,2%	0%	9,2%
	1	17	0	18
Municipal	12,9%	14,3%	29,6%	20,4%
	4	12	24	40
Particular Subvencionado	45,2%	32,1%	39,5%	37,2%
	14	27	32	73
Total	100%	100%	100%	100%
	31	84	81	196

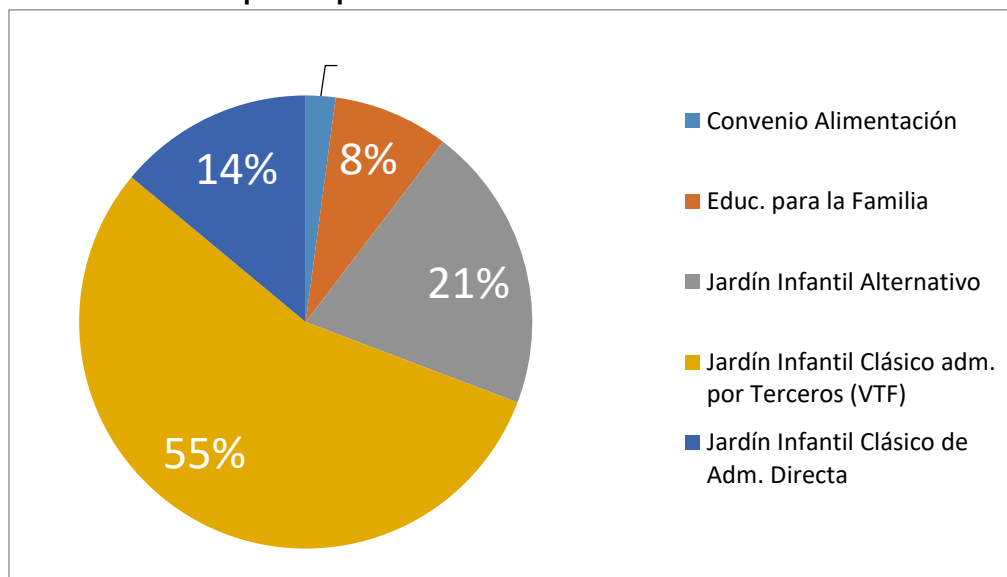
Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.mime.mineduc.cl/mvc/mime/portada>, <http://geobuscador.integra.cl/> y listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

Se observan tres instituciones provisoras en lo que refiere a establecimientos que reciben financiamiento público: JUNJI, INTEGRA, de administración municipal o

particulares subvencionados. JUNJI e Integra atienden principalmente a los niveles de 0 a 4. Los establecimientos municipales o particulares subvencionados refieren a establecimientos de enseñanza básica que integran los niveles de transición I y II, correspondientes a prekinder y kínder (niños de más de cuatro años hasta los cinco años y once meses de edad).

5.4. Junta Nacional de Jardines Infantiles en las tres comunas en estudio

Grafico 3: Tipos de provisión del servicio en JUNJI a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia en base a listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

Como dato de contexto a las comunas en estudio, es preciso observar los porcentajes en relación a las distintas formas de provisión en JUNJI a nivel nacional. Como se observa, la mayoría de ellas corresponden a Jardines Infantiles Clásicos administrados por Terceros (VTF) (55%), seguido por aquellas modalidades alternativas (21%), en tercer lugar, se encuentran los jardines clásicos administrados directamente por la Institución (14%).

TABLA 14: JUNJI por comuna

Instituciones y tipo de administración/comuna	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
JUNJI - Administración directa	1	8	1	10
	8,3%	28,6%	4,0%	15,6%
JUNJI - Administrado por terceros (VTF)	3	12	23	38
	25,0%	42,9%	92,0%	59,4%
JUNJI modalidades alternativas	8	8	1	16
	66,7%	28,6%	4,0%	25,0%

Total	12	28	25	64
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

En las tres comunas en estudio, los establecimientos JUNJI de administración directa representan el menor porcentaje en relación al resto de las modalidades. En la comuna de Padre Hurtado prevalecen las modalidades alternativas, mientras que en Peñalolén y Santiago son mayoritarios los establecimientos Vía Transferencia de Fondos. La cobertura de establecimientos es similar entre Peñalolén y Santiago, siendo muy menores en la comuna de Padre Hurtado, lo que, como se mencionó anteriormente, se corresponde a las diferencias en los tamaños poblacionales de las tres comunas en estudio.

Es preciso ahondar sucintamente en las características de cada modalidad. Los establecimientos JUNJI de administración directa y administrados por terceros (VTF) atienden – principalmente - a niños desde 0 a 4 años y se encuentran ubicados en zonas urbanas y semiurbanas. Funcionan once meses del año en jornada completa y ofrecen el servicio gratuito de alimentación. En relación a las edades y coberturas, operan bajo los mismos términos que un jardín administrado directamente por JUNJI (Mineduc, 2013).

Las modalidades alternativas refieren a una de tipo presencial, bajo la responsabilidad de un técnico en educación parvularia, atendiendo en jornadas diferenciadas a niños desde los dos años hasta su ingreso a la educación básica (Mineduc, 2013). Se implementa con la participación de las municipalidades u organismos comunitarios (juntas de vecinos, clubes deportivos, organizaciones religiosas u otros). De acuerdo a cada realidad local los aportes de ambas partes pueden variar, lo que queda establecido en un convenio.

A continuación, se presenta una tabla con un resumen de las características que definen a cada una de estas modalidades.

Tabla 15: Descripción de las modalidades alternativas de provisión

Programas alternativos de atención y educación para la familia JUNJI	
Nombre	Descripción
Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI)	Son una modalidad presencial y se desarrollan a través de un convenio de transferencia de recursos entre el Ministerio de Desarrollo Social y JUNJI. Éstos buscan potenciar el desarrollo a través de la expresión creativa por medio del arte y la valoración de la cultura. El programa busca contribuir al aumento de cobertura, específicamente en aquellas localidades de mayor vulnerabilidad social y económica, sean éstas rurales concentradas y/o urbanas.

Programas alternativos de atención y educación para la familia JUNJI	
Nombre	Descripción
	<p>Se desarrollan vía convenio de transferencia de recursos entre el Ministerio de Desarrollo Social y la JUNJI a partir del año 2011 (JUNJI, s/f). Su objetivo es entregar educación inicial a niños y niñas que no pueden acceder a modalidades convencionales en zonas rurales o urbanas.</p> <p>La ejecución de los CECI se realiza en alianza con organizaciones a nivel local vía convenio de transferencia de recursos, al igual que el PMI. La intención es cogestionar la experiencia como una alternativa comunitaria (JUNJI, s/f). El modelo seguido por los CECI está inspirado en modalidades de enseñanza alternativas como Reggio Emilia aun cuando se adscribe en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia y en el referente curricular de la JUNJI. Su modelo de enseñanza se basa en la búsqueda de una participación activa de los niños y niñas, así como su agencia.</p>
Jardín laboral	Destinada a niños y niñas cuyas madres trabajan, organizándose de acuerdo a sus necesidades por medio de la extensión horaria y servicio de alimentación.
Programa de mejoramiento de la infancia (PMI)	<p>Orientada a niños en situación de vulnerabilidad. Funciona en espacios comunitarios con la participación de las familias, agentes culturales y profesionales JUNJI. Está dirigido a niños y niñas menores de seis años de edad que en su barrio o sector no cuentan con jardines infantiles o salas cuna, o no disponen de vacantes en ellos. Se lleva a cabo en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social, quien es el responsable de transferir los fondos para su implementación, aun cuando la administración recae en JUNJI (JUNJI, s/f). La diferencia con las otras modalidades descritas es que los PMI surgen desde las necesidades de una comunidad para responder a sus requerimientos de educación y cuidado de niños y niñas.</p> <p>Cada proyecto se organiza orientado a un grupo de niños en particular, en un espacio comunitario que cuente con infraestructura y condiciones sanitarias básicas. Se reciben fondos para su ejecución, alimentación, además una coordinadora asume la responsabilidad de gestionar el proyecto (JUNJI, s/f).</p>
Programa conozca a su hijo (CASH)	El programa capacita a madres de sectores rurales como educadoras de sus hijos menores de 6 años, que por vivir en áreas de alta dispersión geográfica no tienen acceso a otros programas educativos. Es un programa no convencional, porque se da en el espacio y tiempo que el grupo decide. El Programa se inserta en la estructura de la JUNJI, por medio de la coordinación de profesionales en los niveles Nacional y Regional, así como con los profesionales del municipio (nivel Comunal) y, con las madres monitoras en las comunidades rurales. Cada monitora es elegida por y entre las participantes y trabaja con un grupo aproximado de 10 madres. Los requisitos para ser monitora son: que sepa leer y escribir y que sea elegida por el grupo.

Programas alternativos de atención y educación para la familia JUNJI	
Nombre	Descripción
	El coordinador del programa es denominado Educador/a Comunal de Infancia (ECI), de preferencia educador/a de párvulos o profesional afín, es un profesional del municipio, que le corresponde la implementación del programa en la comuna, apoyar técnicamente su aplicación, se responsabiliza de la focalización, capacitación de monitoras, seguimiento y acompañamiento a los grupos. El ECI, para la aplicación del Programa, se coordina con los profesionales del Equipo Técnico Regional Territorial de JUNJI, responsables del Programa en la región (JUNJI, s/f).
Jardines comunicacionales	Están dirigidos a niños que no asisten a programas formales de educación parvularia. Se desarrolla a través de transmisiones radiales que son complementadas con guías educativas para las familias.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.junji.cl/educacion-parvularia/>

A continuación, se muestran en específico las modalidades alternativas que se presentan en las tres comunas en estudio.

Tabla 16: Distinción entre las modalidades alternativas de provisión

Instituciones y tipo de administración/comuna	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
CASH	6	0	0	6
	75,0%	0,0%	0,0%	35,3%
CECI	1	2	0	3
	12,5%	25,0%	0,0%	17,6%
Jardín laboral	0	1	0	1
	0,0%	12,5%	0,0%	5,9%
PMI	1	4	0	5
	12,5%	50,0%	0,0%	29,4%
Jardín Comunitario	0	0	1	1
	0,0%	0,0%	100,0%	5,9%
Jardín comunicacional	0	1	0	1
	0,0%	12,5%	0,0%	5,9%
Total	8	8	1	17
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

Las modalidades alternativas - en las tres comunas - responden a 6 de las 39 que existen actualmente en JUNJI. Hay una dispersión importante en los porcentajes asociados a cada modalidad, con una concentración de tipos de programa en las

comunas estudiadas. En Padre Hurtado se presenta la mayor cantidad de programas Conozca a su Hijo (CASH), mientras que los PMI están alojados principalmente en Peñalolén. Ambos programas están enfocados hacia sectores de alta vulnerabilidad y con difícil acceso. Se observa sólo un jardín comunitario y uno comunicacional, ambos presentes en Santiago.

5.5 Fundación Integra en las tres comunas en estudio

A continuación, se presentan las distintas modalidades asociadas a la provisión de educación inicial dependientes de Fundación Integra.

Tabla 17: Fundación Integra por comuna

Instituciones y tipo de administración/comuna	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
INTEGRA - Administración Directa	1 100%	15 88,2%	0 0%	16 88,8,0%
INTEGRA - Convenio de administración delegada	0 0,0%	2 11,8%	0 0%	2 11,1%
Total Integra en la comuna	1 100%	17 100%	0 0%	18 100%

Fuente: elaboración propia a partir de <http://geobuscador.integra.cl/>

En cuanto a los establecimientos dependientes de la Fundación Integra, es posible distinguir entre aquellos administrados directamente y los que son de administración delegada. La administración directa es mayoritaria en Peñalolén, mientras que vía convenio lo es en Padre Hurtado (aun cuando se trata sólo de un caso). En general, se observan pocos jardines infantiles dependientes de Integra en las tres comunas en estudio, siendo nula su presencia en Santiago.

5.6 Instituciones de administración municipal o particulares subvencionadas

Tabla 18: Instituciones de administración municipal o particulares subvencionados.

Instituciones y tipo de administración/comuna	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
Administración Municipal DAEM	4	0	22	38
	22,2%	0%	39,3%	33,6%
Corporación de Administración Municipal	0	12	0	12
	0%	30,8%	0%	30,8%
Particular Subvencionados	14	27	34	75
	77,8%	69,2%	60,7%	66,4%
Total subvencionados y administración municipal	18	39	56	113
	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.mime.mineduc.cl/mvc/mime/portada>.

Los niveles Transición I (prekínder) y Transición II (kínder) se insertan, en la mayoría de los casos², en las escuelas de enseñanza general básica ya sea de administración municipal o de establecimientos particulares subvencionados y obtienen en parte financiamiento desde el Ministerio de Educación³. En ambos casos están sujetos a la Ley General de Educación (LGE), por lo que la subvención es calculada en base a la asistencia de los niños y niñas (Ley N° 20.370, 2009). En las tres comunas estudiadas, aquellos administrados por los municipios representan una prevalencia menor a aquellos administrados por privados subvencionados, los que representan un porcentaje mayor al sesenta por ciento. Es relevante mencionar que los establecimientos alojados en la Municipalidad de Peñalolén son administrados por medio de la Corporación Municipal, mientras que en el caso de Santiago y Padre Hurtado la figura que administra los establecimientos son los Departamentos de Educación Municipal (DAEM o DEM). En el siguiente capítulo se ahondará en las diferencias de ambos.

² En la actualidad, existen jardines JUNJI e INTEGRAL que brindan los niveles transición I y transición II, no obstante, representan un porcentaje reducido en comparación con el resto de los niveles impartidos por estas instituciones (Mineduc, 2013).

³ Es preciso mencionar que los datos utilizados corresponden a la información entregada por el sitio mime.mineduc.cl que está actualizada a diciembre de 2013, por lo que es posible que dentro de la categoría Particular Subvencionado algunos casos hayan cesado su relación con el Estado a propósito de la reforma educacional implementada a partir de enero de 2016.

5.7 Arreglos institucionales APP y no APP

Tabla N° 19: Establecimientos APP y No APP por comuna^{4 5}

		Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
No APP	JUNJI - Administración Directa	22,7%	10,6%	28%	20,1%
	Municipal (DAEM)	(5)	(8)	(23)	(36)
APP	INTEGRA - Administración Directa ⁶	77,3%	89,3%	71,2%	79,9%
	Municipal (Corporación)	(17)	(67)	(59)	(143)
	Convenio (INTEGRA)				
	JUNJI - Administrado por Terceros (VTF) Particular Subvencionado				
Total		100 % (22)	100% (75)	100% (82)	100% (179)

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.mime.mineduc.cl/mvc/mime/portada>, <http://geobuscador.integra.cl/> y listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

Al realizar una agrupación de las distintas modalidades de provisión, distinguiendo entre aquellas que son administradas directamente por entidades públicas (JUNJI o DAEM municipal) y aquellas delegadas en privados (Integra directo o convenio, Corporación Municipal, VTF y Particular Subvencionado), es posible observar que, del total de servicios ofertados, el 20,1% es provisto directamente por una entidad pública (no APP), mientras que el 79,9% está bajo administración de un privado con financiamiento público (APP). Tal como se mencionó anteriormente, los servicios alternativos y educación para la familia se adaptan a cada contexto, y por lo tanto, se requiere un análisis caso a caso para conocer si son administrados por JUNJI y una municipalidad o con la participación de entidades privadas sin fines de lucro, por lo que se excluyen del presente análisis. Es preciso mencionar que, de las tres comunas analizadas, Padre Hurtado es la única que cuenta con establecimientos administrados directamente por el municipio, pero dependientes de fondos JUNJI⁷.

⁴ Se excluye del análisis a las modalidades alternativas de JUNJI debido a su complejidad en términos de clasificación para estos efectos.

⁵ Se excluyen del análisis los establecimientos privados que no reciben subvención estatal.

⁶ Cabe mencionar que los establecimientos Integra de administración directa son considerados APP debido a que se trata de una Fundación de derecho privado sin fines de lucro que pertenece a la Red de Fundaciones de la Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República.

⁷ Se trata de los establecimientos Jardín Padre Hurtado, Jardín Infantil Chiquitines, Jardín Infantil Cristal Chile y Jardín Alternativo Todos Los Santos.

5.8 Gratuidad por tipo de institución provisora

Tabla 20: Gratuidad por comuna⁸

	Padre Hurtado	Peñalolén	Santiago	Total
NO	9	15	23	47
	39,1%	20,3%	28,0%	26,3%
SI	11	59	54	124
	47,9%	79,7%	65,9%	69,3%
Sin información	3	0	5	8
	13,0%	0,0%	6%	4,5%
Total	23	74	82	179
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.mime.mineduc.cl/mvc/mime/portada>, <http://geobuscador.integra.cl/> y listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

En la tabla 20 se puede observar un análisis por gratuidad del servicio. Los jardines dependientes de JUNJI y Fundación Integra son gratuitos, tanto los administrados directamente como los delegados en terceros. En el caso de las instituciones que brindan el nivel de transición, existen establecimientos que funcionan con financiamiento compartido, específicamente asociados a establecimientos particulares subvencionados. En la comuna donde se presencia un mayor nivel de copago es en Padre Hurtado, realidad que se asocia a una mayor prevalencia de establecimientos particulares subvencionados en los niveles de transición. En Peñalolén y Santiago, cerca del setenta por ciento de los servicios que se otorgan son gratuitos.

⁸ Se excluye del análisis a las modalidades alternativas de JUNJI debido a su complejidad en términos de clasificación para estos efectos.

5.9 Características de los sostenedores por institución provisor y comuna

Tabla 21: Características del sostenedor por comuna⁹

		JUNJI	Integra	Municipal Corporación o DEM	Particular Subvencionado	Total
Estatal	Gobierno central	9	0	0	0	9
		19,6%	0,0%	0,0%	0,0%	5,2%
	Municipalidad	3	0	39	0	40
		6,5%	0,0%	100,0%	0,0%	23,0%
Corporación de derecho privado sin fines de lucro	Congregación religiosa	1	2	0	22	25
		2,2%	11,8%	0,00%	30,1%	14,4%
	Corporación de derecho privado sin fines de lucro laica	10	1	0	9	20
		21,7%	5,9%	0,0%	12,3%	11,5%
	Privada dependiente Mun. Santiago (CIF)	20	0	0	0	20
		43,5%	0,0%	0,0%	0,0%	11,5%
Fundación de derecho privado sin fines de lucro	Privada dependiente de la red de Fundaciones de la presidencia (Integra)	0	13	0	0	13
		0,0%	76,5%	0,0%	0,0%	7,5%
Sociedades comerciales y personas naturales	Persona natural	0	1	0	6	7
		0,0%	5,9%	0,0%	8,2%	4,0%
	Sociedad comercial	0	0	0	32	32
		0,0%	0,0%	0,0%	43,8%	18,4%
Sin información		5	0	0	6	8
		6,5%	0,0%	0%	5,5%	4,6%
Total		48	17	39	75	179
		100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.mime.mineduc.cl/mvc/mime/portada>, <http://geobuscador.integra.cl/> y listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF (actualizado a agosto de 2015).

La tabla 21 presenta una clasificación de los sostenedores o administradores de los distintos jardines infantiles y/o establecimientos que ofrecen educación inicial en las comunas en estudio. Particularmente, interesa observar la prevalencia por tipo de institución y figura legal que lo define. Dentro de JUNJI, se observa un mayor número de establecimientos administrados por corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, lo que se relaciona con la alta cantidad de instituciones VTF,

⁹ Se excluye del análisis a las modalidades alternativas de JUNJI debido a su complejidad en términos de clasificación para estos efectos.

principalmente el CIF de la comuna de Santiago. En el caso de Integra, obtienen la primera mayoría aquellos administrados por una congregación religiosa, sea ésta católica o protestante. Evidentemente, para los establecimientos administrados por un municipio, el sostenedor es el DEM o Corporación. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, el 43,8% es administrado por una sociedad comercial o persona natural, mientras que el 30,10% de sus sostenedores corresponden a una congregación religiosa. Cabe mencionar que los datos utilizados para conocer las características de los sostenedores son anteriores a la actual reforma que pone fin al lucro en educación y que prohíbe la presencia de sociedades comerciales en educación escolar.

6. CARACTERIZACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES CLAVE EN EDUCACIÓN INICIAL RESPECTO A LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

A continuación, se presentan los análisis cualitativos que permiten describir los distintos arreglos institucionales hallados, así como aquellas variables que los caracterizan de acuerdo a los informantes clave entrevistados.

Primero, se realizará un análisis por institución, posteriormente en relación a las distintas modalidades que los conforman. Posteriormente se realiza un análisis que compara las características de cada uno de acuerdo a las principales tensiones que mencionan los actores clave, así como una aproximación al enfoque de derechos.

6.1 Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)

a. Percepciones sobre la provisión privada vía transferencia de fondos (VTF) de parte de JUNJI

Cabe primero recordar que la transferencia de fondos se realiza mediante montos unitarios por párvulo que varían de acuerdo a la región, la edad y asistencia (Mineduc, 2013). De acuerdo al Senado de la República de Chile (2016), la Reforma traspasa los jardines VTF a los servicios locales de educación que se propone crear en el proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública.

Los Jardines Infantiles Vía Transferencia de Fondos fueron creados en 1996, no obstante, su aumento vino de la mano de las 8.500 salas cuna prometidas en el primer gobierno de Michelle Bachelet:

Fragmento 1. Entrevista Agencia de la Calidad en la Educación

“Se dieron cuenta que la cobertura no podía ampliarse por el lado público recurrieron a municipalidades y a privados y ese dijo que se iban a transferir los fondos y oye negocio redondo, la lógica del CAE. Los VTF se construyeron por las metas presidenciales”.

En sus inicios, se definió la figura por medio de convenios, en tanto estos permitían crear, mantener y/o administrar Jardines Infantiles a entidades sin fines de lucro que creen, mantengan y /o administren Jardines Infantiles (JUNJI, 2016). Una de las principales aprehensiones al cambio se asociaba a la similitud que podía adquirir la figura legal con el sistema de subvenciones de la educación escolar:

Fragmento 2. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“En el año 2003 comenzó mayormente el auge de la transferencia de fondos y salió más tarde que el sistema de subvenciones del MINEDUC, la educación parvularia en Chile hasta ese momento no era ni obligatoria ni universal. En el caso de la educación parvularia estuvimos cautelosas (...) yo me muero si con la plata que está destinada a los niños pobres de este país va a haber gente que va a lucrar”.

La diferenciación no sólo podía concebirse en términos de contenido sino también de nombre y del tipo de corporación que podía optar por administrar instituciones de provisión de educación inicial.

Fragmento 3. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“que se llama de otra manera un poco para diferenciarla de la subvención, y se hizo un tema que se llama de transferencia de fondos y se le pasa los fondos a entidades y organismos municipales o a entidades sin fines de lucro, y en el fondo este sistema lo que permite en un manual que tú lo puedes bajar de la página web, es un manual público, el manual de transferencia de fondos que te transfiere una cantidad de plata, etc., etc., pero que toda la plata que te sobre del ejercicio, que te quede anualmente después de que ocupaste esta plata a lo que fue destinado, si queda plata no se la echen al bolsillo, ni se le entregue a la corporación municipal ni como se llame. Se devuelve a la JUNJI o se invierte en el mismo jardín para bienestar de los niños o se devuelve a los niños”.

A primera vista entre los actores consultados y la revisión de literatura (Adlerstein, 2014 y Tokman, 2010), se observan diferencias entre las instituciones de administración directa y aquellas vía transferencia de fondo, en este marco, la nueva institucionalidad intenta paliar en parte dicho escenario, siendo la creación de la Subsecretaría y la Intendencia de educación parvularia uno de los mecanismos definidos para tales fines. Se observan entonces, diferencias en el financiamiento, y atribuidos a las glosas de éstos (capacitaciones, remuneraciones, etc.).

Financiamiento

En cuanto a los mecanismos de financiamiento, los jardines Vía Transferencia de Fondos obtienen tal mediante la firma de un convenio anual (JUNJI, 2012). Los jardines infantiles, al igual que aquellos administrados directamente por JUNJI son gratuitos. De acuerdo a la ley de presupuesto 2016 (Ley N°20.882, 2015) el financiamiento de los VTF se da a partir de la partida 9 del Ministerio de Educación, denominada Transferencia corrientes a otras entidades definiendo lo siguiente: *“Los recursos serán transferidos mediante convenios a las municipalidades y entidades privadas sin fines de lucro, para la construcción, adecuación, demolición de*

infraestructura existente, habilitación y reparación de espacios educativos de educación preescolar, para la atención de niños en el nivel de sala cuna, en el nivel medio y grupos heterogéneos, incluye recursos para cursos de perfeccionamiento para los funcionarios de los Jardines Infantiles considerados en el Subtítulo 24, ítem 03, asignación 170 Convenios con Municipalidades y otras Instituciones” (Ley N°20.882, 2015: 370), los que podrán ser certificados por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP (Ley N°20.882., 2015).

Una de las principales dificultades asociadas al aumento en la cantidad de VTF tiene relación con el impacto dentro de JUNJI, aun cuando se asocia principalmente al área financiera:

Fragmento 4. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“la institución no se complejizó tanto porque en el fondo la relación que hay es solamente financiera, no es que haya más complejidad a nivel de departamentos por ejemplo...Pero es complejo el tema de la administración financiera, es súper complejo, muy muy complejo, porque tiene que pedir rendición a cada una de las instituciones, a cada uno de los organismos, revisar, hay que fiscalizar, tuvimos que crear un depto. de fiscalización y eso es complejo, fiscalización técnica, fiscalización administrativa, es complejo pero tiene que recibir, porque la cantidad de contadores en este minuto de la institución, es increíble”.

En específico, la JUNJI financia normalmente infraestructura a los establecimientos VTF mediante el subtítulo 33 de la Ley de Presupuestos, para construir, habilitar, ampliar, reparar y mantener, todo lo cual está indicado en el Manual de Transferencia. Lo anterior se basa en considerar que debe haber un cofinanciamiento, en que una parte del mismo debe aportarlo la institución sostenedora (Municipalidad de Santiago, 2014). Los fondos están estipulados en base a un valor párvulo establecido en el Decreto 67 del MINEDUC. Por otra parte, mediante el subtítulo 31 se invierte en bienes JUNJI (administración directa, clásicos). Los establecimientos pueden también postular a otros fondos, diversificando tipos y partidas de financiamiento con fondos complementarios (Municipalidad de Santiago, 2014).

En cuanto al financiamiento, se observa cierta desconfianza por parte de los miembros de la Asociación Gremial entrevistada (Asociación de funcionarios Pro JUNJI) en relación al formato de entrega de los mismos:

Fragmento 5. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“el gran problema del voucher, uno sabe lo que entra pero no sabe cómo sale! Entonces para resguardar el derecho superior de los niños, tratamos que tengan el mismo material didáctico, pero nunca se logra porque ellos gastan en otras cosas los recursos y no directamente en lo que la JUNJI espera que sea, y eso implica que también la diferencia de sueldos, en el personal, es completamente diferente”.

En cuanto a diferencias entre JUNJI de administración directa y Vía Transferencia de Fondos, un diagnóstico común a los actores consultados son las diferencias en cuanto a condiciones laborales en general y en relación a las remuneraciones. Si bien existe una relación vía convenio entre JUNJI y la institución administradora, los trabajadores dependen de dicha Corporación de derecho privado, deslindándose de la responsabilidad de tal por parte de JUNJI, tal como se muestra en el dictamen sucedido en Puerto Montt (Dictamen N°76866, 2014) a propósito de un conflicto laboral, donde se determina que los trabajadores de Jardines Infantiles financiados vía transferencia de fondos sólo pueden recibir beneficios que se ajusten al concepto de remuneración contenido en el Código del Trabajo, en tanto los trabajadores de las Corporaciones tienen una relación de dependencia con dichas entidades y no con la JUNJI.¹⁰

“Los nuestros y ellos”

Uno de los aspectos más interesantes del análisis se asocia a que los jardines VTF no son considerados parte de la Institución, sino sólo como un apéndice asociado a aspectos financieros:

Fragmento 6. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Es que son un mundo aparte, no, no se conciben como lo mismo, no son empleados de nosotros, no son funcionarios nuestros, son funcionarios de las municipalidades, de los terceros, o de las entidades sin fines de lucro. Del hogar de cristo, etc.”

Siendo la eliminación de la supervisión expresión de aquello:

Fragmento 7. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

¹⁰ Véase dictamen en: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/DetalleDictamen?OpenForm&numero=76866&ano=14>.

“Cuando recién empezamos, para nosotros desde el punto de vista técnico los VTF eran entre comillas “nuestros”, porque nosotros les entregábamos supervisión, fuera de la fiscalización, asesoría, capacitaciones, etc. Cuando vino la administración anterior, la administración de Piñera, ahí se hizo una diferencia y se dijo no. Por algo se le pasa a terceros y ahí hay que mirarlos desde el punto de vista económico, neoliberal y ahí dijeron no, si le pasan la plata a ellos es para que ellos administren y se les pasen y nosotros solamente vamos a fiscalizar, que es lo que manda la constitución, y se hizo eso y ahí fue, bueno fue bastante atroz porque por un lado, sucedieron muchas cosas y yo no sé en qué momento pero nosotros nos damos cuenta que al no haber supervisión, no hubo inducción por ejemplo para los funcionarios de las corporaciones. Iban por su cuenta, con orientaciones como ellos...y la verdad de las cosas empezamos a ver como en algunos casos, de una educación de calidad o de lo que se concibe como educación parvularia es distinto en cada lugar y cada institución y ahí tenemos de la A a la Z. Se mantenía la fiscalización, pero perdían un poco el control respecto de la calidad que se estaba entregando”

En cuanto a la fiscalización, de acuerdo a los actores entrevistados (JUNJI, VTF, Colegio de párvulos), a nivel financiero ésta es realizada de forma rigurosa y precisa, compartiéndose el resto de los ítems (pedagógicos y administrativos) con aquellos establecimientos administrados directamente por JUNJI:

Fragmento 8. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“Los VTF se fiscalizan de la misma manera y tienen que cumplir con los mismos principios educativos, se trabaja con las bases curriculares y de alguna manera enfatizan los ocho principios educativos que tienen que ver con el derecho al juego, al bienestar, que están basados en el fondo en los derechos del niño”.

Fragmento 9. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“A los jardines VTF se les pide que te muestren la factura de los elementos comprados por los recursos y el fiscalizador o el de ahora que se llama control normativo, uno pide que abran las bodegas y uno revisa los registros donde están los usos de los materiales y las coberturas, tú tienes que fijarte en las condiciones de iluminación, si hay o no personal, bueno todo”.

Articulación de la red

Se observan diferencias en la inclusión de los jardines VTF a las redes comunales, debido a diversos factores, por un lado, por no considerarlos un actor relevante por

parte de los administradores municipales, especialmente asociado a la definición del PADEM o en las actividades relacionadas a la gestión de la oferta educativa.

Otra característica que surge es la distinta valoración de los VTF dependiendo si éstos son dependientes de un municipio o de una corporación de derecho privado, en dicho caso, la articulación de la red depende de la capacidad de gestión de la institución o de la activación de la red comunal de infancia de cada comuna.

b. Percepciones en torno a las modalidades alternativas

Inicio de las modalidades alternativas

En los inicios de la institución, las modalidades alternativas se asocian a satisfacer las necesidades nutricionales de los niños, así como con la incorporación de la mujer al trabajo (Ley N° 17.301, 1970):

Fragmento 10. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

<i>“Durante el periodo de la dictadura militar se crearon los centros de estimulación del lenguaje que eran instituciones más pequeñas que los jardines tradicionales, atendidos por técnicos y no por educadoras, que dan cabida a la gran demanda que hubo en la época debido al contexto de crisis económica que se vivía.</i> ”

Fragmento 11. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles
--

<i>“La situación era muy precaria por el momento económico del país (...) el componente alimentario era central frente a los grandes niveles de desnutrición que se enfrentaban”.</i>

Los años noventa, junto a la vuelta a la democracia, marcaron un hito en las modalidades alternativas, particularmente asociado a brindar un mayor componente pedagógico a su desarrollo.

Fragmento 12. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles
--

<i>“Se transforman y se les da un carácter más pedagógico bajando la cantidad de niños que se atendían en cada sala, poniendo límites a la cantidad de niños y con un enfoque que se llaman jardines familiares, en la época, en los 90, se conciben como una modalidad comunitaria porque se desarrollan en unos terrenos cedidos por la comunidad”.</i>

Entrados los años dos mil, se instalan los jardines étnicos con mayor fuerza, con la

singularidad de escoger a una persona que hablara la lengua de la comunidad para que atendiera a los niños y niñas con un sentido de apropiación, independiente de que contara o no con un título de técnico parvularia. Durante la misma época se crean los jardines a distancia:

Fragmento 13. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Fue un programa bastante lindo que lo crearon en la doce región, lo inventó su directora regional que observó que su realidad local habían muchos niños hijos de estancieros que quedan muy aislados en el invierno, y se hizo porque la radio era el vehículo que mantenía a toda esa gente y toda esa familia que estaba muy aislada, lo mantenía en comunicación, con el resto del mundo (...) era un programa que se hacía una vez a la semana, se hizo una encuesta a cuál es el mejor horario y se hizo un programita. Y se le entregaban unas guías a las familias y las familias trabajan sobre eso y una educadora que las visita, una cantidad de veces en el año”.

Otra de las iniciativas alternativas que se destaca es la sala cuna en el hogar:

Fragmento 14. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Se buscaba algún lugar, que pudiese ser una sala del mismo jardín y las mamás que tenían a sus hijos chiquititos y que no podían llevar a sus hijos por distintos motivos, tenían reunión, bueno había toda una metodología, se llevaban un librito para la casa y tenían reuniones con una educadora donde ella trabajaba los temas de educación con los niños pequeños”.

Es interesante notar que varias de las modalidades que se desarrollaron durante los años noventa y a inicios de los dos mil no tuvieron continuidad y estaban asociadas principalmente a la necesidad de ampliar la cobertura, aún sin el aumento de recursos:

Fragmento 15. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Hay que pensar en el tiempo, que no teníamos tiempo para seguir ampliando, y con la plata que teníamos y con un poquito más que nos entregaba hacienda, no había plata para construir y teníamos que ver como [...] hacíamos para ampliar cobertura sin plata, entonces es muy importante la alimentación, aun cuando en los noventa, bueno si, todavía teníamos algunos niños desnutridos”.

Una de las iniciativas desarrolladas en dicha época y que ya no existe, fue la modalidad patio abierto:

Fragmento 16. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Patio Abierto, había mucha demanda por educación parvularia, no había donde poner más niños y se empieza a ocupar los sábados en la tarde, se empiezan a ocupar los patios de los jardines que quedaban desocupados, y se creaba un programa que era atendido por educadora de párvulo y jóvenes monitores que eran chiquillos de los colegios, en las tardes, les hacía una reunión en la semana en las tardes y preparan materiales para los niños sábado y se les daba una colación fría y esto se murió por la jornada escolar completa porque ya no teníamos más monitores”.

Las modalidades alternativas con la inyección de recursos

Desde mediados de los dos mil se comienza un nuevo proceso de inyección de recursos a la educación inicial, de la mano del aumento de los requerimientos de crecimiento de cobertura que se inician con el primer gobierno de Michelle Bachelet. Una de las modalidades a las que se les dio inicio fue el Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (en adelante PMI). Cabe destacar que en dicha modalidad los ejecutores administran los fondos y responden por el buen uso de los recursos, siendo estos elegidos por la comunidad a cargo del proyecto, quienes reciben capacitación de los equipos profesionales (JUNJI, s/f).

A raíz del programa, desde JUNJI plantean:

Fragmento 17. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“También un poco con el tema de ampliación de cobertura, probablemente las razones de ampliación de cobertura fueron más o menos los mismos, ya sea por distintas razones, geográficas o familiares porque no quieren mandarlos muy chicos al jardín, porque queda muy lejos y porque no hay oferta disponible, acceden a este tipo de atención que están centrados muchas veces en la acción comunitaria”.

Si bien los recursos provienen del Ministerio de Desarrollo Social, la iniciativa del PMI viene dada desde el Ministerio de Educación:

Fragmento 18. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Quien lo crea y quien concibe todo esto son personas del MINEDUC y también del trabajo más comunitario y llegan las dos funciones del ministerio de educación y llegan a la JUNJI (...) Hacienda dice que estas platas se pasan desde MIDEPLAN pero para que los atienda JUNJI, que la plata entre desde MIDEPLAN”.

pero quien ejecuta es JUNJI”.

Tal como se ha mencionado anteriormente, tanto el PMI como el CECI surgen debido a un aumento sostenido de recursos asignados por parte del Estado y la necesidad de aumentar la cobertura:

Fragmento 19. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Y a nosotros de un momento a otro nos llegó un montón de plata y nos pasan no sé cuántos millones de pesos, que no teníamos ninguna capacidad de ejecutar, nos llega de un zuácate, realmente fue....no podíamos decir que no tampoco y fueron muchos millones y a nosotros nos llegó como una avalancha esa plata (...) se crean esos programas que son absolutamente comunitarios, tienen otra filosofía, son programas de frentón alternativos”.

Para los programas educativos para la familia, en la mayoría de las ocasiones JUNJI debe solicitar el apoyo de la municipalidad, tal como se plantea en el siguiente extracto de entrevista:

Fragmento 20. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“JUNJI instala, habita, provee la alimentación, provee el personal, pero estas personas como no pueden estar solas frente al grupo muchas veces la municipalidad les agrega un agente educativo que se llama que apoya la labor de técnico en este nivel, porque imagínate, no podría multiplicarse más todavía, entonces vienen apoyos desde el municipio, eso en relación a los alternativos que son usualmente una sala que tiene su servicio de alimentación, su servicio higiénico, más una sala donde los niños realizan sus actividades varias”.

En ocasiones la colaboración con el municipio o de la comunidad viene dada por la entrega en comodato de infraestructura:

Fragmento 21. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“A veces la municipalidad se los entrega a la JUNJI y la JUNJI los habilita , y responde por ellos pero también hay espacios municipales o de la junta de vecinos que ellos acceden a entregar un espacio para atender niños y niñas y eso se habilita, se entrega el material para que los niños asistan y en general son de esa comunidad bien cercana ahí, que no tienen otra opción de ir a un jardín infantil porque están muy lejos, pero tienen también un apoyo pedagógico significativo y material didáctico, y aquellos recursos que son necesarios para hacerlo de buena forma”.

En cuanto al financiamiento, existen dificultades en la asignación y la rendición de éste, debido precisamente a las formas no tradicionales de provisión del servicio. En este sentido, una de las preocupaciones centrales es alcanzar un buen balance entre las orientaciones de los programas y el cumplimiento de los estándares de calidad de la institución, lo que se complejiza mayormente al trabajar las iniciativas en conjunto con otros entes gubernamentales:

Fragmento 22. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Nosotros tratamos de rescatar y fortalecer lo pedagógico. Que no haya ahí un vacío entonces. Pero también es complejo porque nosotros tenemos que rendir al MDS, esa plata que viene para esos programas, que nosotros usamos acá y que también se la pasamos a región, es súper, muy complejo, nuestras compañeras sufren con eso porque esas platas se les entrega a las comunidades para que las ejecuten, pero no puede ser cualquier cosa y tenemos que cuidar muy bien que las platas vayan para lo que dice el programa que tiene que ser usado. Y esa es otra más y aquí hay que ser contador y hay otro equipo que revisa esas platas”.

En relación a la calidad de los programas ofrecidos, se plantea que *“Las modalidades alternativas no todas son de calidades similares”* (entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia). Desde la Subsecretaría se plantea que debería existir un estándar y una articulación entre los distintos programas. En un sentido similar se afirma, desde la JUNJI, que:

Fragmento 23. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Nosotros teníamos el programa 1 que son los jardines clásicos y el programa 2 que son los jardines alternativos, que son distintos, que son más baratos, que tienen otro presupuesto y que son un dolor de cabeza para nosotros porque la calidad es distinta porque hay menos recursos. Menos recursos en material didáctico, no están atendidos por un profesional sino por técnicas, pero se le entregan mucho material y guías porque son técnicas, y se dedican a hacer mucha capacitación”.

En específico, se plantea como un asunto relevante para alcanzar la calidad, las condiciones de la infraestructura donde se desarrollan los programas:

Fragmento 24. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“A veces no son los más aptos o ver la posibilidad de crear un jardín clásico para que puedan asistir todos los niños. Las juntas de vecino o lugares sin las condiciones idóneas”

Fragmento 25. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Cualquiera, cualquiera, centro de madre, los vilipendiados centros de madres, si había algún club de bomberos y funcionaba de lunes a viernes ahí y las exigencias eran mínimas pero sí que hubiera agua, que hubiera agua disponible solo para los niños, cosas así. Como cosas de ese tipo, una cocina con agua potable y formalmente, va asistido por una técnica más el apoyo de una familia que pueda venir a apoyarse”

Otro aspecto que se asocia al cuestionamiento de la calidad en las modalidades alternativas es la inexistencia de una educadora que desarrolle la labor:

Fragmento 26. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“En cambio los jardines alternativos es una técnico en educación parvularia que se dedica a hacer todas las labores que se dedica la educadora y el equipo, las hace ella en ese jardín alternativo, o sea, vigila el tema alimentario, la documentación administrativa, planifica, hace todas las funciones que hacen las educadoras en un jardín clásico”

Fragmento 27. Entrevistado Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“Ella es supervisada ocasionalmente por una educadora que tiene ciertos centros que va a supervisar o por los supervisores territoriales que están establecidos en el área donde está ubicado y esos equipos son los que asesoran y orientan y apoyan las labores de esos jardines infantiles”.

Las modalidades alternativas existentes en JUNJI tensionan al enfoque de derechos en tanto, permiten efectivamente mejorar el acceso de poblaciones que no puede asistir a las modalidades tradicionales, bien por condicionantes geográficas o barreras culturales. A su vez, facilitan el trabajo con las familias, por medio de la educación de éstas en varios de los programas que ofrecen (CASH o PMI). No obstante lo anterior, la necesidad de aumento de cobertura, sumado a la presencia de modalidades sin un eje pedagógico claro, repercuten en la presencia de niveles de calidad disímiles de acuerdo a la percepción de los actores consultados.

Sumado a lo anterior, los entornos de aprendizaje no son siempre los idóneos en aquellas modalidades en que tienen que adaptarse a las infraestructuras disponibles (juntas de vecino, locales municipales, etc.), ni tampoco en cuanto al

entramado de responsabilidades entre las técnicas responsables de su ejecución y la supervisión pedagógica, siendo la asignación de los recursos un factor determinante.

Considerando aquellos programas en que colaboran JUNJI y el Ministerio de Desarrollo Social para su ejercicio, se hace patente la necesidad de abordar integralmente la infancia por medio de iniciativas intersectoriales, a este respecto, es preciso elaborar investigaciones que ahonden en las fortalezas de dichas iniciativas y cómo potenciar la calidad dentro de éstas.

6.2 Fundación Integra

a. Inicios y operación de la Fundación

Los inicios de Integra se asocian a la Fundación de Ayuda a la Comunidad (FUNACO), institución que tenía por objetivo coordinar a los organismos de voluntariado a cargo de comedores y hogares para hijos de familias de escasos recursos durante los años setenta:

Fragmento 28. Entrevista Fundación Integra
--

<i>“Eran comedores abiertos donde llegaban muchos niños en busca de alimentación y cuidado. Idea de Lucía Hiriart (...) sin un trabajo pedagógico, sólo se trataba de atención asistencial. Y durante un periodo prolongado fue atendido por personal del Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH)”.</i>
--

Este programa fue creado durante la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, precisamente en medio de la crisis económica que atravesaba el país en el año 1982.

Fragmento 29. Entrevista Fundación Integra
--

<i>“Luego los comedores pasan a ser una fundación de ayuda a la comunidad presidida por la señora Lucía Hiriart y se forman los comedores abiertos que se pasaron a constituir como la asociación de ayuda a la comunidad donde el rango de los niños era bastante amplio y seguía manteniendo su carácter asistencial”.</i>
--

Durante los años noventa, la Fundación Integra pasa a conformar una figura legal asociada al área de instituciones sin fines de lucro con el apoyo de UNICEF, desarrollando un programa educativo con una incipiente profesionalización por sobre la labor enfocada en los voluntariados, donde los comedores abiertos dan

paso a centros abiertos y los hogares de menores fueron traspasados a otros organismos (Fundación Integra, 2013b).

Fragmento 30. Entrevista Fundación Integra

“Con la democracia la Fundación pasa a constituirse como una entidad de carácter educativo y eso significa un cambio radical en términos del énfasis y se pasa a llamar Fundación Educacional para el Desarrollo Integral del Menor y se incorpora en al distintas regiones y territorios. Esto ocurre el año 89, entonces Integra modifica todos sus estatutos desde la conformación que tiene, desde las personas que empiezan a trabajar y se empiezan a contratar. No sólo de las oficinas regionales y centrales sino también de los jardines infantiles. Ahí recién empiezan a aparecer las educadoras de párvulo como las directoras de los jardines”.

Durante la década del dos mil, los centros abiertos pasaron a convertirse en jardines infantiles bajo la supervisión del Ministerio de Educación, siendo Fundación Integra una institución que forma parte del Sistema de Protección Integral de la Infancia Chile Crece Contigo y aumentando en gran medida su cobertura en salas cunas (Fundación Integra, 2013a)

De acuerdo a la propia Fundación Integra, durante la última década, su acento ha estado puesto en aumentar los niveles de calidad por medio de mejorar la relación con las familias, el incremento de profesionales y la mejora de los espacios educativos (Fundación Integra, 2013a).

Consecuencias de la figura legal

Fundación Integra es una persona jurídica de derecho privado. Su administración es ejercida por un Consejo Nacional ad honorem y una Dirección Ejecutiva en el nivel central. El Consejo Nacional es presidido por la Primera Dama o un representante escogido por la Presidencia (Fundación Integra, 2013b). El carácter de Fundación sin ánimo de lucro viene dado por ser una persona jurídica que tiene por objeto la afectación de bienes a un fin determinado de interés general. (Ley N° 20. 500, 2011). Se trata entonces, de una reunión de bienes y no de personas como es en el caso de las Corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, aun cuando ambas comparten la no persecución de ganancias.

El Consejo está presidido por la Primera Dama, siendo parte de sus atribuciones aprobar la organización, políticas y normas generales de funcionamiento, así como presupuesto, balances y memorias de la fundación (Fundación Integra, 2013b).

Fragmento 31. Entrevista Fundación Integra

“Hemos seguido los lineamientos desde el gobierno de turno, pero no es cualquier lineamiento el de nosotros, nosotros tenemos estatutos y estamos enmarcado en una institución privada, de derecho privado pero nuestro foco es la educación de párvulo [...] Entonces ahí las políticas públicas, hoy día, una de las políticas pública es el aumento de cobertura en párvulo, eso nos queda súper bien a nosotros”.

Uno de los aspectos que se releva de manera central en relación al carácter de la Fundación Integra, es la importancia otorgada a la Presidencia en los cambios y acentos que se le asignan, así como la tensión que se genera con el Ministerio de Educación, quien es el ente encargado de asignar los recursos.

Fragmento 32. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“¿Quién es el jefe de la Fundación Integra?, la primera dama o la persona que ponga la presidenta, pero ¿quién le pasa las lucas? El MINEDUC. Ese juego institucional es bien complicado porque cuando todo fluye y todo apunta para un mismo lado no hay ningún problema, pero cuando no, es complicado, depende de quienes estén a cargo. Y eso es estructural, eso por diseño es complicado, no tiene que ver con la gente que está ni quienes asumen los cargos, es un diseño que tiene esa debilidad”.

Integra ostenta una mayor flexibilidad debido a su figura legal, aun cuando cuenta con un financiamiento principalmente público:

Fragmento 33. Entrevista Fundación Integra

“Integra es una fundación de derecho privado pero el 98% de los recursos que recibe son públicos, entonces es una mezcla ahí, por el hecho de ser fundación puede hacer muchas más cosas que las que hace la JUNJI (...) nuestra figura es bien rara, es súper raro porque [...] tenemos harta flexibilidad y libertad en función de lo que te decía, de tomar estas decisiones y líneas de acción (...) nosotros tenemos que ajustarnos menos a todos estos protocolos de los organismos públicos, sí?”.

Fragmento 34. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“Integra funciona bajo lógicas distintas y ahí es cuando te das cuenta [...] que es una fundación privada pues. Tiene mayor flexibilidad para armar y desarmar sus estructuras internas, se enfoca mucho más al logro, pa´ mí esto es negativo, pero para otros es positivo, por ejemplo para poder invertir en nuevos jardines en

construcciones nuevas, la fundación integra establece protocolos súper estrictos pero a nivel interno, ellos los establecen”.

Una de las consecuencias más importantes que trae consigo la figura legal de Integra es la dependencia de sus trabajadores. Por su configuración privada, sus trabajadores están regidos bajo el Código del Trabajo, donde la Contraloría no tiene atribuciones para interpretarlo, siendo los tribunales laborales y de letras los responsables de dicho cometido.

Financiamiento y fiscalización

Es entonces el financiamiento de Integra lo que lo deja en una posición intermedia entre una entidad privada y pública. Integra cuenta con un convenio con el Ministerio de Educación, definiendo la entrega, el uso y la rendición con que cuenta la ejecución de los mismos, así como la cantidad de niños que atenderá por cada nivel y modalidad. El acto administrativo que apruebe el convenio es visado por la Dirección de Presupuestos (Senado de la República de Chile, 2016). Por lo tanto, si bien la figura legal con que cuentan les permite mayor grado de flexibilidad, son fiscalizados de forma permanente por parte de Mineduc y Contraloría.

Fragmento 35. Entrevista Fundación Integra

“Nosotros funcionamos como una organización de derecho privado que tiene ciertas características, el punto es que, por la dimensión, por las características, por el origen, nosotros trabajamos con fondos públicos y [...] debemos ser auditados como cualquier institución que trabaja con fondos públicos, entonces MINEDUC por una parte y Contraloría por otra parte...todos los años el financiamiento se negocia en el congreso. Si el congreso no nos aprueba el presupuesto entonces eso no permite planificar lo que se va a hacer”.

Dentro de los criterios de focalización que se definen para el financiamiento, se establece dar acceso preferente a niños en edad preescolar beneficiarios de la Ley N° 20.595 (2012) asociada al Ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer y el Sistema Chile Solidario. Posteriormente a la definición del presupuesto, se envía a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, informando a dicha comisión semestralmente, el grado de avance en el cumplimiento de las metas. Otro mecanismo de control se asocia al envío semestral de información asociada al convenio a la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional, a las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado (Senado de la República de Chile, 2016).

En cuanto a las posibles donaciones recibidas desde el ámbito privado, de acuerdo a entrevista realizada a Fundación Integra, éstas no son usualmente en dinero, sino más bien en la reconstrucción de jardines, intervenciones de huertos urbanos por medio de la Fundación Mi Parque, etc. Esta se corresponde con afirmar que la mayoría de su financiamiento es público.

Ampliación de la cobertura

Uno de los espacios donde se generan diferencias es en la ampliación de cobertura, donde los mecanismos burocráticos son menores en Integra en relación a JUNJI, lo que les permite ampliar matrícula con mayor rapidez:

Fragmento 36. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“Si Integra tiene que construir un jardín compra un terreno y lo construye, en un mes o dos meses, no sé. En cambio, la JUNJI primero tiene que ir, buscar el terreno, llegar a acuerdo y todo eso se hace mediante las compras públicas y eso implica que hay que presentar distintos presupuestos y un proyecto supervisado por la seremías, por los...se me fue la palabra, aparte de todo el equipo JUNJI que está trabajando en el proyecto y todo lo demás”.

A este respecto, el aumento de cobertura de Integra ha tenido un enorme crecimiento desde los años noventa, siendo el apoyo del gobierno de Bachelet trascendental en este sentido:

Fragmento 37. Entrevista Fundación Integra

“El primer gobierno de Michelle Bachelet aparece como bien trascendental en el aumento de la cobertura porque ahí se aumenta la cobertura de las salas cunas, entonces nuestro crecimiento fue enorme. Nosotros teníamos muy pocas en esta mitad de la región metropolitana que corresponde a la zona norponiente, nosotros de 22 salas cunas pasamos a 66 en un año, niveles de salas cunas, grupos de salas cunas. Y fue súper vertiginoso en un momento porque se quiso dar cobertura justamente a los niños en esa edad y con eso contribuir a la atención de los niños, a que la mamá trabajara [...]”

b. Percepciones sobre la provisión de administración delegada

En cuanto a las instituciones de administración delegada, la subvención es calculada por asistencia. El contrato es realizado a través de convenios de administración delegada con organizaciones que atienden niños en situación de pobreza y vulnerabilidad (Mineduc, 2013). Las instituciones deben ser un municipio, congregación o cualquier entidad sin fines de lucro.

Los recursos son asignados para la alimentación de los niños, material didáctico y un porcentaje que contribuye a la cancelación de los sueldos, pero la mantención del recinto o cualquier otro beneficio es la entidad provisor que tiene la responsabilidad de captar los recursos.

Fragmento 38. Entrevista Fundación Integra

“Ahora si ellos amplían en infraestructura, construyen una sala más, entran en conversaciones con nosotros como Fundación para ampliar la cobertura porque eso significa que hay que aportar mayor cantidad de recursos pensando en el momento de implementar, que son recursos que nosotros proveemos (...) De hecho nuestro aporte va a los jardines de administración delegada en la alimentación de los niños y el personal, material didáctico que es lo mismo que llega a los jardines de administración directa y una subvención que contribuye a la cancelación de los sueldos, pero la mantención del recinto o cualquier otro beneficio que ellos quisieran tener, otro gasto que no tenga que ver con estos ítems que yo te indico, de todo lo que tiene que ver con infraestructura, etc. eso es del costo de la fundación o de este organismo contraparte. Por lo tanto ellos, son dueños digamos de ver de dónde generan sus recursos”.

c. Percepciones sobre las modalidades alternativas de provisión

Al igual que JUNJI, Fundación Integra cuenta con distintas modalidades de provisión, actuando al interior de otras entidades como casas de acogida, hogares, hospitales, cárceles, etc. También cuenta con otros formatos de provisión como las “Veranadas Pehuenches”, el “Jardín sobre Ruedas”, “Fono Infancia”, etc.

Particularmente, el “jardín sobre ruedas” se trata de una modalidad que permite atender a niños de zonas rurales aisladas del país, donde se dificulta la posibilidad de instalar jardines clásicos (Fundación Integra, 2011). Adicionalmente, el servicio “Fono Infancia”, consiste en un equipo de psicólogos que a través de un servicio telefónico gratuito, confidencial y de cobertura nacional, entrega orientación a niños, padres, apoderados y otros adultos en temas de infancia y familia (Fundación Integra, 2011).

La creación de modalidades alternativas se atribuye a la necesidad de mejorar el acceso a la educación por medio de programas que cuenten con mayor flexibilidad, situación que es facilitada por la figura legal con los define.

En cuanto al resguardo de los derechos del niño, se señala que el acceso es el aspecto que mayormente es atendido por parte de la Fundación, por medio de la ampliación de cobertura y la emergencia de modalidades alternativas de provisión.

En relación a calidad, Integra se rige por las bases curriculares de la educación parvularia dictadas por el Mineduc y sobre éstas la Fundación ha generado su propio currículo. En este marco, la evaluación que se realizaba era a partir de una aplicación cruzada, por medio de un instrumento llamado PLAEP-R (Perfil de logro de aprendizaje en educación parvularia). No obstante desde 2016 se externalizó el servicio por medio de un organismo externo que contrata a los profesionales que lo implementan para que ésta estuviera tuviera mayor legitimidad (Senado de la República de Chile, 2016).

El PLAEP-R entrega un perfil de los logros de aprendizaje, que indica cuánto han aprendido los niños y niñas al final a nivel nacional como regional, específicamente en los tres ámbitos de aprendizaje (Formación Personal y Social, Comunicación y Relación con el Medio Natural y Cultural), dando luces sobre las fortalezas y espacios de mejoramiento vinculados a estos aprendizajes (Fundación Integra, 2016).

6.3 Administración Municipal: el caso de la Municipalidad de Santiago

La comuna de Santiago cuenta con una diversidad amplia de modalidades e instituciones que proveen educación inicial.

De acuerdo a la Municipalidad, existe una sala cuna y jardín infantil que atiende a niños menores de dos años, hijos e hijas de funcionarios, y que depende del departamento de bienestar del municipio. Por otro lado, se presentan todos los establecimientos dependientes JUNJI en sus distintas modalidades: Jardines administrados directamente, modalidades alternativas y, además, jardines VTF. En este capítulo nos detendremos a caracterizar la principal modalidad VTF que se presenta en la comuna, llamada “Comité para la Infancia y la Familia” (en adelante CIF), institución que – como se analizará – goza de autonomía, pero ostenta una fuerte relación con el municipio.

De acuerdo a la Municipalidad de Santiago (2014), JUNJI fiscaliza el cumplimiento de las normas asociadas a infraestructura y seguridad (normas existentes en la

OGUC, planes de emergencia), organizacional y procedimientos (patentes, permisos, recepción final, código sanitario, personal), proceso educativo (proyectos educativos, planes de aula, plan de gestión, material didáctico adecuado, tipo de mobiliario), protocolos de buen trato y familia, higiene y alimentación (normas MINSAL) para todos los establecimientos miembros de la red JUNJI de la comuna. Para el caso de los VTF, se evalúa también la gestión financiera (Municipalidad de Santiago, 2014).

En el caso de las modalidades alternativas, varias de ellas cuentan con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social con supervisión y capacitación de JUNJI, como el programa Conozca a su Hijo (CASH), PMI, talleres asociados al Subsistema de Protección Chile Crece Contigo y Centros Educativos Culturales de Infancia (Municipalidad de Santiago, 2014).

a. Comité para la Infancia y la Familia: Sala cuna y jardín infantil

El Comité para la Infancia y la Familia es una institución privada sin fines de lucro, autónoma y dotada de personalidad jurídica que administra y entrega servicios educacionales, de cuidado y alimentación gratuita a cerca de dos mil niños y niñas que residen en la comuna de Santiago.¹¹ Usualmente la edad en que oscilan estos niños es entre los cero a los cuatro años.

Formada en 1975 bajo la modalidad de comedores abiertos, éstos entregaban alimentación a los niños y niñas de la comuna, sin un enfoque pedagógico y con una fuerte orientación hacia personas de escasos recursos. Con el trascurso de los años se complementó el servicio poniendo énfasis en el ámbito educativo. El año 2005, CIF firmó un convenio de transferencia de fondos con JUNJI que permitió la transferencia de fondos y se comenzó un proyecto pedagógico propiamente tal. JUNJI entrega un aporte mensual en relación a la asistencia diaria de los niños y niñas matriculados en dichos establecimientos (CEPAL, 2016). El modo de postulación fue definida por medio de la ficha de protección social.

Por su parte, la Municipalidad de Santiago aporta la infraestructura para el funcionamiento de los jardines infantiles y salas cuna en comodato, y entrega una subvención municipal que alcanzaba los 883 millones de pesos anuales para el año 2015 (CEPAL, 2015). El CIF cuenta con un total de 380 funcionarios en los jardines y sala cunas y 25 administrativos. Actualmente, administra 21 centros educativos en la comuna (CEPAL, 2016).

¹¹ Véase en: <http://www.cifsantiago.cl/quienes-somos/>

De acuerdo a la entrevista desarrollada, el CIF es una organización dependiente del municipio de Santiago sin fines de lucro. En la cúspide organizacional tiene una gerencia que es elegida por la municipalidad y que varía dependiendo de los cambios de alcaldía, cuenta además con una Unidad de Gestión Pedagógica y la autoridad en el territorio es la directora de los jardines. En un inicio CIF y el Municipio compartían la administración del nivel de transición, pero cuando comenzó la subvención de dichos niveles por medio de la LGE, se fueron eliminando de los jardines (Entrevista Municipio de Santiago).

Si bien el CIF es una institución autónoma, tiene una fuerte relación con la Municipalidad de Santiago debido al financiamiento que recibe. De acuerdo a la página de la Municipalidad de Santiago, el CIF es considerado una institución asociada al municipio¹², no obstante la autonomía que tiene desde el punto de vista legal. La propia campaña de donaciones que se genera para el CIF está enlazada con la página de la municipalidad¹³.

Tal como se mencionó anteriormente, la entidad rectora del CIF es JUNJI en tanto define las bases curriculares sobre las cuales elabora sus adecuaciones. Existe un Proyecto Educativo Institucional (en adelante PEI) para todos los establecimientos del CIF que otorga los lineamientos y orientaciones generales de política. Sobre este PEI referencial, los equipos de educadoras elaboran un proyecto propio con orientaciones específicas, de acuerdo a los objetivos e intereses de cada establecimiento (familia, participación, pertinencia cultural y nacionalidad).

El propio CIF plantea que su programa está formulado de y para los niños, con un fuerte desarrollo integral para la vida (Comité para la Infancia y la Familia, 2016). Se plantean tres pilares curriculares: 1. El derecho del niño y la niña a una educación oportuna desde que nace: favoreciendo un desarrollo potenciador desde el Nivel Sala Cuna. 2. Una visión del niño y niña como sujeto de desarrollo y aprendizaje: Considerando su singularidad, ritmo, estilo de aprendizaje, fortalezas y necesidades. 3. El reconocimiento de los niños y niñas como participantes de un contexto histórico cultural: Rescatando los distintos espacios de su entorno más significativo para favorecer aprendizajes en ellos (Comité para la Infancia y la Familia, 2016).

Una de las dificultades que se identifica desde la municipalidad de Santiago es que la inversión de JUNJI en infraestructura actualmente está detenida, aun cuando existen requerimientos urgentes (Municipalidad de Santiago, 2014). Hoy en día se

¹² Véase en: <http://www.municipalidaddesantiago.cl/instituciones-asociadas/>

¹³ Véase en: <http://www.munistgo.cl/tag/padrinos-cif/> es convocada por el Municipio en virtud de favorecer al CIF

encuentra en curso una campaña para implementar diez nuevos establecimientos y así ampliar la cobertura. El plan significa una inversión de \$10 mil millones de pesos, financiados por la Fundación Integra y la JUNJI y son parte de la meta presidencial para disminuir la brecha de atención inicial. En total, se aumentará la cobertura en cerca de 1.200 niñas y niños, entre los años 2017 y 2018¹⁴. Llama la atención que para dichos fines la figura que se presenta es de colaboración entre JUNJI e Integra en términos de financiamiento, para que la administración de los establecimientos finalmente recaiga en el CIF.

Es importante mencionar el rol de los padres en la institucionalidad que emerge a partir de la relación entre el municipio y el CIF. De acuerdo a la Municipalidad de Santiago (2014) existen restricciones cuando los centros de padres no están constituidos legalmente pues no pueden postular a proyectos. Por lo anterior, en los últimos años se ha solicitado a DIDECO que colabore con la creación y/o formalización de Centros de Padres, con el objeto de establecer canales formales de comunicación, participación y postulación a fondos públicos (Municipalidad de Santiago, 2014). También se ha gestionado el apoyo de empresas como SODIMAC o LIDER, a través de procesos de RSE (Municipalidad de Santiago, 2014).

Un antecedente que enmarca dichas necesidades es que la seguridad de los establecimientos del CIF es muy inferior en desempeño a los establecimientos DEM, debido a que los jardines infantiles y salas cuna se localizan en infraestructura que, en la mayoría de los casos, ha sido adaptada para estos efectos y está emplazada en sectores inadecuados, impidiendo un mejor desempeño (Municipalidad de Santiago, 2014).

En cuanto al enfoque de derechos, el CIF plantea dentro de su misión y objetivos estratégicos un trabajo en torno a la garantía de derechos, particularmente asociado a la diversidad cultural producto de la reciente ola inmigrante que ha llegado al territorio que enmarca la comuna. En particular, no se logra conocer en mayor medida la perspectiva de los actores del CIF debido a que no fue posible concretar la entrevista y sólo se logró conocer las percepciones del CIF de la coordinadora de educación parvularia de la Municipalidad de Santiago.

b. Administración Municipal del nivel Transición por medio del DEM

¹⁴ Véase en: <http://www.munistgo.cl/tag/padrinos-cif/>

Tal como se ha mencionado anteriormente, la institucionalidad para el segundo ciclo de educación parvularia (niño de 4 a 6 años) es ofertada por el DEM y los establecimientos particulares subvencionados. El MINEDUC es responsable del diseño de la política y el currículum, la normativa legal y la fiscalización, además de administrar los recursos (subvención por alumno) (Municipalidad de Santiago, 2014).

Cabe recordar que el MINEDUC debe asegurar el acceso gratuito y universal a los niveles de transición 1 y 2, lo que se lleva a cabo, principalmente, a través de la subvención escolar. Tanto los establecimientos municipales como privados pueden recibir una subvención por alumno, pero deben cumplir con ciertos requisitos como el Reconocimiento Oficial del Estado, además de otros que impone la Ley de subvenciones (Ley N° 19.662, 1998). Estos niveles pueden también optar a la SEP para alumnos vulnerables (Municipalidad de Santiago, 2014). Específicamente, el Departamento de Educación Parvularia del MINEDUC es el responsable de financiar, vía subvención, los establecimientos municipales y particulares que imparten educación parvularia gratuita en prekínder y kínder (Municipalidad de Santiago, 2014).

En relación a las características del municipio, la Municipalidad de Santiago es una corporación autónoma de derecho público, constituida por el Alcalde y por el concejo, a los que corresponden las obligaciones y atribuciones que determina la Ley Orgánica. El concejo establece las normas para su funcionamiento en un reglamento interno. La municipalidad cuenta con un concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, de carácter consultivo. Su integración, organización, competencia y funcionamientos son determinados por el reglamento respectivo. El alcalde, en su calidad de máxima autoridad de la Municipalidad, ejerce su dirección, administración y supervigilancia de su funcionamiento. La dirección de Educación se encuentra en el nivel de Servicios Traspasados junto a la dirección de salud (Municipalidad de Santiago, 2013)

Fragmento 39. Entrevista Municipalidad de Santiago

*“La municipalidad administra los niveles de transición insertos al interior de los establecimientos educativos, son 70 educadoras, son 70 cursos en total, por medio de una coordinadora de educación inicial. **Son 22 que tienen párvulo.** Un liceo de NT1 a cuarto medio, una escuela solamente de párvulo, que tiene sala cuna y la escuela de párvulo tiene NT1 y NT2”.*

El Departamento de Educación Municipal (DEM) administra establecimientos educativos por medio de la provisión de recursos humanos, financieros y materiales, al tiempo que se responsabiliza de las normas pedagógicas y de bajar los

programas de Mineduc (Aedo, 2010). Cabe mencionar que los empleados de la DEM están sujetos a la legislación asociada al estatuto administrativo, contando a su vez con escasa autonomía financiera. Los recursos provistos por el MINEDUC asociados a la subvención son traspasados al Departamento de Administración y Finanzas de la Municipalidad, determinando las partidas de gastos del departamento (Aedo, 2010).

En relación a aspectos curriculares, en la municipalidad de Santiago cuentan con un Proyecto Educativo Institucional único para cada establecimiento, sin distinción entre niveles. Los objetivos, lineamientos y orientaciones son muy diversos, pero mantienen como hilo conductor una estructura valórica y de principios educacionales que se proponen transferir a los niños, como integración (no exclusión), respeto, autodeterminación, diversidad, sentido de comunidad y tolerancia, crítica y autonomía, conciencia ambiental, vida saludable, género, interculturalidad, pertinencia y capital cultural. Estos principios son similares a los elaborados por el CIF, por lo que responden a lineamientos acordes con los principios promovidos por la municipalidad (Municipalidad de Santiago, 2014).

De hecho, tanto en el CIF como en el DEM existe un fuerte posicionamiento del enfoque de derechos como temática central a incluir en el currículum escolar, siendo además un aspecto novedoso de sus prácticas históricas:

Fragmento 41. Entrevista Municipalidad de Santiago

“Vimos la necesidad, la coordinación de párvulos en este caso yo, de establecer ciertos protocolos, y alineándome, revisando la página de convivencia escolar, empezamos a ver que teníamos que tener cierto protocolo en el manual de convivencia y generalmente se tenía de básica hacia arriba, entonces empezamos a instaurar la elaboración de protocolo, porque en párvulo como te decía anteriormente, se invisibiliza”.

Es importante realizar una mención a los colegios particulares subvencionados. Dicho sector presenta en su interior una gran heterogeneidad: en primer lugar, existen colegios religiosos y laicos, los que pueden o no tener fines de lucro. Los que tienen fines de lucro funcionan como una empresa, generando utilidades que son repartidas entre los propietarios. A esta categoría pertenecían la mayor parte de los colegios privados subvencionados hasta la entrada en vigencia de la nueva ley de inclusión, que sanciona el lucro a partir del año 2016 (Mineduc, 2015). Dentro de los establecimientos sin fin de lucro se ubican colegios dependientes de fundaciones y corporaciones privadas. Tanto en los colegios con fines de lucro como en los sin fin de lucro, los sostenedores pueden tener a su cargo más de un establecimiento educacional (Aedo, 2010).

Articulación en red

En cuanto a la articulación de la red comunal, se plantea que ésta no opera de forma continua y más bien responde a las voluntades de los actores. Específicamente, no existe relación establecida entre el CIF y la Municipalidad en cuanto a aspectos curriculares o de ajustes entre la oferta y demanda, donde muchas veces las escuelas no pueden absorber la demanda. Tampoco en el caso de aquellos establecimientos particulares subvencionados que se encuentran en la comuna.

Fragmento 40. Entrevista Municipalidad de Santiago

“Lamentablemente el articulado lo tenemos al debe, yo hablé con la coordinadora pedagógica del CIF, quedamos en algún momento juntarnos, pero ha sido un poco imposible y a lo largo de la historia aquí ha sido siempre así. El comité por un lado y nosotros por el otro lado. Como tú misma decías viendo los programas del ministerio, es una cosa que tenemos al debe como coordinación, tanto ellos como nosotros.

6.4 Corporación Municipal: el caso de la Corporación Municipal de Peñalolén

Similar a la situación descrita en Santiago, en Peñalolén la educación inicial es administrada por una serie de organismos que usualmente no tienen coordinación entre sí. Por un lado, se encuentran las ofertas dependientes de JUNJI o Fundación Integra que atienden a niños de entre 0 a 4 años por medio de las modalidades directas o delegadas. Dentro de éstos se encuentra la Fundación Cristo Joven que será analizada en mayor profundidad en el capítulo siguiente. Para los niveles de transición 1 y 2, la provisión descansa en la Corporación de Educación de la Municipalidad de Peñalolén, siendo una figura administrativa distinta al DEM de la comuna de Santiago.

a. Especificidades de las Corporaciones de Derecho Privado

De acuerdo a Aedo (2010), las Corporaciones Municipales de derecho privado se constituyeron como corporaciones de educación, salud y desarrollo social, teniendo a su cargo la administración de las escuelas, los consultorios de atención primaria de salud, los hogares de menores y los centros abiertos. Se trata por tanto de entidades jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro y con personalidad jurídica propia. Se rigen por un estatuto propio y su administración depende de un Directorio que es presidido por el Alcalde (Aedo, 2010).

Específicamente, en Peñalolén la Corporación Municipal de Desarrollo Social tiene como objetivo la administración de la educación y salud en el territorio jurisdiccional

de Peñalolén (Municipalidad de Peñalolén, 2016). En términos administrativos, el manejo directo de la corporación es de responsabilidad del Secretario General (Aedo, 2010).

Cabe destacar que la corporación legalmente no tiene vínculos con la municipalidad, salvo la relación existente con el Departamento de Finanzas para el pago de la subvención y - con el Alcalde - por ser el presidente del directorio de la corporación. Esta situación no le permite al municipio fiscalizar ni controlar el funcionamiento de la corporación, ni tampoco incorporar las actividades de la corporación dentro de la planificación comunal (Aedo, 2010).

De acuerdo a la entrevista realizada a la Directora de Educación de Peñalolén, las corporaciones son modalidades que se crean en los años 80 y fueron declaradas inconstitucionales a inicios de los años 90, no pudiendo crearse nuevas, aun cuando se mantuvo el reconocimiento de los ya existentes:

Fragmento 42. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Por eso somos solo 53 y no más, un municipio hoy no podría decir yo prefiero ahora cambiarme a corporación, no se puede, cuál es la lógica a la base que estuvo en esa inconstitucionalidad y que tiene que ver con la naturaleza de nuestra definición, nosotros somos corporaciones de derecho privado que administramos y gestionamos servicios públicos, en el caso de esta corporación, tiene toda la gestión y administración de lo que es la atención primaria en salud, y como directora de educación a mí me corresponde toda la administración y gestión de la educación del sistema escolar en todas sus modalidades...Hoy existen cerca de 53 corporaciones de administración municipales, que tienen como misión administrar la educación del sistema escolar en esos territorios y los otros 293 son todos DAEM”.

En cuanto a las diferencias en el funcionamiento de los DAEM y las Corporaciones, se plantea que las principales diferencias se expresan a nivel jurídico y en la flexibilidad administrativa, pues la autoridad máxima – al igual que en el caso de los DEM – es el alcalde y el Directorio elegido por éste:

Fragmento 43. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Hay ciertas figuras que nosotros tenemos por lo tanto como corporación, un RUT propio, un patrimonio propio, legalmente hay una configuración que permite decir que somos entidades autónomas, entre comillas, desde el punto de vista del patrimonio, el presupuesto y la personalidad jurídica. No obstante, la conformación de este, de las corporaciones, implica que existe un directorio y quien preside en todos los casos el directorio es el alcalde”.

En específico, el Directorio de la Corporación Municipal de Peñalolén, fue formado en el año 2008 con la finalidad de definir las políticas, criterios de gestión y el quehacer de la administración. Entre sus atribuciones está el dirigir la Corporación y administrar sus bienes¹⁵. Tal como se mencionó anteriormente, dentro de los personeros que integran el directorio se encuentran expertos y tomadores de política pública asociados a Educación y Salud¹⁶.

De acuerdo a la entrevista realizada, el directorio de la Corporación no varía dependiendo de las elecciones a alcalde, siendo dos miembros elegidos por la asamblea de socios y dos miembros propuestos por la alcaldesa y ratificados por el resto de los miembros del directorio. En el caso de los Directores del área de educación y salud, estos dan cuenta de las actividades desarrolladas en dicha instancia. El Concejo Municipal participa, desde el punto de vista legal del municipio, del conocimiento y aprobación del Plan Anual de Educación Municipal (en adelante PADEM). El PADEM es presentado al consejo municipal por ley, cada 30 septiembre y debe contar con su aprobación desde el punto de vista de sus contenidos y presupuestos, así como las transferencias que el municipio realiza a la Corporación.

En relación a las donaciones, se explicita que éstas pueden ser recibidas en las mismas condiciones que los DAEM, por medio de la Ley de donaciones educacionales:

Fragmento 44. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Un DAEM y una Corporación lo pueden recibir igual, lo que pasa es que muchas veces los DAEM u otros municipios no tienen el manejo de la ley, o no saben y se enredan completos para recibir una donación pero existe una ley con un mecanismo explícito de cómo se recibe un aporte de una empresa privada”.

¹⁵ Véase en: <http://www.cormup.cl/corporacion/directorio/>

¹⁶ Miembros del Directorio De la Municipalidad de Peñalolén: Marco Lima, ex director de Codelco, Manuel Inostroza, ex superintendente de Isapres, Patricia Muñoz Casas, Decana de la Facultad de Medicina de la Universidad Diego Portales y Sylvia Rittershausen docente de la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Chile.

Es importante recordar que – al igual como sucede con la Municipalidad de Santiago – los niveles de transición I y transición II son regidos por la Ley General de Educación y reciben financiamiento por la ley de subvención escolar y, por lo tanto, están sujetos a las normas de fiscalización de la Superintendencia de Educación y de la Contraloría, aun cuando la Corporación sea un ente privado.

b. Articulación en red

Respecto a los jardines infantiles que se presencian en la comuna, se sostiene que no existe relación con la Corporación de Peñalolén, ni con los jardines JUNJI administrados de forma directa, VTF, ni Integra, tampoco con aquellos establecimientos particulares subvencionados. Se menciona la entrega en comodato de instalaciones municipales pero sin una relación directa entre la Corporación y la entidad administradora.

Fragmento 45. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Aquí mismo a tres cuadras está la Fundación Sagrada Familia que el municipio ha cedido un comodato y ellos administran el jardín infantil y reciben el financiamiento de la JUNJI y por eso es VTF, pero no tienen relación de administración con el municipio. Ninguna”.

No obstante lo anterior, Peñalolén se caracteriza por poseer una extensa red de organizaciones y entidades que trabajan de manera coordinada por la Infancia (Municipalidad de Peñalolén, 2014), con el objetivo de velar por la implementación de la Política Comunal de Infancia y Adolescencia. A este respecto, la Directora comunal de educación sostiene que:

Fragmento 46. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Por ejemplo hay una definición que es parte de la política pública y en general todo lo que tiene que ver con el nivel sala cuna hasta el nivel medio mayor sea asumido ya sea por JUNJI e Integra de 0 a 3 años y 11 meses (...) no obstante hoy día JUNJI sigue teniendo jardines infantiles donde tiene prekinder y kínder y también eso ocurre en Integra. Si me preguntas a mí me parece una mala opción de política pública porque finalmente compites por los mismos niños y eso afecta el presupuesto de educación porque recibes presupuesto estatal desde tres entidades distintas para atender a una misma población que no se va a subdividir, que son los mismos niños. Y hay una competencia que es poco comprensible desde el punto de vista de la escasez de recursos que muchas veces tienen estos niveles”.

En este sentido, se afirma que no existe una planificación conjunta más allá de conocerse en el territorio.

En relación a la incorporación del enfoque de derechos al quehacer de la Corporación, se sostiene que existen requerimientos del nivel central pero que también ha sido una política de adopción propia del quehacer de la comuna:

Fragmento 47. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Lo que pasa a ver efectivamente esta municipalidad tiene una definición especial y prioritaria respecto al enfoque de derecho y protección a la infancia y si tú hablas con el Consejo de la infancia, con los cuales tenemos bastante relación o con cualquiera, hay muchas medidas que están alojadas desde el municipio que operan desde esta lógica. Nosotros que hemos establecido acá tres niveles de intervención que son niveles que hemos asumido, el enfoque de derecho es necesario considerar desde una mirada de política comunal y territorial. Una mirada que es universal, que en este caso apunta a tener una oferta de los niños de pre-kinder y kínder todos los que quieran ingresar a esta oferta”.

Otra forma de abordar el enfoque es por medio de la ampliación en la cobertura, y poder responder a la demanda:

Fragmento 48. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Tener una oferta de los niños de pre-kinder y kínder todos los que quieran puedan ingresar a esta oferta”.

Una de las iniciativas que se han adoptado para ampliar la cobertura dice relación con un sistema de alerta de retención escolar, que posteriormente fue adoptado por la Secretaría Regional Ministerial de Educación en la Región Metropolitana, dando curso al programa “Aquí Presente”. Peñalolén: escuela/programa para niños con capacidades diferentes y alerta SENAME. Por otro lado se han desarrollado programas de inclusión para niños y niñas con capacidades específicas de atención escolar. Como tercer mecanismo, se encuentra una línea que tiene que ver con los caso específicos de vulneración de derechos, donde la intervención requiere mayor especialización y colaboración de SENAME.

6.5 Corporación de derecho privado sin fines de lucro: el caso de Cristo Joven

La Fundación Cristo Joven – al igual que la Corporación Municipal de Peñalolén – está regida bajo la Ley 20.500 (Ley N° 20.500, 2011), que la define como una persona jurídica de interés público sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común (Ley N° 20.500, 2011:4). Dichas personas jurídicas pueden recibir fondos públicos en calidad de asignaciones para la ejecución de proyectos, subvenciones o subsidios, teniendo como obligación informar acerca del uso de estos recursos. En específico, se entiende por Asociación o Corporación a la unión estable de personas asociadas para la realización de un fin de interés común que no tiene el carácter de lucro. A diferencia de la definición de Fundación, la que refiere a la afectación de bienes a un fin determinado de interés general y no de personas (Ley N° 20.500, 2011).

De esta forma, las corporaciones no tienen como objetivo el lucro económico; esto es que, a diferencia de las empresas, las utilidades que generan no son repartidas entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social. En consecuencia, los ingresos que obtienen y que solo estén constituidos por cuotas sociales que aportan sus asociados, pueden destinarse para el financiamiento de las actividades sociales que realiza (Servicio de Impuestos Internos, s/f).

La Corporación Cristo Joven corresponde a una Corporación de este tipo, al igual que la Corporación Municipal de Peñalolén y el Comité para la Infancia y la Familia de Santiago.

a. Breve historia de la Fundación Cristo Joven

La historia de la Corporación Cristo Joven se inicia en los años sesenta en la formación de la Población Lo Hermida en Peñalolén, específicamente durante el gobierno de la Unidad Popular. La organización se basó en comités liderados por militantes de grupos políticos de izquierda, para dar solución a las necesidades habitacionales, de alimentación y protección que requerían. Una de las iniciativas se asoció al cuidado infantil para que las madres pudieran realizar labores remuneradas que derivaron posteriormente en Jardines Infantiles comunitarios. Esta labor fue realizada por mujeres de la propia población Lo Hermida, apoyada por misioneras católicas. En el año 1975 se inició la Fundación Missio que canalizaba ayuda internacional con el nombre Centro Comunitario Cristo Joven, donde no sólo se brindaba apoyo al cuidado infantil sino en servicios en salud, alimentación y formación en oficios (Cristo Joven, 2016).

A fines de los ochenta se reducen los aportes cooperativos de agencias no gubernamentales europeas y desde el año 1988 la Fundación Missio dejó de

financiar, dejando de funcionar Cristo Joven como Centro Comunitario (Cristo Joven, 2016).

Se reabre el Centro Comunitario, apoyado por el Hogar de Cristo y la Agencia holandesa Tierra de Hombres, continuando con los programas de Sala Cuna, Jardín Infantil y Centro de Atención Diurna. En el año 1995 reciben la personalidad jurídica como la Corporación Educacional y de Beneficencia Cristo Joven. El principal financiamiento vino de la alianza con Banchile Inversiones, con los aportes de la Parroquia San Francisco de Sales y con personas naturales. A su vez, se inicia la firma de convenios con JUNJI y el Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Paralelamente se desarrollaron experiencias de trabajo en Protección de Derechos para Niños, Niñas y Adolescentes través de un Programa de Prevención Comunitaria (2009) mandatado por el SENAME y durante el 2011 se alcanza una alianza con la Municipalidad de la Cisterna, lo que permite la apertura de tres nuevos jardines infantiles fuera de Peñalolén. Durante 2012 se amplía la cobertura a La Pintana por medio de un convenio con la Municipalidad de La Pintana y JUNJI para la apertura de un nuevo jardín. Cristo Joven en la actualidad atiende a 1.440 niños, niñas y adolescentes en 3 comunas, Peñalolén, San Miguel y La Pintana (Cristo Joven, 2016).

En relación a la información corporativa, Cristo Joven cuenta con un directorio presidido por un presidente y vicepresidente, además de cuatro consejeros. Cuenta con cinco áreas: Educación Inicial, Socioeducativa, Buen Trato, Proyectos y Administración. En particular, el área de primera infancia surge el año 2012 debido a la ampliación de cobertura de salas cunas y jardines infantiles. Surge la inquietud por estructurar prácticas pedagógicas acordes con un enfoque de derechos, el buen trato, la inclusión e interculturalidad. Bajo esta iniciativa se construye, junto a un grupo de expertos, el Modelo Curricular “Crecer Jugando”, donde se seleccionó y definió las pedagogías que orientan el quehacer de la corporación, aunando elementos de las pedagogías Waldorf y Pikler.

De acuerdo a la Directora del área de Educación inicial, Cristo Joven es una institución laica:

Fragmento 49. Entrevista Fundación Cristo Joven

“Somos laicos y el nombre se lo puso una pobladora alusiva a una canción que hablaba de Joven, Cristo Joven. Ah perfecto, el mundo te necesita hoy y ahí la pobladora le puso el nombre y nunca le hemos querido cambiar el nombre, pero somos una Fundación laica sin fines de lucro”.

Cristo Joven recibe financiamiento de varias entidades, pero para el área de primera infancia sólo de JUNJI vía transferencia de fondos. No se recibe financiamiento del municipio:

Fragmento 50. Entrevista Fundación Cristo Joven

“No, con el municipio tenemos más asociada la articulación de la red, pero financiamiento nada, el único financiamiento es JUNJI”.

Al igual que el resto de los arreglos institucionales analizados, Fundación Cristo Joven tuvo un aumento de cobertura muy explosivo durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, promoviendo un cambio en las lógicas internas de la Fundación y en los distintos jardines administrados:

Fragmento 51. Entrevista Fundación Cristo Joven

“Entre el año 2009 y 2010 que fue la ampliación de cobertura se nos pide como institución que administremos otros jardines, esto nos pide la JUNJI, que podamos hacer jardines vía transferencia de fondos, los famosos VTF, nos piden esa alianza y nosotros bueno, nosotros aceptamos porque siempre que fueran en contextos vulnerables, que tuviera sentido con nuestra historia, etc. y después de eso partimos”.

b. Articulación en la red

Un aspecto llamativo de la Fundación es su instalación en la red, tanto a nivel político institucional como territorial, siendo este uno de los atributos que los han catapultado como un ejemplo para el resto de las instituciones privadas que proveen educación inicial.

Fragmento 52. Entrevista Fundación Cristo Joven

“Nosotros somos súper catetes, siempre metiéndonos en todo, actividades que estamos participando, convocando también para que conozcan nuestro trabajo, hemos también trabajado con la JUNJI y con el Ministerio de Educación a partir de la Subsecretaría de Educación Parvularia. Hemos tenido encuentros con el equipo de base, donde está la María Isabel Díaz, la Marisol Verdugo y ahí contando un poco la experiencia nuestra, nos han pedido opinión (...) en este tema de no sé, de las adecuaciones a las bases curriculares también fuimos invitadas a participar”.

Fragmento 53. Entrevista Fundación Cristo Joven

“En el territorio que estamos nuestro primer trabajo es establecer las redes con los municipios y ahí nos empezamos a contactar y vincular con la comunidad y la municipalidad, para insertarnos en la comunidad, etc (...) la relación con JUNJI es súper cercana porque ahora estamos trabajando, no sólo por el tema administrativo económico, sino en el tema pedagógico que proveo yo, y ahí hemos participado de las capacitaciones, hemos sido también referente en algunas cosas para ellos, hemos sido aporte para ellos, ellos nos fiscalizan y supervisan y tenemos una relación estrecha” .

En relación a la incorporación del enfoque de derechos, Cristo Joven se define como una institución que promueve el desarrollo integral de la infancia en condiciones de pobreza. Dentro de los principios que la caracterizan se encuentra la participación, la dignidad de las personas, la transformación, la libertad, la integralidad y la justicia. Cristo Joven tiene una fuerte relación con la instalación del enfoque de derechos en sus prácticas, particularmente asociada a la creación de un currículum propio basado en metodologías alternativas de enseñanza. Llama la atención que una de sus líneas de trabajo sea la incidencia a nivel de políticas públicas y no sólo la administración de los establecimientos educativos:

Fragmento 54. Entrevista Fundación Cristo Joven

“Esa es como nuestra misión, en generar espacios amigables y respetuosos de los derechos de los niños y niñas desde el enfoque de derecho y nuestra visión es generar impacto en las políticas públicas, incidir un poco en el trabajo de la primera infancia”.

7. DISCUSIÓN

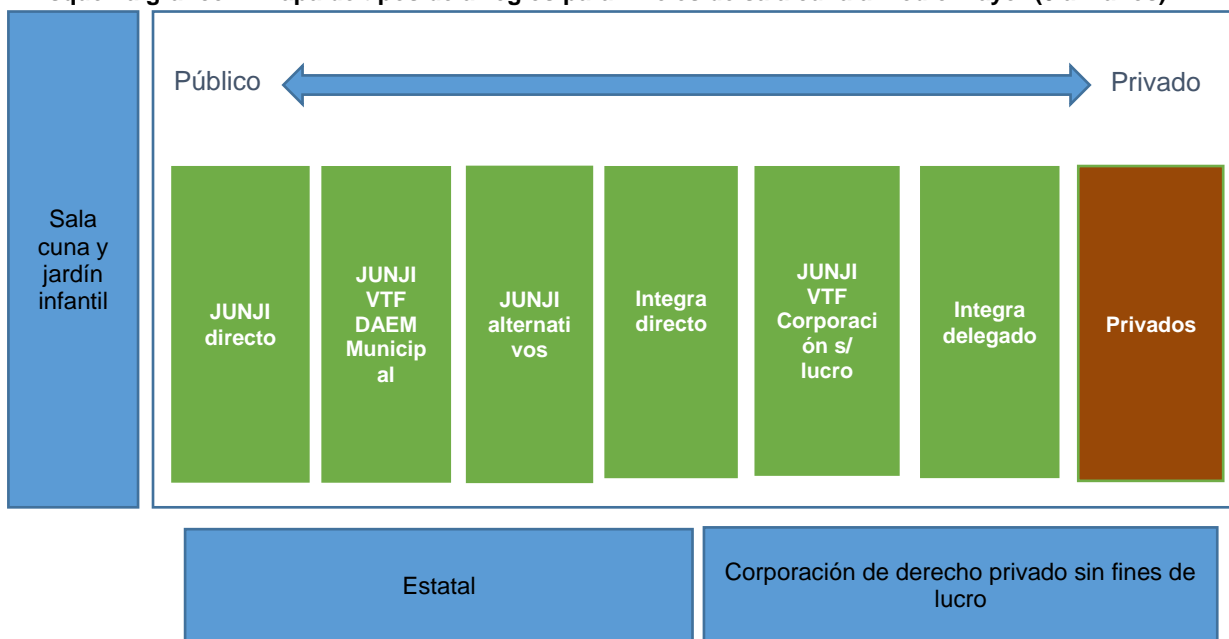
A continuación se presenta una discusión que permite conectar los distintos elementos que se presentaron con anterioridad en los resultados, así como la realización de asociaciones con el marco conceptual de referencia. Cabe destacar que los elementos mencionados responden a la presencia en los discursos de los actores consultados, así como a las temáticas que más diferencias generan entre los distintos arreglos institucionales hallados en las tres comunas en estudio.

7.1 Mapa de arreglos institucionales en educación inicial

A continuación se presentan dos esquemas que permiten clasificar los distintos arreglos institucionales que se presentan en las tres comunas en estudio. Es importante recalcar que la distinción entre educación de cero a cuatro años y aquella enfocada en niños de 5 y 6 años obedece a la actual institucionalidad que se presenta en Chile. En tanto los niveles sala cuna, medio menor y medio mayor están alojados usualmente en jardines infantiles, mientras que los niveles de transición I y transición II son impartidos en establecimientos educacionales convencionales.

a. Mapa educación de 0 a 4 años (niveles sala cuna, medio menor y medio mayor)

Esquema gráfico 2: Mapa de tipos de arreglos para niveles de sala cuna a medio mayor (0 a 4 años)



Fuente: Elaboración propia.

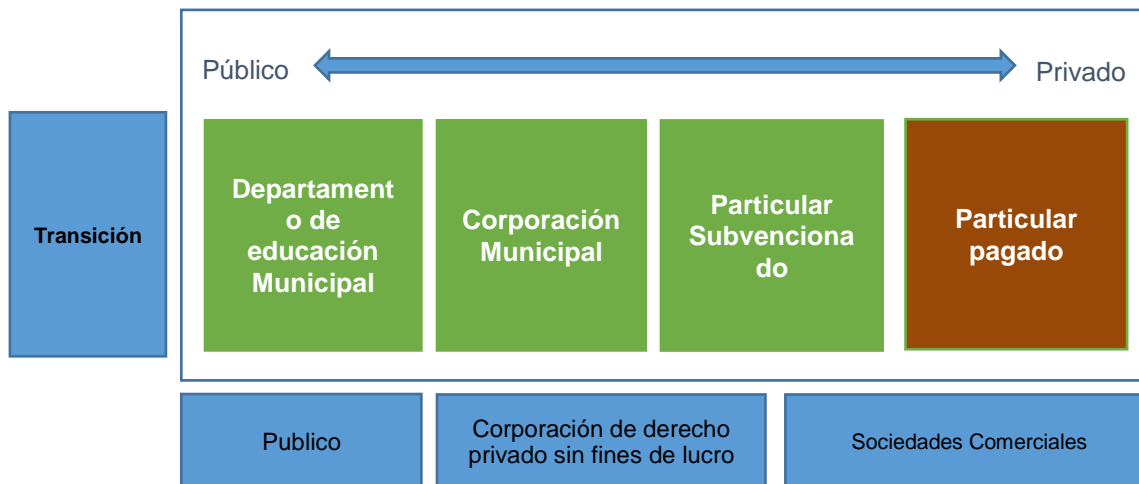
El diagrama presenta los distintos tipos de arreglos institucionales hallados en las tres comunas en estudio. Primero, en el eje horizontal se presenta una flecha que muestra dos polos, desde las instituciones totalmente públicas a aquellas que tienen menor presencia del Estado pero continúan siendo APP.

Se observa más cercano al eje público, los jardines administrados directamente por JUNJI, así como aquellos en convenio entre JUNJI y la municipalidad, como es el caso de la Municipalidad de Padre Hurtado. Las modalidades alternativas de JUNJI se encuentran justo en medio de lo estatal y las corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, debido a que son administradas usualmente por JUNJI en convenio con municipalidades, organizaciones de la sociedad civil e incluso agrupaciones comunitarias. Más cercano al polo privado, se encuentran aquellos establecimientos dependientes de Integra, en tanto ésta se trata de una Fundación autónoma dependiente de la Red de Fundaciones de la Presidencia, y que se relaciona con el nivel central por medio del Ministerio de Educación y la Contraloría de la República.

Posteriormente, se encuentran los jardines administrados por JUNJI en convenio con corporaciones sin fines de lucro por medio de la modalidad Vía Transferencia de Fondos. En este caso se trata de una relación directa entre un ente estatal y una corporación privada sin fines de lucro. Finalmente, se encuentran los jardines infantiles pertenecientes a la Fundación Integra que son administrados por terceros, en este caso se podría plantear una doble externalización: desde el Estado a una Fundación y desde una Fundación a un tercer agente privado. Finalmente, cabe mencionar que no se presentan entidades privadas con fines de lucro que perciban financiamiento público para este nivel educativo en las tres comunas estudiadas, no obstante, para fines de graficar todas las modalidades del espectro público-privado presentes en la comuna, se incluyen los jardines infantiles privados que no reciben financiamiento estatal, razón por lo cual son destacados con un color más oscuro respecto a las demás modalidades.

b. Mapa educación de 4 a 6 años (Transición I y Transición II)

Esquema gráfico 3: Mapa de tipos de arreglos para niveles de transición I y transición II



Fuente: Elaboración propia.

En la misma lógica del diagrama anterior, es posible observar los distintos arreglos que se presentan para la provisión de educación en los niveles de transición. En el eje cercano a lo público, se presenta la provisión dependiente de los Departamentos de Educación Municipal. En este sentido, es preciso mencionar que posterior a la implementación de la Reforma Educacional en curso, estos dependerán de los servicios locales de educación, acortando la relación entre el establecimiento y el nivel central de administración. La segunda forma de provisión viene dada por la administración de los niveles de transición brindada por las Corporaciones Municipales, siendo éstas un ente privado sin fines de lucro.

Finalmente se presencian los establecimientos particulares subvencionados que entregan educación de transición. En dichos casos, el sostenedor puede ser una corporación de derecho privado sin fines de lucro o tener la forma de una sociedad comercial/persona natural. Es preciso mencionar que con la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión que prohíbe el lucro, dichas entidades tenían el mandato de dejar

de percibir recursos estatales a partir de marzo de 2016 si es que no cambiaban su figura jurídica (Mineduc, 2015)¹⁷.

Finalmente se presentan los establecimientos educacionales que incluyen los niveles de transición I y transición II alojados en establecimientos particulares que no reciben financiamiento público, por lo que no fueron objeto de caracterización en la presente tesis.

7.2 Tipos de arreglos institucionales y clasificación de APP

Tabla 22: Educación inicial de 0 a 4 años.

APP/no APP	Arreglo	Casos analizados	Atributos
No APP	1. Estado nivel central - nivel central	JUNJI administración directa	Administración central
No APP	2. Estado nivel central - Municipio	JUNJI – VTF DEM (Padre Hurtado)	Cooperación de administración interinstitucional
APP	3. Estado nivel central – Corporación de derecho privado sin fines de lucro	JUNJI – VTF (Cristo Joven)	Contrato Entes no mercantiles
APP	4. Estado nivel central – Fundación de derecho privado sin fines de lucro	Integra adm. directa	Contrato anual Intergubernamental
APP	5. Estado nivel central – Municipio – Corporación sin fines de lucro	CIF	Contrato Entes no mercantiles
		Modalidades alternativas	Contrato Entes no mercantiles Co-construcción
APP	6. Estado nivel central – Fundación sin fines de Lucro – Corporación sin fines de lucro	Integra delegado	Voucher

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla se presentan los distintos arreglos institucionales hallados, en un intento por caracterizarlos de acuerdo a las referencias bibliográficas que enmarcan la presente tesis. El análisis será realizado –al igual que en el diagrama anterior– distinguiendo entre la educación para niños y niñas de entre 0 a 4 años y de 4 a 6, debido a la actual institucionalidad vigente en Chile. En el ámbito de la provisión no APP, se puede distinguir entre aquellos servicios provistos por el Estado en el nivel

¹⁷ Los datos con los que se elaboró las presentes tesis, correspondientes al Ministerio de Educación, fueron actualización a diciembre de 2014, por lo tanto, el número de sociedades comerciales que se presentan son anteriores a la entrada en vigencia de la actual reforma educacional.

central (JUNJI de administración directa) y aquellos que son administrados en colaboración de JUNJI con la municipalidad, como es el caso de los jardines dependientes de Padre Hurtado, donde la firma del convenio viene dada directamente entre la JUNJI y el Municipio, donde existe una cooperación de administración intergubernamental entre JUNJI y el municipio para su ejercicio..

El tercer arreglo describe la relación que se presenta entre JUNJI y las Corporaciones de derecho privado sin fines de lucro propias de la modalidad Vía Transferencia de Fondos (VTF). En este caso media un contrato de colaboración entre una entidad estatal de nivel central y una agrupación sin fines de lucro.

El cuarto arreglo que es posible distinguir es aquel entre el Estado y fundaciones de derecho privado, en este caso se trata de la firma de un contrato anual entre el Ministerio de Educación y la Fundación Integra. El carácter de interinstitucional viene dado por la presencia de más de un ente estatal y una entidad privada dependiente financiera y políticamente de los lineamientos del gobierno de turno.

En el quinto arreglo se presentan modalidades que combinan la presencia del Estado a nivel central, el municipio y una corporación sin fines de lucro. Dentro de esta combinatoria se encuentra el Comité por la Infancia y la Familia de Santiago y las modalidades alternativas de JUNJI. Se trata de modalidades que involucran a más de dos actores, y que en el caso de las modalidades alternativas de JUNJI, implican un proceso de co-creación del servicio entre la comunidad y los entes provisosores.

Como un último arreglo se distingue la colaboración entre el Estado a nivel central, una Fundación de derecho privado sin fines de lucro y una Corporación de derecho privado sin fines de lucro, como es el caso de los jardines delegados de Integra. En este arreglo se puede hablar de una combinatoria Estado-privado-privado, ya que es la entidad privada la que delega en un tercero el servicio, asignándole recursos que vienen desde el nivel central del Estado.

Tabla 23: Educación Inicial de 4 a 6 años.

APP/no APP	Arreglo	Casos analizados	Relación teórica
No APP	1. Estado nivel central – municipio	Establecimientos municipales dependientes de la DEM de Santiago.	Contrato Intergubernamental
APP	2. Estado nivel central – corporación municipal	Establecimientos municipales dependientes de la	Contrato Entes no mercantiles

APP/no APP	Arreglo	Casos analizados	Relación teórica
		Corporación de Peñalolén	
APP	3. Estado nivel central – Corporación de derecho privado sin fines de lucro	Establecimientos particulares subvencionados	Contrato Entes no mercantiles
APP	4. Estado nivel central – Fundación de derecho privado sin fines de lucro	Establecimientos particulares subvencionados	Contrato Entes no mercantiles
APP	5. Estado nivel central – Mercado	Establecimientos particulares subvencionados	Provisión basada en el mercado privado

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los niveles de transición se identifican cinco tipos de arreglo, cuatro de ellos de asociación público privada. Primero, se observan aquellos jardines administrados por el municipio pero dependientes del nivel central, como es el caso de los establecimientos administrados por los Departamentos de Educación Municipal que reciben financiamiento por medio de la subvención escolar. En este caso, se puede plantear la existencia de un contrato intergubernamental para su ejercicio.

Segundo, se encuentran aquellos establecimientos que poseen niveles de transición en sus escuelas dependientes de una Corporación Municipal, como es el caso de Peñalolén, cuyo financiamiento viene dado por la misma figura de subvenciones escolares que caracteriza al primer tipo.

Tercero, aquellos casos en que se trata de la colaboración entre el nivel central y una corporación de derecho privado sin fines de lucro, como es el caso de los establecimientos particulares subvencionados, por medio de un contrato entre el Estado y entes no mercantiles. Finalmente, se presentan aquellos casos de establecimientos, también en el grupo de particulares subvencionados, que reciben financiamiento por medio de las subvenciones escolares pero que son administrados por personas naturales o sociedades comerciales. Tal como se mencionó anteriormente, es preciso puntualizar que los casos que cumplen con dicha característica pertenecen al registro de establecimientos del Mineduc anterior a la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión que pone fin al lucro en educación.

7.3 Tensiones en la provisión de acuerdo a los significados asignados por los actores clave

El presente apartado tiene el objetivo de triangular los distintos hallazgos presentados con anterioridad, poniendo especial énfasis en aquellos temas que son transversales entre los actores entrevistados, así como aspectos que se ven tensionados por las distintas formas que toman los arreglos institucionales analizados.

a. Articulación institucional al debe

Se plantea como una característica negativa la dispersión institucional que existe, particularmente la triple provisión entre JUNJI, Integra, los niveles de transición dependientes de los municipios y sus respectivas formas vía convenio con privados.

Fragmento 55. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“Integra funciona bajo lógicas de funcionamiento distinto y ahí es cuando te das cuenta que las fundaciones, te das cuenta que es una fundación privada pues. Tiene mayor flexibilidad para armar y desarmar sus estructuras internas, se enfoca mucho más al logro, pa´ mí esto es negativo pero para otros es positivo, la Fundación Integra establece protocolos súper estrictos pero a nivel interno, ellos los establecen, JUNJI tiene que pasar por el MDS, tiene que pasar por Hacienda, y está muy abierta a cualquier investigación que quiera iniciar la contraloría cachai?”.

Como ejemplo destaca la baja colaboración que existe - según los actores - entre Fundación Integra y JUNJI, particularmente a partir de una supuesta tensión que se presenta por los roles de ambos. JUNJI se autodefine como la entidad responsable de la educación inicial, e identifica a la Fundación Integra como una entidad privada aparte. Por otro lado, Integra se define como un organismo privado pero sólo por su figura legal, ya que depende del fondos públicos y está alineado con las reformas propuestas desde el nivel central.

La necesidad de alianza se hace patente entre los actores; no obstante, no se mencionan mecanismos que la facilitarían más allá de aunar la institucionalidad.

Fragmento 56. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“Yo desde mi perspectiva debería hacer una alianza muy fuerte entre JUNJI e INTEGRÁ porque beneficia a los niños pero a veces eso no se da”.

Fragmento 57. Entrevista Fundación Integra

“La JUNJI se ve como un elefante blanco y nosotros no tanto (...) tiene que ser por ahí, claro es que tiene que ver con un posicionamiento que es distinto. Porque si a JUNJI le sacas su labor de fiscalización, quedarían como proveedores (...) Lo que sí tratamos es de no pelearnos, no tiene ningún sentido instalarnos cerca de un JUNJI o JUNJI cerca de nosotros para pelearnos a los niños. Justamente, abarcar más sectores donde no hay atención de párvulos”.

Fundación Integra plantea que JUNJI tiene más modalidades de provisión pero por medio de VTF, en cambio los Jardines Integra son atendidos en su mayoría por ellos directamente, lo que los hace poseer un cuerpo más robusto como institución, así como una labor con menos trabas burocráticas.

Fragmento 58. Entrevista Fundación Integra

“No tenemos tantos convenios o modalidades, de VTF por ejemplo, de jardines que están en convenio con los municipios, en fin, otras modalidades. La mayor cantidad de nuestros funcionarios y de nuestros niños son nuestros”.

La ampliación de cobertura es uno de los aspectos en dónde se ha puesto en mayor tensión dicha relación, a propósito de la ampliación por medio de los VTF en JUNJI y de los jardines de administración directa de Integra. El explosivo aumento en la cobertura ha significado consecuencias que aún no han sido del todo integradas por la institucionalidad, lo que viene dado por una percepción de aumento de cobertura sin demanda, asociando el aumento de cobertura por la administración de privados, siendo necesaria la articulación de entidades provisoras a nivel central y en el territorio.

Fragmento 59. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Puedo tener un jardín aquí y otro. Podríamos conversar pero no quisiera entrar en detalle de eso pero si nos ha pasado que tenemos al frente un jardín integra y uno no entiende que se tiene ahí y no se sabe que pasa a nivel regional y local y debería haber coordinaciones. Debería haber, en algunos casos hay y en otros casos, bueno nosotros estamos presionados a aumentar cobertura, nosotros tenemos metas de cobertura”.

b. Desarticulación se asocia a existencia de modelo mixto

Un tema que no obtiene acuerdo entre los actores consultados es la relación entre la falta de coherencia institucional y la existencia de un sistema mixto. Por algunos actores el financiamiento de entes privado por parte del Estado no se ve como un problema en sí mismo, sí que dichas entidades lucren. Para otros actores la

transferencia de fondos a entidades privadas se ve como el origen de los problemas que tiene el sistema. No obstante lo anterior, todos los actores atribuyen como una dificultad que JUNJI y Fundación Integra no compartan figura legal, y más aún, que realicen convenios con otras entidades en desigualdad de condiciones, particularmente referidas a la dificultad de homologación en las condiciones que se generan.

Fragmento 60. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“Una de las ideas que siempre sostiene la subsecretaría es la convivencia del sistema mixto. Ninguna de las reformas que se están proponiendo desde esta subsecretaría pretende acabar con eso. Se tienen buenas asociaciones con el mundo privado desde la normativa que son organizaciones sin fines de lucro las que reciben los fondos (...) ahí yo no veo una diferencia, creo en todas las medidas que apuntan a homogeneizar hacia arriba en cuanto a estándares de calidad. El sistema de educación parvularia considera por igual a privados como al mundo de la oferta pública”.

Fragmento 61. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“No entiendo por qué tiene que haber tanta cosa sí debería haber solo una institución grande y potente. ¿Cuál es el Estado moderno?”.

Uno de los comentarios que surgieron con mayor prevalencia es la relación entre la dispersión institucional y la desregulación que existe en la materia. En ocasiones se presenta la desarticulación como un modo de operar propio de un modelo de Estado Neoliberal.

Fragmento 62. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“La principal característica del sistema educativo chileno es que la regulación está diseñada para ser dispersa, todo está muy limitado a sectores pequeños de regulación. [...] En materia específicamente de infancia y educación inicial esto es más radical aún porque la forma en que se distribuyen los distintos sistemas es gigantesca”.

Se percibe que existe una relación entre un modelo de Estado neoliberal y la falta de coherencia del sistema, donde la regulación no sería una consecuencia de facto sino una forma de operar que permite parcelar el sistema y con ello generar más espacios de mercado.

Fragmento 63. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“Desde la dictadura en adelante, lo que se observa al menos en materia de regulación es no una desregulación como que no haya leyes o falten instrumentos normativos, sino que los mismos instrumentos normativos permiten o van generando nuevos espacios de mercado (...) el problema es que, a mi juicio, no se trata solamente de fiscalizar las reglas del juego, lo que pasa es que las reglas del juego son reglas que funcionan bajo lógicas de mercado”

En este sentido, se problematiza en relación a si los arreglos público privados surgen desde una necesidad por ampliar la cobertura por medio de la privatización o bien como efectivo espacio para generar la provisión de servicios más pertinentes.

c. Percepción de baja valoración de la educación inicial por la sociedad

En la mayoría de las entrevistas aparece la noción de una baja valoración de la educación inicial por parte de los distintos actores que se relacionan con el nivel: expertos en educación, académicos, formuladores de política pública y administradores intermedios. Particularmente, se identifica al equipo directivo y docente de los establecimientos que incorporación transición I y transición II como quienes no visualizan la importancia de la educación inicial:

Fragmento 64. Entrevista Municipalidad de Santiago

“De repente no se valora aún o está invisible frente a los propios establecimientos. Al estar adosados en las mismas escuelas muchas veces existe una división entre lo que es educación parvularia y básica, siendo que están en el mismo recinto”.

Esta situación se asocia al bajo rol que se les asigna a las educadoras dentro de los establecimientos; en algunos casos no se les incorpora dentro de las actividades docentes propias de la escuela, o bien las jefaturas de la Unidad Técnico Pedagógica desconocen su rol.

d. Reforma en curso de la Educación Inicial: realidad en tensión

Un último elemento en tensión mencionado por los actores es la actual reforma en curso, que crea la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia.

En cuanto al diagnóstico que se establece, se afirma que la creación de la subsecretaría surge a propósito de la superposición de roles, particularmente en JUNJI debido a que a su labor de provisión se añaden las de supervisión, fiscalización y certificación que muchas veces no se realizaban respecto a

Fundación Integra, quienes funcionaban de manera autónoma con sus propios criterios. Por lo tanto, sería necesario la creación de un ente de nivel central que brinde orientaciones técnicas a todo el nivel y facilite la homologación entre los distintos modelos de provisión, especialmente en relación al financiamiento. No obstante lo anterior, no se ve afectado el actual sistema de provisión.

Fragmento 65. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“Entonces la necesidad de poder coordinar lo que pasa en el nivel desde el diseño de política pública que necesariamente se vinculaba a un rol que tenía que asumir el Ministerio de Educación, más allá de los niveles de transición y con la suficiente fuerza política para coordinar estos dos proveedores importantes de educación parvularia, JUNJI e Integra, es lo que justifica la creación de la subsecretaría”.

Fragmento 66. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“Lo que está detrás de todas estas acciones que está emprendiendo el MINEDUC tiene que ver justamente con posicionar a la educación como un derecho social, lo que no guarda ningún tipo de diferencias entre quien sea el proveedor que reciba los fondos públicos”.

Llama la atención que si bien la Subsecretaría se hará cargo de la educación de niños de 0 a 6 años, su primer periodo de implementación se concentrará en la coordinación de proveedores de 0 a 4 años. Particularmente, la educación de 5 a 6 años seguirá alojada en la División de Educación General, que es responsable de elaborar las orientaciones técnicas para los niveles de transición. En relación a la modalidad VTF, el cambio viene dado en aquellos que dependen de municipios, bajo la figura de los servicios locales, lo que genera reticencia por algunos actores:

Fragmento 67. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Las agencias locales, con todo el respeto que me merecen las personas que están pensando estas cosas pero los servicios locales, yo digo, esto también van a ser pitutos políticos”

Es importante destacar que JUNJI es la institución que en mayor medida pierde sus atribuciones, lo que es visualizado como una merma de su centralidad en educación inicial:

Fragmento 68. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“En la superintendencia sacaron la gran cabeza de JUNJI en el Ministerio de Educación. Hoy día ellos son los que dan las directrices de educación inicial y ahora como JUNJI que hacemos? (...) pienso que se debería haber potenciado

la JUNJI como una gran institución y de alguna manera haber visto como se absorbían las otras”.

7.4 Arreglos Institucionales y enfoque de derechos

En este subcapítulo se busca ahondar en lo referido al enfoque de derechos, principalmente referido a los elementos que lo tensionan y que fueron posibles de observar en la elaboración de la presente tesis. Si bien no se trata de una aproximación exhaustiva, busca posicionar la temática a la luz de la relación entre lo público y lo privado.

En primer lugar es preciso mencionar que todas las instituciones entrevistadas señalaron que tienen una fuerte incorporación del enfoque de derechos en sus modelos de enseñanza; no obstante, se trata de una incorporación reciente y, por lo tanto, no queda clara su expresión en la implementación de prácticas, aspecto que podría ser abordado en estudios futuros.

Uno de los temas que se presenta como relevante es el derecho a la educación y cómo la dispersión institucional que presenta la educación inicial merma dicho objetivo.

Fragmento 69. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“[...]El derecho a la educación de un niño de cero años hasta los estudiantes universitarios es una cuestión que solo se garantiza en la medida de que haya educación pública. Es ahí donde se realiza y donde mejor puede desarrollarse la idea al derecho a la educación porque lo otro, que es un particular garantizando un derecho, siempre está mediado por la utilización de fondos públicos. La idea del proyecto educativo [es] como el Estado se hace cargo de la educación y si la educación pública está o no puesta al servicio de otros intereses”

Es fundamental entender las diferencias que se presentan en la definición de concepto de derecho a la educación para luego ver las diferencias que se presentan en los resultados de mediciones. A este respecto, aflora una visión crítica de lo que se entiende por derecho a la educación en organismos internacionales:

Fragmento 70. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“Bueno la ONU dice por ejemplo que los establecimientos tienen que contar con infraestructura adecuada, con baño, con bibliotecas, etc. Tú lo contrastas con lo que ocurre y ya. El punto es que esa forma de entender el derecho a la educación a mi juicio es súper limitada y es básicamente el derecho a una prestación de un

servicio educacional que va a depender en el caso chileno de cuánta plata halla no más, mientras más plata haya tu indicador va a tirar más para arriba. Y mientras menos plata halla tu indicador va a tirar más pa´ abajo. En los términos en que yo entiendo el derecho a la educación [...] es una cuestión mucho más compleja, que tenemos de la forma en como la educación tiene que garantizar el pleno desarrollo de las personas y sus capacidades, esa cuestión se vuelve mucho más compleja porque el contexto que tenemos [es] de completo abandono a la educación pública”

No obstante la voluntad de incorporar el enfoque, se plantea lo dificultoso que resulta en la práctica, debido a que el cambio no puede ser solo institucional sino a nivel de la cultura. Uno de los aspectos relevantes sería cambiar las prácticas de las educadoras y técnicos, debido a que es necesario cambiar la mirada y el abordaje en todas las pautas conductuales.

Fragmento 71. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“No tienes el personal suficiente para poder orientar por qué ese jugo Kapo [bebida infantil] no es parte de una buena alimentación, de una alimentación sana. Te fijas, es una cosa banal pero pequeña, un niño no se va a morir por eso, porque es sutil, porque esa persona probablemente nunca vio que con eso yo no estoy cumpliendo con mi mandato y con esta institución que se comprometió con eso. Entonces hay una cadena de sucesos que hace que llegue ese Kapo [bebida infantil] a esa niña y yo sospecho que está pasando mucho de eso. Los niños se les está dando una educación que no es de calidad o que existen miradas, entre comillas de no acoger toda la diversidad de los niños que llegan al jardín y esto va más allá de lo formal”

En este sentido, la educación que incorpora el enfoque de derechos humanos supone un trabajo integral de interrelaciones, a nivel de contenidos pero también de orgánica institucional, por lo que es necesario que todos los actores, sean técnicos, educadoras, supervisores, fiscalizadores y tomadores de política pública, incorporen el enfoque en su quehacer:

Fragmento 72. Entrevistado Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Porque en educación, este es un tema de interrelaciones entre personas, entre seres humanos y cómo mides eso. Cumples pero yo tengo que estar ahí observando ese proceso y darme cuenta que a través de una mirada, de un gesto, de una expresión que usé, [...] estoy teniendo una educación tremendamente sesgada para niños extranjeros, por ejemplo”.

a. Nueva normativa que facilita un enfoque de derechos

Dentro de las normativas que han facilitado la incorporación del enfoque se encuentran la Ley General de Educación (Ley N° 20.370, 2009), la Ley de Inclusión escolar (Ley N° 20.845, 2015), la Ley que crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de Educación Parvularia (Ley N° 20.832, 2015), así como los mandatos de organismos internacionales que resguardan la protección a los niños y niñas.

Fragmento 73. Entrevista Municipalidad de Peñalolén

“Toda la orientación UNESCO viene hablando de educación inclusiva desde hace bastante tiempo y la educación inclusiva tiene que ver con la participación de todos, eso implica que como discurso suena súper bien, [pero] implica dar las condiciones al interior del sistema [para] que se hagan realidad, que todos pueden estar y puedan estar bien y eso implica hacerte cargo de las brechas”.

b. El derecho a una educación de calidad

La primera discusión que atraviesa la calidad en este nivel educativo es qué se entiende por la misma, siendo un aspecto no resuelto por la actual institucionalidad, donde cada organismo provisor construye sus propios mecanismos de medición.

Fragmento 74. Entrevista Agencia Nacional de Calidad

“Meterte en la discusión de los resultados de la calidad con niños tan chicos te abre el tema del SIMCE o las pruebas estandarizadas y en Chile hasta el momento por suerte [se] ha dicho que no, que es algo que es casi como un milagro. Y se enfocan en dos grandes cosas: en los enfoques de procesos y en la dimensión como estructural, que básicamente son las condiciones mínimas para que estos centros operen: que el baño funcione, que hayan duchas, que las personas que hacen los alimentos estén en un lugar donde no hayan ratones, pero tu decís pero deberían cerrarla si no cumple con estas condiciones y no que esto sea parte de la calidad”

Es importante mencionar que la Ley N°20.529 (2011) crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y tiene por objetivo mejorar la calidad de la educación para tener igualdad de condiciones en la educación de todos los niños y niñas. El sistema está compuesto por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. De acuerdo a esta normativa, la Agencia evalúa los aprendizajes y procesos, la Superintendencia fiscaliza la normativa, el Mineduc brinda las directrices y da el financiamiento (Mineduc, s/f). Sin embargo, parecen no

estar claras las funciones dentro de esta institucionalidad para la educación inicial. En la práctica se vislumbra desconocimiento y personal insuficiente para implementar las reformas en este nivel.

Fragmento 75. Entrevista Agencia Nacional de Calidad

“Claro, es que es un tema distinto. Es súper distinto, entonces básicamente cuando se crea la subsecretaría de educación en la primera infancia hace que en la agencia y en la súper tiene que haber una unidad de primera infancia. Esta unidad que en la agencia es una persona”

El proyecto educativo institucional

El Proyecto Educativo Institucional (en adelante PEI) es el principio ordenador de las instituciones educativas bajo el cual surgen los objetivos pedagógicos proyectados para un periodo determinado, contruidos sobre las bases curriculares que brinda Mineduc (en el caso de transición I y transición II). JUNJI realiza una adaptación como referente curricular en el caso de la educación de niños de 0 a 4 años. Es preciso mencionar la importancia asignada al PEI en todas las instituciones analizadas, particularmente a nivel de articulación discursiva en torno al enfoque de derechos. Cabe destacar que en el caso de los niveles de transición I y transición II en establecimientos educacionales convencionales se recalca que el PEI es construido bajo la lógica del establecimiento y no en concordancia al nivel educativo, lo que merma el logro de objetivos acordes a las necesidades de los niños que asisten a la educación inicial. En el caso de Fundación Integra se afirma que poseen su propio marco curricular:

Fragmento 76. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“En el MINEDUC están las bases curriculares de educación parvularia (...) sobre ese marco nosotros hemos elaborado nuestro propio referente curricular. Esa es nuestra apuesta, entonces, como fundación tenemos nuestro propio programa de trabajo, nuestras propias líneas de trabajo en función de los niños, de la familia y el bienestar y en función de los equipos, por lo tanto, en ese sentido somos bien autónomos nosotros”.

Por otra parte, las instituciones VTF tienen la opción de tomar las bases curriculares de Mineduc y formular las propias o tomar como referente el marco desarrollado por JUNJI, aun cuando no es obligatorio:

Fragmento 77. Entrevista Junta Nacional de Jardines Infantiles

“La gente de los VTF, le decimos si usted quiere tome el referente o si usted no quiere no lo tome. A veces la gente se confunde un poco y le da más seguridad estar trabajando con el marco del referente de JUNJI porque sí uno trabaja con la gente de fiscalización y todo eso pero no es obligatorio”.

Uno de los aspectos que se asocia a la calidad es la capacidad de innovar de las instituciones, particularmente en relación a la habilidad de adaptarse a los distintos contextos de los estudiantes:

Fragmento 78. Entrevista Municipalidad de Santiago

“Nosotros teníamos distintas metodologías a partir del vanguardia, entonces después nosotros dijimos “a ver, de estas metodologías que se les ofrecen, cuáles les sirven a ustedes, cuales les dan resultados, [cuáles] ustedes sienten que están haciendo algo que a los niños les interesa y les gusta y aprenden y este año les dimos todo el bagaje de recursos porque eso implicaba distintos recursos”.

Pago por asistencia

El pago por asistencia es uno de los elementos que se referencia en mayor medida en las instituciones que brindan transición I y transición II (municipios), así como en los VTF. En el caso de JUNJI de administración directa y Fundación Integra, el pago es por matrícula. Este factor se considera un obstáculo en la calidad.

Fragmento 79. Entrevista Fundación Cristo Joven

“Las dificultades que tenemos con JUNJI son los temas del financiamiento, que todavía nos siguen pagando [...] Por niño que asiste y no por niño matriculado”.

Fragmento 80. Entrevista Fundación Cristo Joven

“Entonces esa es una diferencia con los administrados directamente. [...] Un niño nuestro se enferma y no nos pagan la subvención, entonces tienes que tener un 75% de la asistencia para que te paguen el total de la asistencia. Si no logras el 75% te pagan la mitad, entonces es como que te dijera este mes te vamos a pagar la mitad y qué haces tú con el resto si tienes que seguir pagando la luz y el agua, pagando los sueldos y la mantención y te cortan la mitad porque los niños se enfermaron. Se han hecho cambios pero falta mucho para eso”.

Diferencias en las condiciones laborales de las educadoras y los técnicos.

Un aspecto que se asocia a la calidad del servicio brindado son las diferencias en las condiciones laborales de las educadoras de párvulos y asistentes de la educación entre las distintas modalidades de provisión, incluso dependientes de la misma institución. Este elemento además se puede relacionar con la dotación de personal por niño.

Fragmento 81. Entrevista Agencia de Calidad

“Con esta idea súper chilena de que los sueldos están ajustados a productividad, yo no sé cuál es la productividad de una tía, [...] pero lo que le dicen es que ellas tienen en promedio 400 puntos, entonces hay una cuestión súper peyorativa hacia las tías desde el Estado, porque [...] hacen un trabajo heavy”.

Fragmento 82. Entrevista Cristo Joven

“La diferencia de sueldo entre nuestras trabajadoras y las que dependen directamente de JUNJI y nosotros no podemos hacer mucho, y no somos una fundación con fines de lucro y no tenemos de dónde más sacar recursos, todos los recursos que llegan son invertidos, en los niños, mejorar los sueldos pero no podemos competir con lo que está ofreciendo el Estado entonces tenemos gente que se nos va”.

Dentro de las diferencias a nivel laboral, se identifican algunas como las más significativas. Primero, aquellas dadas entre JUNJI e Integra, así como dentro de éstas:

Fragmento 83. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“La gente que trabaja en Integra nunca va a querer ser funcionario de estatuto administrativo, porque no tendrían estabilidad laboral. Ellos en cambio si quieren lo echan, o se van del servicio, se van y les pagan. Nosotros nos vamos sin ni un [peso] para la casa”

Un segundo espacio de diferencias importantes es entre las educadoras y las técnicos. Más allá de los aspectos lógicos asociados a remuneraciones, se atribuyen diferencias en los roles y en las cargas laborales de cada una.

Fragmento 84. Entrevista Agencia de Calidad

“En mi opinión, en lo que yo vi en el norte, las que hacen la pega en general son las auxiliares y las educadoras son como gerentas, como que “gerentean”. Hay de todo en la viña del señor [...], hay casos que no, pero en general, son las directoras”.

Un factor que se considera relevante es la dotación de personal, siendo uno de los aspectos que se ha visto fuertemente modificado en los últimos años, y es clave en el resguardo de la calidad.

Fragmento 85. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“Porque el año 2013 se modificó un decreto de ley que decía que por cada seis niños, lactantes por ejemplo, tenía que haber un adulto y después se modificó y se puso que cada siete había que tener un adulto, entonces esas dicotomías de repente no se entienden, estamos hablando de calidad pero restamos presencia adulta”

Rol del Estado en los jardines privados

En otro aspecto, las instituciones privadas que no reciben financiamiento estatal se perciben como un espacio aparte, desregulado y dónde el Estado no tiene injerencia, salvo en aspectos de regulación que son incluidos a propósito de la reforma. Por lo tanto, la percepción de los actores es la falta de caracterización que existe en Chile en relación a las instituciones privadas.

Fragmento 86. Entrevista Agencia de Calidad

“[...] Dentro del sector particular pagado todas las unidades académicas, el 30% de esas unidades académicas, no el 30% de la matrícula sino de los establecimientos, que pueden ser desde un colegio gigante como el instituto nacional o un jardín infantil que es una casa, el 30% de esas unidades son en educación en primera infancia. Lo que te habla de un sistema súper fragmentado y privado, ahora, tienes que tener cincuenta niños y un auxiliar para que el jardín sea rentable”

c. Derecho al acceso a la educación

Ampliación de cobertura

En relación al derecho al acceso a la educación, tal como ha sido mencionado, la ampliación de cobertura es uno de los elementos que define los cursos de transformaciones en educación inicial. Desde los dos mil se ha generado una importante inyección de recursos que han permitido la apertura de nuevos jardines infantiles y salas cunas, transformándose en un desafío a su institucionalidad.

Fragmento 87. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“Se están haciendo muchas salas cunas y jardines infantiles donde no hay niños o incluso al lado donde hay otro jardín infantil porque el terreno es de bienes nacionales y entonces ahí hay que construir! Entonces claro, aquí tenemos un terreno para jardín infantil porque tenemos un plazo de aquí a noviembre”

Se plantea como una tensión importante la poca constancia que tienen las familias en integrar a los niños y niñas en los jardines infantiles, debido a la falta de adaptación a las normas y la baja valoración del rol de la estimulación en los primeros años.

Fragmento 88. Entrevista Colegio de Educadores de Párvulos de Chile

“Hay niños que acceden al jardín pero después los padres los retiran porque el jardín si o si es un referente educativo, tiene que tener ciertas normas y reglas que a veces los papás no les gusta esa parte, sin embargo, todo papá o mamá que trabaja sagradamente [tiene] el niño en el jardín. Esos son indicadores y factores que influyen, y los jardines tienen que estar abiertos a recibir todo tipo de niños, esa es la misión. Claro”.

Modalidades alternativas buscan mejorar acceso

Tal como se mencionó en el apartado referente a las modalidades alternativas de JUNJI, éstas surgen para dar una mejor respuesta a las necesidades diversas de educación por parte de la familia, así como una forma de ampliar la cobertura sin la posibilidad de contar con mayores recursos. No obstante ello, se identifica que las modalidades alternativas pueden correr el riesgo de ser poco pertinentes a los contextos y de baja calidad, existiendo una gran dispersión en sus objetivos curriculares y un crecimiento inorgánico desde su gestación.

Fragmento 89. Entrevistado Junta Nacional de Jardines Infantiles

“Qué podemos hacer con aquellos niños que reciben educación parvularia que es un derecho que los niños reciban?, es por eso que surge el jardín sobre ruedas, es por eso que surgen los equipos en los hogares, en los hospitales, desde un enfoque sicoeducativo en el hospital pero en los hogares desde un enfoque educativo, entonces ese tema es como hemos ido trabajando en forma paulatina, año a año como hemos ido incorporando algunas precisiones y hoy día estamos encaminados”

La calidad es uno de los aspectos que se menciona como mayor punto ciego, tanto por la Subsecretaría como por JUNJI e Integra, principalmente referido a los agentes educativos que participan y su capacitación.

Financiamiento estatal a entidades religiosas

Un aspecto que tensiona el acceso a la educación es el financiamiento estatal de entidades sin fines de lucro que profesan un credo religioso. Tal como se vio en el apartado 6 de caracterización cuantitativa, existe un gran número de proveedores asociados a una congregación católica o protestante, donde uno de sus objetivos curriculares es educar a los niños en el ámbito religioso, negando el laicismo propio del Estado de derecho.

d. El derecho al respeto en el entorno del aprendizaje

Finalmente, es preciso realizar un contrapunto con aspectos asociados al entorno de aprendizaje que propician el resguardo de derechos.

Participación de los padres y de la comunidad

Se manifiesta que los padres tienen una presencia reciente dentro de las instituciones educativas, a propósito de la normativa de salas abiertas propiciada por JUNJI. Sin embargo, dicho protocolo no es obligatorio para los jardines VTF, ni menos aún en el caso de los niveles de Transición I y Transición II alojados en establecimientos educativos convencionales.

La participación de los padres, si bien es creciente, se asocia a actividades recreativas pero no de diseño o co-producción, a excepción de algunas modalidades alternativas como son los Programas de Mejoramiento de la Infancia o el Programa Conozca a su Hijo.

Fragmento 90. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

<i>“Es un tema bien complejo y no nos vas a creer porque nosotros tenemos 45 años de historia y recién estamos trabajando con la comunidad, esa es la verdad de las cosas. Recién estamos haciendo partícipes a los apoderados. (...) nunca se ha hecho partícipe de las políticas de educación inicial a la comunidad, por primera vez que esta administración está recién incorporando el tema de la participación ciudadana”.</i>
--

Transición en establecimientos educacionales convencionales

Históricamente, los niveles de transición II han estado alojados en establecimientos educacionales convencionales, indistintamente a jardines infantiles. No obstante, a inicios de los dos mil surge un mandato para que éstos sean administrados preferencialmente por las escuelas. Los distintos actores consultados concuerdan

en que este elemento tensiona las posibilidades de resguardar el derecho de los niños al respeto de sus progresos de aprendizaje. Usualmente se encuentran en infraestructuras que no facilitan la libre circulación, los espacios de ocio y la participación activa de las familias. La lógica de establecimiento obliga a “preparar” al niño para el ingreso a los niveles siguientes, en ocasiones con fuertes exigencias en el área motriz.

Fragmento 91. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“El niño del colegio está completamente escolarizado y por lo tanto se está negando el derecho fundamental del niño al juego, porque los niños a esa edad aprenden jugando y una educadora de párvulo en un colegio no es lo mismo que una educadora de párvulos en un jardín...no hay espacio para que ellos descansen”.

Fragmento 92. Entrevista Municipalidad de Santiago

“Al caer en la escuela nos fuimos escolarizando, entonces la idea es volver al juego y volver a las rondas, cosas que eran la esencia de la educación parvularia”.

Fragmento 93. Entrevista Subsecretaría de Educación Parvularia

“La sobre-escolarización y la escolarización, tiene que ver con eso también, con cómo recuperamos identidad y podemos generar mejores diálogos respecto de lo que es necesario en los otros niveles, que es lo que sucede en los procesos educativos de manera transversal y esas identidades respecto de la posición pedagógica que tiene el nivel también pueda permear la sobre-escolarización que tienen los primeros y segundos básicos, esta cuestión del logro, de leer no sé cuantas palabras antes de no sé qué, de estar bajo climas de aula muy normados, dejándole poco espacio al juego, que no debiese ser solo el resorte de la educación parvularia, hay camino que avanzar en esas conversaciones y en esa integración”.

Algunos elementos sobre paridad de género

Es importante discutir en relación a la igualdad de género en la educación inicial, debido a su feminización. El presente estudio no está diseñado para poder conocer si existen diferencias en el trato de los niños y niñas en el aula o bien en la adaptación curricular con enfoque de género, no obstante, existen algunas características asociadas a la presencia de educadores hombres como una amenaza dentro de los jardines, en tanto, los apoderados tienden a sospechar respecto de su vinculación con los niños, particularmente asociada al temor hacia

los abusos sexuales. Esto merma en avanzar hacia una mayor igualdad en los agentes de cuidado infantil y a una estigmatización de lo masculino en la educación inicial.

Fragmento 94. Entrevista Asociación de Funcionarios Pro JUNJI

“La igualdad de género cero posibilidad con la educación inicial, porque de los cinco educadores de párvulo que hay en todo el país, los cinco están sumariados. Y no hay ningún registro que demuestre que realmente cometieron el delito, hay un tema de catarsis colectiva”.

Fragmento 95. Entrevista Agencia de Calidad

“Primero, las bajas remuneraciones, el Estado como las invisibiliza, segundo, la forma en cómo fue pensado esto feminiza también esto, y mantiene el cuidado en las mujeres [...] Los educadores siempre van a ser sospechosos, ese es un tema que yo me imagino que el mundo privado lo soluciona no contratando a ningún hombre y el mismo Estado lo reproduce”.

Articulación de actores en el entorno

Es necesario analizar el rol de la red territorial en la provisión de educación inicial, en tanto se trata de un segmento que requiere del trabajo coordinado e integral de todos los agentes para su buen desarrollo.

En relación a las instituciones analizadas se observa una dispersión en tanto a la vigencia de la red. En el caso de Peñalolén se trata de una red activa, que es promovida por el municipio, no obstante en Santiago el trabajo desarrollado es mucho más parcelado, donde no se observa relación entre el CIF, los establecimientos particulares subvencionados y el área de educación parvularia del municipio. En el municipio de Santiago no se le asigna un rol central a la DEPROV debido a que las iniciativas de coordinación son recientes en materia preescolar. En ambos casos se observa una nula relación entre los municipios y los establecimientos particulares subvencionados.

Por su parte, JUNJI se percibe en medio de la red de ministerios y entidades responsables de la educación inicial; no obstante, no reconoce una relación particular con Fundación Integra más allá de las colaboraciones generales interministeriales. Integra a su vez, reconoce una estrecha relación con la Presidencia, lo que es evidente debido a su ligazón institucional, así como con el Subsistema Chile Crece Contigo, a diferencia de JUNJI, quien no lo menciona como un otro de coordinación permanente.

Finalmente, en el caso de Cristo Joven, una de las potencialidades que ellos identifican para mantenerse vigentes es la buena relación que tienen tanto con el municipio como con el Consejo para la Infancia, la JUNJI y el Ministerio de Educación. A su vez, participan de las mesas y operan como modelo para nuevos casos de VTF. Un elemento que es común a los casos estudiados es la dificultad que tienen las directoras de los jardines infantiles de asistir a las instancias de redes territoriales debido a que deben ser subrogadas por educadoras que deberían estar en sala.

8. CONCLUSIONES

Investigar la educación inicial desde las instituciones que la proveen permite abordarla no sólo en el marco de las discusiones en el Chile post reformas

neoliberales, sino también observar los mecanismos que el Estado desarrolla para hacerse cargo de ésta, lo que no está desprovisto de interrogantes como es el cuidado y la formación de niños y niñas que habitan un territorio tan divergente y desigual como el nuestro.

Bajo este marco, acá se ha puesto un lente de aumento a las formas que adquieren la relación de lo público y lo privado en tres comunas del Gran Santiago. Los aprendizajes son variados y se intentan describir a continuación, en una línea argumentativa que, abordando límites y oportunidades, instala más interrogantes que respuestas.

Esta tesis delineó su objeto de estudio como un acercamiento exploratorio a un tema poco abordado en Chile, y que se hace urgente frente al actual escenario de reformas, así como ante la presencia de una mayor demanda al Estado en relación a su rol garante.

El primer límite que se enfrentó fue la dificultad en el acceso a información oficial e integrada de las características de los entes provisos. Cada organismo cuenta con bases de datos distintas en aquellos casos en que recibe aporte de fondos estatales, y la información es prácticamente nula en el segmento privado sin subvención estatal. Esto constituye un primer llamado de atención acerca de la medida en que la educación inicial está siendo considerada efectivamente con un enfoque de derechos.

Por otro lado, como segundo límite a considerar, al tratarse de un acercamiento inicial a la temática, sólo se pudieron obtener luces respecto de la inclusión del enfoque de derechos a nivel discursivo por parte de los actores, no así de sus prácticas. Empero lo anterior, afloran varias líneas de investigación a explorar en esta materia y respecto de las cuales la presente tesis entrega un insumo valioso con perspectiva de mapa.

Un tercer límite –y oportunidad a la vez- es el abordaje del análisis considerando el tramo etario desde los 0 a los 6 años atendiendo a la definición que proponen organismos internacionales, aun cuando la institucionalidad chilena esté definida de otra forma (sala cuna y jardín separado de transición). La decisión metodológica primero se transformó en una dificultad debido a los marcos distintos que rigen a ambos universos; no obstante, la oportunidad vino dada al observar los tránsitos entre los niveles y el resguardo de derechos asociado. Sin lugar a dudas, luego de haber realizado dicho ejercicio, se considera fundamental estudiar la educación inicial desde los 0 a los 6 años, dejando de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una educación de transición menos institucionalizada y más acorde a las características de los niños y niñas.

Un cuarto límite es el abordaje a la problemática territorial con base sólo en algunas comunas de la Región Metropolitana de Santiago. Surge así la necesidad de abrir la mirada desde lo particular (las tres comunas en estudio) hacia la situación general que se presenta en educación inicial. Sin embargo, cabe considerar que varios de los tópicos abordados exceden a territorios específicos y emergen como problemáticas transversales, difícilmente atribuibles a una comuna u otra. Puede pues considerarse que este estudio, abstrayendo los elementos particulares, permite ilustrar de mejor manera el escenario general, aun con el consiguiente riesgo de tornarse inespecífica en algunos pasajes.

Respecto de la institucionalidad de la educación inicial, el primer hallazgo relevante es la gran cantidad de arreglos institucionales, particularmente en el tramo de 0 a 4 años. Los ejes del entramado se definen a partir de las dos instituciones provisoras principales JUNJI y Fundación Integra, ambas dependientes del Estado pero una de ellas de carácter privado. Desde estas dos instituciones emanan distintas formas de externalización en corporaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro para las modalidades clásicas y un sinnúmero de modalidades alternativas donde participan variados agentes públicos, privados y comunitarios (centros culturales, juntas de vecinos, etc.). A este escenario, se suma la educación de transición que obedece a las lógicas de la educación general, inmersa en las discusiones en torno al lucro, la sobre-escolarización y los requerimientos hacia una mayor regulación por parte del Estado.

Llama la atención que tres de las instituciones provisoras analizadas (CIF, Cristo Joven y Fundación Integra) inician su labor como entidades asistencialistas y no como organizaciones abocadas a brindar educación, siendo los años noventa y las presiones de aumento de cobertura claves para integrar estándares de calidad en sus prácticas.

En cuanto al análisis cuantitativo, el principal hallazgo que salta a la luz es la muy inferior provisión directa del Estado en relación a aquella delegada en privados. Particularmente en educación de transición, es interesante además constatar la importante cantidad de figuras privadas comerciales que administran establecimientos educacionales en la comuna de Padre Hurtado. Si bien la entrada en vigencia de la nueva Ley de Inclusión pone fin al lucro llama la atención que, siendo dicha comuna la que cuenta con menor ingreso socioeconómico, las entidades mercantiles sean mayoritarias.

Es importante también destacar el notable incremento en la cobertura del nivel de salas cunas, así como el crecimiento de los establecimientos particulares

subvencionados que otorgan los niveles de transición 1 y 2. Si bien el tamaño de las comunas estudiadas es disímil, se observa un coeficiente de niños por establecimiento similar. Dentro de JUNJI, son los establecimientos vía transferencia de fondos (VTF) quienes son mayoritarios en las comunas estudiadas, con la excepción de Padre Hurtado, donde prevalecen las modalidades alternativas, dato interesante considerando los rasgos de mayor ruralidad y pobreza de dicha comuna. En general, se observan pocos jardines infantiles dependientes de Integra en las tres comunas en estudio, siendo nula su presencia en Santiago.

Finalmente, en la comuna donde se presencia un mayor nivel de copago es en Padre Hurtado, realidad que se asocia a una mayor prevalencia de establecimientos particulares subvencionados en los niveles de transición. En Peñalolén y Santiago, cerca del setenta por ciento de los servicios que se otorgan son gratuitos.

Otra conclusión que es importante de resaltar son las distintas formas que toman los municipios para involucrarse con la educación inicial. Para el ciclo de 0 a 4 años, en Santiago existe una fuerte colaboración entre JUNJI, el Municipio y una Corporación de derecho privado sin fines de lucro que administra las salas cuna y los jardines infantiles. Esta última entidad es autónoma pero depende fuertemente de los recursos del municipio y de JUNJI. En Peñalolén no existe tal involucramiento en el primer ciclo, sino una administración directa desde JUNJI o bien los jardines VTF e Integra. En el caso de Padre Hurtado, se presentan jardines administrados directamente por JUNJI e Integra, pero también algunos provistos por el Municipio con financiamiento de JUNJI. Este último es, entonces, un mecanismo de asociación entre un ente público de nivel central y un organismo público de carácter local.

Un atributo relevante para los niveles de transición es la diferencia entre la administración por medio del Departamento de Educación Municipal (Santiago y Padre Hurtado) y la Corporación Municipal (Peñalolén). La figura de Corporación Municipal permite hacer un contrapunto con la externalización, en tanto se tratan de entidades autónomas en materia legal pero dependientes de los municipios financiera y políticamente. Bajo este escenario de múltiples relaciones entre Estado y privados, prevalecen las formas de convenios como mecanismos de transferencia de fondos.

Este panorama tan diverso refuerza la importancia de establecer comparaciones entre los resultados de los diferentes diseños institucionales que pueden adoptar las asociaciones público privadas. Tarea que se torna ineludible en el marco de la necesidad de reforzar las garantías de derechos.

A nivel de percepciones, se observa como una tensión la provisión de JUNJI e Integra como dos organismos paralelos, así como se asocia la alta dispersión institucional a un problema en la orgánica del sistema, no por falta de regulación sino por una parcelación propia de un modelo que carece de un Estado garante. Un aspecto que se asocia al surgimiento de entidades privadas de provisión es el aumento de cobertura de la última década, siendo el hito que marca la externalización en privados por parte de JUNJI, así como el crecimiento acelerado de la Fundación Integra.

En cuanto a la formación de redes territoriales, existe un escaso desarrollo en la mayoría de las entidades analizadas reforzando la desarticulación de la institucionalidad; no obstante, se evidencia un creciente rol del municipio en la activación de las mismas.

En las modalidades alternativas de provisión se presencia un gran número en las tres comunas analizadas, siendo JUNJI la que cuenta con una mayor cantidad de éstas. Si bien representan una importante oportunidad en la facilitación del acceso a la educación, también se percibe una fuerte disparidad en su calidad, siendo uno de los aspectos que busca estandarizar la nueva institucionalidad. Particularmente en los requisitos técnicos requeridos, así como la presencia de educadoras para su ejecución y la infraestructura demandada.

Respecto a la adopción del enfoque de derechos, este se observa como una tendencia reciente en las entidades provisoras, incorporándolo a sus Planes Educativos y visiones institucionales. Sin embargo, se desconoce el real impacto que han tenido a nivel de prácticas, siendo uno de los principales desafíos mencionados por los actores consultados. Uno de los aspectos que es discutido por los actores refiere a lo que se entiende por derecho a la educación y cómo la dispersión institucional merma su cumplimiento.

En cuanto al derecho al acceso de la educación, se expresa como un acierto y dificultad a la vez el explosivo aumento de cobertura, en tanto las entidades provisoras muchas veces no contaban con la capacidad de absorber dicha transformación a la velocidad que se solicitaba, mermando en la calidad y en la pertinencia del servicio ofertado.

Otro mecanismo asociado al derecho de acceso a la educación, es la creación de modalidades alternativas que se adecúen a las necesidades de los niños y sus familias. Se presencia un crecimiento de éstas a medida que se han ido inyectando recursos al nivel, lo que ha significado un crecimiento muchas veces inorgánico y sin un objetivo pedagógico claro.

Un tercer aspecto que se ve en tensión se vincula a las instituciones provisoras que profesan un culto religioso o tienen una afinidad ideológica particular, en tanto pueden generar barreras de acceso importantes para quienes no sean miembros de sus comunidades. En el apartado cuantitativo se pudo apreciar el alto porcentaje de congregaciones católicas o protestantes que establecen convenios con JUNJI o Fundación Integra.

En relación al derecho a una educación de calidad, una primera tensión que aparece es la discusión en torno a qué se entiende por calidad, así como las formas disímiles de medirla entre las distintas instituciones estudiadas. Cabe destacar el PEI como el instrumento donde se expresa lo que se entiende tanto por calidad como por incorporación del enfoque de derecho en los establecimientos educacionales. Pero, en el caso de los niveles de transición I y transición II, el PEI es construido bajo la lógica del establecimiento y no en concordancia al nivel educativo, lo que dificulta la pertinencia de su implementación.

El pago por asistencia es uno de los elementos que se referencia en mayor medida en las instituciones que brindan transición I y transición II (municipios), así como en los VTF en cuanto al resguardo de la calidad. En el caso de JUNJI de administración directa y Fundación Integra, el pago es por matrícula. Otro aspecto fuertemente mencionado asociado a la calidad, son las diferencias en las condiciones laborales de las educadoras de párvulos y asistentes de la educación entre las distintas modalidades de provisión, incluso en aquellas dependientes de la misma institución.

Finalmente, el tercer derecho observado refiere al resguardo del entorno de aprendizaje. Para los actores consultados, destaca la creciente pero aún insuficiente participación de los padres y de la comunidad en la educación de los niños, así como las dificultades de posicionar la educación inicial dentro de los establecimientos que brindan educación general, así como el respeto de sus particularidades. Finalmente, se le asigna un rol importante a la red en la que se insertan los establecimientos educacionales, siendo el municipio un actor clave para su orquestación.

Además del anterior, aparecen muchos y variados desafíos. Primero lograr un mayor posicionamiento de la educación inicial en las discusiones sobre desarrollo social y económico para el país, más allá de lo meramente educativo. Ello considerando que se trata de un espacio clave donde convergen las redes territoriales y organismos de distinta índole y que requiere del trabajo sistémico con las familias, por lo que es necesario un abordaje integral dentro de las medidas estatales para su mejora.

Un segundo desafío que aparece es la necesidad de impulsar modalidades alternativas que faciliten la co-creación con las familias, condición central para avanzar desde un modelo basado en transferencias de fondos a uno que efectivamente permita alcanzar una ciudadanía más empoderada donde el ente privado no sea sinónimo de privatización ni externalización, ante una necesidad de aumento de cobertura, sino un agente que logra involucrarse en la educación de los niños y niñas. Como primer paso es necesario realizar evaluaciones robustas a programas como el Programa de Mejoramiento de la Infancia o el Programa Conozca a su Hijo para ampliar y mejorar los mecanismos de coordinación y co-producción.

Por otra parte, en el marco de un enfoque de derechos, medir la calidad es un desafío que se abre al observar la variedad de arreglos institucionales existentes, y particularmente en aquellos referidos a la relación Estado-Privado. En tal sentido, vale la pena interrogarse respecto del sentido de dichas mediciones, considerando que el desarrollo integral y el enfoque de derechos son lejanos a la estandarización de prácticas y a la promoción de una formación conductista de enseñanza. Quizás una evaluación comprensiva, que involucre a las propias educadoras y técnicas y a los padres y niños y niñas, así como la evaluación del funcionamiento de la red de protección, son aspectos que pueden permitir acercarse a una educación más inclusiva, y con mejores resultados en el largo plazo.

La principal pregunta que surge es *¿cómo entonces el Estado garantiza un piso común de desarrollo?* Las respuestas son múltiples y complejas, primero, avanzar hacia una institucionalidad que conecte un sistema que lleva varias décadas funcionando en absoluta descoordinación. Después, construir una orgánica que propicie el resguardo de los derechos a todo nivel con formas de co-creación efectivas, una fuerte presencia de la familia y la promoción constante de valores que aseguren la no discriminación, el libre acceso, el respeto por los derechos de la niñez y la pertinencia en educación inicial. Actualmente hay derechos que están en camino a ser cumplidos y otros que se han definido en el largo plazo, pero ese horizonte no puede invisibilizar la necesidad de aunar mínimos institucionales. La reforma en curso no ofrece evidencias de plantear un paso firme al respecto, sino solo de mejorar la administración de lo ya existente. Un cambio de mirada de la niñez es clave, donde observar el cómo el Estado se hace garante es el primer paso.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006): *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL, N° 88 (LC/G.2289-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf
- Adlerstein, C., Reveco, O., Pardo, M., Rayo, M., Simonstein, S. (2014): *Panel: Análisis críticos para una reforma a la educación parvularia*. Revista Docencia N° 53. Recuperado de <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20140825230135.pdf>
- Aedo, C. (2010): *Educación en Chile: Evaluación y Recomendaciones de Política*. Facultad de Economía y Negocios. Universidad Alberto Hurtado. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv125.pdf>

- Andrade, C. y Arancibia, S. (2010): *Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia*. Revista CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11410-chile-interaccion-estado-sociedad-civil-en-las-politicas-de-infancia>
- Astorga, A. (2009): *Articulaciones público-privada para la oferta educativa: encantamientos, sospechas y tensiones*. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 108, p. 699-715. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0430108.pdf>
- Bachelet, M. (2014): *Mensaje de Presidenta de la República con el que se inicia un proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica otros cuerpos legales*. Mensaje nº 130-362. Santiago, 19 de mayo de 2014.
- Bachelet, Michele (2013): *Programa de Gobierno 2014 – 2018*. Recuperado de: <http://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2014/05/ProgramaMB.pdf>
- Banco Mundial (2010): *Strengthening Early Childhood Development Policies and Programs in Latin America and the Caribbean*. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001099079877269/547664-1099079922573/ECD_LAC.pdf
- Banco Mundial (2003): *New Challenges facing the education sector in MENA*. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU_03-Chap03-Education.pdf
- Bedregal, P. y Torres, A. (2013): *Chile Crece Contigo: El desafío de crear políticas públicas intersectoriales*. Recuperado de: http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/376/Chile_Crece_Co ntigo_el_desafio_de_crear_politicas_publicas_intersectoriales.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): *¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39827/1/S1501271_es.pdf
- Cunill, N., Leyton, C. y Simon, J. (2015): *Caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público privada*. Informe encargado por la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.
- Cunill, N., Fernández, M. y Thezá, M. (2013): *La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile*. Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, Nº 36, 2013, p. 289-314. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n36/art13.pdf>
- Cunill, N. (2010): *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. (Feb. 2010). Caracas. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>

- Dictamen N°76866. 6 de Octubre de 2014. Diario Oficial de la República de Chile. *Trabajadores de Jardines Infantiles financiados vía transferencia de fondos de JUNJI, sólo pueden recibir beneficios que se ajusten al concepto de remuneración contenido en el Código del Trabajo.* Puerto Montt, Chile.
- Education International (2009): *Public Private Partnerships in Education.* Recuperado de: http://www.boeckler.de/pdf/magmb_2010_10_ppp_studie_en.pdf
- Fundación Integra (2016): *Bases administrativas para la licitación. Para la aplicación del Perfil de Logro de Aprendizaje en la Educación Parvularia (PLAEP-R) 2016.* Recuperado de: http://web.integra.cl/web_integra/uploads/Bases%20Administrativas%20PLAEP-R%202016_131.pdf
- Fundación Integra (2013a): *Nuestra historia en la voz de sus protagonistas.* Santiago.
- Fundación Integra (2013b): *Reporte 2013.* Recuperado de: http://www.integra.cl/wp-content/files_mf/1471978684ReporteIntegra2013.pdf
- Fundación Integra (2011): *Reporte 2011.* Recuperado de: http://www.integra.cl/wp-content/files_mf/1471979110ReporteIntegra2011.pdf
- Gálvez, E. (2000): *La educación inicial en el ámbito internacional: Situación y perspectivas en Iberoamérica y en Europa.* Organización de Estados Iberoamericanos. Revista Iberoamericana de Educación Número 22. Recuperado de <http://www.rieoei.org/rie22a06.htm>
- Gatica, F. (2015): *Las intervenciones psicosociales en establecimientos educacionales: Diseño, implementación y logros desde la perspectiva de actores clave.* Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Recuperado de repositorio.uchile.cl/handle/2250/133241.
- Giménez, C. y Valente, X. (2010): *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes.* Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>
- Guerrero, G, Sugimaru, C. y Cueto, S. (2010): *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú.* Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20120209054026/ddt58.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (2011): *Propuesta de variables educacionales a incluir en cuestionarios sociodemográficos del INE. Gobierno de Chile.* Recuperado de: http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/estudios_y_documentos/pdf/020911/propuesta_variables_educacionales_publicar.pdf

- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2012): *Manual de Transferencia de Capital desde JUNJI a municipalidades, corporaciones municipales y entidades privadas sin fines de lucro, para la construcción, adecuación y habilitación de jardines infantiles*. Recuperado de: http://gobiernotransparente.junji.gob.cl/portal/transparencia/actos_resoluciones/regiones/institucional/2012/1952.pdf
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2016): Resolución exenta n°015. Materia: Aprueba texto refundido del manual del programa de transferencia de fondos desde la Junta Nacional de Jardines Infantiles a Entidades sin Fines de Lucro que creen, mantengan y/o administren jardines infantiles, aprobado por resolución exenta 015/159 de la vicepresidenta ejecutiva de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, incorporando sus modificaciones posteriores. Recuperado de: http://gobiernotransparente.junji.gob.cl/portal/transparencia/marco_normativo/2016/131.pdf
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (s/f): Título II. Unidades educativas y programas de JUNJI. Recuperado de: <http://junjinet.junji.gob.cl/Induccin/Unidades%20educativas%20y%20programas%20educativos%20de%20JUNJI.pdf>.
- Juretic J. y Fuenzalida, J. (2015): *Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales*. Recuperado de http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/seriesistemaspublicos11unicef.pdf
- LaRocque, N. (2007): *Public Private Partnerships in Education*. Recuperado de <http://www.adb.org/Documents/Events/2007/Optimizing-ICT-Education/N-LaRocque.pdf>
- Lasnibat, M. (2011): *La estructuración de la educación preescolar: el impacto de la Ley SEP en la práctica pedagógica de las educadoras de párvulos y el sistema educativo chileno*. Tesis para optar al título de Antropólogo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cs-lasnibat_m/pdfAmont/cs-lasnibat_m.pdf
- Ley N° 20.845. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de Junio de 2015. De Inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.
- Ley N°20.882. Diario Oficial de la República de Chile, 5 de Diciembre de 2015. Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135748_Ley_de_Presupuestos_2016.pdf
- Ley N° 20.832. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de mayo de 2015. Crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de Educación Parvularia.
- Ley N° 20.595. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de Mayo de 2012. Ley que crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para

- las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1040157>
- Ley N° 20.500. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de Febrero de 2011. Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>
 - Ley N° 20.370. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 12 de Septiembre de 2009. Ley General de Educación. Recuperado de: http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103050142570.Ley_N_20370_Ley_General_de_Educacion.pdf
 - Ley N° 19.340. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de Octubre de 1994. Crea la Comuna de Padre Hurtado. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/N?=i=30707&f=1995-05-31&p=>
 - Ley N° 17.301. Diario Oficial de la República de Chile, 22 de Abril de 1970. Crea Corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28904>
 - Ley N° 19.662. Diario Oficial de la República de Chile, 28 de Noviembre de 1998. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de Ley N°2 de 1996, sobre subvención del Estado a Establecimientos Educativos. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=127911>
 - Ley N° 20.529. Diario Oficial de la república de Chile, 27 de Agosto de 2011. Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635>
 - Martínez, L., Andrade, C., Martín, M. (2014): *Políticas públicas y derechos: las tensiones de la externalización en el ejercicio del rol garante del Estado en las políticas de protección especial a la niñez. El caso de SENAME y sus instituciones colaboradoras. Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014.* Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3
 - Ministerio de Educación (2015): *Presentación para sostenedores. Ley de Inclusión Escolar.* Recuperado de: http://www.comunidadescolocar.cl/documentacion/LeyInclusionEscolar/presentacion_sostenedores.pdf
 - Ministerio de Educación de Chile (2013): *Estado del Arte de la Educación Parvularia en Chile.* Centro de Estudios MINEDUC. División de Planificación y Presupuesto. Recuperado de <http://redlacti.com/php/biblioteca/ups/1393257789.pdf>
 - Ministerio de Educación (s/f): *Sistema de Aseguramiento de la calidad.* Recuperado de: <http://www.comunidadescolocar.cl/documentacion/añoscolocar2013/Preguntas%20frecuentes/Sistema%20de%20Aseguramiento%20de%20la%20Calidad.pdf>
 - Ministerio de Educación (2009): Decreto con Fuerza de Ley 2. Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N°2 de 1996, sobre

- subvención del Estado a establecimientos educacionales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: http://www.comunidadescolar.cl/marco_legal/Normativas/DFL%202%20Ley%20Subvenciones.pdf
- Morales, F. (2013): *Reinserción laboral de privados de libertad: El rol del partenariado Público-Privado*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Recuperado de: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/113668>
 - Morales, F. y Cortázar, A. (2012): *Institucionalidad para las políticas de primera infancia y resguardo de la calidad de la educación inicial desde la perspectiva de derechos*. Recuperado de: http://www.revistadocencia.cl/new/wp-content/uploads/2016/09/Docencia_48.pdf
 - Moura, E. (2015): *Alianza público-privada en el caso de la gestión patrimonial de la ciudad de Valparaíso*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/133898>
 - Municipalidad de Santiago (2016): *Plan Anual de desarrollo educativo PADEM 2016*. Dirección de educación. Ilustre Municipalidad de Santiago. Septiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.munistgo.info/educacion/wp-content/uploads/2014/12/PADEM- Stgo.pdf>
 - Municipalidad de Santiago (2014): *Estudio de Red de Educación Preescolar en la comuna de Santiago*. Informe Etapa 1 fases 1 y 2 Corregido Caracterización de la oferta y demanda actual de educación preescolar. Recuperado de: <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/Informe-1-Red-Preescolar-Comuna-de-Santiago.pdf>
 - Municipalidad de Santiago (2013): *Reglamento N°476/13. Santiago mayo 31 de 2013. Reglamento sobre estructura, funciones y coordinación interna de la Ilustre Municipalidad de Santiago*. Título I Generalidades.
 - Municipalidad de Peñalolén (2016): *Corporaciones Municipales y Asociación Chilena de Municipalidades*. Recuperado de: <http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Corporaciones.pdf>
 - Municipalidad de Peñalolén (2014): *Política Comunal de Infancia y Adolescencia de Peñalolén*. Recuperado de: <http://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2014/11/Pol%C3%ADtica-Local-de-Infancia.pdf>
 - Nabyeva, A. (2014): *Exploring Public-Private Partnership in Preschool Education Provision: Potential for Socio-Economic Development*. Vitaly Radsky. Center for Innovations in Education, Baku, Azerbaijan. Center for Innovations in Education, Baku. Recuperado de <http://jhss-khazar.org/wp-content/uploads/2014/01/1-.Volume-16-number-4.pdf>
 - OEI (2004): *La educación infantil un derecho*. Recuperado de http://www.oei.es/inicial/articulos/educacion_infantil_derecho_espana.pdf

- Parrado, S. (2015): *“El análisis de la gestión pública.”* Editorial Tirant Lo Blanch. Colección Ciencia Política.
- Peralta, M. (2008): *“El derecho de los más pequeños a una pedagogía de las oportunidades en el siglo XXI”*. Revista Iberoamericana de Educación Número 47. Recuperado de <http://www.rieoei.org/rie47a02.htm>
- Patrinos, H., Barrera-Orsorio, F. y Guáqueta. J. (2009). *The Role and Impact of Public Private Partnerships in Education*.
- Pestoff, V. (2011): *Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries*. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030601022882>
- Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas (2015): *Actas*. Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/noticias/noticias-por-unidad/facultad-de-ciencias-sociales/113467/actas-primer-congreso-latinoamericano-de-ninez-y-politicas-publicas>
- Sánchez, N. (2013): *Corresponsabilidad público-privada en el cuidado de personas con discapacidad mental en situación de dependencia en Chile*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Recuperado de: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/115484>
- Senado de la República de Chile (2016): *Informe de la cuarta subcomisión mixta de presupuestos, recaído en la Partida 09, correspondiente al Ministerio de Educación*. Boletín N° 10.912-05(IV) Recuperado de: http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=619&tipo_comision=10
- Servicio de Impuestos Internos (s/f): *Organizaciones sin fines de lucro. Contribuyentes*. Recuperado de: http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/organizaciones_sin_fines_de_lucro.pdf
- SUBDERE (2009): *Tipología Municipal: reconociendo la heterogeneidad del país*. Santiago.
- Tokman, A. (2010): *Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas*. Serie de Políticas Públicas UDP Documentos de Trabajo. Recuperado de www.udp.cl/funciones/descargaArchivos.asp?seccion=documentos&id=67
- Torres, R. (2006): *Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela”* Organización de Estados Iberoamericanos. Recuperado de http://www.oei.es/inicial/articulos/derecho_educacion.pdf
- UNESCO (2013): *Clasificación internacional normalizada de la educación. CINE 2011*. Instituto de Estadística de UNESCO. Recuperado de www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscid-2011-sp.pdf

- UNESCO (2011): *Políticas Públicas para la Infancia*. Santiago. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/politicaspublicas.pdf>
- UNESCO (1995): *La convención sobre los derechos del niño*. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/34_72_s.pdf
- UNESCO Y UNICEF (2008): *Un enfoque de la Educación para toda basada en los derechos humanos*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>
- Vamstad, J. (2012): *Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden*. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007/s11266-012-9312-y>

Páginas web:

- Agencia de Calidad de la Educación. (2016). [Internet] Disponible en: <http://www.agenciaeducacion.cl/>
- Consejo Nacional de la Infancia. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.consejoinfancia.gob.cl/>
- CIF Santiago - Comité para la Infancia y la Familia. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.cifsantiago.cl/>
- Fundación Educacional Cristo Joven. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.cristojoven.cl/>
- Fundación Integra. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.integra.cl/>
- Junta Nacional de Jardines Infantiles – JUNJI. (2016) [Internet] Disponible en: <https://www.junji.cl/>
- JUNAEB (índice de vulnerabilidad). (2016) [Internet] Disponible en: <https://www.junaeb.cl/ive>
- Ministerio de Educación. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.mime.mineduc.cl/mvc/mime/portada> y <http://www.mineduc.cl/>
- Municipalidad de Peñalolén. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.penalolen.cl/>
- Corporación Municipal de Peñalolén. (2016) [Internet] Disponible en: <http://www.cormup.cl/>
- Municipalidad de Santiago. (2016) [Internet] Disponible en: www.municipalidaddesantiago.cl/
- Municipalidad de Padre Hurtado. (2016) [Internet] Disponible en: <http://portal.mph.cl/>

- Sistema Nacional de Información Municipal. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2016). [Internet] Disponible en: <http://www.sinim.gov.cl/>.

ANEXO I: Pautas de entrevistados

Tabla 24: Pauta entrevista experto

Dimensiones	Pregunta
Identificación del entrevistado	Nombre: Sexo: Profesión Institución: Años de experiencia laboral en el área: Cargo en la institución:
Indagación relación Estado – Privado	Cuáles son los objetivos de las modalidades que se han definido? (convenio, VTF, jardines alternativos, educación sobre rueda, etc.) ¿Cuáles son los actores intervinientes y los roles que desempeñan?

	<p>En relación al financiamiento, ¿cuáles son los mecanismos que se utilizan para acceder al financiamiento?</p> <p>En cuanto a la legalidad ¿Cuáles son los mecanismos establecidos de actualización de los contratos?</p> <p>¿Percibe usted ciertos niveles de informalidad, o vacíos respecto de la forma en que el Estado regula y fiscaliza a las organizaciones que administran jardines infantiles?</p>
Coordinación	¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas?
Colaboración	<p>¿Se comparte conocimiento entre la institución pública y las organizaciones administradoras en cuanto al desarrollo de modelos de aprendizaje o estrategias técnicas?</p> <p>¿Cuáles son los elementos que dificultan la colaboración?</p>
Enfoque de derecho	<p>¿Es posible medir enfoque de derecho?</p> <p>¿Cuáles son los instrumentos más utilizados para estos fines?</p> <p>Es adecuado medir enfoque o garantía de derecho?</p>

Tabla 25: Pauta nivel central

Dimensión	Pregunta
Identificación del entrevistado	<p>Nombre:</p> <p>Sexo:</p> <p>Profesión</p> <p>Institución:</p> <p>Años de experiencia laboral en el área:</p> <p>Cargo en la institución:</p>
Contexto de la institución	<p>¿Cómo describirías el contexto social donde se encuentra el establecimiento?</p> <p>¿Cuál es el involucramiento de la comunidad en la educación de los niños?</p> <p>¿Existe coordinación con la red de protección social?</p>
Indagación relación Estado – Privado	<p>Cuáles son los objetivos de las modalidades que se han definido? (convenio, VTF, jardines alternativos, educación sobre rueda, etc.)</p> <p>¿Cuáles son los actores intervinientes y los roles que desempeñan?</p>

	<p>En relación al financiamiento, ¿cuáles son los mecanismos que se utilizan para acceder al financiamiento?</p> <p>En cuanto a la legalidad ¿Cuáles son los mecanismos establecidos de actualización de los contratos?</p> <p>¿Percibe usted ciertos niveles de informalidad, o vacíos respecto de la forma en que el Estado regula y fiscaliza a las organizaciones que administran jardines infantiles?</p>
Rol de las municipalidades	<p>¿Qué rol ha jugado la Corporación /departamento de educación en las intervenciones?</p> <p>¿Cuál es la Institucionalidad municipal en relación a la educación preescolar?</p> <p>¿Están asociados indicadores?</p>
Coordinación	¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas?
Colaboración	<p>¿Se comparte conocimiento entre la institución pública y las organizaciones administradoras en cuanto al desarrollo de modelos de aprendizaje o estrategias técnicas?</p> <p>¿Cuáles son los elementos que dificultan la colaboración?</p>
Enfoque de derecho	<p>(Acceso, Calidad y Entorno del aprendizaje)</p> <p>Cómo cree que ha evolucionado la incorporación del enfoque de derecho?</p>

Tabla 26: Pauta Municipalidad

Dimensión	Pregunta
Identificación del entrevistado	<p>Nombre:</p> <p>Sexo:</p> <p>Profesión</p> <p>Institución:</p> <p>Años de experiencia laboral en el área:</p> <p>Cargo en la institución:</p>
Rol de las municipalidades	<p>¿Qué rol ha jugado la Corporación /departamento de educación en las intervenciones?</p> <p>¿Cuál es la Institucionalidad municipal en relación a la educación preescolar?</p> <p>¿Están asociados indicadores?</p>
Coordinación	¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas?

Colaboración	<p>¿Se comparte conocimiento entre la institución pública y las organizaciones administradoras en cuanto al desarrollo de modelos de aprendizaje o estrategias técnicas?</p> <p>¿Cuáles son los elementos que dificultan la colaboración?</p>
--------------	---

Tabla 27: Pauta casos de estudio derechos

Dimensión	Pregunta
Identificación del entrevistado	<p>Nombre:</p> <p>Sexo:</p> <p>Profesión</p> <p>Institución:</p> <p>Años de experiencia laboral en el área:</p> <p>Cargo en la institución:</p>
Características de la institución	<p>¿Cuáles son los objetivos de la Institución a la que pertenece en relación a la educación inicial?</p> <p>¿Qué modalidades toma el servicio brindado a los niños y niñas?</p>
Contexto de la institución	<p>¿Cómo describirías el contexto social donde se encuentra el establecimiento?</p> <p>¿Cuál es el involucramiento de la comunidad en la educación de los niños?</p> <p>¿Existe coordinación con la red de protección social?</p>
Indagación relación Estado – Privado (Calidad)	<p>Cuáles son los objetivos de las modalidad que se han definido? (convenio, VTF, jardines alternativos, educación sobre rueda, etc.)</p> <p>¿Cuáles son los actores intervinientes y los roles que desempeñan?</p> <p>En relación al financiamiento, ¿cuáles son los mecanismos que se utilizan para acceder al financiamiento?</p> <p>En cuanto a la legalidad ¿Cuáles son los mecanismos establecidos de actualización de los contratos?</p> <p>¿Percibe usted ciertos niveles de informalidad, o vacíos respecto de la forma en que el Estado regula y fiscaliza a las organizaciones que administran jardines infantiles?</p>
Rol de las municipalidades	<p>¿Qué rol ha jugado la Corporación /departamento de educación en las intervenciones?</p> <p>¿Cuál es la Institucionalidad municipal en relación a la educación preescolar?</p> <p>¿Están asociados indicadores?</p>
Coordinación	<p>¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas?</p>

Colaboración	<p>¿Se comparte conocimiento entre la institución pública y las organizaciones administradoras en cuanto al desarrollo de modelos de aprendizaje o estrategias técnicas?</p> <p>¿Cuáles son los elementos que dificultan la colaboración?</p>
Enfoque de derecho	<p>¿Cuál debiera ser el rol de los privados en brindar una educación inicial con enfoque de derecho?</p> <p>¿Cómo cree que ha evolucionado la incorporación del enfoque de derecho?</p> <p>¿Cuál es el rol de su institución en el resguardo de los Derechos del niño?</p> <p>A continuación se mencionan los tres pilares de la incorporación del enfoque de derecho a la educación inicial. El objetivo es que comentemos los que a usted le parecen principales, así como en aquellos donde ve más debilidad tanto en su institución como en la relación público/privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. El derecho al acceso a la educación <ul style="list-style-type: none"> a. metodologías que se adapten distintas capacidades b. medidas para disminuir las tasas de ausentismo. c. No discriminación b. El derecho a una educación de calidad <ul style="list-style-type: none"> a. Desarrollar las capacidades y personalidad b. Promover los derechos humanos y las libertades fundamentales c. Respeto por el entorno natural d. Promover la autonomía e. Evaluación y aprendizaje integrador <ul style="list-style-type: none"> i. Medidas usuales: promover programas flexibles, educadoras por aula, mejorar participación de padres y madres, formación en igualdad de género, etc.). c. El derecho al respecto en el entorno de aprendizaje <ul style="list-style-type: none"> a. Respeto a todos por iguales (eliminación de toda forma de discriminación) b. Libertad de credo y expresión c. Respetar la evolución del niño d. Respetar la privacidad del niño e. Respeto a la identidad f. Respeto a la participación g. Respeto a la integralidad

ANEXO II: Listado de instituciones sostenedoras*excluye modalidades alternativas.

Tabla 28: Listado con nombres de sostenedores en las tres comunas en estudio.

Instituciones sostenedoras	Frecuencia
Asociación Nacional del Discapacitado Mental	1
Berta Cerpa Chavez	1
Casa De Talleres De San Vicente De Paul	2
Cecilia Adriana Compagnon Ahumada	1
Centro de Atención Infantil Estrellita de Peñalolén	1
Centro de Desarrollo Cristiano Emmanuel	1
Colegio San Antonio S.A.	1
Comité para la infancia y la familia	20
Cong. De Los Hnos. De Las Escuelas Cristianas	1
Cong. Hijas Nuestra Sra. De La Misericordia	1
Cong. Relig. Cia. De Las Hijas De La Caridad	1
Cong.Hijas De San Jose Pr.De La Infancia	1
Cong.Hnas.Franciscanas Sag.Cor.De Jesus	1
Cong.Rel.Hnas Franciscanas De La Inmac.	1
Congregacion De Religiosas Filipenses Misione	1
Congregacion De Santa Cruz	1
Congregacion Hermanas De La Santa Cruz	1
Corp. Educacional Arzobispado De Santiago	2
Corporacion De Educacion Popular (Belén educa)	1

Corporacion De Trabajo Niño Levantate	1
Corporación educacional Cristo Joven	2
Corporación Educacional Sagrada Familia	3
Corporacion Iglesia Adventista Del 7mo. Dia	1
Corporacion Metodista De Chile	1
Corporacion Municipal De Penalolen	12
Fund. Educ. Dr. Willis Collins Hoover Kirk	1
Fund.Educ.Esc.San Jose Obrero De Las Sierv.	1
Fund.Patronato y Habitación Para Obreros de San Antonio	2
Fundació Educacional Cristo Joven	1
Fundacion Carolina Labra Riquelme	3
Fundacion Creando Futuro	1
Fundación educacional Cristo Joven	1
Fundación para la adopción San José	1
Fundacion Paula Jaraquemada Alquizar	1
Iglesia Evangélica Luterana de Chile	2
Ilustre Municipalidad De Padre Hurtado	7
Ilustre Municipalidad De Santiago	21
Instituciones Educativas Carmen Aguilera Quevedo E.I.R.L	1
INTEGRA	13
Jaime González Sánchez	1
JUNJI	9
María Alexandra Concha López	1
Misioneras Cateq.De La Sagrada Familia	1
Mundo Magicos Eirl	1
Patronato Nacional de la Infancia	2
Pelusita Servicios Educativos E.I.R.L.	1
Pontificia Universidad Catolica De Chile	1
Silvia Inés Rojas Gajardo	1
Sin información	5
Sin Información	2
Sin Información.	1
Soc. Educ. Colegio Santa Maria De Stgo. Ltda	2
Soc. Educ. E Inmobiliaria Lumen Viae Ltda.	1
Soc. Educ. Santa Sofía Limitada	1
Soc. Educacional Los Conquistadores Ltda	1
Soc. Educacional Martinez De Rozas Ltda	1
Soc. Inmob. Y Educativa Rodriguez E Hijo Lt	1
Soc.Educ.Americo Vespucio	1

Soc.Educ.E Inmobiliaria Las Cumbres Ltda.	1
Sociedad Bustamante Y Compania Limitada	1
Sociedad Colegio Alcantara Penalolen Ltda.	1
Sociedad Colegio Jorge Prieto Letelier	1
Sociedad Crespo Y Compania Limitada	1
Sociedad De Instruccion Primaria De Santiago	3
Sociedad Eduacional Patricio Mekis Ltda	1
Sociedad Educ. Colegio Santa Victoria Ltda.	1
Sociedad Educacional Alberto Hurtado Limitada	1
Sociedad Educacional Alborada	1
Sociedad Educacional Altair Ltda.	1
Sociedad Educacional Creduc Limitada	2
Sociedad Educacional Genesis Limitada	1
Sociedad Educacional San Fernando Ltda.	1
Sociedad Educacional San Sebastian S.A	1
Sociedad Escuela Mixta Manuel Montt Ltda	1
Sociedad Gestion Educativa S.A.	1
Sociedad Ingrid Jara Y Cia. Ltda.	1
Sociedad Mella Y Castillo Limitada	2
Sociedad Navarro, Montes De Oca Ltda.	1
Total	174