



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

**EL ASEGURAMIENTO DE DERECHOS Y SU RELACIÓN CON LAS
ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD
EN EDUCACIÓN PARVULARIA**

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

LORETO CATALINA FERNÁNDEZ QUEVEDO

PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARIA JESÚS VIVIANI MONTALVA
LORETO DITZEL LACOA

Este trabajo ha sido financiado por el Proyecto FONDECYT N°1150500

SANTIAGO DE CHILE

2020

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Loreto Catalina Fernández Quevedo

Fecha: 13 enero 2020

Profesor Guía: Cristian Leyton Navarro

El aseguramiento de derechos y su relación con las asociaciones público-privadas en la nueva institucionalidad en educación parvularia

La presente investigación busca aportar conocimiento a la discusión sobre participación de privados en la provisión de servicios públicos, específicamente en educación inicial. En un escenario de reformas a la educación parvularia, donde las APP continúan jugando un rol fundamental en la entrega del servicio, es relevante conocer cómo se pone en práctica el aseguramiento de derechos desde estas modalidades. El objetivo general del estudio es analizar cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas en las reformas recientes de la educación parvularia.

Se trata de un estudio eminentemente cualitativo, con un enfoque interpretativo. Se desarrolló un análisis de contenido de fuentes primarias (entrevistas a responsables de organismos de provisión de educación inicial, y policy makers vinculados a los gobiernos 2014-2018 y 2018-2022) y fuentes secundarias (documentos legislativos vinculados a reformas recientes en este nivel de educación). En el campo de la educación inicial, el aseguramiento de derechos se entiende de forma acotada, vinculado fuertemente a acceso y calidad. Este estudio se posiciona desde una perspectiva multidimensional (Cunill-Grau, 2018), con la finalidad de desarrollar un análisis más complejo del aseguramiento de derechos en las APP.

Entre los hallazgos, destaca que las reformas recientes en educación inicial se presentan en cierta coherencia con el enfoque de derechos, con foco en calidad y equidad. Sin embargo, mantienen tensiones por la indefinición de lo público, aumentando las exigencias a los organismos proveedores sin establecer modificaciones relevantes respecto a mecanismos y montos de financiamiento. Entre los tomadores de decisiones se observaron diferencias respecto a la forma en que se entiende el derecho a la educación, por una parte, condicionando la responsabilidad del Estado en función de la obligatoriedad del nivel y, por otra parte, señalando que los mecanismos propuestos no son suficientes para garantizar el derecho. Las reformas recientes son consideradas un avance por parte de los responsables de organismos de provisión, debido a que clarifican las funciones de las instituciones en este nivel. Sin embargo, las nuevas exigencias afectan de forma distinta a los organismos, debido a que persisten las desigualdades en el financiamiento. Finalmente, las dimensiones del derecho relacionadas con el fortalecimiento del rol de la ciudadanía son las más postergadas. Bajo estas condiciones, se profundiza el control sin medidas que fortalezcan la educación parvularia. Ante esto es relevante cuestionar la pertinencia del rol subsidiario del Estado para el aseguramiento de derechos.

DEDICATORIA

A los niños y niñas.

A las trabajadoras de la educación parvularia.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia:

Miguel, Nancy, Francisco, Esteban, Carmen. Por su apoyo, amor y confianza permanente.

A mis amigas y amigos:

Que me acompañaron en la búsqueda de nuevos caminos.

Que gané en este programa, con mundos tan distintos.

Que celebraron cada avance.

Que me hacen creer en los cambios.

Que me dan fuerza y cariño.

A mis profesores, guías y formadores:

En estudio y trabajo, a quienes me entregaron nuevas herramientas y posibilidades de aprender.

A Murci:

Por su suavidad.

TABLA DE CONTENIDO

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	4
a. Tendencias y orientaciones de los principales organismos internacionales sobre educación inicial.....	4
b. Reformas a la educación parvularia en Chile	5
c. Estado actual de la educación parvularia en Chile: cifras	7
d. Panorama de las principales instituciones provisoras de educación parvularia.....	9
MARCO CONCEPTUAL	16
1. Asociaciones Público – Privadas en educación inicial.....	16
a. Rol del Estado	16
b. Formas de privatización: tipos de actores y modalidades	17
2. Enfoque de derechos.....	21
a. Estado y derechos	21
c. Operacionalización del Aseguramiento de Derechos en Educación Inicial: Enfoque Multidimensional	26
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	28
a. Pregunta guía de la investigación.	28
c. Objetivos Específicos	28
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	29
ANÁLISIS DE RESULTADOS	34
Posiciones de los policy makers involucrados en el diseño e implementación de las reformas recientes en educación parvularia respecto al aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas	42
Condiciones de operación de las Asociaciones Público-Privadas para el aseguramiento de derechos en el marco de las reformas recientes en educación parvularia.....	56
CONCLUSIONES	69
Implicancias y recomendaciones para la política pública	73
BIBLIOGRAFÍA	75

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1	7
Gráfico N°2	10
Gráfico N°3	13
Gráfico N°4	14

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N°1	8
Figura N°2	18
Figura N°3	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N°1	10
Tabla N°2	11
Tabla N°3	12
Tabla N°4	14
Tabla N°5	24
Tabla N°6	30
Tabla N°7	30
Tabla N°8	31
Tabla N°9	32
Tabla N°10	41
Tabla N°11	55
Tabla N°12	61

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, los enfoques de políticas públicas que integran a la sociedad en los procesos de elaboración e implementación han cobrado protagonismo. Uno de ellos es el de la Nueva Gestión Pública (NGP), que cobra relevancia mundial a partir de la década de los '80, potenciada por los acuerdos del Consenso de Washington. De acuerdo con Hood (1991) su emergencia se explica por 4 'mega tendencias' de la administración: a) Búsqueda de frenar el crecimiento del Estado; b) Giro hacia la privatización y descentralización de la prestación de servicios; c) Introducción de nuevas tecnologías en los procesos de administración, y d) Orientaciones en gestión, diseño y decisión en base a una agenda internacional.

La nueva forma de entender la relación Estado – sociedad civil abrió paso a transformaciones en el funcionamiento del sector público, que adoptó nuevas formas de provisión de servicios mediante Asociaciones Público-Privadas (APP). Lo anterior tiene profundas implicancias en la forma en que se entienden y proveen los servicios públicos. La exigibilidad frente al servicio, y los derechos reconocidos varían dependiendo de la modalidad de la provisión, lo que profundizaría las desigualdades estructurales (Cunill-Grau, 2018). En América Latina, “la cooperación público-privada en la región se asienta en el contexto de estados subsidiarios y de sociedades civiles fragmentadas y vulnerables” (Cunill-Grau y Leyton, 2017, p.25). En la región, es posible identificar dos grupos de reformas enmarcadas en la NGP. Siguiendo a Ramírez (2009) las reformas de primera generación, que consideran medidas de descentralización, privatización, desregulación, externalización y reducción de personal en la administración pública. La segunda generación de reformas por su parte, estarían orientadas por los principios de eficiencia y transparencia, con el fin de revertir la tendencia de “menos Estado” por la idea de “mejor Estado”. Como explica Ramírez, el resultado de estas reformas es que los Estados en Latinoamérica pasaron a un rol evaluador, fiscalizador y regulador.

En el caso de Chile, estas tendencias se instalaron desde inicios de los años '80, mediante una serie de transformaciones impulsadas por la dictadura. Específicamente, en el campo de la educación escolar, las reformas se enmarcaron bajo la idea de “introducir al mercado como mecanismo regulador de la oferta y la demanda” (Bellei y Vanni, 2015, p.24), e incluyeron una descentralización de la administración de los establecimientos y un sistema de financiamiento público a través de vouchers a instituciones públicas y privadas sin distinción. Durante los primeros años de la transición a la democracia, la iniciativa pública apuntó hacia el apoyo a las escuelas, sin modificaciones estructurales a la institucionalidad. Algunas de las medidas, como la ampliación del copago, reforzaron directamente la provisión privada con financiamiento público. Esta tendencia tiene un giro a partir de los 2000, poniendo el foco en la evaluación de resultados (Meckes, 2007). A partir de este marco, se impulsaron modificaciones institucionales que identificaron al Estado como el responsable de asegurar que los establecimientos entreguen educación de calidad, mediante la generación de estándares y mecanismos de rendición de cuentas (Bellei y Vanni, 2015).

Las reformas en el campo de la educación, sobre las modalidades de financiamiento, privatización y fiscalización, y sus efectos han sido ampliamente estudiados y debatidos (Beyer, 2001; Barber & Mourshed, 2007; Maroy 2009; Cox 2011; Bellei & Vanni, 2015;

OECD, 2017b). Sin embargo, los estudios no han abordado en profundidad la situación de la educación parvularia en Chile. Las políticas públicas en este nivel han centrado sus esfuerzos en el aumento de la cobertura, alcanzando una asistencia neta a la educación parvularia de la población entre 0 y 5 años de un 51,2% el año 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Sin embargo, la atención respecto a las características de los procesos en este nivel educacional es reciente, así como las prácticas de evaluación y control, lo que coincide con el giro hacia la rendición de cuentas de las políticas en educación escolar mencionado anteriormente.

Existe una multiplicidad de actores involucrados en la provisión de educación inicial, siendo las principales responsables la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra. Ambas instituciones tienen establecimientos administrados directamente y establecimientos de administración delegada. Otros actores que imparten educación inicial son los establecimientos particulares pagados, subvencionados y municipales. Todas estas modalidades coexisten bajo distintas condiciones regulatorias, lo que implica diferencias en la forma en que se provee la educación inicial (Tokman, 2010).

Con la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, en 2015 se generaron una serie de cambios institucionales en educación parvularia, con el fin de clarificar las atribuciones y responsabilidades y fortalecer la institucionalidad en este nivel. Sin embargo, esta iniciativa no modificó la diversidad en las modalidades o provisión de la educación, actores involucrados o formas de financiamiento, lo que, de acuerdo con los actores consultados, deriva en una tensión respecto a la baja valoración del nivel, la dispersión institucional y la ausencia de un Estado garante (Peralta, 2017).

En este contexto, es relevante analizar las formas en que se aborda la garantía de derechos a través de las asociaciones público – privadas en las reformas recientes a la educación parvularia. La atención respecto a las características de los procesos en este nivel educacional es reciente, así como las prácticas de evaluación y control, lo que coincide con el giro hacia la rendición de cuentas de las políticas en educación escolar mencionado anteriormente. De acuerdo con Cunill-Grau (2018), la mayoría de los análisis respecto al aseguramiento de derechos en los servicios sociales, hasta ahora se han centrado en la dimensión de calidad. Ante esto, el presente estudio se posiciona desde un enfoque multidimensional, considerando 7 dimensiones: la calidad, la equidad, la libertad de elección, la participación social y autonomía, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos (Cunill-Grau, 2018) en el marco de los arreglos institucionales público-privados que actualmente ocupan un rol central en la provisión de servicios sociales.

Este estudio se enmarca en las reformas impulsadas en el nivel de educación parvularia, durante el periodo de gobierno 2014-2018, con el fin de contribuir al análisis de las políticas, e identificar las tensiones e implicancias en la provisión del servicio en un área prioritaria para el país. Específicamente, considera la reforma que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia, reestructurando el rol de la Junta Nacional de Jardines Infantiles; y la reforma que establece la Autorización de Funcionamiento de los Establecimientos de Educación Parvularia.

El objetivo general del estudio es analizar cómo se pone en práctica el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público - Privadas en las reformas recientes de la educación parvularia. Los objetivos específicos son en primer lugar, identificar cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las APP en el marco normativo de las reformas recientes de la educación parvularia. En segundo lugar, examinar cuáles son las condiciones de operación de las Asociaciones Público - Privadas para el aseguramiento de derechos en el marco de las reformas recientes en la educación parvularia. En tercer lugar, analizar las posiciones de los actores de gobierno involucrados en el diseño de las reformas recientes de la educación parvularia, y los actores de gobierno que participan de su implementación, respecto a cómo se implementa el aseguramiento de derechos a través de las APP.

Dado que la finalidad del estudio es conocer y analizar el proceso de puesta en práctica del aseguramiento de derechos en las APP, a través de las reformas recientes a la educación parvularia, la metodología utilizada es de carácter cualitativo, con un enfoque interpretativo. Utiliza el análisis de documentos que registran la discusión legislativa, la normativa vigente y entrevistas aplicadas a policy makers y responsables de instituciones de provisión de educación parvularia que funcionan bajo Asociaciones Público - Privadas. En la primera parte de esta tesis se presentan los antecedentes generales y la relevancia del problema de investigación. En la segunda parte, se desarrolla una breve revisión conceptual respecto a las asociaciones público-privadas y el aseguramiento de derechos. A continuación, en la tercera sección se plantea la pregunta de investigación, objetivo general y específicos, y la metodología de investigación. En un cuarto apartado se plantean y analizan los resultados del estudio, y finalmente en la quinta sección se elaboran las principales conclusiones y recomendaciones de políticas públicas.

MARCO DE REFERENCIA ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

a. Tendencias y orientaciones de los principales organismos internacionales sobre educación inicial¹

La educación inicial ocupa diversos lugares en los sistemas de educación en el mundo. Sus niveles de cobertura, y articulación con la educación formal varían en cada país. Sin embargo, durante los últimos años la atención en este nivel educacional ha cobrado relevancia estratégica. La Agenda por el Desarrollo Sostenible, firmada en 2015 por más de 193 países, plantea entre sus objetivos hacia el 2030 “velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” (UNESCO, 2015, pág. 20). Este lineamiento político se basa en la idea de que el gasto en políticas orientadas a la primera infancia tiene un efecto relevante en el desarrollo y aprendizaje en el largo plazo.

Para lograr este objetivo, se proponen cuatro orientaciones (UNESCO, 2015, págs. 39-40): a) Garantizar al menos un año de educación inicial, incluyendo mecanismos de evaluación y priorizando a la población más vulnerable; b) Generando estrategias multisectoriales y de coordinación; c) Promover la profesionalización de quienes trabajan con la primera infancia; d) Proveer servicios de calidad, accesibles e integrados para la primera infancia.

De acuerdo con la UNESCO, a nivel mundial la matrícula en educación inicial creció en casi dos tercios a partir del año 2000. El informe señala que pese a este aumento de cobertura “los niños pequeños de muchas partes del mundo no reciben el cuidado y la educación que les permitiría desarrollar plenamente su potencial” (UNESCO, 2015, pág. 38). En concordancia con estos lineamientos la OECD, mediante su informe Start Strong, plantea que los primeros años de vida la atención y educación recibida son claves para el desarrollo de niñas y niños, en términos del aprendizaje alcanzado, y un elemento fundamental para la reducción de la pobreza. En promedio, entre los países OECD, el gasto público en educación “preescolar” alcanza un 83% del gasto total en el nivel, mientras que, en el desarrollo educativo de la primera infancia, alcanza un 69% (OECD, 2017a, p. 11-12).

En Chile, el gasto público en educación inicial en Chile se encuentra actualmente por sobre el promedio de los países de la OECD, alcanzando un 84% del total del gasto en educación de niñas y niños entre 0 y 6 años (Centro de Estudios MINEDUC, 2017). Este ítem representa el 2,2% del PIB, lo que destaca en el contexto Latinoamericano y da cuenta de la relevancia del área para el país (UNICEF, 2016). En este escenario, la UNICEF (2016) plantea que en Chile hay cuatro desafíos a abordar en las políticas públicas en educación parvularia. En primer lugar, el desarrollo de estudios que den cuenta del costo y efectividad de los distintos modelos de educación inicial. En segundo lugar, el mejoramiento de la calidad en la entrega del servicio; en tercer lugar, asegurar

¹ En la tesis, el término de educación inicial y educación parvularia se utilizan como sinónimos, referidos al periodo de educación de 0 a 6 años, previo al inicio de la educación escolar.

el acceso a la educación parvularia a las familias de menores ingresos, y finalmente, ofrecer modalidades y estrategias diversas para favorecer el acceso a una estimulación temprana de calidad a los niños y niñas de familias que decidan no enviarlos a la educación inicial.

Si bien se ha avanzado en términos de cobertura con un componente importante de financiamiento público, el foco de preocupación hoy incorpora la calidad de la educación que se imparte. La OECD enfatiza que la tendencia mundial no se limita a la cobertura: los sistemas de educación inicial están avanzando hacia una administración más integrada en términos de currículum y de autoridad, lo que está asociado con mayores niveles de calidad (OECD, 2017a, p. 12). Los lineamientos que plantea la OECD para mejorar la calidad de la educación inicial incluyen los ámbitos de financiamiento, currículum, profesionalización de las y los educadores iniciales, equidad en el acceso y trabajo con las familias.

b. Reformas a la educación parvularia en Chile

La educación parvularia ha cobrado relevancia creciente en las políticas públicas durante la última década. Pasa a ser considerada una obligación formal del Estado a partir de la promulgación de la Ley que establece el reconocimiento de la Educación Parvularia (Ley N°19.634, 1999). Posteriormente, y durante el primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet, se promovieron una serie de reformas que buscaban ampliar el acceso a la educación parvularia. El año 2007 se define la obligación del Estado de garantizar el acceso universal al segundo nivel de transición (Ley N°20.162, 2007). Junto a esto, se crea el programa Chile Crece Contigo que, entre otras medidas, garantiza acceso a la educación parvularia de forma gratuita para niñas y niños del 60% más pobre (Ley N° 20.379, 2009).

El financiamiento público a este nivel se refuerza con la Ley de Subvención Escolar Preferencial, aprobada en 2008, que establece un sistema de financiamiento diferenciado que mejora las subvenciones para las instituciones que reciban estudiantes del 40% más vulnerable de la población. Los niveles de educación parvularia que abarca son el primer y segundo nivel de transición (Ley N° 20.248, 2008). Se propone con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación, bajo el supuesto de que la educación de las y los estudiantes provenientes de niveles socioeconómicos bajos requieren más recursos para alcanzar buenos resultados.

Reafirmando la obligación del Estado, el año 2013 el gobierno de Piñera impulsó la obligatoriedad del segundo nivel de transición de la educación parvularia, y lo establece como requisito para acceder al primer año de educación básica (Ley N°20.710, 2013). A través de esta reforma, el Estado adquiere el compromiso de garantizar acceso gratuito a educación parvularia desde el nivel medio menor.

Junto a las reformas que buscan ampliar la cobertura y establecer responsabilidades del Estado respecto en el acceso a la educación parvularia, se iniciaron una serie de modificaciones que apuntaban a mejorar la calidad de la educación, a través de mecanismos de rendición de cuentas. En esta línea, la Junta Nacional de Jardines Infantiles creó el “Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación

Parvularia”, mientras Integra generó el “Sistema de Aseguramiento de la Calidad Asociado a Incentivos”. Ambos modelos buscan evaluar y promover el mejoramiento de sus programas, apuntando a la responsabilización, la revisión y el mejoramiento permanente (Centro de Políticas Comparadas de Educación, 2015).

Con la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en 2011, se inician una serie de modificaciones en el sistema de educación chileno. Este sistema busca “asegurar la equidad, entendida como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades recibir una educación de calidad” (Ley N° 20.529, 2011, p.1). Mediante esta reforma se crea la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

Para responder adecuadamente a este sistema, el año 2015 se impulsan cambios institucionales en educación parvularia, creando la Subsecretaría de Educación Parvularia, a cargo de la generación de políticas, y la Intendencia de Educación Parvularia, responsable de la fiscalización (Centro de Estudios MINEDUC, 2017, pág. 7). Lo anterior buscaba fortalecer la institucionalidad y clarificar las atribuciones en este nivel, dejando a la JUNJI e Integra y a otros establecimientos con la responsabilidad de la provisión de la educación parvularia.

El mismo año, se establecen los requerimientos para la creación y el funcionamiento de los establecimientos de educación parvularia (Ley N°20.832, 2015), que contempla: a) Características del Sostenedor, b) Características de físicas del establecimiento, c) Características del mobiliario y material didáctico, d) Contar con un proyecto educativo institucional, e) Contar con un reglamento interno, f) Contar con el personal idóneo y suficiente. Estas iniciativas no modificaron la diversidad en las modalidades de provisión de la educación, actores involucrados o las formas de financiamiento, lo es reflejo de la carencia de un Estado garante (Peralta, 2017), y deriva condiciones de atención desiguales (Tokman, 2010; Adlerstein et al, 2014). Al respecto se profundizará en los próximos apartados.

El ejecutivo ingresó al Congreso el proyecto de Ley de Nueva Carrera Docente en abril de 2015, con el fin de dignificar la profesión docente, haciéndola una carrera atractiva y apoyando la labor de las y los profesores (Historia de la Ley 20.903, 2016). En concreto, la propuesta consistía en: 1) Aumentar la selectividad en las carreras de pedagogía; 2) Implementar una evaluación diagnóstica obligatoria de la formación inicial docente; 3) Acompañamiento a los docentes en sus primeros meses en la sala de clases; 4) Programas de formación continua; 5) Sistema de desarrollo profesional que fija tareas y remuneraciones en función del establecimiento de tramos de desempeño.

Este marco tiene como novedad la incorporación a las educadoras de párvulos en la regulación de las y los profesionales de la educación. Sin embargo, en el nivel de educación parvularia, la Ley afecta sólo a los establecimientos que cuenten con el reconocimiento oficial del Estado, y reciban financiamiento mediante “aportes regulares del Estado para su operación y funcionamiento” (Ley N° 20.903, 2016, p.30).

Es necesario destacar que las modificaciones normativas antes mencionadas están atravesadas por la ratificación de Chile en 1990 de la Convención de los Derechos del

Niño, que entiende a niñas y niños sujetos tutelares de derecho (UNICEF, s.f.). Este enfoque se distingue de la idea que pone el foco en la protección (Peralta, 2017). El enfoque de derechos se desarrollará en un apartado del marco conceptual.

c. Estado actual de la educación parvularia en Chile: cifras

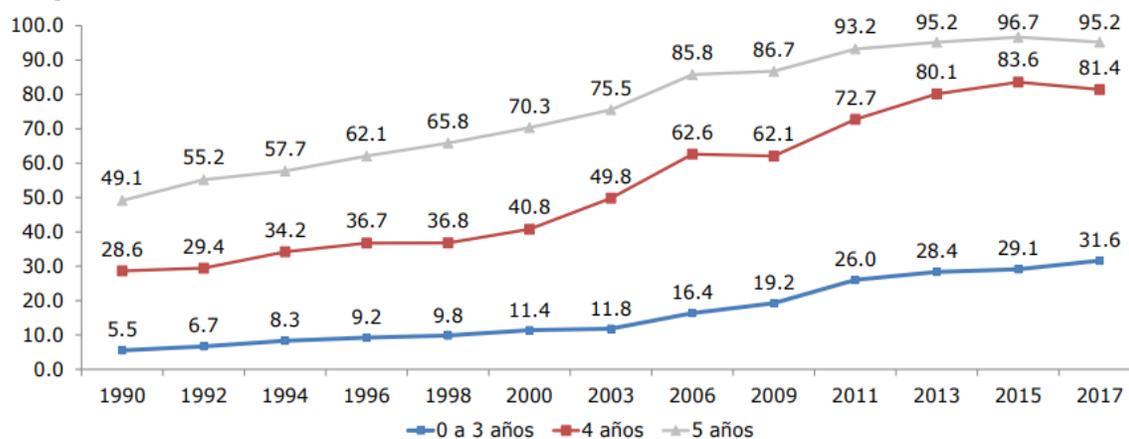
De acuerdo con el balance realizado por el Ministerio de Educación, las recomendaciones planteadas por la OECD, respecto al aumento de la cobertura en educación parvularia y al fortalecimiento de la institucionalidad con el fin de asegurar calidad han sido abordadas a través de las reformas impulsadas por los gobiernos recientes (Centro de Estudios MINEDUC, 2017). Sin embargo, como uno de los principales desafíos pendientes, las recomendaciones del equipo de evaluación del organismo internacional apuntan al mejoramiento de la calidad de la educación parvularia.

En Chile, la educación inicial atiende a niñas y niños a partir de los 85 días de vida, hasta los 6 años. Se divide en dos ciclos de atención: El primer ciclo considera los niveles de Sala cuna menor (85 días a 1 año), Sala Cuna mayor (1 a 2 años); Medio menor (2 a 3 años) y Medio mayor (3 a 4 años). El segundo ciclo considera los niveles de Transición 1 (4 a 5 años) y Transición 2 (5 a 6 años) (Ministerio de Educación, 2013).

A partir de la década de los '90, las políticas se han orientado a la ampliación de la matrícula en educación parvularia. En el siguiente gráfico, es posible observar la tasa de crecimiento de la matrícula en educación parvularia entre el año 1990 y 2017 de acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)².

Gráfico N°1

Tasa de asistencia neta³ a la educación parvularia de niñas y niños de 0 a 5 años, entre 1990 y 2017



Fuente (Ministerio de Desarrollo Social, 2018)

En el informe de Síntesis de Resultados en Educación de la CASEN 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2018), se señala que la cobertura en educación parvularia ha pasado

² Es necesario considerar que la encuesta CASEN se orienta a la población perteneciente a sectores vulnerables, por lo que Tokman (2010) señala que estos datos no representan al total de la población.

³ Se refiere al total de personas que asisten en el tramo de edad respectivo a cada nivel educacional dividido por el total de la población en ese tramo (Ministerio de Desarrollo Social, 2018)

de un 15,9% a un 51,2% en los últimos 27 años. Al diferenciar por ciclo, es claro que el mayor crecimiento está dado en el segundo ciclo de educación parvularia (que abarca de los 4 a los 6 años). En el año 2017 el 95,2% de las niñas y niños de 5 años asisten a la educación parvularia. El mismo año la matrícula en educación parvularia alcanzó a 777.821 niñas y niños, de los que el 40,7% asiste al primer ciclo, en los niveles de Sala Cuna menor y mayor, y Niveles Medios menor y mayor (Centro de Estudios MINEDUC, 2017).

La educación parvularia en Chile depende del Ministerio de Educación. Antes de la aprobación de la reforma a la institucionalidad en educación inicial, existían dos modelos de funcionamiento diferenciados por ciclos (Ministerio de Educación, 2014). Para ambos ciclos, los responsables del diseño y la implementación de la política eran el Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (en adelante, JUNJI). Respecto a las funciones de fiscalización y supervisión, la JUNJI era el organismo responsable en el primer ciclo, compartiendo su rol con la Superintendencia de Educación en el segundo ciclo. En cuanto a la provisión del servicio, para el primer ciclo participan la JUNJI, Integra y los establecimientos particulares. Para el segundo ciclo, los responsables incorporaban a los colegios subvencionados (municipales y particulares).

Con la reforma a la institucionalidad de la educación parvularia (2015), se modifican los organismos encargados del diseño, la fiscalización y la evaluación de este nivel, acotando el rol de la JUNJI hacia una labor específicamente de provisión del servicio, y clarificando las responsabilidades. Todo ello con la finalidad de modernizar la institucionalidad en este nivel. En la Figura 1 se observan el modelo de funcionamiento de la nueva institucionalidad.

Figura N°1

Nueva institucionalidad educación parvularia



Fuente: Ministerio de Educación, 2014.

En este modelo, el nuevo organismo responsable del diseño de políticas y su gestión es la Subsecretaría de Educación Parvularia, que pasa a ser el brazo responsable del MINEDUC en la organización del sistema de Educación Parvularia. La fiscalización recae específicamente en la Intendencia de Educación Parvularia, que establece los lineamientos técnicos para el funcionamiento de los establecimientos, mientras que la Agencia de la Calidad de la Educación se centra en los procesos de gestión de los establecimientos (Ministerio de Educación, 2014). Esta reestructuración está fuertemente vinculada con la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

Las recomendaciones de los principales organismos internacionales respecto a garantizar educación inicial a través de estrategias coordinadas y multisectoriales plantean un desafío relevante para la educación parvularia en Chile. Si bien la institucionalidad se modificó recientemente y se establecieron requisitos para conseguir la autorización de funcionamiento y el reconocimiento oficial, la dispersión de las instituciones que proveen educación parvularia con financiamiento público no se modificó. La relevancia del rol que cumplen actualmente las asociaciones público-privadas en la provisión del servicio hace necesario profundizar en sus condiciones para asegurar derechos.

d. Panorama de las principales instituciones provisoras de educación parvularia

Específicamente, en el campo de la educación parvularia la información respecto a los prestadores de servicio y los mecanismos de APP está poco trabajada. En ese sentido, el trabajo de Peralta (2017) ofrece una aproximación a las formas de provisión mediante un estudio de casos. En su análisis, identifica que el 80% de los establecimientos de educación parvularia funcionan bajo modalidades de APP. Bajo la institucionalidad actual, identifica los tipos de arreglos entre organismos públicos y privados, diferenciando por niveles de educación.

Para los niveles de educación parvularia desde sala cuna menor a medio mayor, se agrupan por una parte los arreglos estatales, que abarcan JUNJI directo, JUNJI vía transferencia de fondos a DAEM o municipal, JUNJI alternativos e Integra alternativos, y por otra parte los arreglos de corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, que incorporan a JUNJI vía transferencia de fondos a corporación sin lucro, o Integra delegado (Peralta, 2017), y jardines infantiles privados. En el caso de los niveles de Transición I y II, los tipos de arreglos que intervienen son: con carácter público, el departamento de educación municipal; como arreglo de corporación con derecho privado sin fines de lucro, la corporación municipal y los establecimientos particular subvencionados; y como sociedades comerciales los establecimientos particulares pagados (Peralta, 2017).

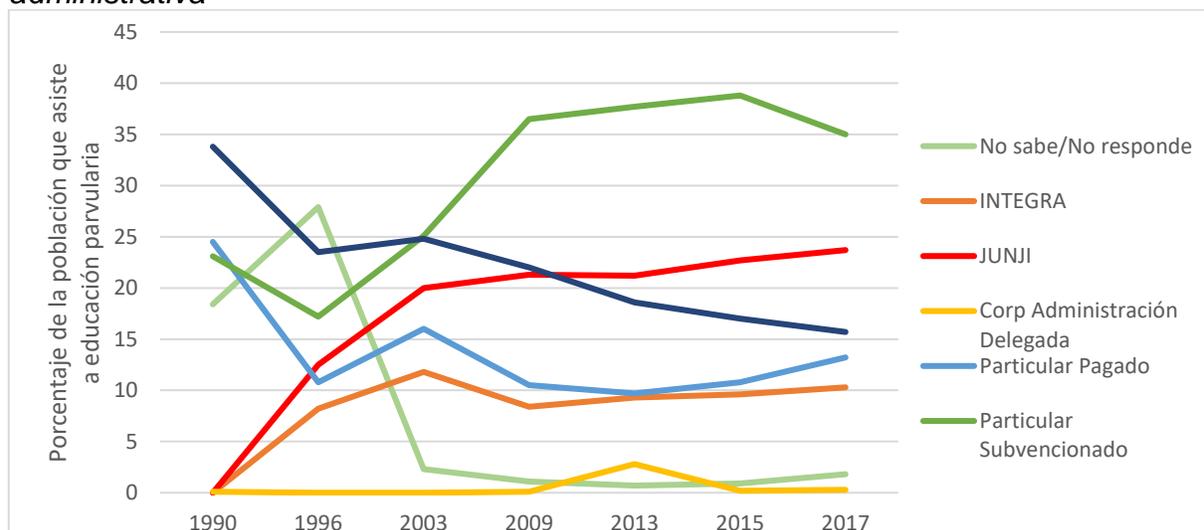
Para comprender estas diferentes modalidades de provisión de la educación parvularia, es necesario diferenciar los tipos de actores que intervienen y las características de su administración. Sobre esto, Cunill Grau, Leyton y Aguirre identifican cuatro tipos de asociaciones presentes en educación parvularia, con sus respectivos arreglos institucionales:

Tabla N°1*Tipo de asociaciones y arreglos institucionales en educación parvularia*

Tipo de asociaciones	Tipo de arreglo institucional
Público/público	Público/Administración directa JUNJI Público/Municipalidad
Público/privado	Público/ex Sociedad mercantil Público/Corporación Municipal Público/Integra (adm.directa y delegada) Público/Comité para la infancia y la familia (CIF)
Público/ONG	Público/ONG
Público/Comunidad	Junji/Alternativo

Fuente: Cunill Grau, Leyton y Aguirre, en impresión.

De acuerdo con la encuesta CASEN, una de las principales modalidades que han aportado en la ampliación de la cobertura en educación ha sido la de instituciones particular subvencionada, seguido por los Jardines JUNJI. Sin embargo, como explicaremos más adelante, la Junta Nacional de Jardines Infantiles e Integra cuentan con un alto porcentaje de establecimientos administrados por terceros, por lo que la categoría “Administración Delegada” puede estar subrepresentada⁴. De acuerdo con el reporte de la CASEN, se observa que los establecimientos que no reciben financiamiento del Estado cubren aproximadamente entre un 15% y un 10% de la matrícula en educación parvularia durante los últimos 20 años. Lo anterior da cuenta de la relevancia del financiamiento público en este nivel, que cubre mediante distintos mecanismos y modalidades a la gran mayoría de la matrícula.

Gráfico N°2*Distribución de los niños y niñas que asisten a educación parvularia según dependencia administrativa*

Fuente: Elaboración propia en base al informe Educación – Síntesis Resultados CASEN 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2018)

⁴ La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) es un cuestionario que se aplica periódicamente a hogares representativos a nivel país. La información que reporta es la entregada por las familias encuestadas, por lo que los datos sobre la dependencia administrativa pueden no ser exactos.

Entre la multiplicidad de actores involucrados en la provisión de educación inicial, las principales instituciones responsables son la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra. Ambas instituciones tienen establecimientos administrados directamente y establecimientos de administración delegada. Otros actores que imparten educación inicial son los establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados y municipales. De acuerdo con Tokman (2010), todas estas modalidades coexisten bajo distintas condiciones regulatorias, lo que implica diferencias en la forma en que se provee la educación inicial. Debido a su importancia en la provisión de educación parvularia, es relevante describir algunas características de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra.

La JUNJI fue creada en 1970, como una corporación de derecho público de carácter autónomo, vinculada al Ministerio de Educación y con funcionamiento descentralizado. Su objetivo es brindar educación parvularia de calidad a las niñas y niños, con prioridad en quienes sean menores de cuatro años y estén en situaciones de vulnerabilidad (Junta Nacional de Jardines Infantiles, s.f.a). Su función original- modificada mediante la Ley 20.835- era “crear y planificar, coordinar, promover y estimular la organización y funcionamiento de sus jardines infantiles” (Ley N° 17.301, 1970, p.1), junto a los establecimientos privados y municipales.

Con la reforma a la institucionalidad en educación parvularia, la JUNJI deja de tener responsabilidad de supervigilancia de los jardines, y su función se acota a la creación, planificación y coordinación de sus propios establecimientos, de administración directa o delegada (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015). De esta forma, los establecimientos que imparten educación parvularia comienzan a regirse por estándares únicos, a través de la autorización entregada por el Ministerio de Educación (Peralta, 2017).

Conforman la “Red JUNJI” tanto los establecimientos propios de la JUNJI como los establecimientos de administración delegada, que pueden ser administrados por municipios, fundaciones y organizaciones no gubernamentales (Peralta, 2017). Al mismo tiempo, la Junta Nacional de Jardines Infantiles posee variadas modalidades de atención, que se agrupan en dos tipos de programas: Tradicionales y Alternativos. En la siguiente tabla se detallan las modalidades ofrecidas por la institución en cada uno de los programas:

Tabla N°2

Modalidades de Atención por tipo de programa JUNJI

Programa Educativo Jardín Infantil Tradicional	Modalidad Jardín Infantil de Administración Directa
	Modalidad Jardín Infantil VTF, Vía Transferencia de Fondos Administrado por Terceros
	Salas Cuna "Para que Estudie Contigo" - PEC
Programa Educativo Alternativo de Atención del Párvulo	Modalidad Jardín Familiar
	Modalidad Jardín Laboral
	Modalidad en Comunidades Indígenas
	Modalidad Programa de Mejoramiento de la Infancia
	Modalidad Centros Educativos Culturales de la Infancia

Programa Educativo Para la Familia	Modalidad Jardín Comunicacional
	Modalidad Educativa Conozca a su Hijo (CASH)
Programa Educativo Transitorio	Modalidad Jardín de Verano
	Modalidad Jardín Estacional
	Modalidad Jardín Infantil con Extensión de Jornada
Convenio de Alimentación para apoyo a iniciativas educativas comunitarias	Modalidad Convenio de Alimentación

Elaboración propia en base a la información publicada en el sitio web de la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles, s.f.b)

Al año 2015, las principales modalidades de atención son el jardín infantil clásico y alternativo. La matrícula en modalidades presenciales alcanza los 179.866 niños y niñas, mientras que las modalidades alternativas atienden a 6.268 párvulos (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2015). Actualmente, la JUNJI cuenta con 3096 programas de atención a nivel nacional, de los cuales el 56% son administrados por terceros. Asimismo, se observa que la mayoría de las modalidades están vinculadas al programa de jardín clásico o tradicional.

Tabla N°3

Número de centros de atención por tipo de modalidad 2018

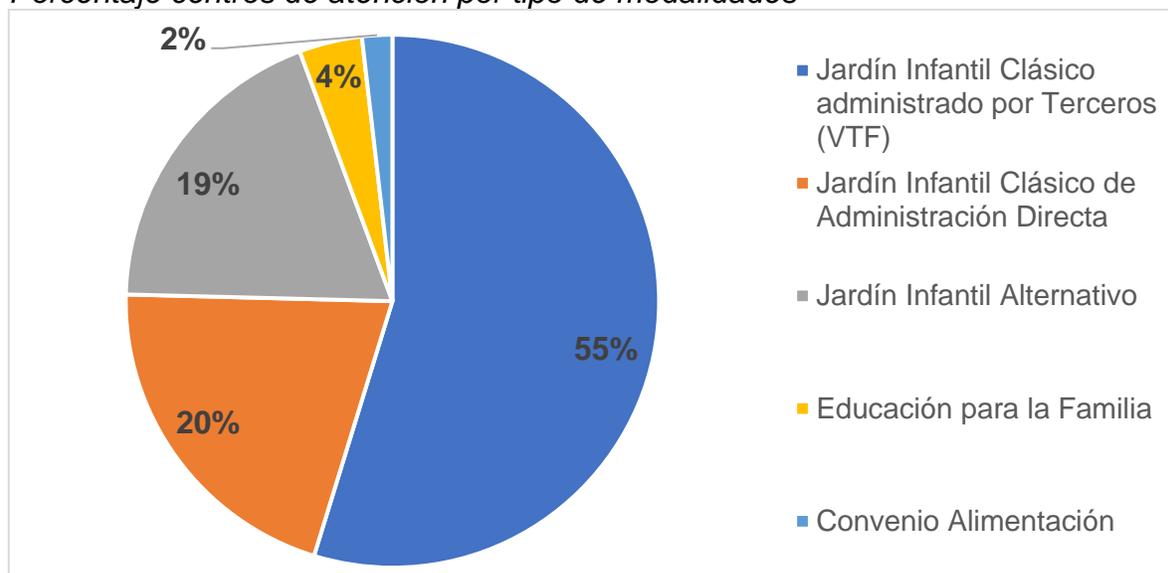
Tipo de modalidad	Número de centros de atención
Jardín Infantil Clásico administrado por Terceros (VTF)	1734
Jardín Infantil Clásico de Administración Directa	654
Jardín Infantil Alternativo	600
Educación para la Familia	121
Convenio Alimentación	58
Total	3167

Fuente: Elaboración propia en base a listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF, actualizado a junio 2018 (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2018)

El programa de Jardín Infantil clásico o tradicional es un establecimiento diurno que atiende niños desde los 84 días de edad hasta el ingreso a la educación básica, ubicado principalmente en zonas urbanas. Funciona de lunes a viernes, de marzo a enero, y excepcionalmente puede extenderse durante el mes de febrero. Entre los agentes educativos se consideran a las educadoras de párvulos, técnico en educación parvularia y el personal auxiliar de manipulación de alimentos (Junta Nacional de Jardines Infantiles, s.f.b). La atención se organiza por niveles de atención de acuerdo con la edad de niños y niñas (Peralta, 2017).

Gráfico N°3

Porcentaje centros de atención por tipo de modalidades



Fuente: Elaboración propia en base a listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF, actualizado a junio 2018 (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2018).

Los establecimientos clásicos de administración directa son financiados mediante el programa presupuestario 01 de la JUNJI. Su población objetivo son “niños y niñas menores de cuatro años, priorizando en aquellos que provienen de familias que requieren mayores aportes del Estado” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2016a). Su horario de atención considera una jornada extendida para las familias que lo necesiten.

Los jardines clásicos de administración delegada, también llamados Vía Transferencia de Fondos (VTF), son establecimientos que reciben recursos y supervisión por parte de la JUNJI, pero son administrados por terceros. Estos organismos pueden ser de carácter público o privado sin fines de lucro. Su público objetivo coincide con el grupo que atienden los jardines de administración directa de la JUNJI. Sus obligaciones en términos curriculares, de infraestructura y de personal están definidas por los parámetros de la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Cuenta con una jornada de atención completa (de 8:30 a 19:00), y en general su periodo de atención abarca todo el año calendario (12 meses) (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2016b).

Por su parte, la Fundación Integra, creada en 1990, es una organización de derecho privado sin fines de lucro que forma parte de las Fundaciones de la Dirección Sociocultural de la Presidencia, siendo un componente relevante de la Red Pública de Educación Parvularia (Fundación Integra, 2019). La institución tiene como antecedentes los Centros y Comedores abiertos, creados en 1975 y que ofrecían administración y cuidado, atendiendo prioritariamente a niñas y niños de sectores populares. Su rol asistencial se modifica con la creación de la Fundación y la ratificación de los Derechos del Niño.

De acuerdo con su reporte institucional del año 2018, a nivel nacional cuenta con 1.242 establecimientos de educación parvularia (entre salas cuna, jardines infantiles y modalidades no convencionales), atendiendo en total a 92.192 niños y niñas.

Tabla N°4

Número de centros por tipo de modalidad

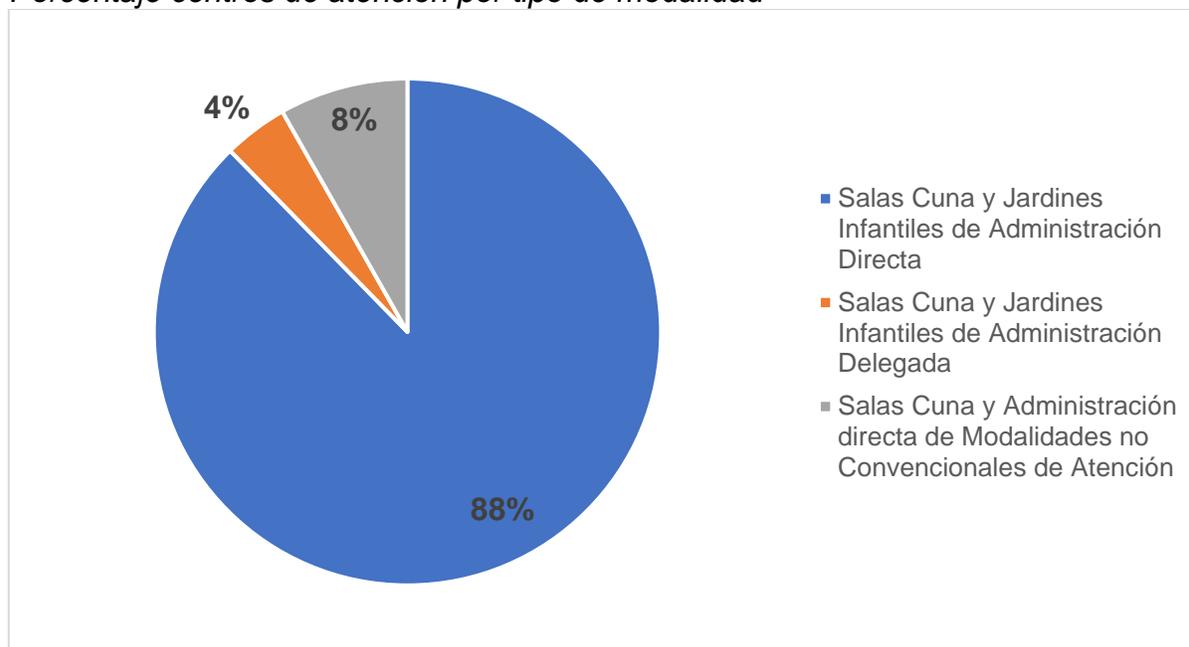
Tipo modalidad	Número de centros
Salas Cuna y Jardines Infantiles de Administración Directa	1089
Salas Cuna y Jardines Infantiles de Administración Delegada	51
Salas Cuna y Administración directa de Modalidades no Convencionales de Atención	102
Total	1242

Fuente: Elaboración propia en base al Reporte Integra 2018 (Fundación Integra, 2019)

Como se observa en el gráfico a continuación, un 87% de los establecimientos son administrados directamente por la Fundación. Por otro lado, los centros de modalidades no convencionales alcanzan el 8% de los establecimientos de Integra en el 2018, lo que representa un número minoritario respecto al total de niñas y niños atendidos por Integra. Estas modalidades incluyen, entre otras: Jardín Sobre Ruedas; Mi Jardín al Hospital; Sala cuna en recinto penitenciario y en detención preventiva; y Extensión Horaria.

Gráfico N°4

Porcentaje centros de atención por tipo de modalidad



Fuente: Elaboración propia en base al Reporte Integra 2018

Las modalidades revisadas anteriormente coexisten con establecimientos de dependencia municipal, particular subvencionada y privada. Todo ello da cuenta de una carencia de articulación en educación parvularia, lo que se traduce en condiciones de

atención desiguales y brechas en el financiamiento entre establecimientos (Tokman, 2010; Adlerstein et al, 2014), pese a los esfuerzos por modernizar y redefinir la institucionalidad. La diferencia entre los actores que intervienen, el tipo de financiamiento que reciben y la diversidad de las exigencias a las que deben responder afectan las condiciones en que se entrega el servicio de educación parvularia. Sobre estos elementos y su relación con el aseguramiento de derechos, se profundizará en la discusión conceptual a continuación.

MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se desarrollará una revisión conceptual de los elementos que aborda la presente tesis. En primer lugar, se aborda el Rol del Estado, las formas de privatización, tipos de actores y modalidades de arreglos público-privados. En segundo lugar, profundiza en el enfoque de derechos en políticas públicas, específicamente respecto al paso del enfoque tutelar al enfoque de derechos, los indicadores utilizados para su medición y la perspectiva multidimensional. Para finalizar, se realiza una breve discusión sobre la relación entre las asociaciones público-privadas y el aseguramiento de derechos en educación parvularia.

1. Asociaciones Público – Privadas en educación inicial

a. Rol del Estado

La forma en que se resuelve la provisión de los servicios públicos tiene una relación estrecha con las responsabilidades que se asignan al Estado en el aseguramiento de derechos. En ese sentido, la existencia de asociaciones público-privadas toma múltiples modalidades que varían de acuerdo con el contexto y al rol del Estado, ya sea como garante de derechos o como subsidiario, expresan tensiones entre la definición de lo público y lo privado (Cunill, 2016) y reflejan distintas formas de entender el rol de la ciudadanía (Pestoff, 2006).

Bajo un Estado de bienestar, la co-producción de servicios sociales por parte de privados se desarrolla con supervisión y financiamiento estatal suficiente para permitir su funcionamiento (Pestoff, 2006). Por el contrario, en el caso de América Latina, los sistemas de seguridad se orientaron desde la focalización, la participación de privados y la descentralización de los servicios sociales (Barba, 2013). En esta región, el Estado cumple en la mayoría de los países un rol subsidiario de los servicios sociales, delegando la ejecución y en algunos casos, parte de la responsabilidad del financiamiento de estos servicios en privados, por lo que la participación de Asociaciones Público-Privadas afecta directamente las condiciones de aseguramiento de derechos (Cunill, 2016). En este escenario, resulta fundamental que las organizaciones sin fines de lucro cuenten con recursos estables y suficientes para su funcionamiento como proveedores de servicios sociales (Cunill Grau, Simon, & Leyton, 2017).

Es necesario destacar que los tipos de Estados están asociados a procesos históricos. En el caso de Latinoamérica se impulsaron una serie de reformas orientadas por el Consenso de Washington, que incluyó “la disciplina fiscal, las privatizaciones, la desregulación, la liberalización comercial y financiera, las reformas tributarias, los cambios en las prioridades del gasto” (Ramírez, 2009). Este giro hacia el neoliberalismo se presentó como una alternativa de estrategia de modernización sistemática, con el fin de superar la crisis del desarrollismo (Orellana, 2018).

Este paquete de reformas, profundizado por el New Public Management, buscó la reducción del rol del Estado y a la promoción de la participación de privados. En esta primera ola de reformas, las medidas impulsadas en Latinoamérica son: descentralización, privatización, desregulación, externalización y reducción del tamaño

del Estado (Ramírez, 2009). Las medidas afectaron las sociedades latinoamericanas, aumentando sus niveles de polarización y dificultando la gobernabilidad, por lo que los mismos organismos internacionales que promovieron la reducción del Estado, llamaron a la reconstrucción del Estado, poniendo énfasis en su modernización. Siguiendo a Ramírez (2009), este nuevo paquete de reformas se orientó a alcanzar: *eficacia* del sector público, *eficiencia y equidad* en la provisión de servicios, y un *entorno propicio* para el sector privado.

En Chile el Estado asume un rol subsidiario, delegando responsabilidades de provisión de servicios públicos en organismos de la sociedad civil, lo que “genera un enorme vacío institucional en materia de protección” (Leyton, 2017, p.4), y entra en tensión con el aseguramiento de derechos. Sin embargo, durante la última década la discusión respecto a la garantía de derechos ha ocupado la agenda pública en el país. Lo anterior exige avanzar en clarificar las definiciones respecto a lo público para orientar la toma de decisiones respecto a qué actores, tipos de arreglos institucionales y mecanismos de financiamiento aportan en mayor medida al cumplimiento de los derechos, sin que esto implique la renuncia del Estado a sus responsabilidades (Andrade et al., 2014).

Siguiendo a Bellei y Orellana (2015), esta discusión se ha entendido tradicionalmente como una polaridad, identificando lo público con el Estado y lo privado con el mercado. Sin embargo, existen perspectivas que defienden “lo público como resultado del operar del mercado, o bien lo público como efecto de las políticas estatales” (Orellana, 2018, p.17), lo que ha afectado la toma de decisiones en políticas públicas. Específicamente en el área de las políticas educacionales, esta oposición se aborda como un continuo, en donde ambas dimensiones se combinan (Robertson, Mundy, Verger, & Menashy, 2012).

La privatización es el traspaso de bienes, responsabilidades y actividades desde instituciones públicas a agentes privados (Belfield & Levin, 2002). En este continuo, Ball y Youdell (2007) establecen dos formas claves para analizar la privatización en la educación: Por una parte, la *privatización endógena* se refiere a “la importación de ideas, técnicas y prácticas del sector privado” (Ball & Youdell, 2007, p.8) al sector público. Por otra parte, la *privatización exógena* establece “la apertura de los servicios públicos a la participación del sector privado con fines de lucro y el uso del sector privado para diseñar, administrar o proveer aspectos de la educación pública” (Ball & Youdell, 2007, p.9). Esta definición es retomada por Bellei y Orellana (2015), que consideran variados mecanismos en las que participan agentes privados en la provisión de la educación, incorporando a “las organizaciones sin fines de lucro, estudiando las relaciones escuela-padres, distinguiendo entre los niveles escuela y sistema e identificando diferentes modos de apoyar las escuelas privadas” (Bellei & Orellana, 2015, p.49).

b. Formas de privatización: tipos de actores y modalidades

Los tipos de Estado revisados en la sección anterior conllevan distintas dinámicas de relación entre lo público y lo privado. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil son identificadas por Cohen y Arato (1992) como el espacio social de interacción entre Estado y mercado, compuesto por familias, asociaciones, movimientos sociales y formas de discusión pública. Cortina y Lafuente (2018) señalan que estas organizaciones pueden tener orígenes sociales diversos, con distintas ideologías, estructuras y acceso a

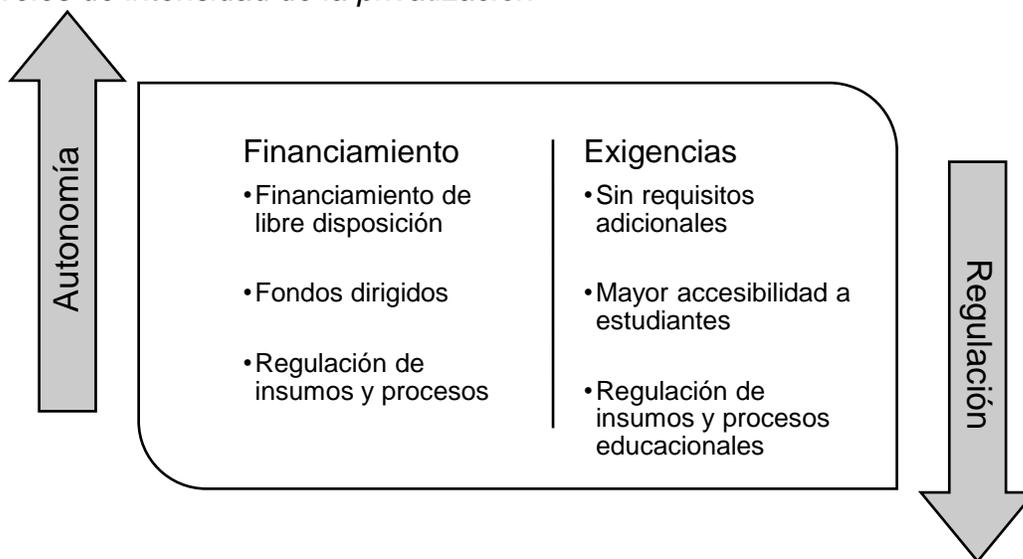
recursos, que en el caso de Latino América reflejan las desigualdades sociales. Las autoras definen a las Organizaciones de la Sociedad Civil como organismos de carácter privado, sin fines de lucro, autogobernadas y voluntarias.

A partir de los 80 en América Latina, estas organizaciones han asumido funciones de monitoreo de las políticas públicas, expertos técnicos, constructores de agenda pública y provisoros de servicios públicos (Cortina y Lafuente, 2018), incidiendo desde múltiples frentes en las decisiones de políticas públicas. Específicamente respecto a la provisión de servicio en Chile, se han desarrollado fuertemente las Asociaciones Público-Privadas de servicios públicos, abarcando una serie de mecanismos y modalidades de relación entre lo público y lo privado (Cunill-Grau y Leyton, 2017). Pese al crecimiento de su relevancia, las políticas no han abordado de forma sistémica el rol de las APP en el desarrollo y aseguramiento de los derechos, lo que repercute en falta de articulación, condiciones desiguales y descoordinadas en que se desenvuelven los distintos arreglos institucionales (Cunill-Grau, Leyton, & Simon, 2015).

Como se explicó anteriormente, la privatización exógena o abierta de la educación, implica la participación de privados en la provisión, lo que conlleva la transferencia de recursos y responsabilidades a estos organismos. Bellei y Orellana (2015) plantean tres niveles de intensidad de la privatización, que dan cuenta de distintos niveles de autonomía y regulación en la provisión privada de la educación.

Figura N°2

Niveles de intensidad de la privatización



Fuente: Elaboración propia en base a Bellei y Orellana (2015)

Desde el punto de vista del traspaso de recursos públicos a escuelas privadas, los niveles van desde el financiamiento de libre disposición como mecanismo que entrega plena autonomía a las instituciones. En el siguiente nivel, se encuentran los fondos dirigidos, en un punto intermedio entre autonomía y regulación. En el tercer nivel, se encuentra la provisión de materiales y servicios, que implican el traspaso de recursos del Estado a privados, mediante estrategias de alta regulación.

En cuanto a las exigencias públicas a escuelas privadas que reciben financiamiento público, los niveles de mayor autonomía consideran requisitos equivalentes a los del sector privado sin financiamiento público. En el punto intermedio se ubica la exigencia de mayor accesibilidad a estudiantes en general o a un grupo de estudiantes en específico. En el último nivel, se ubica la regulación de los insumos y procesos educacionales.

Los principales factores que afectan el funcionamiento de las APP identificados por Cunill-Grau y Leyton (2017) como el financiamiento y el tipo de relación que se establece entre el Estado y las organizaciones que proveen servicios sociales. El contar con recursos suficientes para su funcionamiento posibilita- aunque no asegura- que los organismos cumplan con sus objetivos y mantengan sus esfuerzos centrados en ello. Al mismo tiempo, las dinámicas de relación pueden actuar como facilitador para el funcionamiento de las APP en caso de que se establezcan interacciones en las que Estado y las organizaciones en donde se acuerden resultados esperados, mecanismos de evaluación y medios de financiamiento idóneos. Si se establecen contratos unilaterales de compra de servicios, “no solo pueden convertir a las OSFL⁵ en meras ejecutoras de acciones sino en rivales entre sí y debilitar, asimismo, los roles de abogacía y de organización social que tienden a cumplir en paralelo a su rol de proveedoras de servicios” (Cunill-Grau y Leyton, 2017, p.5).

A través de una revisión conceptual, Roehrich, Lewis y George (2014) identificaron desventajas y ventajas asociadas a las APP. Las ventajas, vinculadas en general a los estudios sobre políticas de APP se relacionan con que éstas ofrecen una solución a la escasez de recursos en el sector público e introducen la eficiencia del sector privado en la provisión de servicios. Destacan además que, mediante esta estrategia de política, los proveedores del servicio pueden enfocarse en su área, aportando mayor especialización. Por otra parte, las desventajas observadas en los estudios sobre puesta en práctica de Asociaciones Público-Privadas apuntan a problemas en la gestión de las relaciones, altos costos de transacción, monitoreo y preparación, y en algunos casos a una competencia limitada.

Los mecanismos de APP incluyen contratos tradicionales, traspaso de recursos (vía subvenciones o vouchers), mecanismos de la economía social (cooperativas, asociaciones o mutuales), hasta redes participativas, contratos relacionales, co-construcción de servicios, coaliciones (Cunill-Grau, Leyton, & Simon, 2015). Cada uno de estos pueden organizarse en un continuo, desde la producción directa desde el sector público a la contratación externa de privados para la provisión del servicio (Parrado, 2015).

Entre los tipos de actores no gubernamentales que participan de la provisión de servicios sociales, es posible diferenciar entre dos grandes grupos: las organizaciones sin fines de lucro y organizaciones con fines de lucro. En general los Estados restringen las APP a organismos sin fines de lucro, sin embargo, existen diversos tipos de organizaciones con fines de lucro que participan en ellas.

⁵ Organizaciones Sin Fines de Lucro

Con el fin de analizar de mejor forma las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, Cunill et al (2017) proponen una tipología de los actores que forman parte de la cooperación público-privada. La clasificación de los actores no es siempre precisa debido al debate no resuelto de la definición de lo público, lo que se suma a que “la noción «público no estatal» o «público social» está aún en construcción desde el punto de vista conceptual en América Latina” (Cunill Grau, Simon & Leyton, 2017, p. 18).

En primer lugar, identifican la *empresa social*, que contempla por una parte a organismos principalmente mercantiles que agregan a sus objetivos primarios de generar lucro, finalidades sociales, y por otra parte a las organizaciones sociales que suman a su labor principal objetivos y lógicas económicas. En segundo lugar, se encuentran los actores sin fines de lucro que, a diferencia de las empresas sociales de origen social, no tienen fines económicos.

Entre estos últimos, es posible diferenciar tres tipos de organizaciones. En primer lugar, las asociaciones comunitarias, que consisten en la organización de comunidades, de carácter voluntario. Normalmente funcionan a través del autogobierno y que “constituyen el cimiento de la aparición de relaciones comunitarias y, con ellas, de redes de compromiso cívico” (Cunill Grau, Simon, & Leyton, 2017, p.18). En segundo lugar, las organizaciones no gubernamentales, que tienen como finalidad principal cumplir funciones político-sociales, se caracterizan por ser organismos formales sin fines de lucro. En tercer lugar, están las asociaciones de usuarios autoorganizados para la provisión de servicios públicos, se trata de “asociaciones de base o comunitarias que generan bienes públicos” (Cunill Grau, Simon, & Leyton, 2017, p.19).

A diferencia de las organizaciones con fines de lucro, este tipo de actores tiene como finalidad exclusiva su contribución en la provisión de servicios públicos, por lo que “reciben beneficios tributarios (así como incentivos tributarios a sus donantes)” (Bellei & Orellana, 2015, p.53). Las modalidades y montos en que se reciben financiamiento afectarán las posibilidades de desarrollo y supervivencia de los distintos tipos de actores anteriormente mencionados. Al ofrecer mecanismos de financiamiento de corto plazo, con recursos insuficientes para sostente su funcionamiento, las ONG son empujadas a dar un giro en su orientación, “incentivan su mercantilización y, por ende, producen una merma de sus ventajas comparativas, especialmente en términos de autonomía y organización social de los sectores más necesitados y adaptación a las necesidades de los usuarios en el ámbito local” (Leyton, 2017, p.12).

En Latinoamérica, la tendencia hacia las APP apunta a profundas desigualdades en el financiamiento público a los organismos sin fines de lucro, lo que obliga “a las organizaciones sociales a ser corresponsables del financiamiento de los servicios públicos” (Cunill, 2016, p.53). Lo que conlleva una desventaja para las organizaciones pequeñas que buscan participar en la provisión de servicios públicos.

En el caso de Chile, en algunos servicios públicos el Estado delega altas responsabilidades en organizaciones privadas, relacionadas con la provisión y el financiamiento, lo que da cuenta de que el Estado no se hace cargo de garantizar los derechos de la niñez (Andrade et al., 2014), y que la relación entre el Estado y los organismos privados es principalmente de externalización. Los mecanismos de

financiamiento a través del sistema de concursos son la principal vía de financiamiento de APP, lo que genera una dinámica de mercado en la que los agentes compiten entre sí para adjudicarse los fondos públicos, en lugar de colaborar entre sí y con el Estado (Leyton, 2017).

El financiamiento y las exigencias – o el tipo de relación que establece el Estado con los organismos que proveen educación inicial, son las dimensiones claves que afectan la colaboración Público-Privada en la entrega de servicios sociales (Cunill-Grau y Leyton, 2017; Bellei y Orellana, 2015), por lo que serán los principales elementos considerados en el análisis de este estudio respecto a la Asociaciones Público-Privadas.

La revisión previamente desarrollada da cuenta de las tensiones presentes en la discusión no resuelta, en Chile y el mundo, respecto al rol del Estado, su magnitud, responsabilidades y su relación con terceros. Como se revisó en el apartado anterior, la situación de la Educación Parvularia en Chile da cuenta de una diversidad en las modalidades presentes en la provisión del servicio, con desigualdad de exigencias y financiamiento. Esta discusión no es puramente teórica, y tiene implicancias ideológicas y políticas que se vinculan con la forma en que se garantizan los derechos. Las políticas que transfieren responsabilidades a terceros han abierto tensiones vinculadas a la democracia y el bienestar social (Cunill Grau y Leyton, 2017). Al respecto se profundizará en la segunda parte de este marco conceptual.

2. Enfoque de derechos

a. Estado y derechos

Producto de las transformaciones políticas y sociales⁶ ocurridas durante las últimas décadas del siglo XX, América Latina pasa de un modelo basado en la Industrialización por Sustitución de Importación al modelo Orientado a la Exportación. Leiva (2008) explica que hay una serie de consecuencias de este proceso de apertura a mercados externos: la relevancia de la inversión privada en la economía; la centralización de la acumulación de capital por parte de grupos económicos de integración horizontal y la fragmentación de procesos de producción y precarización de los contratos de trabajo, entre otras. En este proceso, la relación del Estado con la sociedad también se transforma: De la noción de derechos sociales, en la que el Estado garantiza acceso a la Salud, Educación y Seguridad Social entre otros, se pasa a un modelo en donde se instala la noción del *user pays*, donde el Estado deja de garantizar derechos (Leiva, 2008).

A partir de la consolidación del modelo Orientado a la Exportación en Latinoamérica, los esfuerzos apuntan a avanzar hacia una *modernidad progresista*, lo que de acuerdo con la CEPAL (2007), requiere de altos niveles de cohesión social, como medio y como fin de las políticas sociales. El foco de la intervención de la política pública se centra en las dimensiones simbólicas y culturales, dejando en segundo plano la distribución de los excedentes de la economía y los derechos de propiedad. Con todo esto, el Estado establece nuevas formas de entender la ciudadanía (Leiva, 2008). De lo anterior se desprende que las formas en que se abordan los derechos están profundamente

⁶ Transformaciones a las que se hizo referencia en la primera parte de este apartado

relacionadas con la concepción del Estado y el tipo de relación que este establece con la ciudadanía.

Para profundizar en esta discusión es necesario abordar los tipos de derechos que existen. En el informe elaborado por Pautassi y Royo para la CEPAL (2012), se plantea que en la medida en que los estados se incorporan a las convenciones e instrumentos internacionales, “contraen una serie de obligaciones que impactan ampliando la disponibilidad de los derechos que son titulares los individuos bajo su protección” (Pautassi & Royo, 2012, p.7). Las responsabilidades a las que alude el documento incluyen la protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en la medida en que sus recursos disponibles lo permitan (Pautassi & Royo, 2012).

Los DESC son presentados a la Asamblea de las Naciones Unidas en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su presentación, establece que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966, p.1); poniendo en igual relevancia los derechos civiles y políticos (derechos de primera generación) y los DESC (derechos de segunda generación).

Sin embargo, existe un amplio debate respecto a esto. En primer lugar, Zalaquett (s.f) explica que, entre los extremos de la discusión, por un lado, está la posición que afirma que no hay diferencia entre ambos grupos de derechos, mientras que en el otro extremo hay quienes afirman que los DESC no son derechos, y deben considerarse metas o aspiraciones. Sandoval (2017) explica que “no existe una forma totalmente neutral de comprender la noción de derechos sociales fundamentales” (Sandoval, 2017, p.35), y que la complejidad de esta discusión se debe a que los derechos sociales fundamentales se basan en fundamentos ideológicos de los que no es posible abstraerse.

En esta discusión, se plantea la existencia de 4 nudos que obstaculizan la ampliación de los derechos sociales: “1) la percepción de los derechos sociales como derechos diferentes, y en última instancia subordinados, a otros derechos considerados relevantes e incluso fundamentales; 2) la subordinación de los derechos sociales y de otros derechos fundamentales a una concepción tendencialmente absolutista de ciertos derechos patrimoniales como el derecho de propiedad privada o la libertad de empresa; 3) la subordinación de los derechos sociales y de otros derechos fundamentales a una concepción tendencialmente absolutista de ciertos derechos derivados de la representación política o del ejercicio de poder institucional; 4) la subordinación de los derechos sociales y de otros derechos fundamentales a una concepción excluyente de la ciudadanía, ligada a la nacionalidad, y a una concepción igualmente excluyente de la residencia legal, ligada a la existencia de un vínculo estable con el mercado formal de trabajo o a la disposición de recursos” (Pisarello, 2009, p.2). Estos obstáculos son rebatidos por Pisarello (en Sandoval, 2017), que propone referirse a los derechos sociales, civiles y políticos como *derechos fundamentales*. Desde esta perspectiva, la dicotomía central de los Estados modernos está entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales (Sandoval, 2017).

Por otra parte, Atria (en Sandoval, 2017) diferencia entre derechos sociales y derechos liberales, y describe a estos últimos desde una lógica contractual e individual. Al mismo tiempo, se posiciona desde una perspectiva socialista, entendiendo los derechos sociales como “el contenido de la ciudadanía, la idea socialista de que ciertos aspectos del bienestar de cada uno son responsabilidad de toda la sociedad, precisamente porque descansan en la idea de la realización recíproca y de la solidaridad” (Sandoval, 2017, p.38).

Para Pisarello, “la garantía de la fundamentalidad de un derecho civil, político o social aparecería estrechamente ligada a la desmercantilización y a la desburocratización de las relaciones económicas y políticas” (Pisarello, 2007, p.111). Sobre esta disputa de intereses, el autor apunta como conflicto central la tensión entre el crecimiento y generalización de los derechos sociales, civiles y políticos frente a los derechos patrimoniales. Otra perspectiva apunta a entender al Estado como parte de una dinámica social amplia en el aseguramiento de derechos, en la que debe hacerse cargo de protegerlos, sin que se entienda como la última instancia con esta responsabilidad (Liebel, 2013).

El debate respecto al carácter de los derechos no está resuelto. De acuerdo con Zalaquett (s.f), el aporte de las declaraciones de las Naciones Unidas permite profundizar la discusión en busca de mayores claridades. Tanto desde la posición que jerarquiza entre derechos de primera y segunda generación, como desde la postura que asume la igualdad entre ambos grupos de derechos, Zalaquett pone el acento en que la toma de decisiones en políticas sociales implica jerarquizar y por tanto “la perspectiva de derechos humanos, por mucho que aplica extensivamente, no puede reemplazar por entero el debate y juego de intereses políticos, sociales y económicos en la sociedad” (Zalaquett, s.f., p.3).

Esta tensión tiene un impacto en la forma en que se ponen en práctica los derechos sociales que, si bien muchas veces son recogidos en los documentos legales y normativos, en la práctica suelen ser escasamente garantizados (Pisarello, 2009). De allí la relevancia de analizar el contexto normativo de las reformas y la forma en que éstas afectan la provisión de la educación parvularia.

b. Enfoque de derechos en la niñez temprana

Con la Convención de los Derechos del Niño (CDN), ratificada por Chile en 1990, comienza a cambiar la forma en que se entiende al niño y la niña, lo que incide en el diseño e implementación de las políticas sociales orientadas hacia la niñez, y las responsabilidades que el Estado debe asumir al respecto (Aramburu, 2018). De un Estado enfocado desde las carencias, con un rol tutelar, hacia un Estado garante de derechos (Larraín, 2011).

Anteriormente, el paradigma imperante era el enfoque tutelar o asistencialista, que “establece que cuando las familias fallan, el Estado debe intervenir mediante el ejercicio de funciones tutelares y parentales” (Aramburu, 2018, p.23). Este enfoque define que la intervención del Estado debe ser a través de medidas de protección y rehabilitación,

orientadas a un grupo específico de niños. Farías (Aramburu, 2018) plantea que la Ley de Menores en Chile está alineada con este paradigma, al definir la creación de una institución a cargo de atender a niños, niñas y adolescentes infractores de ley y que requieran protección, focalizando la acción estatal en un grupo de específico de la población.

Como se mencionó en la primera parte de este apartado, el compromiso de los países con los tratados y convenciones internacionales afectan las responsabilidades que adquiere el Estado. En específico la adopción de la CDN por parte de los países “indujo a que las legislaciones existentes resultaran incompatibles con lo formulado por la Convención” (García Méndez en Aramburu, 2018, p.12), abriendo un proceso de modificaciones cruzado por un cambio profundo en la forma en que se entiende la niñez. De ser propiedad de los padres, o actores que requieren recibir protección por su indefensión, los niños y niñas pasaron a ser reconocidos como sujetos titulares de derechos (UNICEF, s.f.).

Los principios por los que se rige la Convención de los Derechos del Niño son: “la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, así como su participación en decisiones que les afecten” (UNICEF, s.f., p.1). La CDN se caracteriza por: a) Universalidad, referida a que las garantías son para todos los niños y niñas sin distinciones; b) Rendición de cuentas, referida a que los servicios dirigidos a niñas y niños deben entregarse con calidad; c) Participación de las comunidades e individuos en la planificación, implementación y evaluación de los servicios (UNESCO y UNICEF, 2008); por último, d) indivisibilidad, referida a comprender a niñas y niños como sujetos integrales y complejos, y para que la garantía de sus derechos sea atendida desde múltiples organismos, éstos deben ser capaces de coordinarse (Juretic y Fuenzalida, 2015, en Peralta 2017).

En este sentido, el enfoque de derechos en las políticas se refiere a las acciones articuladas entre la Sociedad Civil y el Estado, incluyendo desde el nivel nacional al nivel local del Estado (Martínez, Andrade, & Martín, 2014). Dentro de esta articulación, el rol de garante se sitúa en el Estado, que debe hacerse cargo de asegurar que los privados que participen en la provisión de servicios cumplan correctamente con las obligaciones y compromisos adquiridos (Martínez, Andrade, & Martín, 2014) En el siguiente cuadro se sintetizan algunas de las principales diferencias entre el paradigma tutelar y el paradigma de derechos.

Tabla N°5

Perspectiva tutelar vs. Perspectiva de derechos

PERSPECTIVA TUTELAR	PERSPECTIVA DE DERECHOS
Centrado en necesidades	Centrado en derechos
Carácter voluntario	Carácter obligatorio
Trata fundamentalmente los síntomas	Trata fundamentalmente las causas
Establece jerarquía en la satisfacción de necesidades	Los derechos no pueden dividirse, son indivisibles e interdependientes
Las necesidades varían según la situación, el individuo y el entorno	Los derechos son universales, los mismos para todos y en cualquier lugar

La determinación de las necesidades es subjetiva	Los derechos se basan en estándares universales, objetivados
Desarrolla perspectiva de tiempo de corto plazo y metas parciales	Desarrolla perspectiva de tiempo de largo plazo y define metas totales
Dispone de un enfoque específico de trabajo focalizado en ciertos tipos de población	Dispone de un enfoque de trabajo integral
Los gobiernos deben responsabilizarse, pero no tienen obligaciones definidas	Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales en todos sus niveles
No todos los niños son beneficiarios de las prestaciones de servicios. Tendencia a la focalización y exclusión de algunos niños	Todos los niños y niñas forman parte del logro de metas globales
Ciertos grupos de profesionales y técnicos tienen la especialización para satisfacer las necesidades de los niños	Todos los niños, adultos y adolescentes pueden desempeñar un rol en el logro o aplicación de los derechos de la población infantil y adolescente

Fuente: ¿Enfoque de Derechos o de Necesidades?, Oyarzún, Dávila, Ghiardo, Hatibovic (2008), en Aramburu (2018), p.8.

El derecho a la educación “es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos” (López, 2014, p.16), y ha sido definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas tanto como derecho económico, social y cultural a la vez que se le señala como un derecho civil y político, el derecho a la educación (López, 2014).

El enfoque de derechos en educación parvularia se basa en la CDN. Los primeros años de la vida son considerados un periodo crítico para el resguardo de los derechos (UNICEF, United Nations Comitee on the Rights of the Child, & Bernard Van Leer Foundation, 2006). La relevancia que se le atribuye a este periodo se ha acentuado gracias a los avances, por una parte, en estudios de áreas como neurociencias y desarrollo, que permiten comprender el potencial de los primeros años de vida, junto a investigaciones desde la economía; por otra parte, en el área de la economía, que señalan las altas tasas de retorno de invertir en el desarrollo de la primera infancia (Vaghri, Arkadas, Kruse, & Hertzman, 2011).

Pese a esto, en los informes que los gobiernos entregan al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas muchas veces se omite información respecto a la situación de los niños y niñas menores de 8 años (Vaghri et al., 2011). Frente a esto, el Comité de Derechos del Niño propone el uso de indicadores para la medición de la forma en que se ponen en práctica los derechos de la niñez (Vaghri et al., 2011). En el siguiente apartado se profundiza en las dimensiones para observar el aseguramiento de derechos en educación parvularia.

c. Operacionalización del Aseguramiento de Derechos en Educación Inicial: Enfoque Multidimensional

El reconocimiento de la educación como derecho está instalado a nivel internacional, y en consecuencia de ello, se modifican los compromisos que el Estado debe asumir para garantizarlo. Sin embargo, cabe preguntarse por los mecanismos para definir cumplimiento o no de estas responsabilidades para el aseguramiento de derechos (López, 2014).

En educación parvularia se han desarrollado esfuerzos en este sentido. Es necesario destacar que, al hablar de aseguramiento de derechos, una de dimensiones que más atención ha recibido es la de calidad, existiendo diversas formas de definirla y de medirla (Cunill-Grau, 2018). La razón de la relevancia que ha cobrado este aspecto en la atención respecto al aseguramiento de derechos, siguiendo a Cunill-Grau (2018), es la idea de que ampliar la cobertura en educación por sí mismo no es suficiente para garantizar derechos. Entendiendo la relevancia de esta dimensión, el presente estudio se propone abordar el problema de la garantía de derechos desde una perspectiva compleja, que considere múltiples dimensiones del aseguramiento del derecho a la educación.

Para esto, Cunill-Grau propone dimensiones para la medición del aseguramiento de derechos desde los servicios sociales, observando sus condiciones de operación. Dichas dimensiones tienen relación con la calidad, la equidad, la libertad de elección, la participación social y autonomía, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos (Cunill-Grau, 2018).

Desde este marco, la **calidad** se entiende como una característica del servicio educativo que entregan los establecimientos, considerando sus procesos y características estructurales. En la definición anterior quedan fuera las variables que apunten a medir los resultados alcanzados por niños y niñas, ya que a pesar de que son un elemento relevante relacionado con la calidad, “la definición y utilización de estándares para evaluar el aprendizaje de los niños es un asunto polémico, entre otras razones porque adoptan patrones de éxito y fracaso que no toman en cuenta la diversidad cultural y social de los niños, de sus familias y de los propios educadores” (Cunill-Grau, 2018, p.13).

Por su parte, la **equidad** considera la disponibilidad, adaptabilidad y accesibilidad de los servicios. De acuerdo con Cunill-Grau (2018), esto recoge dos dimensiones fundamentales de los derechos humanos, que sientan las bases de la visión moderna sobre ciudadanía: los principios de la igualdad y el respeto a las diferencias.

La **libertad de elección** se refiere en primer lugar a la variedad en la provisión de un servicio, relacionado con la disponibilidad de los servicios y las razones que impiden a los usuarios a acceder a un servicio de su preferencia, y en segundo lugar, al acceso de los usuarios a la información sobre esta (Cunill-Grau, 2018). Definida por Cunill-Grau, la **participación social y autonomía** abarca tres planos: las oportunidades de participación individuales y colectivas, la intensidad de la participación, y la existencia de consentimientos que manifiesten la autonomía personal de los usuarios.

Otra de las dimensiones que se consideran para examinar el aseguramiento de derechos es el **acceso a la información**. Esta es una variable clave, dado que representa la posibilidad de acceder o no a otros derechos (Cunill-Grau, 2018). Se consideran la disponibilidad de la información y la adecuación que sea necesaria para asegurar su comprensión.

Por otra parte, la **rendición de cuentas** se refiere a la entrega de información y justificación de los recursos utilizados y los resultados obtenidos, aunque desde las perspectivas más recientes, se incorpora la necesidad de participación entre los actores al momento de rendir cuentas (Cunill-Grau, 2018). Para analizar esta dimensión, se consideran dos factores: Primero, a quiénes se rinde cuentas y mediante qué mecanismos. Y segundo, la supervisión externa que exista para la rendición de cuentas.

La última dimensión propuesta por Cunill-Grau es la **exigibilidad de derechos**. Esta se basa en la idea de que para que un derecho sea garantizado, quien sea responsable de proveerlo tiene ciertas obligaciones a las que responder (Cunill-Grau, 2018), y que su cumplimiento es exigible ante la ley. Al mismo tiempo, es necesaria una institucionalidad que apoyen esta exigencia, vigilando el cumplimiento de las obligaciones. Para el análisis de esta dimensión, se abordan dos aspectos. En primer lugar, la existencia de mecanismos de exigibilidad tanto internos como externos, a los que los usuarios pueden dirigirse en caso de no cumplimiento de los deberes de los proveedores. En segundo lugar, se considera la flexibilidad de estos mecanismos y las posibilidades de acceso de los usuarios a ellos.

El análisis del aseguramiento de derechos desde una perspectiva integral busca recoger la complejidad del aseguramiento de derechos en los servicios sociales (Cunill-Grau, 2018), con el fin de considerar estas múltiples dimensiones en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales. Cunill-Grau (2018) explica que, la creciente importancia de la participación de privados en la entrega de servicios públicos implica en parte una pérdida del control respecto a la forma en que se proveen estos servicios – y se garantizan derechos- por parte del Estado.

Las definiciones respecto a las responsabilidades del Estado y la participación de terceros en la provisión de servicios sociales no son neutrales y, por el contrario, reflejan una disputa ideológica y política. Desde la perspectiva de López (2014), es posible afirmar que las políticas en educación impulsadas durante los últimos años estuvieron orientadas bajo la lógica de remediar las fallas del mercado y la desregulación para garantizar el derecho a la educación. No obstante, un Estado garante de la educación como derecho “no implicaría prescindir del sector privado, sino convocar a los sostenedores de las instituciones privadas a establecer con las familias una relación de ciudadanía” (López, 2014, p.123).

Esta tesis se propone analizar esta tensión a través de las políticas que modifican la institucionalidad reciente en educación parvularia, y definen los requisitos de funcionamiento y reconocimiento oficial de los establecimientos que proveen este nivel educacional. En la siguiente sección se presentan la pregunta y los objetivos del estudio, junto a una breve propuesta metodológica para responder a la pregunta de investigación.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

a. Pregunta guía de la investigación.

¿Cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas en las reformas recientes de la educación parvularia?

b. Objetivo General

Analizar cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas en las reformas recientes de la educación parvularia.

c. Objetivos Específicos

1. Identificar cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las APP en el diseño de las reformas recientes de la educación parvularia.
2. Analizar las posiciones de los policy makers involucrados en el diseño e implementación de las reformas recientes de la educación parvularia, respecto a cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas.
3. Examinar cuáles son las condiciones de operación/implementación de las APP para el aseguramiento de derechos en el marco de las reformas recientes en educación parvularia.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En este apartado se describen las decisiones metodológicas que orientaron el presente estudio. En primer lugar, el enfoque metodológico y tipo de estudio; en segundo lugar, se caracteriza el objeto de estudio, para posteriormente detallar las fuentes de información, técnicas de recolección de información y estrategias de análisis.

a. Enfoque metodológico

El problema de investigación se aborda a través de una estrategia cualitativa, que busca dar visibilidad a representaciones de la realidad desde la perspectiva de los actores involucrados donde se enfatiza en sus experiencias, perspectivas, opiniones, significados y valoraciones (Hernández et al. 2005; Canales Cerón, 2006). En este caso, con la finalidad de conocer cómo las reformas recientes en educación parvularia afectan el aseguramiento de derechos cuando los servicios son implementados a través de asociaciones público-privadas. Al tratarse de definiciones de carácter político e ideológico, el estudio tiene un enfoque interpretativo, orientado a la comprensión en profundidad del fenómeno desde el punto de vista de los actores que lo componen (Hernández et al., 2005). De esta forma, se espera “comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto” (Hernández et al., 2005, p. 364).

Se trata de un estudio descriptivo, en donde el análisis se presenta con elementos de interpretación y conceptualización (Taylor & Bodgan, 1987) con la finalidad de representar las formas en que se pone en práctica el aseguramiento de derechos, bajo las condiciones en que funcionan las Asociaciones Público-Privadas en el marco de las reformas recientes de la educación parvularia.

b. Objeto de estudio

De este modo, se analiza el aseguramiento de derechos en las asociaciones público-privadas en las reformas recientes en educación parvularia, analizando las modificaciones legales, los discursos de los tomadores de decisiones vinculados al gobierno 2014-2018 y 2018-2022, y la perspectiva de los responsables de las instituciones de provisión de educación parvularia afectadas por estas modificaciones. La unidad de análisis son los discursos y definiciones respecto al aseguramiento de derechos y las asociaciones público-privadas. La unidad de observación son las entrevistas y documentos legislativos que se detallan más adelante en esta sección.

c. Muestra y técnicas de recolección de información

La muestra fue seleccionada en base a casos tipo para responder a la pregunta de investigación, en donde “el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información” (Hernández et al., 2005 p. 387). Para obtener la información se utilizan dos técnicas: el primer lugar, la recolección de documentos del proceso legislativo. Los documentos analizados fueron recogidos entre agosto y septiembre de 2018 de la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional. El cuerpo de leyes considerado inicialmente para esta tesis se ajustó luego de realizar las primeras entrevistas.

Tabla N°6

Documentos legislativos analizados

Ley	Documentos analizados
Ley 20.832 – Crea la Autorización de Funcionamiento de Jardines Infantiles	- Mensaje Presidencial de Sebastián Piñera (12 de marzo 2013) - Ley Publicada en el Diario Oficial (28 de abril 2015)
Ley 20.835 – Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica otras normas	- Mensaje Presidencial de Michelle Bachelet (3 de junio 2014) - Ley Publicada en el Diario Oficial (28 de abril 2015)

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, la entrevista semiestructurada, que entrega flexibilidad suficiente para profundizar en la perspectiva y los énfasis de los participantes (Sautu & Boniolo, 2005). Esta técnica permite comprender en complejidad del fenómeno observado, y mediante la estructura de la entrevista, contrastar perspectivas y experiencias de los participantes respecto al tema abordado (Valles, 1998). La muestra fue intencionada considerando los casos relevantes en la toma de decisiones y en las instituciones que proveen educación parvularia. Las entrevistas se efectuaron entre septiembre 2018 y febrero 2019, y fueron procesadas a partir de diciembre de 2018. En la siguiente tabla se detallan los participantes entrevistados, sus responsabilidades y la institución a la que están vinculados.

Tabla N°7

Actores entrevistados

Tipo de actor	Cargo	Organismo	Entrevista
Policy Maker 2014 - 2018	Asesor	Subsecretaría educación parvularia	N° 1
Policy Maker 2018 – 2022 / Responsable Institución proveedora	Asesora	JUNJI	N° 2
Policy Maker 2014-2018	Alto directivo	Subsecretaría educación parvularia	N° 3
Policy Maker 2014 – 2018 / Responsable Institución proveedora	Alto directivo	JUNJI	N° 4
Responsable Institución Proveedora	Autoridad	VTF - Fundación	N° 5
Responsable Institución Proveedora	Autoridad	VTF - Fundación	N° 6
Policy Maker 2018 - 2022	Autoridad	Diputado	N° 7
Responsable de Institución proveedora	Jefa de Departamento	Integra	N° 8
Policy Maker 2018 - 2022	Asesora	Subsecretaría educación parvularia	N° 9
Policy Maker 2018 - 2022	Asesora	Subsecretaría educación parvularia	N° 10

Responsable de Institución proveedora	Coordinador	Integra	N° 11
Responsable de Institución proveedora	Autoridad Municipal	VTF- Municipal	N°12

Fuente: Elaboración propia

La pauta de entrevista semi estructurada⁷ se construyó en dos ejes: el aseguramiento de derechos y las condiciones de operación de las APP que participan en la provisión de educación parvularia. Para las entrevistas se utilizó una planilla con las dimensiones del aseguramiento de derechos planteadas por Cunill -Grau (2018), que los participantes tuvieron a la vista durante la conversación.

d. Fuentes y estrategia de análisis

Para el análisis de la información recogida se combina el análisis de contenido de documentos vinculados al proceso legislativo de la Ley 20.832 y la Ley 20.835, y de entrevistas a policy-makers y responsables de instituciones que proveen educación parvularia. Esta técnica es una “aproximación empírica, de análisis metodológicamente controlado de textos al interior de sus contextos de comunicación, siguiendo reglas analíticas de contenido y modelos paso a paso, sin cuantificación de por medio” (Cáceres, 2003). Las fuentes de las que se obtendrá la información para responder a cada objetivo, y las herramientas metodológicas involucradas en su obtención y análisis se detallan en la tabla a continuación:

Tabla N°8

Fuentes e información por analizar

Tipo de fuente	Fuentes	Análisis
Fuentes secundarias	Documentos legislativos relacionados con las leyes 20.823 y 20.835	-Sistematización de la información mediante matriz de análisis -Análisis de contenido respecto al aseguramiento de derechos y APP en el diseño de las reformas recientes (OE 1)
Fuentes primarias	Entrevistas semiestructuradas a policy makers vinculados a los gobiernos del periodo 2014-2018 y 2018-2022, y a responsables de instituciones que proveen educación parvularia	-Sistematización de la información mediante una matriz de análisis. -Análisis de contenido respecto al aseguramiento de derechos y las APP en las posiciones de los policy makers involucrados en el diseño e implementación de las reformas recientes (OE 2) -Análisis de contenido respecto al aseguramiento de derechos y las APP y las condiciones de operación en las

⁷ Disponible en los anexos de esta tesis

		perspectivas de los responsables de organismos de provisión (OE 3)
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla N°10 se detallan las dimensiones utilizadas en la matriz de análisis. Éstas fueron recogidas a partir de la revisión conceptual realizada en la primera parte de esta tesis. Durante el proceso de análisis, la matriz de análisis consideró un apartado para el contenido relacionado en términos generales al aseguramiento de derechos o las asociaciones público-privadas.

Tabla N°9

Ámbitos de análisis propuestas

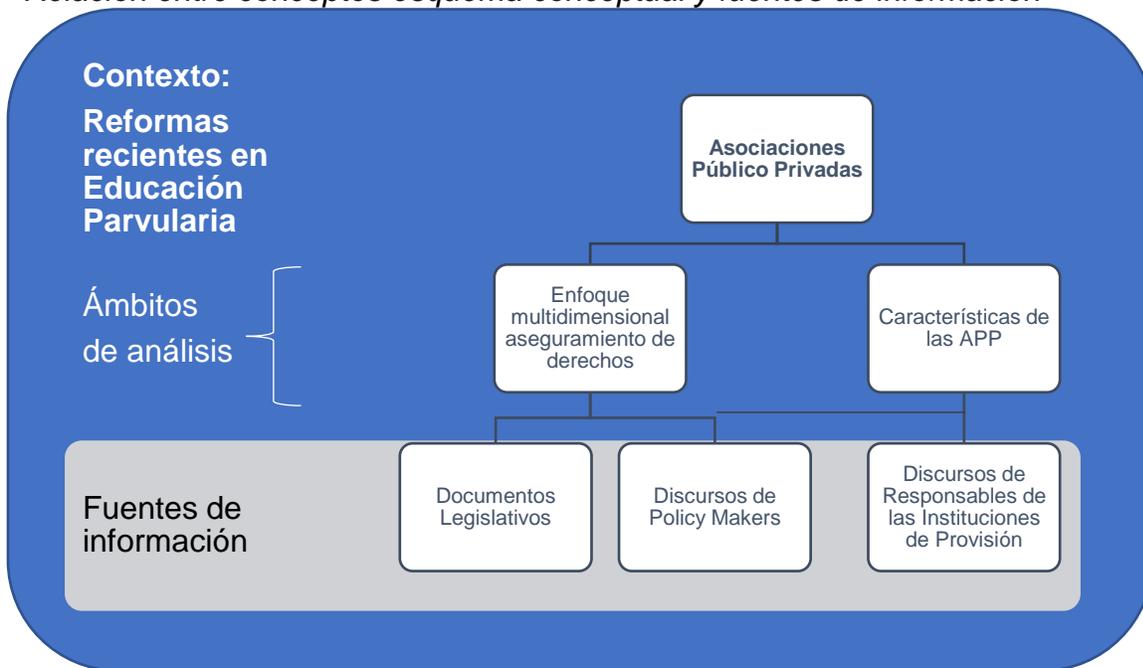
Dimensiones del aseguramiento de derechos	Calidad
	Equidad
	Libertad de elección
	Participación social y autonomía
	Acceso a la información
	Rendición de cuentas
	Exigibilidad de derechos
Características de las Asociaciones Público-Privadas	Mecanismos de Financiamiento
	Exigencias
	Actores involucrados

Fuente: Elaboración propia

Para finalizar esta sección, es necesario presentar la relación entre las modificaciones recientes en educación parvularia en un escenario en el que las Asociaciones Público-Privadas ocupan un lugar central en la provisión del servicio; y las dimensiones de análisis, que incluyen el enfoque multidimensional del aseguramiento de derechos y las condiciones de operación del nivel de educación parvularia, considerando el marco legal y la perspectiva de dos tipos de actores para ello:

Figura N°3

Relación entre conceptos esquema conceptual y fuentes de información



Fuente: Elaboración propia

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas en el marco de las reformas recientes de la educación parvularia

Las modificaciones recientes al marco normativo de la educación parvularia abordaron en términos generales el aseguramiento de derechos, afectando en diferentes niveles de profundidad las dimensiones que lo componen. Así mismo, se modificaron algunas de las condiciones en que se desenvuelven los arreglos público -privados en este nivel de educación, clarificando las atribuciones y responsabilidades de los distintos organismos. En primer lugar, se presentan los resultados en relación con *las asociaciones público-privadas*, el financiamiento, las exigencias y los actores involucrados; y en segundo lugar respecto al *aseguramiento de derechos*, desde el punto de vista multidimensional propuesto por Cunill-Grau 2018.

I. Nueva institucionalidad no modifica el rol central de las APP

En cuanto a la relación con los organismos privados que participan en la provisión de la educación parvularia, el mensaje con que se presenta el proyecto de ley 20.835 plantea entre sus objetivos construir un “modelo de gestión de alta especialización que supere las importantes deficiencias de eficiencia, coordinación y financiamiento” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.4), que diferencie los roles de elaboración de las políticas en el área, de la fiscalización, evaluación y provisión, con la finalidad de modernizar el sistema de educación parvularia. El mensaje identifica como problema en la provisión del nivel de educación la articulación de los organismos que prestan el servicio, y los tratos desiguales para su operación, la que sigue diseñada en base a las asociaciones público-privadas. La centralidad de este problema es consistente con lo que plantea Cunill-Grau, Leyton y Simon (2015), producto de la falta de un enfoque sistémico para las APP.

La nueva institucionalidad refuerza la jerarquía en educación inicial, y estructura una relación directiva entre Estado y los organismos de la sociedad civil que participan de la provisión del servicio (Andrade et al., 2014). Esto se refleja en que una de las funciones de la Subsecretaría que se definen en el cuerpo de la Ley 20.835, es proponer las normas que regulen este nivel de educación, específicamente las que permiten que los establecimientos obtengan el reconocimiento oficial y la autorización de funcionamiento. A lo anterior, se suma como responsabilidad de la Subsecretaría de Educación Parvularia definir los procedimientos y mecanismos de coordinación con organismos públicos y privados, y “celebrar toda clase de actos y contratos con instituciones públicas o privadas, conforme a las normas que rigen a la Administración del Estado” (Ley N°20.835, 2015, p.2).

Por su parte, la Ley 20.832 crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia, lo que significa la creación de un marco mínimo de regulación para todos los establecimientos de educación parvularia. Este marco mínimo se orienta a las instituciones que no reciben financiamiento del Estado, mientras quienes reciben recursos públicos deben contar con el reconocimiento oficial para su funcionamiento, independiente de los actores involucrados en la provisión. Este trato indiferenciado entre

los actores que proveen educación parvularia da cuenta de una noción de lo público que supera lo estatal, donde privados participan en la provisión del servicio, manteniendo el modelo de privatización exógena a través de esta reforma (Ball & Youdell, 2007; Bellei y Orellana, 2015).

a) Sin cambios en mecanismos de financiamiento

Respecto al financiamiento, la Ley 20.832 define que, “para recibir aportes regulares del Estado para su operación y funcionamiento deberán contar con el reconocimiento oficial” (Ley N°20.832, 2015, p.1). A la vez, modifica el Código del Trabajo, estableciendo que “el mantenimiento de las salas cunas será de costo exclusivo del o los empleadores” (Ley N°20.832, 2015, p.6), quienes deben cumplir con las normas de autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial. Si bien se especifica la fuente de financiamiento de los costos extra que se presenten en el primer periodo de aplicación de esta Ley, no se especifica qué tipo de gasto fiscal se considera. En el cuerpo de la Ley tampoco existe mención a las fuentes de financiamiento a las que recurrirán los establecimientos de educación parvularia para hacer las modificaciones estructurales, de personal o de mobiliario para cumplir con la nueva normativa.

Del mismo modo, no se modifican los tipos de financiamiento -libre, dirigido o vía materiales o servicios (Bellei y Orellana, 2015)- que reciben las instituciones que proveen educación en este nivel. Lo anterior pese a que, en el mensaje presidencial del proyecto que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, se destaca la rentabilidad social de invertir en educación parvularia, subrayando que cada peso “puede multiplicarse hasta ocho veces en el futuro productivo de cada estudiante, en su propio desarrollo y en el de la sociedad”. (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.5). En el texto legal no se mencionan modificaciones a los montos o mecanismos de financiamiento en este nivel educacional. Esto último cobra especial relevancia, dada la situación previa de dispersión institucional y diversidad en los mecanismos y montos de financiamiento, lo que entra en tensión con las nuevas exigencias a las que deben responder los establecimientos de educación parvularia.

La orientación de estas modificaciones legales incrementa la presión hacia las instituciones, sin mejorar sus condiciones de financiamiento, lo que termina por traspasar la responsabilidad de encontrar recursos a los organismos que proveen educación parvularia para responder a los requerimientos y seguir funcionando (Cunill, 2016; Leyton, 2017).

b) Nuevos responsables y exigencias para los organismos que proveen educación parvularia

El marco legal analizado modifica las formas y contenidos de la relación entre Estado y privados, especialmente respecto a las características de la institucionalidad y las atribuciones estatales (Andrade, 2014). En el mensaje presidencial del proyecto de Ley 20.832 se evidencia que, hasta la aprobación de este, ni el Ministerio ni la Superintendencia de educación tenían atribuciones para “fiscalizar y sancionar a los establecimientos que imparten educación parvularia que no estén reconocidos oficialmente por el Estado, careciendo de atribuciones para velar por la seguridad de los

niños” (Historia de la Ley 20.832, 2015, p.5). Al mismo tiempo, plantea que existe consenso respecto a la necesidad de entregar atribuciones a las instituciones públicas para fiscalizar el cumplimiento de las normas y los estándares por parte de los centros de educación parvularia.

El mensaje agrega la relevancia de separar las atribuciones de fiscalización y provisión de la educación parvularia, dados los inconvenientes que esta situación presentaría (Historia de la Ley 20.832, 2015). Para resolver esto, en el articulado de la Ley se deja estipulado el traspaso de funciones de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, a la Superintendencia de Educación en las materias relacionadas con la fiscalización y reconocimiento de los centros (Ley N°20.832, 2015). Con estos ajustes institucionales se busca clarificar las responsabilidades de las partes, y avanzar hacia un abordaje sistémico del problema de la provisión en educación parvularia (Cunill-Grau, Leyton y Simon, 2015).

El texto propone la creación de una Intendencia de Educación Parvularia al interior de la Superintendencia de Educación, responsable de definir los criterios técnicos y orientar la labor de la Superintendencia, para asegurar el cumplimiento de las normativas en los establecimientos que atienden a niñas y niños entre 0 y 6 años, abarcando tanto a “los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado como colaboradores, los prestadores de servicios que perciben recursos del Estado y los establecimientos educativos autorizados para su funcionamiento” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.6).

Las modificaciones legales se ubican en un nivel de mayor regulación y menor autonomía (Bellei y Orellana, 2015). Éstas implican, por una parte, el traspaso de la responsabilidad de fiscalización, diferenciando y clarificando las atribuciones de los organismos. Por otra parte, establecen un piso mínimo de exigencias a todas las instituciones que proveen educación parvularia, y especifica requerimientos para las instituciones que reciban financiamiento público.

c) Se mantienen APP como estrategia central de provisión

En cuanto al tipo de actores que participan en la provisión de educación parvularia, la Ley 20.832 no establece modificaciones respecto a las condiciones previas de dispersión y variedad de actores. Sin embargo, en el mensaje del proyecto de Ley que modifica la institucionalidad en este nivel, se plantea la voluntad de que la Junta Nacional de Jardines Infantiles cumpla con ser “un modelo referencial de la educación parvularia, apoyando la gestión y el desarrollo técnico y pedagógico de los jardines infantiles” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.6). En la misma línea, se presenta la intención de potenciar la provisión vía administración directa de JUNJI, “en el marco del fortalecimiento del Estado” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.6).

Sin embargo, lo anterior no tiene bajadas específicas en la modificación del texto legal, por lo que la finalidad del fortalecimiento de la provisión directa por parte del Estado no se materializa en estas reformas. Esta inconsistencia da cuenta de la ausencia del enfoque sistémico respecto a los actores que participan en la provisión de educación inicial, y la falta de definición clara sobre lo público (Cunill-Grau, Simon y Leyton, 2017;

Cunill-Grau, Leyton y Simon, 2015). A su vez, la ausencia de toma de decisiones en este ámbito mantiene la delegación de altas responsabilidades del Estado en organizaciones privadas (Andrade et al., 2014).

Si bien las modificaciones recientes en el marco normativo analizado contienen estrategias dirigidas a mejorar el rol garante del Estado, éstas se centran en las nuevas exigencias a los organismos que proveen educación inicial, y en las capacidades institucionales necesarias para dar cumplimiento a estas exigencias. Sin embargo, no se observan ajustes relevantes respecto a las condiciones que tienen estos organismos para asegurar derechos. Sobre esto se profundizará en el apartado a continuación.

II. Reformas orientadas desde el aseguramiento de derechos

El diseño de las políticas analizadas se alinea con las definiciones de los organismos internacionales respecto a la relevancia de los primeros años de vida (UNICEF, United Nations Committee on the Rights of the Child, & Bernard Van Leer Foundation, 2006), en cuanto al resguardo de sus derechos. En la elaboración de la Ley 20.832, que crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia, se incorporan una serie de requisitos que apuntan a exigir condiciones mínimas para operar, definiendo como labor de los establecimientos el aporte sistemático al desarrollo integral y aprendizaje de niñas y niños. Esta modificación se diseña “en el marco del pleno respeto de los derechos del niño y la niña en su primera infancia, establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y en otros pactos internacionales suscritos por Chile” (Ley N°20.832, 2015, p.1).

Las principales dimensiones del derecho identificadas en el marco legal son acceso y calidad, en consistencia con lo identificado por Cunill-Grau (2018). En el mensaje presidencial que presenta el proyecto de Ley 20.835, que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales, se explicita la voluntad de “garantizar el derecho a la educación, tanto en su acceso y permanencia, así como en la solidez y calidad de los aprendizajes” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.4), destacando especialmente la dimensión de calidad, tanto de los aprendizajes como de los establecimientos.

a) Calidad vinculada a las características de los establecimientos

Si bien en el mensaje presidencial que presenta el proyecto de Ley 20.832, se menciona la relevancia de la calidad de la educación, estableciendo que “la estimulación, cuidado y educación que pueda otorgarse en esta etapa debe ser de alta calidad” (Historia de la Ley 20.832, 2015, p.3), en el cuerpo de la Ley no se hace referencia específica a esta dimensión.

Pese a ello, entendiendo la calidad como una característica de los procesos y estructuras del servicio educativo (Cunill-Grau, 2018), a través del articulado, esta Ley apunta a definir requisitos a los sostenedores de los establecimientos educacionales respecto al local donde funcionan, mobiliario y equipamiento, proyecto educativo institucional, reglamento interno y personal idóneo para su funcionamiento, con la finalidad de asegurar condiciones mínimas de calidad del servicio.

En el mensaje presidencial del proyecto de Ley 20.835, nuevamente se menciona la relevancia de “atender un conjunto de factores interrelacionados para cumplir con requisitos fundamentales de calidad educativa” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.4), lo que en el cuerpo de la Ley se traduce en la obligación de la Subsecretaría de Educación Parvularia la creación de un “Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, que contemple estándares de calidad y un sistema de acreditación para establecimientos que impartan enseñanza en dicho nivel” (Ley N°20.835, 2015, p.2). Lo anterior es consistente con la perspectiva de Cunill-Grau (2018), respecto a la relevancia de situar la calidad educativa en este nivel en las características de los establecimientos, evaluándola mediante variables estructurales y de proceso en lugar de medirla a través de los resultados alcanzados por niñas y niños.

b) Equidad centrada en acceso y disponibilidad

La dimensión equidad del aseguramiento de derechos es considerada en el mensaje de las dos leyes analizadas en este estudio. En ambas normativas se hace alusión a la dimensión de equidad en términos generales, mencionando aspectos relacionados con el acceso y la disponibilidad el servicio. Lo anterior considera una de las bases de la idea de ciudadanía: la igualdad. Sin embargo, la adaptabilidad e los servicios no está considerada, dejando fuera otro de los principios relevantes de la concepción moderna sobre ciudadanía (Cunill-Grau, 2018): el respeto a las diferencias y la atención a la diversidad.

Esto se observa en la Ley que crea la autorización de funcionamiento para establecimientos de educación parvularia, se menciona el aporte de la educación parvularia a la equidad y prosperidad de la sociedad, destacando sus “efectos positivos, tanto en el desarrollo cognitivo como socioemocional de los niños, especialmente para aquellos que provienen de familias de mayor vulnerabilidad social” (Historia de la Ley 20.832, 2015, p.4).

El mensaje de la ley que crea la subsecretaría de educación parvularia, junto con dar cuenta de los avances en términos de cobertura, plantea que aún quedan desafíos pendientes en esta materia, por lo que se propone “una reforma que enfrente los desafíos desde una perspectiva integral, eficiente y más equitativa” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.5). En el texto legal, esto se traduce en la responsabilidad de la Subsecretaría de educación, de diseñar “políticas y programas destinados a fomentar el acceso de los niños y niñas a la educación parvularia y a garantizar la continuidad del proceso educativo hacia la enseñanza básica” (Ley N°20.835, 2015, p.2).

c) Libertad de elección declarada, sin acciones que la aseguren

La libertad de elección es una de las dimensiones del aseguramiento de derechos que no es considerada en ley que establece los requisitos para obtener autorización de funcionamiento. No obstante, en la reforma que crea la subsecretaría de educación parvularia se aborda esta dimensión desde dos perspectivas: en primer lugar, desde la posición de quienes participan en la provisión del servicio, se reafirma la libertad de enseñanza, “no teniendo otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas

costumbres, el orden público y la seguridad nacional” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.4). En segundo lugar, desde la posición de las familias o usuarios, mencionando su derecho para escoger el establecimiento al que acudirán con sus hijas e hijos.

Esta declaración se limita al mensaje presidencial, y no contempla modificaciones en la Ley que afecten y resguarden las posibilidades de los usuarios de asistir al establecimiento de su elección y que, en caso de que no sea posible, transparenten los motivos (Cunill-Grau, 2018).

d) Sin mención a la participación social y autonomía

La dimensión de participación social y autonomía no está referida explícitamente en ninguna de las dos leyes, ni en los mensajes en que se presentaron los proyectos, quedando fuera de las modificaciones las instancias y grados de participación de los usuarios, y los mecanismos que permitan resguardar su autonomía (Cunill-Grau, 2018). Esta dimensión del derecho está fuertemente vinculada a una forma de promover una relación de ciudadanía entre usuarios y proveedores (López, 2014)

e) Avances en disponibilidad de información

El acceso a la información es considerado en ambas leyes. En la Ley 20.832, se crea un registro público de sostenedores y establecimientos con autorización, a cargo del Ministerio de Educación, que se “encontrarán disponibles en la página web del Ministerio de Educación o en otros medios electrónicos” (Ley N°20.832, 2015, p.3). La Ley también restringe la difusión o publicidad por cualquier medio, de los establecimientos que no cuenten con autorización o reconocimiento oficial.

Junto a lo anterior, la modificación exige a los establecimientos que tengan autorización de funcionamiento, entregar información respecto a su matrícula y asistencia de forma periódica, “a través de la página web u otro medio que el Ministerio de Educación dispondrá para esos efectos” (Ley N°20.832, 2015, p.4).

Este mecanismo busca robustecer la información disponible respecto a la situación actual de la educación parvularia, lo que es coherente con las responsabilidades que se definen en la Ley 20.835, respecto a la labor de la Subsecretaría de Educación Parvularia, de administrar estos sistemas de información, junto con “desarrollar estadísticas, indicadores, estudios e investigaciones relativas a la educación parvularia, en especial a la enseñanza y aprendizaje” (Ley N°20.835, 2015,p.2), y a la Intendencia de educación parvularia, de “elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema de educación parvularia” (Ley N°20.835, 2015, p.3). Sin embargo, estos mecanismos no consideran la necesaria disponibilidad y adecuación de la información para garantizar la comprensión por parte de los usuarios (Cunill-Grau, 2018). Lo anterior se vuelve aún más relevante, dado que el manejo de información por parte de la ciudadanía permite la exigibilidad y acceso a otros derechos.

f) No modifica procedimientos ni actores a quienes rendir cuentas

La rendición de cuentas es una dimensión no se menciona en los proyectos analizados en este estudio, con lo que no se contemplan modificaciones en cuanto a los procedimientos de entrega de información por parte de los establecimientos de educación parvularia a los usuarios, ni los procedimientos de supervisión externa para esto (Cunill-Grau, 2018). Desde este punto de vista, las reformas analizadas se orientan a resguardar las condiciones en que el usuario recibe un servicio, sin incorporarlo en los procesos de evaluación o toma de decisiones.

g) Se reconoce obligación del Estado, sin mecanismos de exigibilidad para los usuarios

La Ley que crea la autorización de funcionamiento no se refiere a las responsabilidades de la provisión de un servicio para garantizar derechos. Por otra parte, la Ley que modifica la institucionalidad en educación parvularia las menciona en el mensaje presidencial, estableciendo como obligación del Estado “dar especial protección al derecho a la educación, y en específico le es obligatorio promover la educación parvularia” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.4). De acuerdo con lo señalado en el mensaje que acompaña el ingreso del proyecto de Ley, esta obligación implica la responsabilidad de financiamiento de la educación parvularia, asegurando su provisión gratuita a partir del nivel medio menor y superiores.

Esta reforma define con claridad las funciones de cada uno de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, siendo el “Ministerio de Educación el responsable de la coordinación de todos ellos, con el fin de garantizar una gestión eficaz y eficiente” (Historia de la Ley 20.835, 2015, p.4). Entre las responsabilidades específicas, plantea la labor del Consejo Nacional de Educación de aprobar los estándares y el currículum; la Agencia de la Calidad de la Educación que se encarga de la evaluación de la calidad; y como entidad responsable de la fiscalización, la Superintendencia de Educación.

En el cuerpo de la Ley no hay modificaciones a los mecanismos de exigibilidad a los que pueden acudir las familias en caso de que sus derechos no se estén garantizando debidamente por parte de los proveedores (Cunill-Grau, 2018), sin embargo se abordan las responsabilidades de los proveedores a través de la creación de la Intendencia de Educación Parvularia, que tiene como responsabilidad elaborar los criterios técnicos y la interpretación de la normativa educacional para los establecimientos de educación parvularia.

Si bien las reformas analizadas establecen un piso mínimo de exigencias y requerimientos específicos para organismos con financiamiento público, avanzando hacia una mayor regulación y menor autonomía, estas medidas no son acompañadas de un aumento de financiamiento que permita a las instituciones responder, lo que termina por traspasar la carga debido a la insuficiencia de los recursos a los organismos que participan de la provisión. Al mismo tiempo, aunque se declara la intención de potenciar la provisión directa en educación parvularia, las leyes no modifican la participación del Estado y de privados en la entrega de servicios.

Las principales dimensiones de aseguramiento de derechos presentes en el marco legal estudiado son calidad y equidad, lo que contrasta con la ausencia de dimensiones como participación social y autonomía, rendición de cuentas, y la debilidad de dimensiones como acceso a la información y exigibilidad de derechos desde el punto de vista de la ciudadanía. Este foco refleja una concepción de Estado como responsable de garantizar dimensiones elementales de los derechos, sin reconocer dimensiones emergentes que relevan el rol de la ciudadanía (Cunill-Grau, 2018, López 2014), en oposición a las perspectivas que promueven entender los derechos en un sentido más amplio que un compromiso del Estado, involucrando a la sociedad y las comunidades (Liebel, 2013).

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza los resultados obtenidos al analizar los mensajes y proyectos de ley aprobados de las modificaciones recientes de la educación parvularia:

Tabla N°10

Síntesis hallazgos objetivo específico N°1

Dimensión		Hallazgos
Aseguramiento de derechos	Calidad	-Orientada a la evaluación de procesos y características de los establecimientos
	Equidad	-Foco en facilitar el acceso a la educación. Esfuerzos no consideran la adaptabilidad del servicio
	Libertad de elección	-Se plantea libertad de enseñanza (para provisos) / libertad de elección (desde las familias) -No modifica los mecanismos
	Participación social y autonomía	-No se modifica en los proyectos analizados
	Acceso a la información	-Apunta a ampliar la información disponible respecto al sistema de educación parvularia. -No establece mecanismos para su disponibilidad y adaptabilidad en la escala de los usuarios
	Rendición de cuentas	-No se considera en los proyectos analizados
	Exigibilidad de derechos	-Se establece la obligación del Estado de proteger y promover el derecho a la educación -No contempla mecanismos a los que los usuarios pueden acudir

Fuente: Elaboración propia

Posiciones de los policy makers involucrados en el diseño e implementación de las reformas recientes en educación parvularia respecto al aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas

Los actores involucrados en la elaboración e implementación de las reformas recientes en educación parvularia comparten un consenso respecto al rol que debe asumir el Estado y las tareas pendientes en este nivel educacional. Respecto al aseguramiento de derechos, se observan contrastes en relación con los niveles que abarca el derecho a la educación y las implicancias del reconocimiento de este derecho. Es posible identificar diferencias en los énfasis que ponen los policy makers, principalmente relacionados con el periodo de gobierno al que están vinculados. En este apartado se presentan el análisis de las entrevistas realizadas a policy makers involucrados en el diseño e implementación de las reformas recientes en educación parvularia. Por una parte, respecto a las asociaciones público-privadas y, por otra parte, sobre el aseguramiento de derechos.

I. Relación con las Asociaciones Público-Privadas: en el marco del Estado subsidiario

En su mayoría, los policy makers asumen el rol subsidiario del Estado como una condición dada, reforzando la delegación de la responsabilidad de provisión de servicios en las APP. Esto puede explicarse por el proceso histórico en el que se promovieron una serie de reformas orientadas a modernizar el sector público a través la eficiencia y equidad en la provisión del servicio y la generación políticas favorables para el sector privado (Ramírez, 2009).

La provisión de servicios a través de APP afecta las condiciones en que éstos se ofrecen, y abre un vacío institucional respecto a las responsabilidades del aseguramiento de derechos (Cunill, 2016; Cunill-Grau, 2018; Leyton, 2017). Lo anterior implica que, al abordar la discusión sobre las fórmulas y mecanismos de política pública en la provisión de servicios, éstas se orientan a regular el negocio privado (Cunill, 2016), dejando en segundo plano la discusión respecto al rol garante del Estado.

En cuanto a la definición de lo público, los tomadores de decisiones se refieren a la oferta pública abarcando las incorporaciones del sector privado en la provisión de servicios públicos, lo que Bellei y Orellana (2015) califican como *privatización exógena*. En general, los policy makers ubican a la Junta Nacional de Jardines Infantiles en el extremo público de los proveedores del servicio, diferenciándola del resto de la oferta. A continuación, sitúan a la Fundación Integra, reconociendo su carácter público pese a su naturaleza jurídica de carácter privado. Lo anterior estaría dado por el origen de su financiamiento y por la vinculación con el poder ejecutivo a través de la Dirección Sociocultural de la Presidencia. En su discurso, los tomadores de decisiones ubican a la Fundación Integra en un punto intermedio entre lo público y lo privado:

“O sea Integra es eso también, en la práctica es más público que privada porque si bien es corporativamente un ente privado, depende completamente de un fondo del Estado” (Entrevista N°7)

En el siguiente grupo, los tomadores de decisiones ubican a los colaboradores, que

contemplan a los municipios y a los sostenedores privados. Entre ambos se identifican diferencias que se profundizan más adelante, sin embargo, en general este grupo es considerado parte de la oferta pública, sin hacer diferencias respecto al sostenedor. El criterio que utilizan los tomadores de decisiones para agruparlos de este modo se basa en el origen público del financiamiento de los organismos que proveen educación parvularia.

a) Acuerdo sobre insuficiencia de recursos, discusión abierta sobre criterios de asignación

Respecto al financiamiento, los policy makers apuntan a la necesidad de abordar el traspaso de recursos públicos a las instituciones proveedoras, considerando que el financiamiento disponible actualmente es insuficiente. Sin embargo, aparecen diferencias respecto a cuál es el foco donde se sitúa el problema.

Los policy makers vinculados al gobierno 2014-2018, se centran en la necesidad de diseño de un plan general de financiamiento para el nivel que acompañe a las instituciones que proveen educación parvularia para responder a las nuevas exigencias. Esto responde a la falta de enfoque sistémico en las políticas relacionadas con la función de las APP en el aseguramiento de derechos (Cunill-Grau, Leyton y Simon, 2015). Asumen que para que las nuevas normativas puedan aplicarse, es requisito generar un plan de inversión:

“Ya no tenemos que construir más normativas, hemos construido suficientes normativas, la superintendencia ha sacado suficientes circulares, pero no hay un plan garante de acompañamiento” (Entrevista N°1)

Si bien los participantes reconocen la necesidad de aumentar los recursos disponibles para este nivel, no cuestionan el tipo de financiamiento que deben recibir los organismos, definidos por Bellei y Orellana (2015) como de libre disposición, fondos dirigidos o a través de regulación de insumos y procesos. Si se identifica una discusión abierta sobre los criterios de asignación de los recursos.

Por una parte, los tomadores de decisiones vinculados al gobierno 2018 - 2022 se refieren fundamentalmente a la necesidad de mejorar las condiciones de financiamiento para los proveedores que funcionan Vía Transferencia de Fondos. Califican la diferencia de trato entre organismos públicos y privados como injusta, inequitativa y discriminadora y plantean en su lugar como criterio para diferenciar montos en las subvenciones, la vulnerabilidad de niñas y niños que atienden las instituciones. Este grupo de policy makers menciona la creación de una nueva subvención con la finalidad de equiparar los recursos que disponen las organizaciones VTF respecto a JUNJI e Integra.

Por otra parte, en el discurso de los policy makers 2014 – 2018 la desigualdad del tipo de financiamiento entre organismos como JUNJI e Integra y los Vía Transferencia de Fondos se observa como un problema relevante a atender, aunque ponen en cuestionamiento los mecanismos de asignación de recursos vinculada a la asistencia. Los participantes califican el financiamiento a través de vouchers como un mecanismo regresivo, y critican especialmente la entrega de recursos en base a la asistencia en educación parvularia.

Estos mecanismos de financiamiento afectan las condiciones en que operan los organismos que proveen educación parvularia, y fomentan su mercantilización (Leyton, 2017).

b) Valoración de los nuevos requerimientos y cambios institucionales

En cuanto a las exigencias a los establecimientos que imparten educación parvularia, los policy makers evalúan positivamente los avances en los requerimientos hacia los organismos proveedores, destacando la elaboración de condiciones mínimas como requisitos para su funcionamiento, lo que implica un avance hacia un modelo basado en la regulación (Bellei y Orellana, 2015). Los participantes aclaran que, con las reformas recientes a la educación parvularia, estos requerimientos pasaron de ser aspiraciones a ser exigibles para todos quienes imparten educación parvularia.

Entre los tomadores de decisiones existen coincidencias respecto a la valoración de las mayores exigencias sobre los insumos y procesos educacionales a las instituciones que reciben financiamiento público (Bellei y Orellana, 2015), independiente del carácter de su sostenedor. Los policy makers destacan las consecuencias sobre el financiamiento público para los establecimientos de educación parvularia en caso del no cumplimiento de las exigencias.

“usted va a tener un plazo para cumplir con todos estos requisitos para que usted sea reconocido como un proveedor oficial del estado de provisión de servicios en educación inicial, ahora si usted no cumple efectivamente, usted se arriesga a que ya no (...) va a tener recursos públicos para funcionar” (Entrevista N°2)

Al mismo tiempo, los policy makers coinciden en considerar un avance la separación de funciones entre los organismos, con la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia, especialmente en relación con la clarificación del rol de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Sin embargo, se encuentran diferencias en los énfasis respecto al problema que viene a resolver esta medida. Por una parte, los tomadores de decisiones vinculados al gobierno entre 2018 y 2022 apuntan a la concentración de poder y atribuciones que tenía anteriormente la JUNJUI, y valoran especialmente que deje de ser un organismo con múltiples roles, y se centre en sus funciones de proveer educación parvularia. Las modificaciones legales crean una nueva institucionalidad dedicada a la fiscalización, lo que permite que la Junta Nacional de Jardines Infantiles deje de ser juez y parte.

Por otra parte, los policy makers 2014-2018 ponen el acento del problema en la debilidad de las atribuciones que tenía JUNJI para desarrollar su labor. La Junta Nacional de Jardines Infantiles tenía facultades para visitar los jardines y recoger información, sin embargo, no podía sancionar directamente. Las reformas permiten diferenciar roles creando una institución especialista en fiscalización.

A través de las nuevas exigencias, se profundiza la relación jerárquica entre el Estado y los organismos que proveen el servicio (Andrade et al., 2014), distanciándose de un sistema en el que los actores participan en la definición de los lineamientos y marcos de

acción respecto a su labor, señalado por Xu & Morgan, 2012; Windrum, 2014; Mitchell et al., 2015, en Cunill -Grau y Leyton (2017) como dimensión fundamental para promover la cooperación público-privada. Lo anterior es identificado por un grupo menor de tomadores de decisiones en ambos periodos de gobierno, que expresan preocupación por la cantidad de exigencias y mecanismos de control instalados sobre las unidades educativas del nivel. Estos policy makers apuntan a la excesiva carga a la que deben responder los establecimientos de educación inicial frente a los diversos organismos públicos que vigilan su labor. Critican además la desviación de atención respecto al aprendizaje de niñas y niños producto de la burocracia.

c) Diversidad en la valoración de las asociaciones Público-Privadas

En tercer lugar, respecto a los actores que participan de la provisión de educación parvularia, ambos gobiernos valoran la participación de privados en la entrega del servicio como un factor relevante para lograr la ampliación de la cobertura, en coherencia con el rol subsidiario del Estado (Leyton, 2017). En esta línea, algunos de los participantes plantean la relevancia de una subvención que permita promover la incorporación de nuevos sostenedores a provisión del servicio.

Los policy makers se muestran favorables a la generación de alianzas público-privadas para la educación parvularia, lo que favorecería la eficiencia en la provisión de servicios públicos (Ramírez, 2009), aunque identifican como un problema las alianzas con actores que no se especializan en este servicio, debido a que tendrían mayores dificultades en su funcionamiento. Los tomadores de decisiones 2014-2018, mencionan las dificultades de las Municipalidades de colaborar en la provisión de educación parvularia, debido a que esta sería una responsabilidad impuesta a una organización que debe hacerse cargo de múltiples áreas.

“El Municipio tiene muchos temas y este es uno más dentro del gran tema de la educación, el tema de la educación parvulario en el Municipio es un mínimo dentro de ese departamento; entonces por lo tanto la implementación de esa política en este caso la alianza no funcionó” (Entrevista N°4)

Otra de las diferencias que los policy makers señalan entre los organismos especializados y los municipales que funcionan Vía Transferencia de Fondos, es la posibilidad de complementar los recursos públicos a través de aportes privados. Desde su perspectiva, esta ventaja se suma a su vocación por participar en la provisión del servicio, favoreciendo el resguardo de derechos. Este último punto es reforzado desde la perspectiva de Cortina y Delafuente (2018), quienes plantean que las organizaciones de la sociedad civil buscan incidir en educación participando en la elaboración, desarrollo e implementación de políticas, con la finalidad de ampliar las oportunidades educativas y garantizar el derecho a la educación.

En general, los tomadores de decisiones 2014-2018 destacan la relevancia de que los actores que participen en los arreglos institucionales sean organizaciones sin fines de lucro, debido a que su financiamiento proviene del Estado. Señalan que, de esta forma se asegura que la principal motivación de estas organizaciones sea contribuir en la provisión de servicios públicos (Bellei y Orellana, 2015). Una de las policy maker 2018-

2022 comparte esta valoración, y plantea que existen condiciones favorables- con la prohibición del lucro, copago y selección- para fomentar el crecimiento de la educación parvularia a través de asociaciones público-privadas.

En cuanto a las dificultades que tienen los distintos actores y modalidades para prestar el servicio, no se encuentran acuerdos entre los policy makers, apuntando en algunos casos a la desigualdad en los niveles de exigencias, más estricta hacia actores privados. En otros casos, se identifica la situación de los programas alternativos JUNJI como uno de los problemas más graves en la provisión de la educación parvularia. Otra de las dificultades identificadas tiene que ver con la insuficiencia de recursos para funcionar de los organismos Vía Transferencia de Fondos, lo que se puede apreciar en palabras de una de las participantes:

“los que están por fuera y que no tienen un apoyo, estoy hablando de fundaciones, algunos municipios que tienen restricciones de recursos, efectivamente se ven afectados por qué funcionan al mínimo, o sea, lo que les entregan como recursos para funcionar, no les alcanza” (Entrevista N°3)

Finalmente, la posición de los policy makers de ambos gobiernos sobre los acuerdos público-privados presenta algunos matices. Desde la perspectiva de los tomadores de decisiones 2018-2022 se valora la participación de entidades privadas en la provisión de servicios públicos, respaldando los mecanismos de privatización exógena (Bellei y Orellana, 2015). Señalan el aporte de un sistema mixto en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación parvularia.

Mientras, por otra parte, los policy makers vinculados al gobierno 2014-2018 abordan la participación de terceros en la provisión valorando la diversidad de modalidades, aunque señala su preocupación por las diferencias en las condiciones de atención a niños y niñas debido a la dispersión de prestadores y regulaciones. Una de las tomadoras de decisiones de este grupo pone el acento en las posibilidades de garantizar el derecho a través de la oferta pública.

“cuando se fortalece la Educación Pública es cuando tú puedes dar de alguna manera cierta garantía de que ese Derecho va a ser respetado, pero en una diversidad también de ofertas públicas” (Entrevista N°4)

En síntesis, los tomadores de decisiones comparten un marco general de acuerdo respecto al tipo de rol que le corresponde al Estado, y un diagnóstico respecto a la falta de financiamiento en el nivel de educación parvularia. Sin embargo, existen diferencias respecto a la forma en que debe resolverse este problema. Asimismo, existen distintas posturas sobre la participación de privados en la provisión de educación inicial: aunque se comparte su relevancia para la ampliación de la cobertura, en algunos casos se señalan preocupaciones ante la diversidad de las condiciones de atención a niñas y niños. Anterior se relaciona con la preocupación a la que apuntan algunos de los policy makers respecto a la falta de apoyo a los establecimientos por parte del Estado. En la siguiente sección se profundiza en estas tensiones y cómo afectan las posibilidades de aseguren los derechos de las niñas y niños que atienden.

II. Aseguramiento de derechos: tensiones entre una aspiración y un compromiso pendiente

En cuanto al aseguramiento de derechos en las reformas recientes en educación parvularia, los tomadores de decisiones tienen diferencias marcadas. Los contrastes dicen relación con los niveles que abarca el derecho a la educación y las implicancias que tiene el reconocimiento de este derecho.

Los policy makers del periodo 2014-2018 destacan la resistencia que se encontró en la discusión legislativa respecto a la idea de que el derecho a la educación es exigible a partir del nacimiento, abarcando todos los niveles de educación parvularia. Por su parte, los tomadores de decisiones 2018-2022 se centran en la diferencia entre la forma en que se ejerce el derecho y las responsabilidades del Estado, dependiendo de si se trata de un nivel de educación obligatorio o no. Lo anterior da cuenta de una visión que entiende el derecho a la educación en estos niveles como metas o aspiraciones, y no como obligaciones del Estado (Zalaquett, s.f.), como lo señala la siguiente cita:

“creo que el derecho se ejerce de manera distinta porque si hay una educación obligatoria que hoy día es de kínder a IV medio el Estado tiene el deber de asegurarte que puedas acceder a ella y segundo, tiene el deber de asegurarte también que sea de calidad, ahora los mecanismos por los cuales eso se asegura pueden ser variados. En el caso de la Educación Inicial, dado que cubre distintos sectores, desde sala cuna hasta el mismo kínder o medio mayor, tiene esta complejidad de que algunos son voluntarios y otros que no son voluntarios” (Entrevista N°7)

Los derechos sociales son pocas veces garantizados, pese a que son declarados en las normativas (Pisarello, 2009). Problemática que se refleja en el consenso existente entre los tomadores de decisiones vinculados al periodo 2014-2018, que reconocen el derecho a la educación a partir del nacimiento, aunque plantean una autocrítica sobre la falta de garantías por parte del Estado para la puesta en práctica del derecho. Mencionan que pese que se declara la voluntad de asegurar el derecho a la educación parvularia por parte del gobierno del que formaron parte, no se generaron ajustes que expliciten y pongan en práctica el rol garante del Estado:

“la normativa esta preciosa y el aseguramiento de derechos que busca pende de nada, no está experimentado ni se va a implementar mientras esto esté prorrogado y va a estar prorrogado mientras no haya un plan de inversión y de cumplimiento y de acompañamiento” (Entrevista N°1)

Como consecuencia de la falta de amarres institucionales para el aseguramiento de derechos en las leyes 20.832 y 20.835, los policy makers 2014-2018 identifican en la propuesta de sala cuna universal, anunciada en el segundo gobierno de Sebastián Piñera, un conflicto entre el resguardo de los derechos de niños y niñas y los derechos de las mujeres trabajadoras. Desde la perspectiva de estos tomadores de decisiones, la priorización de los derechos laborales por sobre el derecho a la educación refleja que no se reconoce el derecho a la educación en los primeros años de vida. Esta jerarquización entre derechos puede explicarse por el choque de intereses sociales, políticos y

económicos en la definición de políticas públicas (Zalaquett, s.f.). Por el contrario, la propuesta de sala cuna universal es valorada por los tomadores de decisiones 2018-2022, destacando las consecuencias indirectas de esta política, como su beneficio a la participación de las mujeres en el campo laboral.

A la base de los cambios normativos e institucionales en educación inicial está la Convención de Derechos del Niño, que establece al Estado como principal garante de los Derechos (Andrade et al., 2014). Se observan coincidencias entre ambos grupos de Policy Makers respecto a los principios generales que orientan las reformas recientes en educación parvularia en el marco del enfoque de derechos. Estos principios son señalados por los participantes como:

“el niño sujeto de derecho, la autonomía progresiva y el bien superior del niño y ahí hay 3 derechos que emanan de convenciones que había establecido el Estado chileno para bajar efectivamente al nivel el compromiso que habíamos asumido como Estado, esos están declarados explícitamente en el decreto que reglamenta la ley 20.832.” (Entrevista N°10)

Las orientaciones de organismos internacionales vinculadas a desarrollar indicadores para medir la puesta en práctica de los derechos de la niñez (Vaghri et al., 2011) se ven reflejadas en la forma en que los policy makers entienden la puesta en práctica del aseguramiento de derechos. Por una parte, los tomadores de decisiones 2014-2018 la entienden como las condiciones en las que se desarrolla la provisión de educación parvularia, mencionando elementos como infraestructura, personal, reglamentos sanitarios o alimentación.

Por su parte, los responsables de la toma de decisiones 2018-2022 se centran en los mecanismos de protección y prevención a los niños y niñas que asisten a establecimientos educativos en este nivel. Esta perspectiva recoge algunos elementos del enfoque tutelar que orientaba las políticas para la infancia anteriormente (Aramburu, 2018), centrado en necesidades jerarquizadas que deben ser satisfechas, y orientado desde la focalización en grupos específicos de la población.

a) Calidad centrada en procesos y estructuras

Respecto a la primera dimensión del aseguramiento de derechos, los policy makers 2018-2022 coinciden en la falta de definiciones claras sobre el concepto de calidad, lo que implicaría dificultades a la hora de poner en práctica medidas para su aseguramiento. Señalan que esta dificultad se acentúa en parte por las características particulares de esta etapa de desarrollo, y en parte por el alto interés por el tema y la diversidad de visiones que la definen. Pese a la dispersión en las definiciones, los tomadores de decisiones 2014-2018 se centran en los procesos y características estructurales de los establecimientos (Cunill-Grau, 2018). Sitúan el problema de la calidad en el aula, e identifican algunos de los componentes que forman parte de este nivel: personal, infraestructura, currículum y procesos educativos.

Muchos de los componentes identificados por los policy makers 2014-2018 son compartidos por sus pares 2018-2022, aunque éstos últimos hacen énfasis en que estos

son condiciones mínimas y que, una vez atendidas estas condiciones, es posible generar políticas para trabajar el aseguramiento de la calidad:

“condiciones básicas de funcionamiento, que son los primeros índices de calidad (...) estas condiciones básicas que se establecen en la 20.832 establecen la posibilidad de que una vez obtenido el reconocimiento oficial los establecimientos puedan ingresar al sistema de aseguramiento de la calidad” (Entrevista N°10)

Otro de los elementos en común es la preocupación respecto a la posible escolarización del nivel. Entre ambos grupos de tomadores de decisiones se destacan las características del nivel, diferenciándolo de los mecanismos y procesos que se desarrollan durante la etapa escolar. Sin embargo, en el caso de una de las tomadoras de decisiones del periodo 2014-2018, se suma la preocupación por la posibilidad de que las avances en este sentido se reviertan a raíz de las decisiones de los policy makers 2018-2022.

En específico, sobre la evaluación de la calidad se identifican distintas perspectivas que pueden reflejar la falta de claridad sobre la definición del concepto. Por una parte, se observan consensos entre ambos grupos de policy makers respecto al carácter formativo e integral del proceso, aunque no identifican con claridad cuáles son los mecanismos de puesta en práctica de este principio, como se señala a continuación:

“mucho más en torno al juego, en torno al (...) a los objetivos de aprendizaje y no de estándares, como si fuera a medirlos con una prueba estandarizada. Eso lo conversamos bastante, pero de nuevo, dado que esto pasaba como por arriba de esto, no era (...) cuando teníamos que ver los artículos y poner las indicaciones iba en el otro sentido, no era como tan el detalle de esto” (Entrevista N°7)

En coherencia con lo planteado por diversos estudios (Agencia de la Calidad, 2015), los tomadores de decisiones concuerdan transversalmente en que no es pertinente en este nivel utilizar evaluaciones externas sobre niñas y niños para la medición de la calidad. En ese marco, existe acuerdo entre ambos grupos de policy makers en considerar mecanismos de este tipo para el aseguramiento de la calidad, orientados principalmente a evaluar a las educadoras de párvulos en base a estándares de buenas prácticas. Apuntan a las modificaciones impulsadas a través de la nueva carrera docente, que establece exigencias a las instituciones que forman profesionales de la educación, e instala un sistema de evaluación y apoyo a educadoras y educadores durante su carrera, con consecuencias para quienes no cumplan con los requisitos. De esta forma, dan especial relevancia a la *idoneidad del personal* (Cunill-Grau, 2018), para definir la calidad del servicio.

b) Equidad acotada a ampliación de cobertura

La tensión entre ampliación de derechos fundamentales y derechos patrimoniales, señalada como conflicto central por Pisarello (2007), es abordada desde los tomadores de decisiones a través de las políticas de ampliación de cobertura en educación parvularia como principal estrategia para avanzar en equidad. Sin embargo, los participantes coinciden en entender esta dimensión del aseguramiento de derechos acotada a la disponibilidad del servicio. Aun entre quienes condicionan el derecho a la obligatoriedad

de la educación, se entiende la ampliación de la cobertura como una responsabilidad del Estado.

En el caso de los tomadores de decisiones 2014-2018, se destacan las condiciones en que se ofrece la ampliación de la oferta en educación parvularia, en términos de infraestructura y atención a niñas y niños. Mencionan a los establecimientos de la Meta Presidencial, construidos con estándares de países desarrollados, y el valor de ofrecer esa infraestructura a niñas y niños en situación de vulnerabilidad. A diferencia de lo anterior, entre los policy makers 2018-2022, se pone el acento en la preocupación sobre las condiciones desiguales en las que prestan servicios los distintos sostenedores, apuntando a que esta dimensión de aseguramiento de derechos no estaría suficientemente abordada en las reformas recientes en educación parvularia.

“hay mucho desnivel, mucha inequidad en el monto que recibe un establecimiento que depende de JUNJI, con otro que depende de Integra o los que funcionan en la modalidad vía transferencia de fondos. Entonces este proyecto tiene por objeto que no dependa la calidad de la educación que va a recibir o de la etapa de jardín que va a recibir ese niño, que no dependa de quien es el sostenedor del establecimiento, sino que haya a un piso mínimo”. (Entrevista N°9)

Si bien reconocen avances en las políticas en términos de disponibilidad, los tomadores de decisiones no mencionan esfuerzos respecto a la adaptabilidad y accesibilidad del servicio (Cunill-Grau, 2018).

c) Libertad de elección limitada

Respecto a la libertad de elección, los tomadores de decisiones apuntan al marco legal que afecta a la educación en general y al nivel de educación parvularia en particular. Se observan acuerdos sobre el resguardo de la libertad de elección en términos gruesos, derivado de la Ley de Inclusión- vinculada con el fin de los mecanismos de selección- y de la Ley de Reconocimiento Oficial, en relación con el resguardo de la libertad de proyectos educativos de los establecimientos.

Otro punto en común entre los tomadores de decisiones es que identifican dentro de la oferta pública posibilidades acotadas de ejercer la libertad de elección por parte de las familias (Cunill-Grau, 2018). Entre los servicios que ofrecen condiciones o sellos particulares, destacan las modalidades alternativas de JUNJI, y los establecimientos en donde las comunidades de profesionales a cargo elaboran proyectos específicos. Sin embargo, coinciden en que estas opciones son escasas. Pese a lo limitado de la diversidad de proyectos en la oferta pública, los policy makers señalan que las modalidades alternativas fueron cuestionadas durante la discusión de las nuevas normativas en educación parvularia.

Al mismo tiempo, los participantes coinciden en que esta dimensión del aseguramiento de derechos está limitada por la condición socioeconómica: familias de los primeros quintiles acceden a la oferta pública priorizados en base a su vulnerabilidad, mientras las familias de mayores ingresos acceden a la oferta privada, en donde se concentra una mayor variedad de proyectos educativos. Como señala uno de los participantes:

“Pero yo creo que en el fondo falta probablemente para los ciudadanos comunes y corrientes porque claro, las familias más ricas del país pagan un jardín privado y ellos verán si es católico, esto y lo otro pero en el fondo para la gran mayoría de la población hoy día la variedad de oferta para decir: “yo efectivamente voy a elegir el jardín”, no sólo porque es público sino que también porque tiene, no sé, estoy inventando, un enfoque puede ser en lo artístico, un enfoque puesto o por qué es asociado a una, no sé, al Hogar de Cristo, ¿qué sé yo? O a una opción religiosa o porque no es una opción religiosa, yo creo que eso todavía no, no hay mucha variedad, yo veo poca diversidad hoy día en ese sentido, entonces yo creo que lo de libertad de elección no estuvo presente” (Entrevista N°2)

Desde esta perspectiva, se considera que la variedad en la provisión de los servicios y las posibilidades de acceder de los usuarios han sido abordadas de manera insuficiente por las reformas recientes (Cunill-Grau, 2018). Lo anterior puede relacionarse con el tipo de relación que establece el Estado con los privados que participan en la provisión de servicio, de carácter jerárquico con menores espacios de participación (Andrade et al., 2014), en la que se omite su rol como un componente relevante de la sociedad civil (Cortina y Delafuente, 2018).

d) Participación social de usuarios en segundo plano

Desde la posición de los tomadores de decisiones, esta dimensión es considerada desde el plano institucional y desde el punto de vista de los sostenedores. Sin embargo, señalan que no hay avances significativos respecto a la participación individual y colectiva de los usuarios (Cunill-Grau, 2018).

Para los policy makers, la participación social y autonomía se considera desde tres perspectivas: primero, desde la incidencia del nivel en las políticas públicas; segundo, sobre la participación de las familias; y tercero, respecto a la autonomía y participación de los sostenedores que proveen el servicio. Los tomadores de decisiones señalan un avance respecto a esta dimensión en las reformas recientes, entendida como la incidencia desde la educación parvularia en la elaboración de políticas públicas. Lo anterior, debido a que los ajustes institucionales permiten que se consideren las características del nivel en la toma de decisiones.

El segundo nivel de participación social identificado por los tomadores de decisiones es la participación de las familias y la comunidad educativa, a través de los consejos de educación parvularia. Sin embargo, uno de los tomadores de decisiones 2014-2018 plantea su preocupación respecto a la consistencia de esta medida para resguardar la participación de los usuarios, y el riesgo de que los mecanismos se incorporen superficialmente sin modificar las prácticas en profundidad. Al no abordar la participación de los usuarios de formalmente, se deja de lado la relación de ciudadanía entre organizaciones y usuarios, condición fundamental para el aseguramiento de derechos a través de la participación de instituciones privadas (López, 2014).

“la creación de los consejos de educación parvularia, que se llaman consejos escolares en la ley que queda un poco mal puesto el nombre, pero los consejos

de educación parvularia que se supone que es una instancia que representa a toda la comunidad educativa y debería ser una instancia de participación, me temo que eso quede solo en el acta que figura que sesionan cada dos meses y va a venir la superintendencia, te va a pedir las actas y están las actas, sesionan, ok, chao” (Entrevista N°1)

Por último, uno de los policy makers 2018 -2022 se refiere a la autonomía de los sostenedores para desarrollar su labor y definir el sello de su proyecto educativo, siempre que cumplan con los requerimientos de la autorización o reconocimiento oficial, según corresponda. Esta concepción de la dimensión de participación social y autonomía no es considerada por Cunill-Grau (2018), quien pone el énfasis en los usuarios.

e) Información centrada en la gestión del nivel de educación parvularia

Al igual que la dimensión anterior, el acceso a la información es abordado por los policy makers de ambos periodos desde el nivel de la toma de decisiones en políticas públicas. Entre los nuevos requerimientos para los establecimientos de educación parvularia, destacan la entrega de información que se vacía en una plataforma virtual de acceso público, y que permitirá conocer y gestionar el nivel en su totalidad. Señalan que, de esta forma se avanza en transparencia hacia los usuarios respecto a la situación de autorización o reconocimiento oficial de los establecimientos.

Los tomadores de decisiones también coinciden en que las modificaciones legales recientes buscan mejorar las posibilidades de los usuarios de acceder a información. Se refieren a esta dimensión considerando la disponibilidad de la información, sin embargo, no mencionan su adecuación para asegurar que los usuarios la comprendan (Cunill-Grau, 2018). Uno de los policy makers 2018-2022, plantea ausencia de mecanismos que permitan concretar el que las familias tengan acceso a información sobre vacantes, procesos de selección y proyectos educativos.

“En el sentido de la obligación por parte del Estado de dar a conocer el beneficio que potencialmente tiene poder acceder a la Educación Inicial y sobre todo si es que se va a hacer en lugares nuevos, digamos, entonces depende de poder llenar esas vacantes (...)en términos como de información tanto de cómo se tomaba la decisión tanto como de qué es lo que se le iba a decir a la población para que accediera a esto, si fue declarado como algo importante creo que no le siguió la política que lo hiciera como realidad” (Entrevista N°7)

Esta dimensión es clave debido a que compromete el ejercicio de otros derechos, y la posibilidad de que los usuarios incidan desde su posición de ciudadanos en los procesos y resultados (Cunill-Grau, 2018 y López, 2014).

f) Diferencias sobre rendición de cuentas: críticas a su orientación y contenidos

Respecto a la rendición de cuentas, se observan pocos puntos en común entre los policy makers. Algunos de los tomadores de decisiones plantean que esta dimensión está desarrollada a través de las regulaciones del nivel educacional. Una de las participantes 2014-2018 destaca que toda institución que recibe financiamiento público debe hacer

rendición de cuentas pública, orientada a la comunidad y las familias.

Entre los policy makers 2014-2018, se observa una crítica profunda respecto a cómo se aborda esta dimensión del aseguramiento de derechos. Plantean que las modificaciones han sido superficiales, y que los mecanismos no han sido suficientes para asegurar la contundencia de los procesos de rendición de cuentas a la comunidad educativa. Esta crítica señala la debilidad de las herramientas por parte del Estado para intervenir en el trato que tienen los organismos que proveen el servicio con los usuarios (López, 2014).

“estamos súper débiles, la rendición de cuentas es básicamente, si ahora ha salido un instructivo de la superintendencia donde te obliga a rendirle cuenta a la comunidad pero nuevamente tú le muestras un acta de que rendiste cuenta, y yo lo hablo del ámbito de los colegios, un acta donde el director llamó a la comunidad y dijo: “mira así nos fue en el SIMCE” y te felicitan, entonces rendiste cuentas y eso a mi gusto no es rendición de cuentas” (Entrevista N°1)

Específicamente en cuanto a los contenidos a rendir, los tomadores de decisiones 2018-2022 concuerdan en que estos se enfocan en el uso de los recursos públicos, los procesos y las condiciones en que se entrega el servicio, en coherencia con los elementos que se consideran sobre calidad (Cunill-Grau, 2018). Sin embargo, una de las tomadoras de decisiones de este periodo señala como un asunto pendiente la rendición de cuentas de los logros de las instituciones de educación parvularia en cuanto a los aprendizajes de los niños y niñas que atienden.

g) Fortalecimiento institucional para la exigibilidad de derechos

En la última dimensión del aseguramiento de derechos, los tomadores de decisiones de ambos periodos se refieren principalmente a la creación de la Intendencia de Educación Parvularia al interior de la Superintendencia de Educación, que refiere a un mecanismo externo de exigibilidad del derecho (Cunill-Grau, 2018). Con las modificaciones a la institucionalidad, se valida a la Intendencia de Educación Parvularia y la Superintendencia como la principal instancia a cargo del resguardo del aseguramiento del derecho. Los participantes también mencionan las responsabilidades para los sostenedores de atender y recibir reclamos de los usuarios que se establecen con los nuevos requerimientos, lo que da cuenta de la existencia de mecanismos de exigibilidad internos articulados con los externos en caso de que sea necesaria la exigencia del cumplimiento de los derechos (Cunill-Grau, 2018).

“cuando se crea esta nueva institucionalidad, yo además de los eventuales marcos regulares que tenga de poder conversar con mi sostenedor, con mi director respecto del problema que estoy teniendo, tengo una institución aparte que es la superintendencia de educación, a la cual yo tengo derecho a asistir y exigir fiscalizaciones y cumplimiento de los derechos básicos como alumno o como apoderado” (Entrevista N°10)

Una posición minoritaria entre los policy makers 2014-2018 enmarca la exigibilidad de derechos en la Constitución, con el reconocimiento del nivel de educación parvularia. Sin embargo, plantea la insuficiencia del marco legal, al dar espacio para que la nueva

administración presente iniciativas que debilitan la exigibilidad de derechos. Específicamente se refiere a la Ley de Sala Cuna Universal, mencionando que ésta minimiza y banaliza el derecho, al dejar de lado los requisitos a los organismos que proveen educación parvularia en algunos niveles. Esta tensión expresa la diferencia entre las definiciones del derecho entre ambos grupos de policy makers respecto al carácter del derecho en los niveles de sala cuna: como obligación del Estado o como meta (Zalaquett, s.f.).

En síntesis, las posiciones de los tomadores de decisiones respecto a la forma en que se afecta el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público – Privadas parte de un marco común respecto al rol subsidiario del Estado. Los policy makers reconocen avances relevantes en la definición de condiciones mínimas en las nuevas regulaciones, profundizando los niveles de exigencia y reforzando los niveles de jerarquía en la relación entre Estado y organismos que proveen el servicio (Bellei y Orellana, 2015; Andrade et al., 2014). Al mismo tiempo, valoran transversalmente la participación de actores privados, en especial por su aporte a la ampliación de la cobertura en el nivel. Los participantes señalan como un problema relevante a resolver la desigualdad en los recursos que reciben los distintos tipos de provisión en educación parvularia, debido a que la situación actual puede fomentar la mercantilización y debilitar sus capacidades de asegurar derechos (Leyton, 2017).

Los policy makers destacan avances en el aseguramiento de derechos en algunas de las dimensiones identificadas por Cunill-Grau 2018. Reconocen un esfuerzo por fortalecer el rol garante del Estado, reflejado en la nueva institucionalidad en educación parvularia, que clarifica responsabilidades y fortalece la exigibilidad de derechos. Consideran que los nuevos requerimientos a los establecimientos de educación inicial son un avance en calidad, centrado en las características de proceso y estructura (Cunill-Grau, 2018), aunque consideran necesaria una definición más clara de calidad. Los participantes entienden que los esfuerzos por asegurar la disponibilidad de centros de educación inicial abordan la dimensión de equidad, dejando fuera los aspectos de adaptabilidad y accesibilidad definidos por Cunill-Grau (2018).

Los tomadores de decisiones también coinciden en que, tanto participación social y autonomía, como acceso a la información, son dimensiones que se abordan de manera superficial en educación parvularia. Señalan que las reformas ponen el foco en el nivel institucional, dejando fuera el rol ciudadano de los usuarios. Finalmente, consideran que aspectos como la libertad de elección y la rendición de cuentas se resguardan de forma insuficiente en educación inicial. La relevancia de estas dimensiones tiene relación con la posibilidad de modificar la dinámica entre el Estado, quienes proveen el servicio y los usuarios. Lo anterior debido a que asegurarlas permitiría establecer una relación de ciudadanía con las familias (López, 2014) en donde la sociedad- niñas y niños incluidos- formen parte de las decisiones que afectan sus derechos (Liebel, 2013).

En la siguiente tabla se sintetizan los resultados obtenidos al analizar los discursos de los Policy Makers 2014-2018 y 2018-2022 respecto a cómo se afecta el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas:

Tabla N°11*Síntesis hallazgos objetivo específico N°2*

Dimensión		Hallazgos
Aseguramiento de derechos	Calidad	-Pendiente una definición clara, pero se identifican elementos de calidad: personal, infraestructura, currículum (ambos grupos) -Énfasis en que los nuevos requerimientos son condiciones mínimas (2018-2022)
	Equidad	-Vinculada a la ampliación de la cobertura (ambos grupos) -No considera adaptabilidad y accesibilidad del servicio (ambos grupos)
	Libertad de elección	-Resguardada de forma insuficiente (ambos grupos) -Concentrada en la oferta privada (ambos grupos)
	Participación social y autonomía	-Mejora en la incidencia del nivel en las políticas públicas (ambos grupos) -No aborda en profundidad participación de los usuarios (ambos grupos)
	Acceso a la información	-Mejora en disponibilidad de información (ambos grupos) -No considera su adecuación (ambos grupos)
	Rendición de cuentas	-Modifica de forma superficial e insuficiente, debilidad de herramientas del Estado para intervenir el trato de proveedores hacia los usuarios (2014-2018) -Rendición concentrada en uso de recursos, procesos y condiciones en que se entrega el servicio (2018-2022)
	Exigibilidad de derechos	-Se clarifican atribuciones: Intendencia de Educación Parvularia y Superintendencia como organismos a cargo del aseguramiento de derecho (ambos grupos) -Se definen responsabilidades de los sostenedores (ambos grupos)

Fuente: Elaboración propia

Condiciones de operación de las Asociaciones Público-Privadas para el aseguramiento de derechos en el marco de las reformas recientes en educación parvularia

En esta sección se presentan los hallazgos sobre las condiciones de operación de los establecimientos de educación parvularia que funcionan en cuatro tipos de asociaciones. Para esto se presenta un análisis centrado en las percepciones de los responsables de organismos de provisión de educación inicial⁸. Se revisan sus perspectivas sobre el aseguramiento de derechos y el rol de las asociaciones público-privadas a través de las reformas, para luego profundizar en las formas en que se ha afectado el funcionamiento de los centros a su cargo.

Los actores responsables de instituciones a cargo de la provisión de educación parvularia comparten que las reformas que modifican la institucionalidad y establecen requisitos para el funcionamiento de los establecimientos de educación parvularia han significado un avance en términos de regulación. Sin embargo, la mayoría de los actores señala que las nuevas exigencias no van acompañadas de financiamiento que permita a los organismos hacerse cargo de las modificaciones requeridas. Gran parte de los responsables de las instituciones de provisión demandan mayor compromiso por parte del Estado. Muchos de los actores que participan de la provisión identifican desigualdad en el trato que reciben por parte del Estado, lo que da cuenta de que el rol de las APP no se ha abordado en forma coherente en las políticas públicas (Cunill-Grau, Leyton y Simon, 2015). Lo anterior se relaciona con la falta de precisión en la definición de lo público más allá de lo estatal (Cunill-Grau, Simon y Leyton, 2017), lo que se observa en los diferentes conceptos sobre “lo público” entre los participantes. En algunos casos estas diferencias se encuentran incluso dentro de sus propios discursos: actores de la Fundación Integra, que se identifican como privados y parte del Estado a la vez:

“Es como raro (...) que en el fondo te obligas a ti mismo, con las leyes, a cumplir con estas cosas, o sea ¿cómo decirlo? Sería raro que nos negaran en el presupuesto algo para poder cumplir con estas cosas, es como una contradicción”
(Entrevista N°11)

Un segundo elemento que se considera un avance relevante por parte de los responsables de organismos que imparten educación parvularia, es la modificación de la institucionalidad, que permite que el diseño de políticas públicas, la creación de lineamientos y mecanismos de supervisión consideren las especificidades del nivel. Señalan que antes de las reformas el trato hacia sus establecimientos no era especializado, y la relación con los organismos públicos era igual a la de los colegios, invisibilizando las particularidades de la educación parvularia. Este cambio en la orientación de las políticas responde a la relevancia que ha cobrado la educación inicial, dados los hallazgos de las altas tasas de retorno al invertir en el desarrollo de la niñez temprana, y el potencial de desarrollo en los primeros años de niñas y niños (Vaghri et al., 2011). Los actores destacan que las reformas aportan a que las familias entiendan la labor de los jardines infantiles como una institución educativa, y no sólo un espacio de cuidado de niñas y niños.

⁸ Algunos de los entrevistados como responsables de organismos de educación inicial, debido al carácter de su institución, ocupan al mismo tiempo una posición de policy makers.

Pese a estos avances, los encargados de organismos de provisión plantean diversas preocupaciones sobre la orientación de las reformas. Por una parte, señalan que las políticas de ampliación de cobertura en educación parvularia no se han articulado con políticas que incentiven la formación de las y los nuevos técnicos y profesionales que se requieren. Por otra parte, cuestionan la ausencia de una política integral para atender a niños y niñas menores de dos años. A su juicio, las condiciones que ofrecen los jardines infantiles se orientan permitir la participación laboral de las familias, pero no permiten entregar la atención personalizada que niños y niñas requieren a esa edad.

“Entonces, yo siento que responsablemente con lo que dice la evidencia, yo no me pondría a poner recursos para seguir hipertrofiando la presencia de jardines infantiles sino más bien tener políticas públicas integrales que vengan a resolver el tema del cuidado infantil” (Entrevista N°8)

Las críticas planteadas por los participantes muestran algunas de las tensiones presentes en el proceso de toma de decisiones en políticas públicas (Zalaquett, s.f.). En específico, las políticas en educación parvularia motivadas por favorecer la inserción laboral de las familias en general y de la mujer en particular, reflejan que los intereses que prevalecen ponen en segundo lugar la discusión respecto a los derechos de niñas y niños.

a) Dificultades para avanzar en el aseguramiento de derechos

Respecto al aseguramiento de derechos, se observan tres formas de entender el enfoque de derechos entre los responsables de organismos de provisión. En primer lugar, algunos participantes señalan que las reformas recientes avanzan en poner al niño en el centro, considerando las características de esta etapa, sus ritmos y necesidades para lograr desarrollarse plenamente. Desde esta perspectiva, se entiende a las niñas y niños como sujetos integrales, en coherencia con la indivisibilidad, uno de los principios de la Convención de Derechos del Niño (UNESCO y UNICEF, 2008).

“nosotros igual consideramos que acá está involucrado no sólo el derecho a la educación, sino que otros derechos también que tienen que ver con crecer y desarrollarse sanamente, tener una familia, de tener que vivir en un espacio digno también, de tener derecho a la salud garantizado o sea siempre hemos pensado este niño desde toda su... Desde todos sus ámbitos de desarrollo” (Entrevista N°5)

En segundo lugar, algunos responsables de las instituciones que proveen educación parvularia entienden el enfoque de derechos desde la perspectiva de la protección y el resguardo frente a factores que puedan vulnerar el bienestar de niñas y niños. Este punto de vista tiene algunos elementos en común con el enfoque tutelar, centrado en las necesidades (Aramburu, 2018). La tercera perspectiva identificada, recoge elementos de ambos enfoques: Del enfoque tutelar, asumiendo que la iniciativa del Estado debe estar dirigida orientada a un grupo particular de niñas y niños; y del enfoque de derechos, entendiendo a niños y niñas como sujetos complejos con múltiples dimensiones (Aramburu, 2018).

Los actores responsables de organismos de provisión señalan algunos problemas respecto a las condiciones del sistema de educación parvularia para asegurar derechos. En consistencia con lo identificado por Pisarello (2009), se señala una tendencia a asumir formalmente el enfoque de derechos, en el marco legal, sin decisiones prácticas que acompañen esta declaración. Desde algunos de los participantes, se critica la inconsistencia entre los compromisos declarados respecto al enfoque de derechos, y la falta de consideración a niños y niñas como sujetos de derecho en la elaboración de la política pública.

Otra de las críticas apunta a la dificultad para garantizar derechos y controlar la forma en que se provee el servicio, dada por la gran variedad de actores que participan de la provisión. De acuerdo con Cunill (2018), esta tendencia es creciente en la medida en que aumenta la participación de privados en la entrega de servicios sociales.

“en el caso de estos dos proveedores que no somos los más grandes pero que somos los más Estado, que es Integra y JUNJI, el ciudadano (...) está bien robustecido este tema de que ellos tengan la posibilidad de exigir qué ese enfoque en el derecho (...) se cumpla; no tengo tan claro cómo será en las otras entidades que además son las mayoritarias, porque creo que son 1600 jardines VTF, vía transferencia, los nuestros son 600 y los de la JUNJI creo que son 700, o sea el mayor proveedor son las entidades vía transferencia de fondos” (Entrevista N°2)

Una última perspectiva destaca el avance que ha significado para el aseguramiento de derechos, la consideración de las características específicas de esta etapa del desarrollo de niñas y niños en la toma de decisiones. Sin embargo, señalan que este avance es parcial, debido a que las necesidades de niños y niñas de aprender a través del juego entran en tensión con la tendencia de las políticas a la escolarización del nivel, afectando la organización del tiempo y las dinámicas y exigencias orientadas a niñas y niños al interior del aula.

Finalmente, es posible señalar que los responsables de organismos que proveen educación parvularia no tienen acuerdos generales respecto al aseguramiento de derechos. Se observan diferencias sobre las responsabilidades que el Estado debe cumplir, y sobre la concepción de niños y niñas. Al mismo tiempo, se encuentra una diversidad de visiones respecto a las dificultades para avanzar en el aseguramiento de derechos en el nivel, relacionadas con las decisiones de política pública: desde incoherencias entre las declaraciones y las condiciones en que se desenvuelven los establecimientos, la rigidez de las estructuras y dinámicas del nivel, a la dispersión de organismos que proveen el servicio bajo desigualdad de condiciones.

b) Rol de las Asociaciones Público-Privadas: desigualdad de trato

Los responsables de organismos que proveen educación parvularia coinciden en valorar la nueva institucionalidad del nivel, debido a que avanza desde un paradigma de autonomía y desregulación, a uno de mayor regulación (Bellei y Orellana, 2015). Se destaca que las reformas recientes separan los roles de provisión y de supervisión que concentraba JUNJI anteriormente, y permiten poner a los organismos que proveen el servicio en un mismo nivel. Al mismo tiempo, señalan que el marco normativo mejora las

condiciones de regulación, establece condiciones mínimas para los proveedores de educación parvularia, y mayores exigencias a los establecimientos que reciben financiamiento público:

“yo creo que los públicos están más exigidos que los privados de todas maneras y a mí personalmente me parece súper bien, o sea porque de alguna manera la mayor parte de la población está dentro de los sistemas públicos, entonces también parece súper bien que más allá de lo que te exige la ley, las instituciones igual tienen más ojos encima” (Entrevista N°8)

Entre los participantes, se considera que el trato por parte de los policy makers hacia los organismos privados es de desconfianza, debido a que, pese a su participación en el proceso de elaboración de las reformas, esto no implicó una mejora para los proveedores que funcionan bajo modalidades de APP. Se trata de un tipo de relación con bajos niveles de confianza entre el Estado y los organismos de la sociedad civil (Andrade et al., 2014). Lo anterior se vio reforzado por la postura de algunos tomadores de decisiones, que señalan como estrategia central potenciar la provisión estatal de educación parvularia. Esta dinámica refuerza la inestabilidad e incertidumbre en la que se desenvuelven los organismos privados (Cunill-Grau y Leyton, 2017).

En la misma línea, la mayoría de los responsables de organismos de provisión apuntan un problema no resuelto en las modificaciones recientes en el nivel. La desigualdad en el financiamiento de los centros que atienden a niñas y niños. La relevancia de este elemento es que los mecanismos de financiamiento y sus montos tienen relación directa con las condiciones en que los establecimientos pueden entregar el servicio (Leyton, 2017). Los participantes reconocen la importancia de que las políticas establezcan requisitos y exigencias a los organismos que reciben financiamiento público, pero critican la diferencia de trato entre las instituciones en función de su sostenedor. Señalan que esa diferencia deja a los jardines financiados vía transferencia de fondos como *parientes pobres*, con niños y niñas de segunda categoría, pese a que representan a la mayor parte de la matrícula.

La diferencia en el financiamiento no sólo tiene relación con los montos. Mientras los Jardines de administración directa de JUNJI e Integra reciben financiamiento para sus jardines independiente de la matrícula y asistencia, los organismos que funcionan Vía Transferencia de Fondos reciben recursos en base a una fórmula que considera la capacidad de establecimiento y la asistencia promedio. En este punto, entre los participantes se considera que los mecanismos de traspaso de recursos entregan mayor autonomía a los organismos públicos, y se inclinan hacia una mayor regulación cuando se trata de APP (Bellei y Orellana, 2015).

Los responsables de organismos que proveen educación inicial dan cuenta que este modelo de subvenciones no funciona, debido a que no les permite cubrir todas sus necesidades, y señalan que el sistema actual demanda que se cubran gastos fijos con montos variables, lo que dificulta su gestión. Encargados de organismos que funcionan Vía Transferencia de Fondos consideran que los establecimientos de administración directa cuentan con privilegios que contrastan con sus condiciones de funcionamiento:

“creo que los [establecimientos] públicos-públicos tienen mayor facilidad porque en realidad primero que nada el público tiene otra cosa, que el público no se preocupa de lo financiero. Ellos requieren (...) da lo mismo como te digo lo de la asistencia, si ellos requieren, piden; ellos no se manejan con un presupuesto” (Entrevista N°12)

Los responsables de organismos privados también coinciden en que la homologación de los sueldos de las y los trabajadores de los establecimientos es un avance necesario pero insuficiente. El mecanismo utilizado para homologar los ingresos favorece a los sostenedores que entregaban sueldos más bajos, debido a que les permite destinar una mayor parte de los recursos a gastos operacionales. Frente a las exigencias para obtener el reconocimiento oficial, la mayoría de los encargados de organismos de provisión dan cuenta de que no tienen recursos que les permitan hacerse cargo de mejorar la infraestructura de sus centros. Esto, en consistencia con un problema generalizado entre las organizaciones de la sociedad civil que implementan servicios sociales, donde la falta de recursos afecta las posibilidades de estos organismos de seguir funcionando y desarrollándose (Leyton, 2017).

La perspectiva mayoritaria entre los responsables de instituciones que proveen educación parvularia es que es necesario unificar el trato a las organizaciones que reciben financiamiento público en este nivel, considerando los mecanismos para la entrega de recursos y exigencias, independiente de quién sea el organismo sostenedor, con el objetivo de proveer educación cumpliendo con las condiciones y características del nivel.

A diferencia de lo anterior, otra visión del problema señala que las políticas debiesen orientarse al fortalecimiento de los organismos públicos que proveen educación inicial. Esta preocupación tiene relación con la pérdida del control respecto a cómo se garantiza el derecho y se entrega el servicio en educación inicial (Cunill-Grau, 2018). Desde este punto, se considera que la responsabilidad del Estado no debe ser delegada en terceros en el caso de la educación parvularia, y en su lugar, los esfuerzos deben ponerse en potenciar a las instituciones públicas.

En contraposición, una tercera perspectiva reconoce los aportes de la gestión compartida de bienes públicos (Cunill-Grau y Leyton, 2017). Destaca entre los aportes de la provisión de servicios públicos a través de asociaciones público-privadas, la mayor flexibilidad y libertad para las familias. Desde este punto de vista, las organizaciones privadas tienen compromiso y motivación con su labor, y logran mejores resultados que los organismos estatales:

“nosotros los privados que trabajamos con jardines infantiles, tenemos una visión, tenemos una misión súper clara y una vocación súper definida, entonces sí nos preocupamos tal vez mucho más allá de lo que pide la ley de los casos de vulneraciones de derecho” (Entrevista N°6).

Para los encargados de organismos que proveen educación inicial, las mayores exigencias y regulaciones en educación parvularia son consideradas un avance. Sin embargo, se identifica como problemática la desigualdad en los montos y mecanismos

de asignación de financiamiento. Lo anterior, sumado a la relación de desconfianza entre Estado y privados, afecta las condiciones en que se entrega el servicio. Una perspectiva mayoritaria considera necesario unificar el trato hacia los organismos que reciben recursos públicos, independiente de si se trata de instituciones estatales, o del tipo de modalidad de Asociación Público-Privada.

c) Diferencias en las condiciones de operación

Los responsables de organismos que proveen educación inicial dan cuenta de diferencias relevantes en su funcionamiento. En este estudio, se recogieron las perspectivas de responsables de cuatro tipos de asociaciones que imparten educación parvularia, donde tres son del tipo público-privado. A continuación, se presenta una tabla que sintetiza de los resultados del análisis de las entrevistas de los responsables de organismos que proveen educación parvularia agrupados por tipo de asociación, respecto a las condiciones en que operan los organismos a su cargo en el marco de las reformas recientes en este nivel.

Tabla N°12

Síntesis hallazgos objetivo específico N°3

	Condiciones de operación
JUNJI (Público/Público)	-Pérdida de atribuciones permite centrar esfuerzos en provisión -Nuevas exigencias como oportunidad para asegurar condiciones -Desigualdad de condiciones en modalidades alternativas
VTF Corporación Municipal (Público/Privado)	-Nuevas exigencias implican dificultad mayor -Valor párvulo congelado / falta de financiamiento -Mixtura entre público y privado -Ventajas: Matrícula completa / extensión horaria
Integra (Público/Privado)	-Reformas como avance, definen condiciones mínimas e incorporan especificidades del nivel en las exigencias -Freno a administración delegada, por dificultad para controlar las condiciones. No tienen recursos para estos organismos. -Esfuerzos por profesionalizar su labor -Ventajas: Financiamiento público permite equipos multidisciplinarios / carácter privado facilita la administración
VTF Fundación (Público/ONG)	-Problema de recursos: Monto de subvención congelado/ entrega en función de asistencia y matrícula -No hay apoyo para responder a reconocimiento oficial / perjudica a organismos pequeños -Logra mejores condiciones por aportes de recursos por parte de privados -Nueva institucionalidad permite supervisión más justa / proceso burocrático -Ventajas: experiencia, compromiso y vocación

Fuente: Elaboración propia

Avances de las reformas recientes

Independiente de su régimen de propiedad o tipo de relación con el Estado, los responsables de organismos que proveen educación parvularia valoran la relevancia que entregan las reformas recientes a las características de niñas y niños en educación inicial. Desde JUNJI, se destaca que el foco de la fiscalización a los establecimientos esté puesto en el bienestar de niños y niñas, y que las nuevas exigencias son una oportunidad para que las condiciones que aseguren los establecimientos sean pertinentes a las características de su ubicación para asegurar bienestar a niñas y niños.

“Entonces yo creo que hoy en día está en una mucho mejor posición JUNJI e Integra también para entrar de lleno a fortalecer la calidad de la educación que ofrecen, entonces yo creo que todo el rato es algo muy ventajoso para nosotros al menos” (Entrevista N°2)

Los responsables de Integra y de Corporaciones VTF coinciden en este punto, señalando que la nueva institucionalidad permite que se incorporen las especificidades del nivel en las exigencias a los centros, para asegurar que éstos se orienten al aseguramiento de derechos.

Un segundo elemento que destacan especialmente los responsables de organismos de provisión de educación parvularia que funcionan bajo modalidades de APP es que las reformas recientes son un avance para equiparar el trato del Estado a los centros que imparten educación inicial con financiamiento público. Los responsables de la Fundación Integra, destacan que las nuevas normativas establecen condiciones mínimas de funcionamiento para todos los establecimientos, con exigencias adicionales a los centros que reciben financiamiento público. Por su parte, en las Corporaciones VTF consideran un avance la creación de organismo independiente a JUNJI que fiscalice a todos por igual, y consideran la evaluación externa una herramienta para monitorear el funcionamiento de sus centros. Al mismo tiempo, creen que los ajustes en la institucionalidad permitieron ordenar las responsabilidades de los organismos que proveen y fiscalizan en este nivel.

Estas modificaciones se orientan hacia la definición de exigencias básicas a todos los establecimientos, con mayores requerimientos cuando se trata de organismos que reciben financiamiento público sin hacer distinción por el carácter público o privado del sostenedor, lo que implica una profundización de la regulación del sistema de educación parvularia (Bellei y Orellana, 2015).

Cambios en los organismos de provisión

Las reformas afectaron de forma distinta a los organismos que proveen educación inicial, equiparando las condiciones en que se desenvuelven o tensionando sus posibilidades de entregar el servicio asegurando derechos a niñas y niños.

Desde la Junta Nacional de Jardines Infantiles, las reformas a la institucionalidad en educación parvularia le restaron poder a la JUNJI, que antes contemplaba labores de diseño, implementación y fiscalización de los establecimientos de educación parvularia.

De este modo, la institución hoy se dedica exclusivamente a la provisión del servicio. Las participantes valoran esta modificación, porque ordena las responsabilidades de las partes y les permite orientar sus esfuerzos a entregar educación de calidad. Consideran especialmente relevante este ajuste considerando la ampliación de la matrícula en educación parvularia.

“se afectó estructuralmente a la JUNJI porque la ley que la crea, la crea con 3 tareas, 3 funciones digamos que tiene que ver no solo con la provisión del servicio sino también con la generación de políticas y con la supervigilancia de jardines públicos y privados y con la nueva institucionalidad solo se queda con la provisión (...) no es menor la tarea con la que se queda la JUNJI, que es la provisión de un servicio educativo de calidad y con una ampliación de cobertura que triplica la oferta actual” (Entrevista N° 4).

Pese a las modificaciones de las responsabilidades de la JUNJI, se señala que con las reformas recientes en este nivel no hubo grandes cambios en el funcionamiento de sus establecimientos. Sin embargo, identifican modificaciones en los procedimientos de supervisión: Anteriormente, quien supervisaba se dedicaba específicamente al programa, y actualmente atiende al territorio, perdiendo su especialización sobre las características del tipo de programa. Mencionan que los jardines perciben este cambio, aunque no lo consideran como algo negativo por sí mismo.

Por su parte, en la Fundación Integra dan cuenta de los cambios que el organismo ha experimentado desde su fundación: de una institución orientada a la entrega de alimentación a niñas y niños, a la incorporación de labores educativas. Señalan que al interior de sus centros de educación parvularia se han dado avances paulatinos desde el cambio en el rol de la Fundación, que el Estado ha asumido de a poco. Se destaca que los esfuerzos de Integra han estado puestos en profesionalizar su labor, con capacitaciones y creación de áreas especializadas, con lo que se han impuesto mayores exigencias de las definidas en el reconocimiento oficial.

Desde Integra se decidió desincentivar la modalidad de administración delegada, por la gran diversidad de realidades en estos centros y las dificultades para controlar su funcionamiento y asegurar que el servicio que proveen asegure derechos. La decisión de frenar el crecimiento de estas modalidades se contrapone con la tendencia identificada por Cunill-Grau (2018) vinculada al crecimiento de la participación de privados en la provisión del servicio y a la pérdida de control por parte del Estado de la forma en que se entrega el servicio. Los participantes plantean que como Fundación no pueden invertir en los establecimientos que no dependen directamente de ellos, por lo que la carga económica recae en los sostenedores de los jardines de administración delegada. Leyton (2017) plantea que una de las consecuencias del financiamiento insuficiente es el riesgo de cierre de organismos que proveedores. Ante este problema, están en proceso de búsqueda de soluciones en conjunto con la Subsecretaría de Educación Parvularia para que estos centros puedan seguir funcionando.

Al interior de los centros dependientes de corporaciones VTF, las reformas recientes no introdujeron grandes cambios en su operación. Los participantes señalan que antes de las reformas, sus establecimientos tenían mayores exigencias al ser externos a JUNJI. A

pesar de esto, algunas de las exigencias del reconocimiento oficial, como el coeficiente técnico, habían sido adoptadas previamente por sus centros.

Ventajas de las diferentes modalidades

Al interior de las instituciones que funcionan bajo modalidades de Asociación Público-Privada, se identifican distintas características que destacan el desarrollo de su labor por sobre otros organismos.

En el caso de la Fundación Integra, se destaca que sus centros cuentan con equipos multidisciplinarios de trabajadores que permiten atender a niños y niñas desde un enfoque integral. Desde el organismo se señala que esta ventaja no se encuentra en el sistema privado debido a los costos que implican. Al mismo tiempo, al ser organismo de carácter privado con financiamiento público, pueden tomar decisiones y ejecutar cambios más rápidamente que los jardines públicos. La potencialidad del régimen administrativo de Integra tiene como contraparte las dificultades que encuentra la institución para vincularse y trabajar con organismos públicos. La ambigüedad en la definición del carácter de este organismo refleja falta de claridad en la definición de lo público (Cunill, 2016).

“eso nos da mayor flexibilidad a nosotros, el ser privados ¿en qué sentido? Que nuestras organizaciones pueden ser más rápidas, no sé, de ejecución de cosas parece que tienen un proceso más largo por esta cosa más como del servicio público” (Entrevista N°11)

Para los centros que dependen de Fundaciones VTF, su aporte a la educación inicial se explica, por una parte, por la experiencia y especialización que han acumulado como fundaciones, sistematizada en modelos propios de trabajo con niñas y niños. Por otra parte, por su compromiso y la vocación y el de sus trabajadoras, a diferencia de los jardines JUNJI- de acuerdo con los responsables de estos organismos-, donde el compromiso del personal no está garantizado debido a que muchas veces no les es posible amonestar o desvincular al personal en caso de que sea necesario.

Desde las Fundaciones VTF se señala que en algunos de sus establecimientos tienen una educadora por sala, gracias al esfuerzo y la búsqueda de recursos de sus instituciones. Frente a lo insuficiente de los recursos que reciben por parte del Estado, estos organismos destacan que reciben financiamiento desde entidades privadas, lo que les permite alcanzar estándares de atención más altos que los que ofrecen los centros administrados directamente por JUNJI. De acuerdo con los participantes sus centros tienen el mérito de entregar un buen servicio incluso en los casos en que cuenten con recursos escasos:

“los VTF, tenían que poner mucha plata de su bolsillo para poder dar una educación relativamente de calidad, pero no podemos asegurar con los recursos entregados por la JUNJI, una educación realmente de calidad por muchos factores y por eso nos gusta mucho que se ponga hoy día el énfasis en este tema” (Entrevista N°6).

Los elementos que destacan los responsables de Fundaciones VTF responden a un Estado que delega parcialmente la responsabilidad del financiamiento (Cunill, 2016) y promueve la mercantilización de los organismos que colaboran en la provisión (Leyton, 2017).

En el caso de los centros Vía Transferencia de Fondos de dependencia Municipal, se destaca que tienen un mejor desempeño que los establecimientos de administración directa, lo que se refleja en que tienen los cupos llenos, producto de los mecanismos de financiamiento en base a la asistencia y cobertura. Al mismo tiempo, su servicio destaca por tener extensión horaria disponible en todos sus centros, pese a no contar con recursos adicionales para contratar personal, a diferencia de los establecimientos de administración directa.

Problemáticas para el funcionamiento de los centros

Sumado a las problemáticas relacionadas con el financiamiento previas a las reformas, los responsables de organismos que proveen educación inicial coinciden en que las nuevas exigencias a sus establecimientos no han sido acompañadas de un mayor apoyo por parte del Estado, y señalan sus dificultades logísticas y materiales para responder a los requerimientos relacionados con el coeficiente técnico o la infraestructura. Además de su alto costo, los participantes apuntan a la problemática de implementar las adecuaciones de infraestructura mientras el Jardín Infantil atiende niños y niñas. Señalan que muchos de los establecimientos no cumplen con los requisitos básicos del reconocimiento oficial para seguir funcionando:

“Hoy día la gran mayoría de los jardines infantiles en Chile, no tiene resolución sanitaria, no tiene recepción final y por lo tanto, si bien tratan de hacerlos lo más seguros posible y están autorizados por JUNJI para funcionar, no cuentan con estas normas que son básicas (...) eso también significa plata y hoy día con la subvención que entrega la JUNJI eso no alcanza; y más grave aún es que la misma JUNJI, en un porcentaje, estoy seguro que más del 80% de todas maneras, no cumple tampoco con esto” (Entrevista N°5)

Este punto es compartido desde la Fundación Integra, en donde se entiende como una responsabilidad que debiese asumir el Estado la inversión de recursos públicos para que los establecimientos requieren para responder a las nuevas exigencias.

Otra de las problemáticas relevantes que identifican es la desigualdad en el trato hacia los distintos organismos y modalidades. En la Junta Nacional de Jardines Infantiles se apunta a las diferencias profundas entre sus distintos tipos de programas, en donde los programas clásicos tienen condiciones aseguradas, a diferencia de los programas alternativos. Se señala como esfuerzo pendiente el fortalecimiento de estos programas, que se desarrollan en una diversidad de realidades debido a que son soluciones en lugares en donde la modalidad clásica no llega, producto de dificultades como la aislación geográfica o la escasez de personal.

Entre las Fundaciones VTF, critican los cambios en el trato que reciben por parte de JUNJI, debido a que la gestión depende del gobierno de turno. En términos generales, el

trato que reciben es calificado como injusto, señalando que sus instituciones siguen funcionando pese al trato de desconfianza por parte del Estado hacia sus organismos por ser considerados privados, y a que reciben menor financiamiento y mayores exigencias. Apuntan esta condición como una muestra de su vocación por entregar educación parvularia. Estas dinámicas son señaladas por Andrade et al. (2014) como elementos que dificultan la participación de organismos privados en la provisión de servicios públicos.

Los centros administrados por Corporaciones Municipales Vía Transferencia de Fondos se perciben a sí mismos como una mixtura entre lo público y lo privado, al estar ubicados al interior de un Municipio, pero regidos por el código del trabajo. Esta indefinición es parte del problema de indefinición sobre lo público, y la noción en construcción de lo público no estatal (Cunill- Grau, Simon y Leyton, 2017).

Pese a la necesidad de avanzar en igualdad de trato, desde la Junta Nacional de Jardines Infantiles se señala que las reformas ofrecen mejores condiciones institucionales para proveer educación inicial, y que con estos ajustes se presenta la oportunidad de modernizar el funcionamiento del organismo y hacer más eficientes sus gastos, permitiendo liberar recursos para nuevas inversiones de mejoramiento.

Los mecanismos de supervisión de los centros son otro de los elementos problemáticos señalados desde los organismos de Asociación Público-Privada. Critican la falta de voluntad para modernizar los procesos, que actualmente se hacen en papel y que JUNJI acumula en bodegas, y lo complejo y burocrático de los mecanismos, que les demanda una sobrecarga de trabajo. Como consecuencia, algunos de los organismos VTF han destinado recursos profesionales exclusivamente dedicados a responder a los procedimientos de supervisión y rendición de cuentas, y sacado a parte de su personal del aula para cumplir con tareas administrativas.

Desigualdad de financiamiento como problema central

Los organismos que proveen educación parvularia Vía Transferencia de Fondos, identifican como problemática central los recursos con los que cuentan para su funcionamiento y la desigualdad de condiciones en que desarrollan su labor. Con las nuevas exigencias, las desigualdades se agudizan entre los establecimientos.

Desde estas instituciones se critica la desigualdad en los montos y mecanismos de asignación de recursos por parte del Estado. Para los establecimientos Vía Transferencia de Fondos de Corporación Municipal, las reformas recientes han representado una dificultad mayor para sus jardines infantiles. Critica que el reconocimiento oficial exige altos niveles de inversión, pero que no les permiten rendir los gastos para responder a estos nuevos requerimientos, ni les entregan recursos adicionales para mejorar infraestructura. De acuerdo con la responsable de este organismo de provisión, la falta de financiamiento es una catástrofe para sus centros.

“siguen llegando los mismos recursos y las exigencias aumentan por tanto el ingreso y tanta exigencia en infraestructura, en material, en (...) ahí siento que se produce un despropósito porque eso debiera ir acompañado de una articulación:

sí yo te exijo esto, pero te voy a dar esto; y ahí hay una descoordinación porque eso no está siendo así” (Entrevista N°12)

Esta dificultad se suma a otros problemas de financiamiento de los jardines infantiles a su cargo. La participante menciona que se financian por transferencia en base al *valor párvulo* que no se ha reajustado hace muchos años, y que el 90% de esos recursos se gastan en remuneraciones, lo que deja muy pocos recursos para los costos de operación de sus jardines infantiles. Señala que, si bien se aumentaron los recursos para homologar los sueldos de sus trabajadoras, el cálculo se realizó con los ingresos más bajos del personal que trabaja en centros de administración directa de JUNJI, y que recientemente se les prohibió rendir los costos por licencias médicas. Lo anterior que dificulta aún más el funcionamiento de estos jardines infantiles.

En la misma línea, desde las Fundaciones VTF se critica la desigualdad de condiciones en que funcionan los establecimientos de educación parvularia, y la insuficiencia de recursos con que cuentan. Los participantes mencionan que se han organizado como Corporaciones que participan en la provisión de educación inicial con financiamiento público, y que han buscado soluciones en conjunto con la JUNJI, aunque no se ha resuelto la falta de financiamiento.

Recientemente se homologaron las remuneraciones de las trabajadoras de los organismos que funcionan con recursos público, lo que los participantes responsables de Corporaciones Vía Transferencia de Fondos reconocen como un avance. Sin embargo, señalan que esta medida no les permite competir con los salarios que ofrece el sector privado, por lo que deben destinar esfuerzos para que las trabajadoras y trabajadores se queden en su institución. Los responsables de estos organismos critican que, frente a las necesidades mencionadas anteriormente, el monto de la subvención está congelado, el valor párvulo es menor al que reciben los jardines clásicos y se entrega en función de variables como matrícula y asistencia. A esto se suma que no se inyectaron recursos para cubrir los cambios en el coeficiente técnico, que demanda que los establecimientos cuenten con más adultos por niño que asiste al centro.

La insuficiencia del financiamiento que reciben estos organismos perjudica especialmente a las organizaciones más pequeñas (Cunill, 2016), además de poner en riesgo la sobrevivencia de estos organismos. Esta problemática también es señalada desde la JUNJI, donde coinciden en que pese al compromiso y la voluntad de los organismos VTF, se encuentran en situación de precariedad por falta de financiamiento. Este panorama pone en relieve la necesidad de un abordaje sistémico sobre la provisión de los servicios sociales y el lugar que ocupan en ello los privados (Cunill-Grau, Leyton y Simon, 2015).

Entre los distintos organismos que proveen educación parvularia se identifican algunas dificultades para el aseguramiento de derechos en educación parvularia. Muchas de ellas están relacionadas con la falta de articulación de las políticas públicas en el nivel. Las mayores exigencias en este nivel son valoradas por los responsables de organismos que proveen el servicio, que se muestran favorables de un modelo que avance hacia una alta regulación (Bellei y Orellana, 2015), aunque sus posibilidades de responder a ellas están fuertemente condicionadas por el financiamiento que reciben.

Las modificaciones recientes en educación parvularia son valoradas por los responsables de organismos que proveen educación inicial, al considerarlas un avance para equiparar el trato del Estado hacia los organismos que funcionan con recursos públicos, al igualar las exigencias entre quienes reciben financiamiento público. Junto con ello, consideran un avance la incorporación de las especificidades del nivel y de las características de niñas y niños en las instituciones.

Sin embargo, las reformas profundizan algunas de las problemáticas en los organismos de provisión a través de APP: los responsables de estas instituciones coinciden en la falta de apoyo estatal que acompañe el aumento en los requerimientos a los centros. Otro de los elementos que cobra relevancia con las modificaciones recientes, es la ausencia de definición clara entre lo público y lo privado, situación que es considerada por los responsables de las instituciones que proveen educación inicial tanto problemática, como ventajosa.

Desde las instituciones que entregan el servicio bajo modalidades de APP, destacan cualidades como la flexibilidad, vocación, especialización, compromiso e incluso la potencialidad para conseguir financiamiento por parte de privados. Estas características pueden ser aportes para el aseguramiento de derechos desde la sociedad (Liebel, 2013; Cunill Grau y Leyton, 2017).

Por último, el financiamiento insuficiente aparece como una dimensión central desde la perspectiva de los responsables de las instituciones que entregan el servicio, debido a la desigualdad de condiciones en que se desenvuelven los organismos que proveen educación parvularia. Las consecuencias pueden significar que se empeore la forma en que se entrega el servicio, o la pérdida del foco en la búsqueda de recursos para subsistir (Cunill Grau y Leyton, 2017).

CONCLUSIONES

El presente estudio analizó las condiciones para el aseguramiento de derechos en educación parvularia. Debido a su relevancia en la provisión del servicio, el foco se puso en las modalidades de Asociaciones Público-Privadas, que funcionan bajo diversas condiciones de operación, afectando la forma en que se garantizan derechos de niñas y niños. Lo anterior en el marco de reformas recientes en el nivel, que modifican la institucionalidad y aumentan los requerimientos a los establecimientos que entregan el servicio. Para esto se analizaron documentos legislativos, discursos de policy makers vinculados al gobierno actual (2018-2022) y anterior (2014-2018), y discursos de responsables de organismos que proveen educación inicial. La perspectiva de análisis del aseguramiento de derechos busca superar el enfoque que se centra en calidad y acceso, abordando su complejidad desde una perspectiva multidimensional (Cunill-Grau, 2018).

En este apartado se presentan las conclusiones generales de este estudio. En primer lugar, se presentan reflexiones respecto a los objetivos específicos de este estudio, que se centran en la normativa, la perspectiva de los tomadores de decisiones y de los responsables de organismos de provisión. En segundo lugar, se busca dar respuesta a la pregunta principal de investigación de esta tesis. En tercer lugar, se identifican los alcances y limitaciones de este estudio. En cuarto lugar, se presentan algunas líneas de investigación que se desprenden de este trabajo, para terminar con el planteamiento de implicancias y recomendaciones para la política pública.

En lo que respecta a cómo se aborda el aseguramiento de derechos a través de las APP en el diseño de las reformas recientes de la educación parvularia, se concluye que las reformas recientes en educación parvularia se presentan en el marco del enfoque de derechos en coherencia con lo definido por organismos internacionales. Las modificaciones buscan abordar las políticas de provisión de la educación parvularia desde una mirada sistémica. Sin embargo, estos esfuerzos aún contienen tensiones entre la definición de lo público como lo estatal, y lo público con participación del sector privado. Esta indefinición afecta el diseño de la política: por un lado, con avances significativos en la definición de indicadores de calidad y exigencias a las instituciones proveedoras, y baja atención a los mecanismos de participación social, autonomía y rendición de cuentas. No se establecen modificaciones relevantes en los mecanismos de financiamiento, libertad de elección o en los actores que participan en la provisión del servicio. Las reformas abordan de manera parcial la dimensión de equidad, mientras que el acceso a la información y la exigibilidad de derechos son modificadas, aunque dejan en segundo plano la perspectiva de los usuarios.

En relación con las posiciones de los policy makers involucrados en el diseño e implementación de las reformas recientes de la educación parvularia, respecto a cómo se afecta el aseguramiento de derechos dada la implementación del servicio a través de las Asociaciones Público-Privadas, se observan varias diferencias entre los tomadores de decisiones respecto a la forma en que se entiende el derecho a la educación durante los primeros años de vida. Los participantes 2018-2022 condicionan el grado de responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la obligatoriedad del nivel educacional, por lo que el aseguramiento del derecho en educación parvularia sería una

aspiración mas no una responsabilidad del Estado. Por otra parte, los policy makers 2014-2018 dan cuenta de que pese a las voluntades declaradas respecto al aseguramiento del derecho en educación parvularia, los mecanismos para garantizarlo fueron insuficientes. En este marco, los participantes de ambos periodos señalan una tensión entre la ampliación de los niveles de exigencia a los organismos que participan de la provisión del servicio, y los niveles de financiamiento desiguales e insuficientes, lo que aumenta la presión a los sostenedores. Lo anterior se relaciona con que, en su mayoría, los policy makers asumen el actual rol subsidiario del Estado como una condición dada. Sin embargo, las masivas movilizaciones sociales iniciadas el 18 de octubre de 2019 en Chile modificaron los límites de lo posible y abrieron la discusión respecto al tipo de Estado, y su rol en la garantía de derechos. La posible apertura de un proceso constituyente durante el 2020 es una oportunidad para redefinir las responsabilidades, atribuciones y límites de la labor del Estado, y la forma en que se relacionará con los privados.

A partir de lo planteado tanto por los tomadores de decisiones como por los responsables de organismos de provisión, se concluye que las condiciones de operación de las APP para el aseguramiento de derechos que derivan de las reformas recientes en educación parvularia son reconocidas en su mayoría como un avance en el funcionamiento en el nivel educativo, debido a que ordenan las responsabilidades políticas y separan las funciones de provisión de la elaboración de políticas y fiscalización. Asimismo, los encargados de instituciones que proveen educación parvularia destacan que producto de las modificaciones del marco normativo, se aplican exigencias por igual a los organismos que reciben financiamiento público, y que se consideran las características del nivel en la definición de políticas y lineamientos para los jardines infantiles. Para los encargados de organismos Vía Transferencia de Fondos, las nuevas exigencias han significado un problema para su funcionamiento, debido a las modificaciones que deben implementar y la falta de financiamiento disponible para eso. Esto se suma a un trato de desconfianza que perciben organismos privados por parte del Estado, y a la desigualdad en la fórmula y montos para el traspaso de recursos a los VTF, preocupación que ocupa un lugar central en el discurso de los participantes. Estas condiciones son expresión de un Estado que actúa delegando la responsabilidad de provisión y subsidiando de manera insuficiente a los actores que entregan el servicio. Finalmente, entre los responsables de Integra y VTF Municipal se observa poca claridad respecto al carácter de sus organizaciones, de la ausencia de una definición clara sobre lo *público* y, por consiguiente, la falta de articulación en las políticas de provisión, la participación de privados y las responsabilidades del Estado.

Frente a la pregunta central de esta investigación, “¿Cómo se pone en práctica el aseguramiento de derechos a través de las Asociaciones Público-Privadas en las reformas recientes de la educación parvularia?”, es posible concluir enfatizando al menos con cuatro ideas fuerza.

En primer lugar, los esfuerzos de las políticas recientes en educación parvularia se orientan a asegurar condiciones mínimas para la provisión del servicio e incorporando las características del nivel en el diseño de políticas y en los criterios de supervisión a los establecimientos, y son considerados un avance en este sentido por los tomadores de decisiones y los responsables de organismos de provisión. Las reformas recientes de la educación parvularia fueron diseñadas en alineación con las definiciones de los

organismos internacionales sobre el enfoque de derechos. Sin embargo, al analizar el cuerpo de las reformas desde la perspectiva multidimensional del aseguramiento de derechos, se observa que los usuarios son entendidos principalmente como beneficiarios de un servicio. Las dimensiones que dicen relación con un rol activo de los usuarios en el aseguramiento de los derechos ocupan un lugar secundario en las reformas. Lo anterior es coincidente con lo recogido de las entrevistas a policy makers, que señalan que las reformas se limitan a hacer cambios superficiales respecto a la participación de los usuarios, autonomía y rendición de cuentas. Estos resultados permiten señalar que existen *elementos pendientes de abordar en las políticas en educación parvularia para garantizar el derecho, respecto al trato de los usuarios como ciudadanos sujetos de derechos*. Lo anterior es señalado como (López, 2014) como una obligación fundamental de un Estado garante de derechos.

En segundo lugar, las modificaciones a la institucionalidad en educación parvularia y la definición de requisitos para el funcionamiento de los centros es un *avance respecto a la desarticulación en que se encontraba el sistema de educación inicial*. Sin embargo, tanto los tomadores de decisiones como los encargados de organismos de provisión coinciden en señalar el *financiamiento como un problema clave de la que las regulaciones no se han hecho cargo*. En el sistema de educación inicial siguen coexistiendo mecanismos de financiamiento desiguales entre los distintos organismos provisosores. Es especialmente problemática la situación en la que se encuentran los centros que funcionan Vía Transferencia de Fondos, debido a que su financiamiento depende de la matrícula y asistencia de niñas y niños. Esta fórmula induce a la competencia entre centros por captar matrícula, lógica que ha sido ampliamente discutida en el nivel de educación escolar, y representa al mismo tiempo un proceso de privatización endógena y exógena, con la participación de privados en la provisión y la incorporación de prácticas del sector privado para la entrega de recursos públicos (Ball y Youdell, 2007; Bellei y Orellana, 2015). Entre la mayoría de los Policy Makers y responsables de organismos se observa acuerdo en que al problema anterior se suma a la insuficiencia en el financiamiento a los centros para responder a las exigencias. *La desigualdad de condiciones tensiona especialmente a los organismos que no cuentan con redes o apoyo por parte de otras entidades privadas*, lo que termina presionando a estos centros a dar un giro hacia la mercantilización para obtener los recursos necesarios para seguir funcionando (Leyton, 2017; Cunill, 2016).

En tercer lugar, aunque no se incorporaron cambios al sistema de financiamiento de la educación parvularia, las reformas recientes afectaron la regulación de todos los establecimientos, diferenciando entre quienes reciben o no recursos públicos para funcionar. El primer grupo debe responder a las exigencias para obtener reconocimiento oficial independiente del carácter de su organismo sostenedor. *La política apunta a avanzar en la regulación del sistema, con el fin de recuperar el control sobre la forma en que se entrega el servicio a través de la diversidad de modalidades* (Cunill-Grau, 2018). El que las exigencias a los centros no vayan acompañadas de apoyo agudiza el problema de desigualdad e insuficiencia del financiamiento a la educación inicial. Es una preocupación compartida por policy makers y encargados de organismos de provisión, interpretada como una sobrecarga a las responsabilidades de las entidades que entregan el servicio. En este escenario, con la ausencia de cuestionamientos respecto al rol subsidiario del Estado, los esfuerzos se concentran en aumentar el control a los centros, estableciendo una relación de accountability sin diferenciar si se trata de organismos

proveedores estatales o privados. Frente a esto es posible sostener que *el trato por igual en las exigencias y trato diferenciado en el financiamiento mantiene una tensión respecto a la definición de lo público y los límites de las responsabilidades del Estado*. Entre los entrevistados se observa poca claridad sobre estas definiciones, que pueden explicarse por la falta de acuerdo respecto al alcance de las obligaciones del Estado.

En cuarto lugar, se identifica una preocupación respecto al exceso de exigencias y regulaciones a los organismos que proveen educación inicial, que por sí mismas no aseguran una mejora en la educación. En este sentido los encargados de organismos de provisión enfatizan el *desgaste que significa para los jardines infantiles responder a los procesos de supervisión externos, desviando su foco de atención*. Este panorama debilita las condiciones para el aseguramiento de derechos en los establecimientos de educación inicial.

Limitaciones y líneas de investigación a seguir

Si bien esta investigación logra dar cuenta de los objetivos trazados, resulta relevante explicitar la limitación que implica el que quedaron fuera de este análisis el estudio detallado de otras leyes y normativas recientes que afectan a las instituciones que proveen educación inicial, como la Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, la modificación de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, y la homologación de ingresos a trabajadoras de Jardines Infantiles VTF.

Por otra parte, este estudio recogió una mirada general sobre las condiciones en que operan los establecimientos de educación parvularia desde la perspectiva de un grupo de responsables de estos organismos, sin embargo, no profundizó en el funcionamiento de estos organismos privados, sus redes de apoyo, el tamaño de sus centros y sus esfuerzos por promover la vinculación con las comunidades y participación de las familias.

Por lo anterior, uno de los desafíos que se abren es profundizar en la descripción y análisis de las condiciones de operación de los distintos tipos de actores de provisión de educación inicial, a través de información cuantitativa y cualitativa, con la finalidad de analizar la puesta en práctica de cada una de las dimensiones del aseguramiento de derechos. Es especialmente relevante poder conocer la forma en que funcionan la diversidad de entidades privadas financiadas vía transferencia de fondos.

La relevancia que ha cobrado la educación parvularia en el debate público entrega una ventana de oportunidad para profundizar las preguntas y reflexiones que aporten en la toma de decisiones en las políticas públicas. Por esto, es importante conocer cómo se aborda este problema en otros países, específicamente respecto a los modelos de financiamiento en educación inicial y la relación con los organismos privados que participan en la provisión. Un análisis de estas experiencias puede dar lineamientos sobre el aseguramiento de derechos y el rol que el Estado debe asumir para ello.

Por último, resulta interesante comprender el rol que juegan en el aseguramiento de derechos las trabajadoras de la educación, conocer con qué herramientas cuentan para ello y en qué condiciones deben desempeñarse.

Implicancias y recomendaciones para la política pública

El debate sobre el sistema de educación parvularia se mantiene abierto. Debido a la falta de financiamiento disponible y las dificultades de los centros para hacer los ajustes requeridos, el plazo para que los establecimientos obtengan el reconocimiento oficial o la autorización de funcionamiento se postergó hasta el 2022. En paralelo está en discusión en el congreso el proyecto de Ley de Sala Cuna Universal, y el proyecto de Ley que establece el sistema de subvenciones en educación parvularia para los niveles medios, y que han recibido críticas por parte de diversas organizaciones del mundo de la Educación Parvularia, entre otras cosas, porque profundizan la utilización de vouchers como mecanismo de financiamiento. En este escenario, uno de los elementos que deben resolverse para desarrollar una política de educación parvularia articulada, es la *generación de acuerdos mínimos respecto al rol del Estado en este nivel, y los alcances de su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación.*

Para avanzar en el aseguramiento de derechos es necesario que el Estado se haga cargo de asegurar las condiciones de funcionamiento de los organismos que proveen educación inicial, cuestionando su rol subsidiario actual y revisando las responsabilidades del Estado. El paradigma de las políticas centradas en el accountability requiere que los proveedores cuenten por recursos suficientes para responder a los requerimientos del Estado. El diseño de un nuevo sistema de financiamiento debe considerar la experiencia del sistema de subvenciones en educación escolar, y las alternativas implementadas en otros países, considerando que las características del nivel de educación parvularia, donde la asistencia es más frágil y la matrícula en los primeros niveles es menor. *Se debe asegurar estabilidad y recursos suficientes a los jardines infantiles para avanzar en la garantía de derechos* (Cunill Grau, Simon y Leyton, 2017).

Otro elemento relevante para considerar en la toma de decisiones en educación inicial es que, para avanzar en el aseguramiento de derechos, es *necesario adoptar una perspectiva multidimensional* (Cunill Grau, 2018) que supere el paradigma que pone en el centro la calidad y cobertura, y aborde de forma más compleja la garantía de derechos. Para esto se debe resguardar la libertad de elección, la participación social y autonomía, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos. De esta forma, los usuarios transitan de un rol receptor de servicios, a ser titulares que ejercen sus derechos.

Lo anterior es especialmente relevante cuando se trata de *Asociaciones Público-Privadas, en donde para lograr garantizar derechos es necesario que se establezca un trato de ciudadanía entre los usuarios y las instituciones privadas* (López, 2014). Al mismo tiempo, la relación con los organismos de la sociedad civil debe entenderlos como un actor parte del aseguramiento de derechos (Liebel, 2013), por lo que, junto a las medidas orientadas desde la regulación del mercado, es relevante avanzar hacia una relación de cooperación, confianza e incidencia entre estos organismos y el Estado (Cunill-Grau y Leyton, 2017; Andrade, 2014). Las orientaciones y requerimientos a los centros deben recoger la relevancia de esta arista para el ejercicio de los derechos.

En base a estos lineamientos, se proponen algunas medidas para la política pública, que permitan avanzar hacia el aseguramiento de los derechos de niñas y niños que asisten a la educación parvularia:

a) Enfoque de sistema:

- Crear un sistema de educación parvularia, que identifique con claridad el trato del Estado con sus instituciones y el trato con los privados que colaboran en la provisión del servicio con financiamiento público.

b) Apoyo a los centros:

- Generar organismo intermedio que ofrezca asistencia técnica a los centros, acompañando su labor a través de la entrega de orientaciones para la mejora y ofreciendo capacitaciones.
- Disponer de una inyección de recursos excepcionales para las modificaciones de infraestructura de los establecimientos.
- Aumentar progresivamente de los recursos destinados a educación parvularia, mediante un mecanismo de financiamiento que asegure condiciones estables y suficientes para el funcionamiento de los establecimientos.
- Modernizar los procesos de supervisión de los centros, a través de mecanismos más eficientes que alivien la carga administrativa que significa el control de los centros por parte de múltiples organismos.

c) Fortalecimiento de la perspectiva multidimensional:

- Diseñar plataformas de acceso a la información orientadas a las familias: que dispongan información específica sobre el centro al que asisten, e información general respecto a la educación parvularia y el aseguramiento de derechos.
- Ajustar los mecanismos de rendición de cuentas orientados a los usuarios, flexibilizándolos para responder a los requerimientos en tiempos y contenidos de las comunidades de establecimientos de educación parvularia.
- Favorecer la participación colectiva de familias y trabajadoras y trabajadores de la educación parvularia, a través de las instancias intermedias entre los organismos centrales de gobierno y los centros que atienden directamente a niñas y niños.
- Abrir espacios de participación a los organismos que proveen educación inicial en los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas en el nivel, que favorezcan una relación de confianza entre el Estado y los organismos de la sociedad civil.
- Generar unidades de exigibilidad de derechos por zona, a la que familias puedan acudir independiente del tipo de modalidad de provisión al que asistan niños y niñas.
- Ampliación de la concepción de calidad, profundizando su definición desde Subsecretaría de Educación Parvularia, a través de espacios que resguarden la participación de expertos, proveedores de educación parvularia, trabajadoras y trabajadores de la educación, familias, niños y niñas.

BIBLIOGRAFÍA

- 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
- Andrade Guzmán, C.; Martín Münchmeyer, M. P.; y Martínez Oyarce, L. (2014), *Protección especial: entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de SENAME*, Santiago, Centro de Estudios de la Niñez; Corporación Opción (Documento de Trabajo; N° 1)
- Aramburu, S. (2018). ¿Del enfoque tutelar al enfoque de derechos? Análisis de los marcos interpretativos de los actores legislativos en las principales leyes sobre familia. *IX Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*. Santiago.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU.
- Ball, S., & Youdell, D. (2007). *Hidden privatisation in public education*. London: Institute of Education, University of London.
- Barba, C. (2013). *Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina*. Revista Mexicana de Sociología 75(1):29-61
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best performing school systems come out on top*. McKinsey Report.
- Belfield, C., & Levin, H. (2002). *The privatization of education: causes, consequences, and planning implications*. Paris: UNESCO, IIEP.
- Bellei, C., & Orellana, V. (2015). Educación pública, educación privada y privatización. Conceptos básicos. En C. Bellei, *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena* (págs. 47-77). Santiago: LOM ediciones.
- Bellei, C. & Vanni, X. (2015). Evolución de las políticas educacionales en Chile, 1980-2014. En C. Bellei, *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM Ediciones.
- Beyer, H. (2001). *Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas Educativas en Chile*, en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, eds. (2001), *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, Segunda Edición
- Cáceres, P. (2003). *Análisis Cualitativo de Contenido: Una alternativa metodológica alcanzable*. *Psicoperspectivas Vol. II*, 53-82.
- Canales Cerón, M. (2006). *Metodologías de investigación social*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Centro de Estudios MINEDUC. (2017). ¿Hacia dónde avanza el sistema educativo en Chile? Análisis de las recomendaciones OCDE. *Serie Evidencias N°37*.

- Centro de Políticas Comparadas de Educación. (2015). *Estudio Calidad Educativa en Educación Parvularia: Experiencias Internacionales y Representaciones Sociales Nacionales*. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Síntesis. Naciones Unidas. Santiago. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf
- Cohen, Jean L., and Andrew Arato. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cortina R. y Lafuente C. (2018). The Role of the Civil Society Organizations in Education. En Cortina y Lafuente, *Civil society organizations in Latin American Education*. Routledge, New York. 1-17
- Cox, C. (2011). *Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010*; en Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 21 N°1 - ICP – Montevideo
- Cunill-Grau y Leyton (2017). *La cooperación entre actores estatales y organizaciones sin fines de lucro en el campo social. ¿Cómo y cuándo propiciarla?* Revista Espacios. Vol. 38 (N°59)
- Cunill Grau, N., Simon, J. W., & Leyton, C. (2017). La diversificación de actores sociales en la provisión de bienes públicos en Chile. Sus implicaciones para las políticas sociales en América Latina. *DAAPGE* 28 , 7-35.
- Cunill, N. (2016). La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina . *Revista del CLAD - Reforma y Democracia* N°66, 35-66.
- Cunill-Grau, N. (2018). “Los derechos humanos en los eslabones más débiles: los servicios públicos. Una aproximación a su medición”. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. Año V, N°2.
- Cunill-Grau, N., Leyton, C., & 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-Grau, N., Leyton, C., & Aguirre, T. (en impresión). *Una aproximación multidimensional a la valoración de los derechos en los servicios de educación inicial. El caso chileno*.
- Equipo Reforma Educación Parvularia. (2014). *Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile*. Santiago: Gabinete Ministerial, Ministerio de Educación.
- Fundación Integra. (2019). *Reporte Integra 2018*. Obtenido de integra.cl: http://www.integra.cl/wp-content/uploads/2019/05/REPORTE_2018_FINAL.pdf
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2005). *Metodología de la investigación*. 5ta edición, México DF: McGrawHill.

- Historia de la Ley 20.832. (2015). *Historia de la Ley 20.832 - Crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Historia de la Ley 20.835. (2015). *Historia de la Ley 20.835 - Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica otros cuerpos legales*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* En *Public Administration* Vol. 69. 3-19
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2015). *Informe de Cobertura 2015 - Regional*. Obtenido de <http://gobiernotransparente.junji.gob.cl/Junji/Estadisticas/Paginas/Informes-de-Cobertura-2015.aspx>
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2016a). *junji.gob.cl*. Obtenido de Jardín Infantil de Administración Directa: https://www.junji.gob.cl/wp-content/uploads/2016/06/jardin_administracion_directa.pdf
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2016b). *junji.gob.cl*. Obtenido de Modalidad Jardín Infantil VTF, Vía Transferencia de Fondos. Administrado por Terceros: https://www.junji.gob.cl/wp-content/uploads/2016/06/jardin_infantil_vtf.pdf
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (s.f.a). *Quiénes Somos*. Obtenido de <https://www.junji.gob.cl/quienes-somos/>
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (s.f.b). *Programas*. Obtenido de <https://www.junji.gob.cl/educacion-parvularia/>
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2018). *junji.gob.cl/educacion-parvularia*. Obtenido de http://gobiernotransparente.junji.gob.cl/portal/listado/listado_general_jardines_infantiles_junji_vtf.html
- Larraín, S. (2011). De Objeto de Protección a Sujeto de Derecho. En A. M. Felipe Cousiño Donoso, *Políticas Públicas para la Infancia*. Santiago, Chile: Comisión Nacional Chilena para la Cooperación con UNESCO.
- Leiva, F. (2008). *Latin American Neoliberalism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ley N° 17.301. (1970). *CREA CORPORACION DENOMINADA JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N° 20.248. (2008). *ESTABLECE LEY DE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N° 20.379. (2009). *CREA EL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL E INSTITUCIONALIZA EL SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA "CHILE CRECE CONTIGO"*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

- Ley N° 20.529. (2011). *SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA, BÁSICA Y MEDIA Y SU FISCALIZACIÓN*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N° 20.903. (2016). *CREA EL SISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE Y MODIFICA*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N°19.634. (1999). *DE REFORMA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA, ESTABLECIENDO EL RECONOCIMIENTO DE LA EDUCACION PARVULARIA*. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Ley N°20.162. (2007). *DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACION PARVULARIA EN SU SEGUNDO NIVEL DE TRANSICION*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N°20.710. (2013). *REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DEL SEGUNDO NIVEL DE TRANSICIÓN Y CREA UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO GRATUITO DESDE EL NIVEL MEDIO MENOR*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N°20.832. (2015). *CREA LA AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN PARVULARIA*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ley N°20.835. (2015). *CREA LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN PARVULARIA, LA INTENDENCIA DE EDUCACIÓN PARVULARIA Y MODIFICA OTROS CUERPOS LEGALES*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Leyton, C. (2017). Los efectos de la participación de organizaciones sociales en la implementación de políticas sociales en América Latina. El caso de las ONGs en Chile. *VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*. Madrid.
- Liebel, M. (2013) *Niñez y Justicia Social. Repensando sus derechos*. Pehuén Editores. Santiago.
- López, N. (2014). *Mercado o Garantía de Derechos: Modelos en debate para la educación escolar en Chile*. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF) / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación - UNESCO .
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84.
- 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. En *Actas Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas*. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Meckes, L. (2007) Evaluación y estándares: logros y desafíos para incrementar el

impacto en calidad educativa. *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, nº 1, 2007. pp. 351-371

- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). Síntesis Resultados Educación - CASEN 2017. *Observatorio Social*.
- Ministerio de Educación. (2013). *Estado del Arte de la Educación Parvularia en Chile*. Santiago: Centro de Estudios MINEDUC.
- Ministerio de Educación. (2014). *Documento de apoyo - Proyecto de Ley: Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile*. Santiago: Gabinete Ministerial, Equipo Reforma Educación Parvularia.
- OECD. (2017). Executive summary. En OCDE, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017) Informe: "Evaluaciones de Políticas Nacionales en Educación, Educación en Chile". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Paris
- Orellana, V. (2018). La persistente mercantilización educativa y el agotamiento del progresismo en América Latina: Lecciones del caso chileno. En V. Vidal Peroni, P. Valim de Lima, & C. Rosa Kader, *Redefiniciones de las fronteras entre lo público y lo privado* (págs. 11-29). Sao Leopoldo: OIKOS.
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Editorial Tirant Lo Blanch. Colección Ciencia Política.
- Pautassi, L., & Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. Santiago, Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Peralta, M. (2017). *Las formas de la relación público-privada en educación inicial en tres comunas de la región metropolitana: una aproximación al enfoque de derechos*. Santiago: tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Pestoff (2006). *Co-production, the third sector and the delivery of public services. An introduction*. *Public Management Review* 8(4):493-501
- Pisarello, G. (2007). Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel. En G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción* (págs. 111-138). Madrid: Trotta.
- Pisarello, G. (2009). Los derechos sociales y sus "enemigos": elementos para una reconstrucción garantista. En V. Valiño, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis* (págs. 13-22). Barcelona: Observatorio DESC.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos* 34, 115-141.

- Robertson, S., Mundy, K., Verger, A., & Menashy, F. (2012). *Public Private Partnerships in Education New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Roehrich, J.K; Lewis, M.A; George, G. (2014). *Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review*. *Social Science & Medicine*, 113: 10-119
- Sandoval, P. (2017). *Derecho Educacional*. Santiago: Metropolitana.
- Sautu, R., & Boniolo, P. (2005). *Manual de Metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Taylor, S. J. y Bodgan, R. (1987). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Ediciones Paidós. Buenos Aires.
- Tokman, A. (2010). Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y propuestas. *Serie de Políticas Públicas UDP*.
- UNESCO. (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Incheon.
- UNESCO y UNICEF (2008). *Un Enfoque de la Educación Para Todos Basado en los Derechos Humanos*.
- UNICEF (2016). *Inversión Pública en Primera Infancia en Chile: Diagnóstico, Desafíos y Propuestas*. Estudio - Principales resultados.
- UNICEF (s.f.). *Información General*. Convención Sobre los Derechos del Niño. Obtenido de <http://unicef.cl/web/convencion-sobre-los-derechos-del-nino2/#seccion2>
- UNICEF, United Nations Comitee on the Rights of the Child, & Bernard Van Leer Foundation. (2006). *A Guide to General Comment 7: Implementing Child Rights in Early Childhood*.
- Vaghri, Z., Arkadas, A., Kruse, S., & Hertzman, C. (2011). CRC General Comment 7 Indicators Framework: A Tool for Monitoring the Implementation of Child Rights in Early Childhood. *Journal of Human Rights*, 178-188.
- Valles, M. (1998). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis. Madrid.
- Zalaquett, J. (s.f.). *Comentarios sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)*. Santiago.

ANEXOS Y APENDICES

EL ASEGURAMIENTO DE DERECHOS Y SU RELACIÓN CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN EDUCACIÓN PARVULARIA

Pauta Entrevista V.7

El presente estudio tiene como objetivo analizar el aseguramiento de derechos y el rol que juegan en ello las Asociaciones Público-Privadas, en el marco de la nueva institucionalidad en educación parvularia.

Esta entrevista se centrará en la forma en que se aborda el aseguramiento de derechos y el rol de las asociaciones público-privadas en la reforma a la institucionalidad en educación parvularia (mediante la Ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica otros cuerpos legales), y en las condiciones de operación que tienen para responder a ello las instituciones de provisión de educación parvularia que funcionan bajo modalidades de Asociación Público-Privada.

Le recuerdo, como lo establece el Consentimiento Informado, que toda la información recogida será confidencial, y utilizada sólo con fines académicos. Si alguna pregunta lo hace sentir incómodo, usted puede rehusarse a contestarla y puede terminar la entrevista en cualquier momento. Esta entrevista tomará 50 minutos aproximadamente y su audio será grabado. ¿Tiene alguna pregunta sobre del proceso de la entrevista?

I. Sobre el aseguramiento de derechos en la reforma a la institucionalidad en educación parvularia (25 minutos)

1. ¿Cuáles son las visiones/posiciones más relevantes que identifica en el proceso de discusión sobre la reforma a la institucionalidad en Educación Parvularia? (Ejemplos de actores, ministerio de educación, gremios, gobierno, oposición).
2. ¿Considera que el enfoque de derechos estuvo presente en la discusión de la reforma a la institucionalidad en educación parvularia? ¿De qué manera?
3. ¿Destacaría la posición de algún actor u organismo que participó en la discusión de la reforma a la institucionalidad en educación parvularia?
 - a. Específicamente, destacaría la posición de algún actor respecto al enfoque de derechos ¿Por qué?
4. Al revisar la discusión legislativa, queda la impresión de que la calidad de la educación es central al hablar de enfoque de derechos en la educación parvularia. ¿Qué piensa usted al respecto?

5. ¿Considera que hay otros elementos o dimensiones relevantes sobre el enfoque de derechos en la educación parvularia que estuvieron presentes de la discusión sobre la reforma a la institucionalidad en educación parvularia?

6. ¿Considera que hay elementos o dimensiones relevantes sobre el enfoque de derechos en la educación parvularia que deberían haber sido considerados y quedaron fuera de la discusión sobre la reforma a la institucionalidad en educación parvularia?

7. Mostrar las dimensiones del aseguramiento de derechos ¿Considera que alguna(s) de las dimensiones que se presentan aquí fue(ron) abordadas en la discusión sobre la nueva institucionalidad en educación parvularia? ¿Cuáles?

6.a Respecto a cada una de las dimensiones que señale ¿Cómo se abordó? ¿Podría dar un ejemplo?

II. Sobre las condiciones de operación de las APP en la nueva institucionalidad en educación parvularia, y su relación con el aseguramiento de derechos (25 minutos)

8. ¿Considera que el aseguramiento de derechos se implementa de forma distinta dependiendo del tipo de institución provisora (actores que intervienen y mecanismos y modalidades de financiamiento)? ¿Podría dar un ejemplo?

9. ¿Cómo afecta la nueva institucionalidad en educación parvularia las condiciones de operación de las instituciones proveedoras? Mostrar las dimensiones de las condiciones de operación.

8.a ¿Hay diferencias en las condiciones de operación cuando se trata de Asociaciones Público -Privadas/o si son directamente administradas por el Estado?

8.b ¿Considera que deben (o no) existir estas diferencias? ¿Considera que son compatibles ambos tipos de administraciones?

10. ¿Qué actores o modalidades de provisión destacaría por aportar al aseguramiento de derechos en una o más de estas dimensiones? Mostrar las dimensiones del aseguramiento de derechos. ¿Por qué?

11. ¿Qué actores o modalidades de provisión destacaría por dificultar el aseguramiento de derechos en una o más de estas dimensiones? Mostrar las dimensiones del aseguramiento de derechos. ¿Por qué?

12. ¿Las condiciones de operación de su institución se modificaron, desde el enfoque de derechos, a partir de esta reforma?

13. Mostrar las dimensiones de las condiciones de operación. ¿Considera que alguna(s) de la(s) condiciones de operación señaladas aquí, fueron modificadas en su institución a partir de esta reforma?

12.a Respecto de cada una de las dimensiones que señale ¿Cómo se modificaron estas condiciones? ¿Podría dar un ejemplo?

12.b A partir de la reforma a la institucionalidad en educación parvularia, ¿considera que se afectan sus posibilidades del aseguramiento de derechos? ¿Cómo? ¿Podría dar un ejemplo?

14. ¿Tiene algo que agregar respecto al rol de las asociaciones público-privadas y el aseguramiento de derechos en la reforma a la institucionalidad en educación parvularia?