



ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE CAPITAL

DESARROLLADO POR LA JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES ENTRE 2020 - 2021

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ALUMNO

RODRIGO NAVARRO RIVEROS

PROFESOR GUÍA

FABIÁN DUARTE VÁSQUEZ

SANTIAGO, DICIEMBRE, 2021



COMISIÓN EVALUADORA

FABIÁN DUARTE VÁSQUEZ

ESTEBAN PUENTES ENCINA

MARCELO CASTILLO BARÍAS

SANTIAGO, DICIEMBRE, 2021

Agradecimientos

De manera ingente agradezco a mi profesor guía, el Doctor Fabián Duarte Vásquez. Ha sido un apoyo incondicional en este proceso. Agradezco especialmente su generosidad y paciencia en el desarrollo de este trabajo. El aprendizaje ha sido invaluable. Agradecido por siempre.

A mi familia, padres y hermano, que han apoyado cada uno de los desafíos que me he planteado en la vida.

A Paloma Ríos por su apoyo irrestricto a este proyecto de magister.

A Mis hijos, Blanca y Lucas, que con cada pregunta ingeniosa me ayudan a encontrar un permanente aprendizaje.

A Valentina González Iakl, mi maestra y compañera de camino. Mi apoyo vital. Gracias por tu generosidad y soporte en este largo recorrido académico; y por tu absoluta lealtad y bondad en el amparo de cada aventura que hemos decidido enfrentar.

Contenido

1.	Introducción.....	6
2.	Marco Teórico, Implementación de Políticas Públicas	8
2.1.	Redes de Políticas Públicas.....	12
2.2.	Redes como materialización de la gobernanza.....	13
2.3.	El Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman	14
2.3.1.	Interacciones de la Gobernanza.....	15
2.3.2.	La Acción y la Coordinación.....	16
2.3.4.	Modos de gobernanza	17
3.	Descripción Programa Transferencia de Capital, Subtítulo 33. 2020 – 2022	19
4.	Jardines Infantiles Vía Transferencia de Fondos, VTF.....	20
5.	Objetivos del Programa de Transferencia de Capital.....	21
6.	Tipologías de Proyectos para la Transferencia de Capital	22
6.1.	Reposición	22
6.2.	Normalización	22
6.3.	Conservación	23
6.4.	Mantenición	23
7.	Implementación y Despliegue del Programa Transferencia de Capital.....	23
8.	Flujograma Programa de Transferencia de Capital.....	26
8.2.	Visita presencial de inspección al Jardín Infantil.....	26
8.3.	Firma de convenio.....	27
8.4.	Licitación y comienzo de obra.....	27
8.5.	Financiamiento del proyecto.....	27
8.6.	Entrega de obra.....	28
8.7.	Reconocimiento oficial.....	28
9.	Análisis de instrumentos de implementación del Programa	30
9.2.	Convenios de transferencia de Capital.....	30
9.3.	Presupuesto comprometido	33
10.	Discusión	36
10.1.	Capacidad en Entidades Sostenedoras	36
10.2.	Instrumento de priorización, Convenio de Desempeño Colectivo, CDC.....	38
10.3.	Tenencia de los inmuebles	38
10.4.	La jerarquía como garante de la implementación	39

10.5.	Respecto de la tensión de la implementación del programa.....	39
10.6.	Acerca del modelo desarrollado para el análisis.....	40
11.	Bibliografía	42
12.	Anexos.....	44
12.1.	Marco Legal y Normativo del Reconocimiento Oficial	44

Análisis de implementación del Programa de Transferencia de Capital

1. Introducción

El programa de Transferencia de Capital, PTC, 2020 – 2021 se desarrolla para dar respuesta a una relevante indicación de la Ley N° 20.529, “Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.” (Ley SAC, 2011) que se instala para completar el sistema educativo chileno incorporando dos nuevas instituciones: la Agencia de la Calidad de la Educación; y la Superintendencia de Educación. Estas dos instituciones, más el Ministerio de Educación, que se instala como órgano rector, y el Consejo Nacional de Educación, robustecen el sistema educativo que regía en Chile antes de la ley SAC, dado que el Ministerio de Educación era juez y parte en todos los ámbitos y aristas que involucra un sistema educativo. Redactaba la ley educativa que se expresa mediante el currículum; asesoraba la implementación y despliegue de las políticas públicas y programas educativos a través del sistema de supervisión técnico-pedagógica ministerial, con su enorme despliegue territorial alojado en las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Provinciales de Educación; y también fiscalizaba el cumplimiento de la normativa, mediante el trabajo de los supervisores técnico-pedagógicos. Con la promulgación y puesta en marcha de la Ley SAC, N° 20.529, se establece una clara separación de funciones para cada institución.

En consecuencia con el aseguramiento de la calidad de la educación, la ley exige que todas las unidades educativas del país que reciben financiamiento estatal deben tener reconocimiento Oficial del Estado, como plazo máximo en diciembre 2022. Esto significa que aquellos establecimientos educacionales que no cuenten con su certificación en el plazo indicado no podrán operar. La aplicación de esta medida representa un enorme riesgo para la continuidad de la formación educativa que reciben los niños y niñas más vulnerables. Y mayor riesgo aún para aquellos niños y niñas cuya formación inicial se desarrolla en los jardines infantiles alojados en los sectores más desfavorecidos del territorio nacional.

Los jardines infantiles de Vía Transferencia de Fondos, VTF están ubicados, en su gran mayoría, en sectores vulnerables y todavía existe un altísimo porcentaje que no cuenta con Reconocimiento Oficial. Esto obedece, principalmente, a la escasez de recursos con que cuentan las entidades sostenedoras de estas unidades educativas; y que le impiden resolver o subsanar asuntos de infraestructura en sus inmuebles, siendo este uno de los ítems que evalúa el Estado para otorgar el Reconocimiento Oficial, junto al cumplimiento de condiciones de carácter técnico pedagógico y jurídico.

A mediados de 2019, la Subsecretaría de Educación Parvularia toma el desafío de regularizar los jardines infantiles que carecían de certificación de reconocimiento oficial. Se hace el levantamiento de información para catastrar a todos los establecimientos públicos de educación parvularia que reciben aportes financieros del Estado y se identifican 1.737 unidades. Con este universo claro se define el estado del arte existente en agosto de 2019 y se establece el desafío de apoyar a los establecimientos, y junto con ello surge la interrogante ¿Cómo apoyamos a los jardines infantiles para que obtengan su reconocimiento oficial?

El desafío era complejo, porque comprometía un despliegue por todo el territorio, pues el universo de los jardines comprendía las 16 regiones del país y el apoyo debía estar disponible para todos en un plazo de 2 años. Tiempo límite para cumplir con la certificación de todas las unidades educativas en cuestión.

Con el desafío planteado, la Subsecretaría de Educación Parvularia, autoridad máxima de la educación inicial en el país, decide formar un equipo cuyo objetivo sería apoyar a los jardines infantiles para que obtengan la certificación. Este apoyo debía estar concentrado en el cumplimiento de las condiciones de infraestructura, dado que la totalidad de los jardines catastrados contaban con informe desfavorable de infraestructura, entregado por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Se establece la implementación del Programa de Transferencia de Capital, Subtítulo 33, que se despliega en todo el territorio nacional a través de una gran red conformada por la Dirección Nacional de la Junji, las Direcciones Regionales de la Junji, y las Entidades Sostenedoras, que en su mayoría son Municipalidades y o Corporaciones de Educación Municipal, fundaciones, centros comunitarios, entre otras.

Dicha red complejiza cuando se trata de Municipios, dado que al interior de estos existen agentes clave para la implementación, como las Direcciones de Obras Municipales; Consejos Municipales, Departamentos Jurídicos del municipio, entre otros.

El hacedor de políticas públicas diseña con el objetivo de que la implementación se ejecute de manera colaborativa, en este punto cobra relevancia el funcionamiento de la red de política pública, que, como dice Chaques, debe ser estable, y debe estar integrado por actores públicos y privados. No obstante, en la práctica, estas redes no siempre desarrollan el funcionamiento ideal para que el propósito se cumpla en el tiempo y forma que han sido planificados.

El presente trabajo de tesis, propone un análisis de la implementación del Programa de Transferencia de Capital, Subtítulo 33, 2020-2021. Programa público que obedece a un mandato explícito de la Ley SAC, que exige el Reconocimiento Oficial del Estado a todos los establecimientos educativos de educación parvularia, básica y media que reciban aportes económicos del Estado.

Para el análisis se tomarán dos dimensiones; por un lado, la cantidad de firmas de convenios de transferencia de capital sobre el universo de jardines infantiles que no cuentan con certificación; y por otro lado, la ejecución presupuestaria del programa.

El desarrollo del análisis se sustenta en la teoría de las redes en implementación de políticas públicas de Chaques y el modelo de gobernanza interactiva de Kooiman. Se revisará y analizará la metodología que desarrolla el programa para garantizar que todos los jardines infantiles Vía Transferencia de Fondos, VTF, sin certificación, tengan la posibilidad y accesibilidad a los fondos.

2. Marco Teórico, Implementación de Políticas Públicas

El Programa de Transferencia de Capital se implementa y despliega en el territorio nacional mediante una red que involucra múltiples actores del mundo institucional gubernamental, como la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI, a través de su dirección nacional y direcciones regionales instaladas en las 16 regiones del país.

Este trabajo observa y analiza la complejidad de su implementación a través de la teoría que nos proponen diversos autores como Lahera (2006) quien indica que la capacidad de gestionar las

políticas es reconocida como el punto más débil dado que provoca una brecha entre lo que se propone como política pública; y lo que finalmente se realiza de manera concreta.

En el caso del Programa de Transferencia de Capital, se puede aplicar de manera fiel lo que plantea Lahera, pues la gestión es un punto clave para alcanzar el propósito. No obstante, dada la gran complejidad de las coordinaciones, que a su vez obedecen al enorme volumen de interacciones, no garantizan el éxito de la gestión ni la obtención de los resultados esperados.

Por su parte, Cortázar (2007) señala que la implementación de una política pública se transforma en una caja negra dentro del gran proceso de políticas, y los agentes a su cargo deben aplicar un diseño que esté acordado previamente. Asimismo, señala que la implementación tiene un potencial estratégico porque “abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas y (...) la implementación supone, necesariamente, la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses” (Cortázar, 2007, p. 6).

El estudio de la implementación de una política o programa público puede entenderse desde el desarrollo de tres corrientes seminales. Pülz & Treib (2007) afirman que estos enfoques se pueden subdividir en tres; a) modelo Top down, cuyo énfasis está puesto en cómo se determinan objetivos indiscutibles en el diseño y en cómo controlar la etapa de implementación; b) el modelo Bottom up, que ven al burócrata a nivel de calle como el actor principal de la política y ven a la implementación como una negociación entre las redes de implementadores; y c) teorías híbridas, que pretenden incorporar elementos de ambos enfoques junto con elementos de otras teorías.

El modelo top down se conceptualiza como un enfoque racional de decisiones tomadas desde la jerarquía hacia abajo, en el que se desarrolla una cadena de decisiones cuyas metas están claramente establecidas (Parsons, 2007). Este enfoque comienza con el ensayo de Pressman y Wildavzsky, ambos autores realizan un análisis de una política para generar empleos a través de la construcción de obras públicas que no obtuvo cambios significativos en los niveles de empleabilidad de la población beneficiaria (Aguilar Villanueva, 1993, p. 30) y sugieren a los diseñadores de política que “la implementación requiere de un sistema de arriba hacia abajo (...) de control y comunicaciones” (Pressman y Wildavzsky en Parsons, 2007, p. 484). Esta noción es seguida por autores como Dunsire (1990 Parsons, 2007) quien afirma que las razones que explican las brechas de implementación se relacionan directamente con el diseño u operacionalización de la política y no con razones de motivación. El autor además agrega que para identificar las razones de las brechas de implementación es necesario revisar el tipo ideal o prescriptivo. Otro aporte en este enfoque

proviene de Van Meter y Van Horn (1975) que realizan una propuesta metodológica para el estudio de la implementación (Aguilar Villanueva, 1993, p. 95) que tenía como objetivo observar si los resultados de la instalación corresponden a los objetivos planteados inicialmente, poniendo énfasis en la importancia de que los objetivos de la política tuvieran un alto consenso entre los actores (Van Meter y Van Horn 1975 Pülz & Treib, 2007).

Dada la forma en que se instala el Programa de Transferencia de Capital, podemos afirmar que para su despliegue toma importantes dimensiones del modelo de política pública top down, pues la instrucción emanó de la institución que es la autoridad nacional en el nivel de educación inicial, la Subsecretaría de Educación Parvularia. Desde este nivel se observó que había un asunto problemático con los jardines VTF, dado que una gran cantidad de ellos no contaban con certificación y corrían el enorme riesgo de ser clausurados por la autoridad. En consecuencia con lo anterior, se indicó establecer un apoyo urgente para este grupo de establecimientos educacionales y se disponibilizó un importante fondo de dinero. En este caso, no se consultó con las capas inferiores, es decir ni con los implementadores, ni tampoco con los beneficiarios.

Este modelo racional es criticado y se considera prescriptivo, porque no incluye a los implementadores y tampoco a otros niveles. Dado lo anterior, surge el enfoque de análisis de abajo hacia arriba; **bottom up**. Lipsky (1980 Hill & Hupe, 2002) incorpora la expresión del burócrata a nivel de calle, con esto se refiere a cómo los funcionarios del Estado que implementan las políticas y que tienen relación con los beneficiarios, establecen rutinas de trabajo y mecanismos que terminan transformando la política en los diseños iniciales. Estos funcionarios crean herramientas y mecanismos para responder a la incertidumbre o a la información faltante del diseño de la política que implementan. Esta reconfiguración de la política que realizan los burócratas a nivel de calle les entrega un alto grado de autonomía y discrecionalidad. Otro aporte relevante del enfoque bottom up es el de Hjern quien, junto a otros autores, genera una metodología de redes para el estudio de la implementación, y enfatizan la importancia de reconocer que existe una gran cantidad de actores y organizaciones involucradas en la implementación y que el análisis debe comenzar reconociendo las redes que se forman en el transcurso de la política (Hjern 1982; Hjern & Porter 1981; Hjern & Hull 1982 en Pülz & Treib, 2007).

De los dos enfoques recién planteados, es posible delinear una diferencia sustancial entre ambos que ayuda a comprender la discusión posterior sobre el estudio de la implementación. Según Pülz & Treib (2007) el enfoque top down comienza observando las decisiones que se toman en la

jerarquía del sistema político; en cambio, el enfoque bottom up, inicia con la observación que hacen los actores del sistema para identificar a las redes con las que será implementada la política.

Otra diferencia proviene del objetivo de realizar un análisis de implementación. El objetivo del enfoque top down es lograr una teoría general de la implementación que permita predecir su efectividad para entregar recomendaciones a los formuladores de políticas y así mejorar su implementación; por otro lado, el enfoque bottom up, tiene el objetivo de entregar una descripción empírica de las interacciones y de las estrategias para resolver los problemas en la implementación de las políticas. Desde el punto de vista del proceso de las políticas públicas, el enfoque top down considera que existe un ciclo que puede ser claramente definido e identificado y que permite, por ejemplo, separar el diseño de la implementación. En cambio, en el enfoque bottom up, se señala que no es posible separar las etapas de la política pública, en especial el diseño de la implementación, por lo tanto, se puede afirmar que durante la implementación el diseño puede ser modificado.

Finalmente, existe una diferencia en torno al carácter de la implementación; el enfoque top down se entiende como un proceso político – administrativo cuyos diseñadores de política definen objetivos claros y tienen la capacidad jerárquica de completarlos. Es el caso de la autoridad máxima en educación inicial, la Subsecretaría de Educación Parvularia, que dada su jerarquía, definió el objetivo y ordenó que se implemente el programa en tiempo y forma establecidos. Por otro lado, en el enfoque bottom up se señala que no es posible formular las propuestas desde la jerarquía con objetivos y metas únicos, dado que los implementadores tienen mucha discrecionalidad en la toma de decisiones y pueden terminar reconfigurando las políticas públicas.

Como respuesta a la discusión de ambos enfoques presentados, (Pülz & Treib (2007) algunos autores adhieren a la categoría del **enfoque híbrido**. En este caso, las contribuciones realizadas toman aspectos de ambas propuestas en la implementación de políticas. Elmore (1985 en Pülz & Treib, 2007) suma a su teoría de mapeo regresivo, la idea del mapeo progresivo. En esta propuesta los diseñadores de políticas debieran considerar los recursos e instrumentos disponibles para la política (mapeo progresivo) e identificar la estructura de incentivos de los implementadores y los grupos beneficiarios (mapeo regresivo). Otro autor relevante dentro de las teorías híbridas es Scharpf, un pionero en la introducción de la teoría de redes en el análisis de la implementación de políticas públicas, Scharpf (1978 en Hill & Hupe, 2002) señala que la formulación e implementación son el resultado de las interacciones de actores con diferentes metas y estrategias. Además, señala que se

debe observar el proceso de coordinación y colaboración entre los actores que dependen el uno del otro.

De acuerdo a lo que plantea Scharpf, el Programa de Transferencia de Capital también puede enmarcarse dentro de la teoría híbrida, dado que toma una indicación clara y explícita de la autoridad, pero a su vez, debe diseñar la metodología y la operación de la implementación, y para esto se genera una gran red de intervinientes en distintas capas, cuya gestión, coordinación y calidad de trabajo serán determinantes para el éxito del propósito planteado.

2.1. Redes de Políticas Públicas

El gran desafío para la implementación de políticas y programas públicos, y también para sus hacedores y diseñadores, es la metodología de despliegue; es decir, cómo se concreta en lo práctico un diseño que ha sido concebido para proponer soluciones a problemas ciudadanos y políticos complejos.

El PTC surge para resolver un problema cuya consecuencia mayor es dejar sin atención de educación inicial pública más de 37 mil niños y niñas vulnerables ubicados en todo el territorio nacional.

Para cumplir este cometido se requiere de un gran equipo capacitado para cumplir y desarrollar las tareas que el programa requiere. En este punto aparecen las redes de políticas públicas, conformadas por diversos actores ubicados en distintas capas administrativas del Estado. La red se instala, en este caso, como una gran oportunidad para implementar el PTC.

El concepto **redes de política** se entiende como “un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados, que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto de una política” (Chaqués, 2004, p. 36). Esta estructura se explica por la dependencia que el Estado genera hacia los grupos sociales relacionados con la política, dado que su colaboración es relevante para el diseño e implementación. Por lo tanto, el enfoque de redes en políticas públicas, “hace referencia a un marco institucional específico en el que interactúan diferentes organizaciones públicas y privadas con el fin de gestionar problemas sociales” (Chaqués, 2004, p. 53). Lo anterior se justifica porque la gestión de políticas en

el contexto de las democracias avanzadas requiere de los grupos sociales (más allá de los funcionarios) para cumplir con los propósitos planteados (Offe, 1988 en Chaqués, 2004, p. 55).

Según Marin y Mayntz (1991 en Chaqués 2004) las redes permiten la coordinación más allá de la capacidad de las burocracias. Según (Chaqués, 2004) con el uso del análisis de redes se evidencia que las intervenciones del Estado deben ser capaces de adaptarse a los cambios. Entonces se puede entender que el reconocimiento de los diferentes actores que intervienen es una “necesidad funcional a las relaciones Estado – sociedad (Chaqués, 2004, p. 38). Asimismo, en el análisis de “políticas públicas aparecen otros enfoques (pluralismo y neocorporativismo) que enfatizan la necesidad de cooperación e intercambio” (Chaqués, 2004, p. 38). El aporte diferenciado de la teoría de redes al análisis de políticas públicas proviene del reconocimiento de la diversidad de estas formas de cooperación e intercambio donde no hay una sola forma de entender estas interacciones.

Desde el punto de vista de la implementación de políticas, el enfoque de redes permite visualizar una nueva forma de ver la acción del Estado, donde las redes son una forma de coordinación que permite superar problemas de falta de flexibilidad y poca adaptación en la gestión (Marin y Mayntz, 1991 en Chaqués, 2004, p. 38). Se establece entonces una relación entre el estado y la sociedad para la implementación de políticas donde lo relevante es reconocer la diversidad en las maneras de cooperar que son diferentes en cada política pública (Chaqués, 2004).

2.2. Redes como materialización de la gobernanza

Según Ruano (2002), las redes pueden ser entendidas como parte de la evolución de la acción pública y como materialización de la gobernanza. Para el autor, la gobernanza se configura “como una forma de gobierno (...) en que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada; sino por la adopción de formas de coordinación que aborda distintos niveles e involucra diversos actores (Ruano, 2002, p. 2). Dada esta definición de gobernanza y los desafíos que incluye, Ruano (2002) plantea que la teoría de redes es una respuesta a estos desafíos.

La noción de red constituye una respuesta parcial a estas cuestiones, dado que propone un esquema de interpretación de las relaciones Estado-Sociedad que subraya el carácter horizontal y no

jerárquico de estas relaciones, el carácter relativamente informal de los intercambios entre los actores de la red, la inexistencia de una organización cerrada que autorice los intercambios con la periferia y la combinación de recursos técnicos (vinculados a la experiencia de los actores) y recursos políticos (relacionados con la posición de los actores en el sistema político (Ruano, 2002, p. 6). Otras características de la teoría de redes que resalta Ruano (2002) y que la configuran como materialización de la gobernanza tienen relación con cómo las redes son una solución para los problemas de coordinación y resolución de problemas en la implementación de políticas públicas.

2.3. El Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman

Una herramienta muy útil en la implementación de políticas y programas públicos es el modelo de Kooiman. La gobernanza o gobernanza socio política se define como los patrones de interacción que surgen de los actores sociales, políticos y administrativos (Kooiman, 1993). A esa perspectiva se agrega que la gobernanza, en las sociedades modernas, es una mezcla de esfuerzos desarrollados por actores sociopolíticos de carácter público o privado. Estos esfuerzos se enarbolan como las respuestas a los persistentes cambios en las demandas de una sociedad cada vez más diversa, dinámica y compleja. Este modelo de gobernanza surge del reconocimiento que no es solo el Estado el que aborda las problemáticas públicas y que éste no tiene la capacidad de resolver dichas problemáticas sin la interacción de los actores privados. En ese sentido, se genera la necesidad de crear estructuras y procesos que estimulen la comunicación entre los actores (públicos y privados) involucrados y la creación de responsabilidades comunes y separadas entre ellos (Kooiman, 2003).

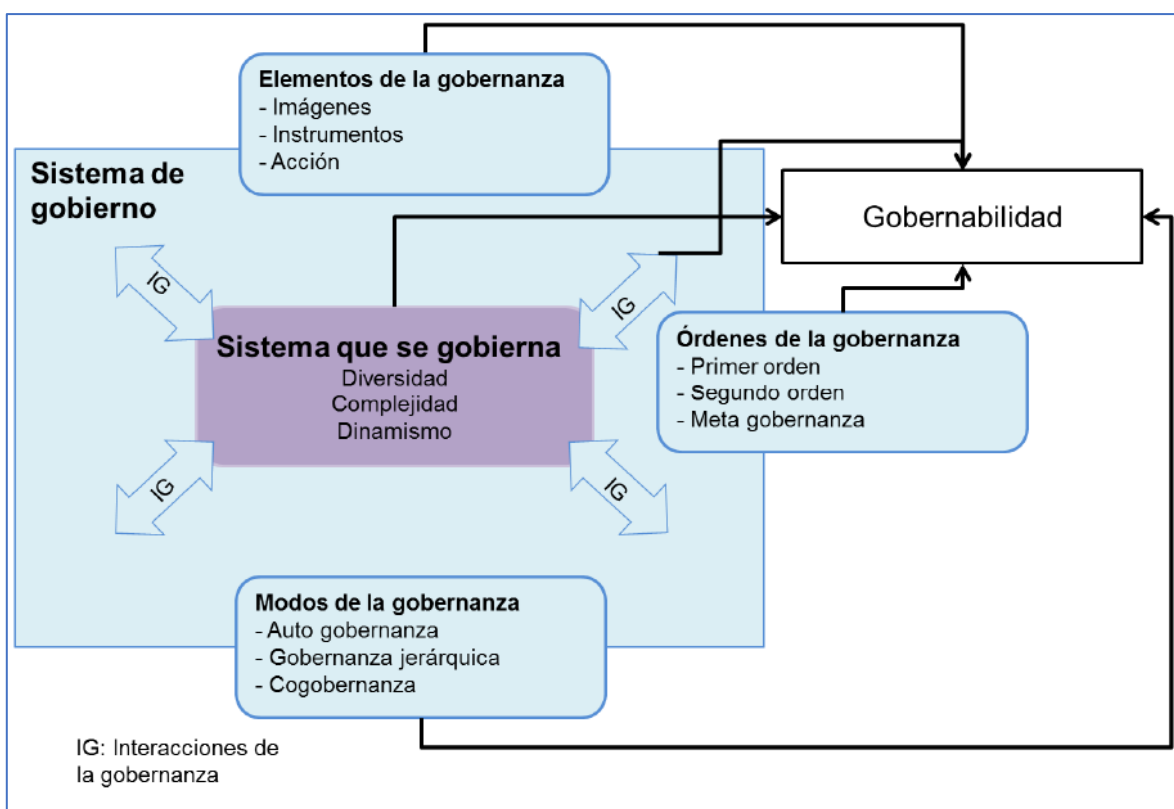
En este mismo modelo, Kooiman (2003) define al gobierno o a la acción de gobernar como todas las interacciones en las que los actores públicos y privados participan con el objetivo de resolver problemas públicos. El contexto de las interacciones son las instituciones. Entonces, este modelo asume que muchos actores en sus diferentes niveles de acción están involucrados en la gobernanza (Kooiman, et al., 2008)

La implementación del Programa de Transferencia de Capital se enmarca en esta teoría, dado que requiere de la interacción de varios actores que operan en distintas dimensiones. Desde la institución que maneja el programa, a través de su coordinador nacional, y los coordinadores de área, hasta llegar al ámbito privado, quienes ejecutarán las obras cuyo resultado se verá reflejado

en la obtención de las certificaciones de las unidades educativas. Además, en esta red participan los niveles regionales y comunales.

El modelo de gobernanza de Kooiman toma elementos de la teoría de redes que pueden ser aplicados al análisis de la implementación de políticas públicas. Este modelo está constituido por el sistema que se gobierna, el sistema de gobierno y las interacciones de la gobernanza. Todos estos elementos constitutivos aportan e influyen a la gobernabilidad del sistema.

Modelo de Gobernanza interactiva de Kooiman



2.3.1. Interacciones de la Gobernanza

El modelo de gobernanza de Kooiman (2003) asigna un valor relevante a las interacciones, dado que la gobernanza, o gobernanza socio-política, gira en torno a las interacciones que son la forma de enfrentar la diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades modernas. En este modelo, las

interacciones entre el sistema de gobierno y el sistema que se gobierna son el elemento básico de la gobernanza.

Las interacciones son relaciones multilaterales entre los actores (sociales y políticos) y las entidades (organizaciones e instituciones). Las acciones de gobierno son complejas, hay capas de procesos de interacción que son representados por una variedad de actores impredecibles, con intereses y ambiciones que discrepan. En el desarrollo de las interacciones ocurren fricciones, conflictos y tensiones que se manifiestan de manera latente. Desde el punto de vista de la gobernanza, las interacciones se entienden como interdependencia, dado que ningún actor puede abordar por sí solo las problemáticas públicas.

Según Kooiman (2003), las interacciones tienen dos niveles de análisis; uno intencional, y uno estructural. Hacer esta distinción de niveles ayuda a comprender que las acciones de gobierno y la estructura de la gobernanza no pueden ser entendidas por separado.

En el nivel intencional de las interacciones, los actores; individuales o corporativos, y las situaciones en las que interactúan, son la unidad básica de análisis. Estos acontecimientos pueden generar, definir y determinar el curso de una interacción, y los actores también pueden controlar algunas variaciones de las acciones que realizan en la interacción. De este modo, la intención de los actores se entiende como metas, intereses y propósitos individuales, lo que en política se conoce como “agenda propia”; situación que puede generar consecuencias en el gobierno por las tensiones y fricciones que existen entre los roles de los actores involucrados (Kooiman, 2003).

El nivel estructural de las interacciones está determinado por el contexto material, social y cultural en el que se desarrollan las interacciones del nivel intencional. Este nivel estructural o elementos de las interacciones son los patrones estables, de larga duración que permiten que las interacciones no se terminen. Son las circunstancias que limitan, amplían y condicionan el nivel intencional como las instituciones; los constructos sociales, patrones de comunicación, posibilidades tecnológicas y materiales, y la distribución del poder en la sociedad (Kooiman, 2003).

2.3.2. La Acción y la Coordinación

Según Kooiman (2003) la acción es el tercer elemento del gobierno que ocurre en el nivel intencional de las interacciones y permite que la aplicación de los instrumentos funcione. En una sociedad diversa, dinámica y compleja la acción y la reacción en el gobierno es un proceso recurrente donde

los actores que interactúan optarán por estrategias de acción individual en asuntos dinámicos; estrategia de acción colectiva en temas diversos de gobierno y estrategias mixtas en asuntos de gobierno complejos. Kooiman (2003) presenta un ejemplo de cómo se materializa la gobernanza a través de la coordinación que es un mecanismo utilizado dentro de las organizaciones y entre organizaciones. La coordinación es muy útil para enfrentar los asuntos complejos con los que trabajan las organizaciones. El uso de la coordinación en las acciones de gobierno es que, si bien es cierto, existe una división de funciones entre los actores, estos dependen el uno del otro y por eso es necesario coordinarse. Dado que la coordinación proviene de esta interdependencia entre los actores, la forma de coordinarse también debiera estar asociada a esta dependencia, Simon (en Kooiman 2003) propone que a una alta interdependencia debe haber alta coordinación, como establecer parámetros; y baja interdependencia deben contar con una débil coordinación, como intercambios de información y consulta.

Kooiman (2003) señala que una insuficiente coordinación de las interacciones de gobierno genera resultados subóptimos, ineficientes y costosos. La coordinación puede significar pérdida de autonomía e incerteza para los actores participantes dado que no se puede saber quién va a perder o ganar con las actividades de coordinación.

2.3.4. Modos de gobernanza

a. Auto gobernanza

Para Kooiman (2003) la autogobernanza es la capacidad de las entidades sociales a gobernarse a sí mismas de manera autónoma. Como se dijo anteriormente, está vinculada a la interferencia como tipo de interacción predominante en la sociedad, se encuentra en menor medida en el mercado y en el Estado. El componente intencional de la autogobernanza es que quienes participan de estas interacciones informales pueden comenzar a generar arreglos de gobierno como acuerdos informales o códigos de conducta. Estos arreglos son voluntarios entre los actores involucrados y desde el punto de vista estructural es el núcleo de la autogobernanza.

En el mundo de la sociedad civil sus organizaciones aprenden a gobernarse a sí mismas, donde generan patrones de interacción que pueden llegar a institucionalizarse. Estas capacidades que se generan en la autogobernanza pueden ser utilizados para los propósitos de gobernar especialmente

si se reconocen las interferencias como interacciones. En estas interacciones las actividades intencionales de los actores están presentes, estas actividades pueden promover o dificultar la capacidad de los sistemas sociales a autogobernarse. Dado lo anterior, se desprende que la autogobernanza de los subsistemas sociales es un prerequisite para la efectiva gobernanza sociopolítica.

b. Cogobernanza

Según Kooiman (2003) la cogobernanza significa utilizar formas organizadas de interacciones para los propósitos de gobierno. En el gobierno socio político son formas de gobierno horizontal: los actores se comunican, colaboran o cooperan sin un agente del gobierno central o dominante, esto se relaciona con la reciprocidad. La Cogobernanza puede tomar diferentes formas como las alianzas público-privadas, la administración compartida de recursos naturales y las redes. La relevancia de la cogobernanza proviene a la interdependencia de la sociedad moderna

c. Gobernanza Jerárquica

Kooiman (2003) señala que la gobernanza jerárquica es la que proviene de la burocracia racional planteada por Weber, donde esta es un aspecto estructural en las interacciones. Esta forma de interacciones sociales son las más verticales y se caracterizan por el enfoque de arriba hacia abajo. En la gobernanza jerárquica predominan las interacciones del tipo intervenciones tales como la dirección y el control.

3. Descripción Programa Transferencia de Capital, Subtítulo 33. 2020 – 2022

La Junta Nacional de Jardines infantiles administra más de 6 mil unidades educativas, el 28% de ellos corresponde a Jardines Infantiles Vía Transferencia de Fondos (VTF).

Al término del año 2018 había más de 1730 Jardines Infantiles VTF que no contaban con la certificación de funcionamiento, el Reconocimiento Oficial, certificado que garantiza que un establecimiento educativo cumple con los requisitos normativos en los ámbitos jurídico, técnico pedagógico e infraestructura.

De acuerdo con la ley SAC, las unidades educativas que no cuenten con reconocimiento oficial del estado a diciembre de 2022 deben ser cerradas. De tal modo que los VTF corrían el gran riesgo de cesar su funcionamiento, con la drástica consecuencia de dejar sin atención educativa inicial ni alimentación a más de 37 mil niños y niñas de los sectores más vulnerables del país.

De este modo, la Subsecretaría de Educación Parvularia, ente rector de la educación inicial en Chile, entrega a la Junji el desafío de implementar y desplegar el Programa de Transferencia de Capital, Subtítulo 33, cuyo objetivo es apoyar a los VTF que no tienen certificación.

El apoyo se entrega a través de un Convenio de Transferencia de Capital y se centra exclusivamente en el mejoramiento de la infraestructura de los jardines, este ámbito es el que impide la obtención de la certificación, dado que obtenía el informe desfavorable de infraestructura que entrega la Secretaría Regional Ministerial de Educación, institución que dentro de sus funciones tiene la entrega del Reconocimiento Oficial del Estado.

Para comenzar el apoyo y dar pie inicial al PTC, en 2020 se dispone de un importante presupuesto de 33MM de pesos para enfrentar este desafío. Luego, como consecuencia de la pandemia COVID 19, todos los servicios del Estado sufren un recorte importante. El Programa de Transferencia de Capital disminuye su presupuesto en 33%, y queda un fondo disponible de 22MM para enfrentar el año 2020.

En el período 2020 se logró la firma de convenio de transferencia de capital con 464 jardines infantiles VTF.

4. Jardines Infantiles Vía Transferencia de Fondos, VTF

Los Jardines Infantiles Vía Transferencia de Fondos, VTF, son unidades educativas que dependen de organismos públicos y privados sin fines de lucro, que reciben recursos de JUNJI para su funcionamiento. Se rigen por un marco regulador que define criterios generales de funcionamiento curricular y de gestión administrativa y control de recursos.

Los establecimientos VTF son un modelo de gestión que surge a fines de los 90, cuando de manera experimental se inicia el traspaso de fondos desde JUNJI hacia terceros para la atención educativa en jardines infantiles. En el año 2001 cobra mayor relevancia, porque la estrategia definida por el Gobierno del momento consistía en ampliar la cobertura de la educación parvularia en 120 mil nuevos cupos al año 2006. Para el año 2005, los VTF se habían convertido en una opción real y concreta de ampliación de cobertura funcionando como un “Programa de Convenios con Municipalidades y otras instituciones de educación inicial. De esta manera, se instaló el sistema de transferencias de fondos, requiriendo la conformación de las unidades de control a salas cunas y jardines infantiles de terceros en la institución.

De acuerdo a la declaración de JUNJI, un jardín infantil debe contar con una infraestructura acorde a la normativa vigente, con personal profesional técnico, con un proyecto educativo de acuerdo a los lineamientos de las bases curriculares de la educación parvularia y al referente curricular institucional. Además, debe proporcionar atención integral y gratuita.

En cuanto a la definición estratégica, la JUNJI declara que la educación parvularia de calidad se entiende como un proceso educativo permanente y sistemático que implica el desarrollo de prácticas pedagógicas que promueven el aprendizaje significativo y recogen la experiencia acumulada de niñas y niños, considerando el juego, la exploración y el despliegue creativo como principal fuente de desarrollo y aprendizaje. Contempla un currículum que contiene los aprendizajes acumulados en el plano de la didáctica para el desarrollo de las funciones cognitivas, integra la dimensión socioemocional, la formación ciudadana y el desarrollo de habilidades para la vida, como elementos centrales del proceso educativo de los niños y niñas. También promueve la participación de la familia y la comunidad, promoviendo una educación inicial situada en los distintos contextos y territorios a los que pertenecen los niños y niñas.

Los establecimientos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles se localizan mayoritariamente en zonas urbanas densamente pobladas y semiurbanas, cuya población es de escasos recursos o se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Dada la misión de la JUNJI, es que cobra mayor relevancia el cuidado de los espacios educativos y la certificación de estos de acuerdo a la normativa. El Programa de Transferencia de Capital se instala para subsanar y resolver este ítem crítico que pone en riesgo la continuidad de la atención educativa de niñas y niños cuya única opción es el jardín VTF que funciona en sus barrios.

5. Objetivos del Programa de Transferencia de Capital

El objetivo del Programa de Transferencias de Capital es apoyar a las entidades sostenedora de jardines infantiles VTF a obtener el Reconocimiento Oficial del Estado antes de que se cumpla el plazo fatal que pone término a su funcionamiento en caso de no contar con la certificación.

Este apoyo se concreta mediante el financiamiento de proyectos de arquitectura, cuyo propósito es mejorar la infraestructura de los jardines infantiles VTF. El financiamiento se entrega mediante Convenios de Transferencia Capital que se establecen entre las Direcciones Regionales de la JUNJI y las entidades sostenedoras. Estas últimas, una vez firmado el convenio, deberán elaborar las bases de licitación, de acuerdo con el proyecto que estén desarrollando, para luego subirlas al portal de mercado público. Una vez adjudicadas, comienza la ejecución de obras.

Los proyectos de arquitectura se enmarcan en las siguientes tipologías: reposición, normalización, conservación, mantención, adecuación, demolición de infraestructura existente, habilitación y reparación de espacios educativos de educación parvularia.

Las entidades habilitadas para recibir transferencias de fondos son: Municipalidades, Corporaciones Municipales, Servicios Locales de Educación, Universidades y Entidades privadas sin fines de lucro.

6. Tipologías de Proyectos para la Transferencia de Capital

Respecto a las tipologías de intervención en infraestructura que pueden ser financiados por el Programa de Transferencia de Capital, se establece que éstas deben tener relación directa con las necesidades del establecimiento para cumplir con las exigencias normativas que requiere la certificación. Las tipologías son las siguientes:

6.1. Reposición

Corresponde aplicar a aquellos establecimientos cuya infraestructura ha cumplido su vida útil y se encuentra condiciones desfavorables, o bien, no cumplen con la normativa vigente (Decreto 548), y requieren sustitución parcial o total, con o sin cambio de capacidad (matrícula), para asegurar condiciones mínimas de atención a la comunidad educativa. Por su envergadura, requieren del desarrollo y ejecución de proyectos de arquitectura, estructura, instalaciones y sustentabilidad junto a la obtención de certificaciones vigentes.

6.2. Normalización

Corresponde a aquellas intervenciones cuyo costo total sea mayor al 30% del costo del activo, considerando todas las intervenciones realizadas los últimos 5 años.

Tiene por objeto mejorar la infraestructura existente, construir recintos para cumplir con el programa mínimo de recintos, incorporar aspectos requeridos para cumplir condiciones de igualdad de oportunidades e inclusión social (Ley 20.422) y todas aquellas exigencias establecidas en la normativa local y aquella aplicable a la infraestructura de locales escolares, que permitan mantener u obtener las certificaciones vigentes.

6.3. Conservación

Conforme al Oficio Circular 33 del Ministerio de Hacienda “Se entenderá por Conservación, las reparaciones que correspondan a intervenciones en cualquier infraestructura pública cuyo costo total sea menor o igual al 30% del costo total de reponer el activo, considerando todas las intervenciones de proyectos de Conservación, realizadas los últimos 5 años. El objetivo de la conservación es mejorar la infraestructura existente, construir recintos para cumplir con el programa mínimo de recintos al alero de una obra menor definida por la OGUC, incorporar aspectos sobre igualdad de oportunidades e inclusión social (Ley 20.422) y todas aquellas exigencias establecidas en la normativa local y aquella aplicable a la infraestructura de locales escolares, que permitan mantener u obtener las certificaciones vigentes.

6.4. Mantención

Conforme al artículo 1.1.2. de la OGUC, las obras de mantención corresponden a “aquellas obras destinadas a conservar la calidad de las terminaciones y de las instalaciones de edificios existentes, tales como el cambio de hojas de puertas y ventanas, los arreglos de pavimentos, cielos, cubiertas, canales de aguas lluvias, pinturas, papeles y la instalación de cañerías o canalizaciones de aguas, desagües, alumbrado y calefacción”. Comprende los gastos por los servicios adquiridos, para el mantenimiento y reparación de instalaciones como las eléctricas, ascensores, elevadores, agua, caldera, aire acondicionado.

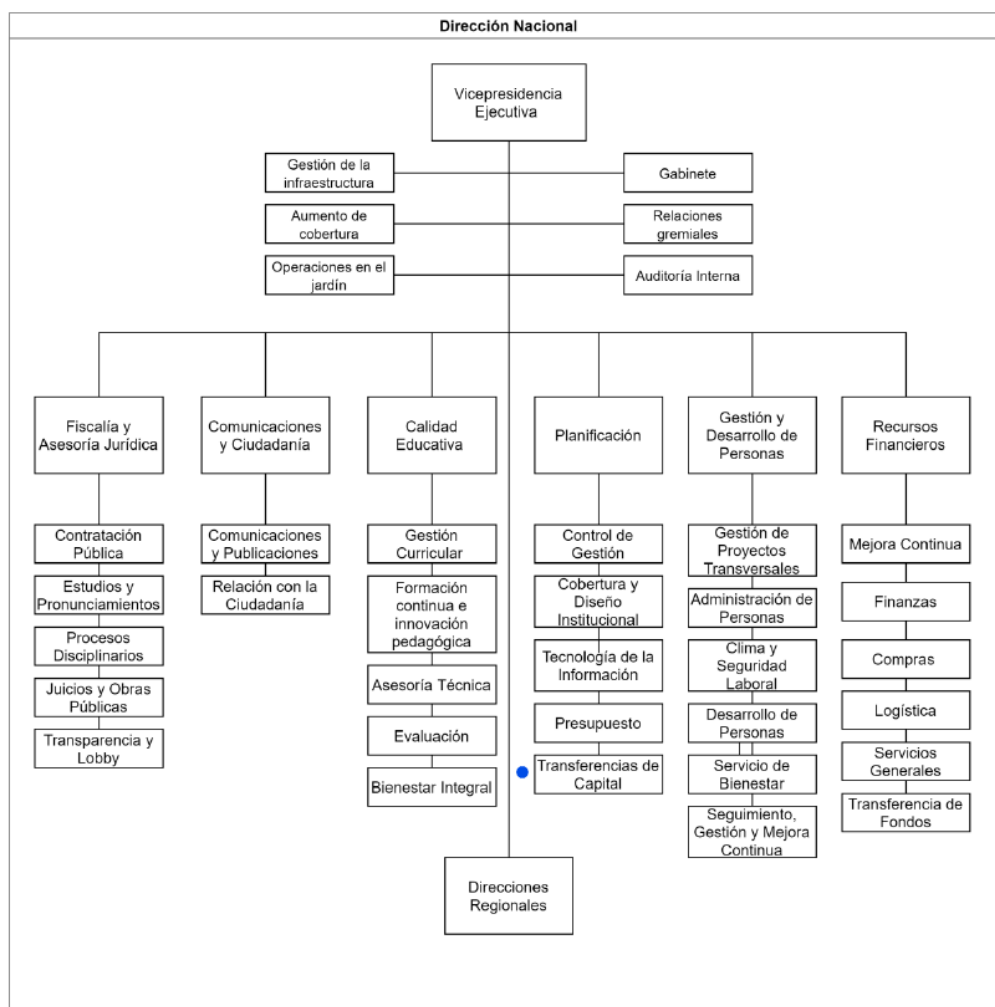
7. Implementación y Despliegue del Programa Transferencia de Capital

El programa de Transferencia de Capital se incorpora como una sección en la Dirección de Planificación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles. A su vez, el departamento de Planificación es una de las seis direcciones que se ubican por debajo de la Vicepresidencia en el organigrama de

la JUNJI. Tal como lo muestra el cuadro de más abajo, Fiscalía, Comunicación, Calidad Educativa y Planificación son algunas de las Direcciones en el organigrama de la JUNJI.

En términos regionales, el organigrama se repite, con la salvedad de que en el territorio las contrapartes de las Direcciones se instalan como “Subdirecciones”. En el cuadro se puede observar el organigrama y también el lugar donde se ubica la sección de Transferencia de Capital, destacado con un punto azul.

Tabla 1. Organigrama Junta Nacional de Jardines Infantiles, Dirección Nacional

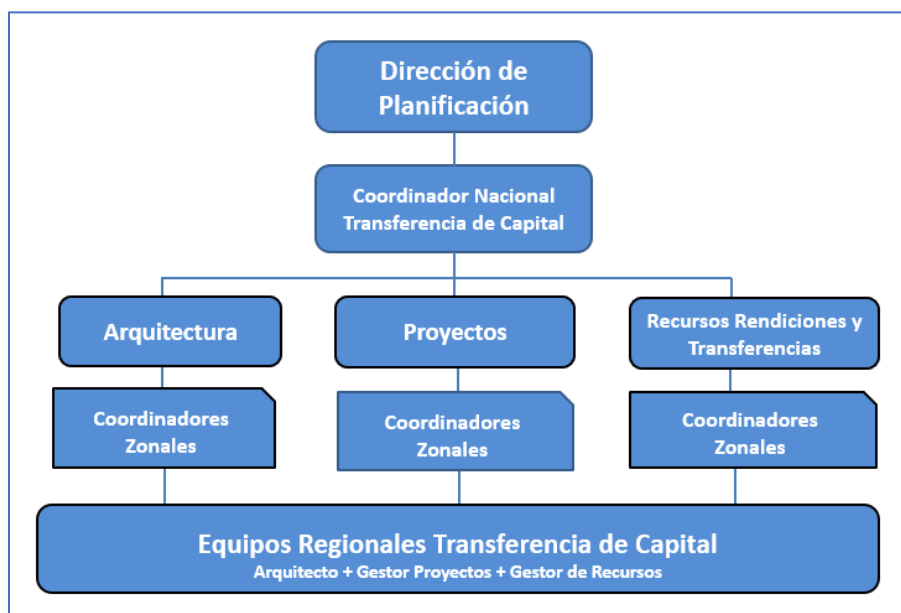


Por otro lado, el programa de Transferencia de Capital se conforma por un coordinador nacional; y, bajo él, tres áreas que se despliegan en consecuencia con la naturaleza del programa; área de Arquitectura; de Proyectos y de Recursos.

Cada una de estas cuenta con un coordinador nacional que lidera un equipo de subcoordinadores macrozonales que, a su vez, apoyan el desarrollo de los proyectos en las zonas geográficas que se les asigna. De esta forma se aborda el territorio nacional. El equipo completo del programa está conformado por 76 profesionales a nivel nacional.

El organigrama del equipo del Programa de Transferencia de Capital se puede observar en el siguiente cuadro.

Tabla 2. Organigrama Programa Transferencia de Capital



En el ámbito regional, los equipos del S. 33 son liderados por el gestor de proyectos, y cuenta con el apoyo del gestor de recursos y un equipo de arquitectos, cuyo número depende del tamaño de la región y del universo de jardines infantiles VTF por abordar. Regiones como Atacama, Tarapacá o Ñuble cuentan con un arquitecto en su equipo. Por otro lado, las regiones más grandes como Biobío, Araucanía, Los Lagos, Maule y Coquimbo tienen entre 2 y 3 arquitectos en sus equipos. La Región Metropolitana tiene el equipo más numeroso del país, con un gestor de proyectos, un gestor de recursos, un abogado y cuatro arquitectos; esto se explica porque la cantidad de jardines infantiles en la región representan el 25% del universo total del país, más de 400 jardines VTF.

8. Flujograma Programa de Transferencia de Capital

Como se anticipó en la introducción, el Programa de Transferencia de Capital parte con la iniciativa de la Subsecretaría de Educación Parvularia, que disponibiliza una pauta de autodiagnóstico a todos los jardines infantiles catastrados que no contaban con Reconocimiento Oficial del Estado. Este documento marca el inicio del proceso. Aquellos establecimientos que realizaron el trabajo de autodiagnóstico y enviaron su pauta a la Subsecretaría, quedan en la condición de admisibles para ser visitados por la JUNJI, de este modo, comienza el contacto con el establecimiento educativo. Los equipos instalados en cada dirección regional de la Junji se encargan de contactar a los jardines infantiles vía transferencia de fondos que están en el listado de establecimientos sin reconocimiento oficial. Una vez que se establece el contacto, y el sostenedor declara su interés por participar en el programa y recibir los recursos que este ofrece, comienza el trabajo. Es importante destacar que el sostenedor debe evaluar su participación, dado que, si bien, el programa entrega recursos, la entidad debe aportar con servicios profesionales específicos y una buena cantidad de horas hombre para desarrollar el proyecto de arquitectura en conjunto con el equipo de arquitectos de la JUNJI.

El proceso de desarrollo de proyectos de transferencia de capital tiene las siguientes etapas:

8.2. Visita presencial de inspección al Jardín Infantil.

Esta visita es el punto de inicio del proyecto y tiene por objeto evaluar el nivel de intervención que se debe hacer en el establecimiento para que cumpla con la normativa vigente que exige la obtención del reconocimiento oficial en el ámbito de arquitectura.

La inspección es realizada por un arquitecto del equipo Junji, junto a un profesional de la entidad, que, idealmente debe ser arquitecto. En la práctica, y dada las condiciones de las entidades, en ocasiones esta visita es realizada por profesionales de otras áreas. Luego, comienza la gestión de proyecto arquitectónico, un trabajo en conjunto entre Junji y la entidad en cuestión.

8.3. Firma de convenio.

Tan pronto el proyecto de arquitectura que se ha desarrollado entre la entidad y la Junji esté concluido, se prepara el convenio con todos los ajustes que sea necesario. Modificación o inclusión de cláusulas, según corresponda. El equipo de comunicaciones de las direcciones regionales de la Junji prepara un hito de prensa y se ejecuta la firma de convenio que marca el término de una primera etapa y el comienzo de la segunda en el desarrollo del proyecto de transferencia de capital.

8.4. Licitación y comienzo de obra.

Luego que se ha firmado el convenio entre Junji y la entidad sostenedora de un jardín infantil, comienza la segunda etapa que está marcada por la elaboración de las bases de licitación para ser publicadas lo antes posible en el portal de mercado público. Este punto es de importancia capital, dado que no se debe perder de vista el tiempo que toma la tarea, y los días que, por ley, la publicación debe estar activa en el portal. En caso de ser una entidad de derecho privado, según indica la ley de compras, tiene la posibilidad de hacer contratos directos a proveedores.

Cuando la licitación se ha adjudicado, se inician las obras con el hito de la “firma de contrato de obra”, que a su vez habilita el primer pago del 50% del total del presupuesto para el proveedor. Las obras, dependiendo de la tipología del convenio, pueden extenderse hasta 12 o más meses, por ejemplo, en caso de que sea una reposición.

8.5. Financiamiento del proyecto

El proceso de transferencia de fondos de capital hacia las entidades sostenedoras es uno de los hitos más relevantes del proceso, y al mismo tiempo, el más complejo en su aplicación. Este ocurre cuando el proyecto de arquitectura es aprobado definitivamente por las direcciones nacional y regional de la JUNJI. Luego se debe realizar la total tramitación del acto administrativo que autoriza el convenio de transferencia de capital. En este punto, la Entidad, a través de sus procedimientos y

de acuerdo con la normativa vigente, inicia el proceso de contratación de las obras, considerando especialmente para ello los plazos y requisitos establecidos en el convenio firmado con la JUNJI.

Para obtener la primera transferencia de capital, la Entidad deberá adjuntar una serie de documentos, entre los que se encuentran el Contrato de Ejecución de Obras (Original o copia autorizada ante notario) suscrito entre la Entidad y el contratista, legalizado ante notario; la copia de contrato de Inspector Técnico de Obras; y, por otro lado, si el terreno es de propiedad de un privado: Copia de la escritura pública de prohibición de enajenar y de la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces respectivo de la Prohibición de enajenar, gravar y ejecutar actos y celebrar contratos sobre el bien raíz en el que se ejecutará el proyecto y/o de la hipoteca extendida a favor de JUNJI según corresponda, solo en el caso que el dueño del terreno sea una Entidad privada

Cuando todos los antecedentes han sido visados por parte de él Subdirector de Planificación Regional, el Director Regional, procederá a aprobar la primera transferencia de recursos.

8.6. Entrega de obra.

Cuando la ejecución de obra que realizan las empresas constructoras ha terminado, se levanta un acta de entrega que se denomina “certificado de recepción definitiva” que genera la Dirección de Obras Municipales. Este documento marca el término del proceso que se celebra con un hito de prensa.

8.7. Reconocimiento oficial.

Cuando la obra ha sido completamente recepcionada por la DOM, la entidad está en condiciones de presentar la documentación completa de infraestructura del jardín infantil a la Secretaría Regional Ministerial de Educación, SEREMI respectiva, que tiene un plazo de 90 días para emitir informe favorable o desfavorable de reconocimiento oficial, según sea el caso.

El Reconocimiento Oficial del Estado (decreto 315 del Ministerio de Educación, 2011) es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad confiere a un establecimiento educacional, en este

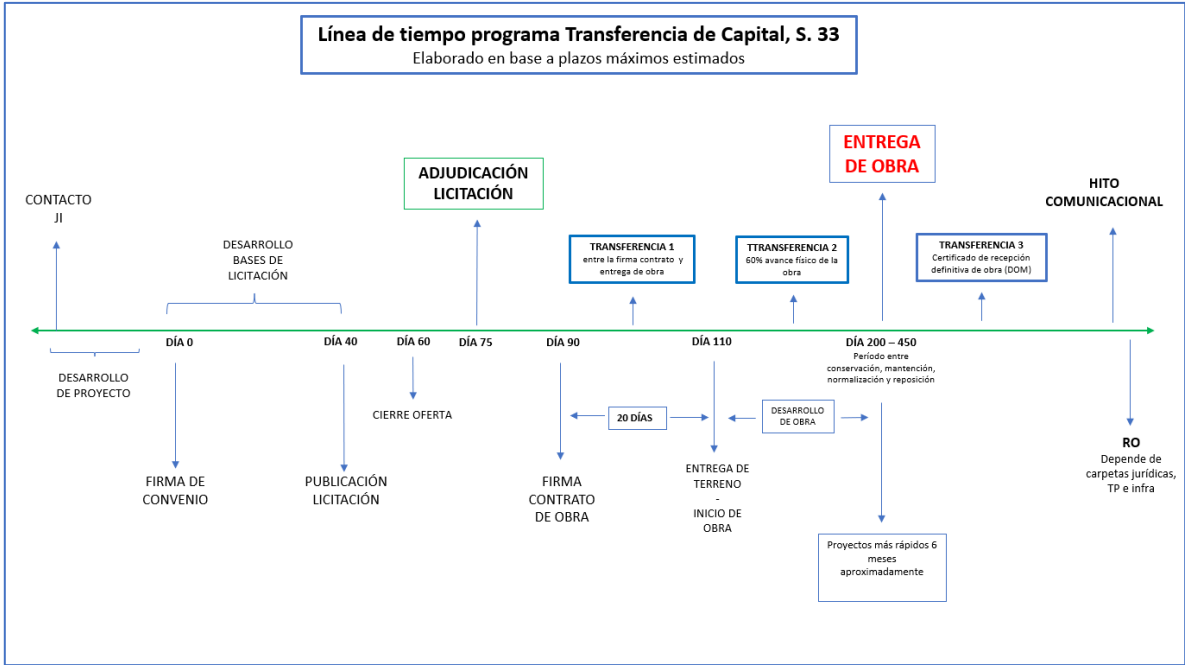
caso, de educación parvularia que recibe aportes regulares del estado para su funcionamiento y operación, la facultad de certificar de manera válida y autónoma, la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular, y de ejercer los demás derechos que confiere la ley. Previo cumplimiento de las exigencias normativas necesarias para ello, en uno o más niveles de educación parvularia.

El Reconocimiento Oficial del Estado es de carácter obligatorio para todos aquellos establecimientos de educación parvularia que reciben aportes regulares del estado para su funcionamiento. Los establecimientos de educación parvularia que no reciben aportes regulares del Estado también pueden optar por el reconocimiento oficial, no obstante, es facultativo para ellos optar por la certificación denominada “Autorización de Funcionamiento”.

En el ámbito educacional se entiende por establecimientos que reciben aportes regulares del estado para su operación y funcionamiento, a todos aquellos que reciben financiamiento regular y específico proporcionado por el Estado a los sostenedores de estos para el ejercicio de su función, independiente de la regulación que se aplique a cada caso; es decir, si es por vía subvención regulada en DFL 2 de 1998, o por la Ley de Presupuesto como ocurre con la Junji y Fundación Integra.

A continuación se presenta un cuadro con la línea de tiempo que refleja las etapas del proceso del programa de transferencia de capital.

Cuadro: Línea de Tiempo



9. Análisis de instrumentos de implementación del Programa

Al término del año 2019, la Subsecretaría de Educación Parvularia entrega a la Junta Nacional de Jardines Infantiles el desafío de normalizar todos los establecimientos Vía transferencia de fondos que no cuentan con Reconocimiento oficial. Para esto se debe celebrar un Convenio de Transferencia de Capital entre la JUNJI y las Entidades sostenedoras. En los siguientes puntos se analiza las dos variables críticas del programa: la cantidad de convenios celebrados entre ambas partes, y la ejecución de recursos comprometidos en los convenios.

9.2. Convenios de transferencia de Capital

Desde enero de 2020 comienza el despliegue nacional para implementar y desarrollar el PTC en todas las regiones del país. Este trabajo es apoyado en el territorio por las Direcciones Regionales de la JUNJI. El primer año de implementación se concretan 464 firmas de convenios en las 16 regiones del país.

En el segundo período, que comprende entre enero y noviembre de 2021 se logran 170 firmas de convenios en 13 regiones. En ambos períodos se acumula un total de 634 convenios.

Cabe destacar que el número de firmas por región es proporcional al volumen de VTF que cada una tiene. En este sentido, la Región Metropolitana representa más del 25% del universo de los jardines, y en 2020 logró 97 firmas de convenio, la mayor cifra del país. Luego, regiones como Biobío, Maule y Valparaíso también destacan por el volumen de convenios alcanzados; cifra que también es consecuente con la proporción de VTF en la región.

En el año 2021 se mantiene la tendencia, con la salvedad de que a nivel nacional la firma de convenios ha sido más compleja y el número es inferior al del ciclo anterior en todas las regiones. En 2021 el despliegue del programa se ha visto afectado por el factor electoral. Las elecciones municipales se realizaron en mayo, pero esto significó que los equipos al interior de los municipios estuvieran completamente enfocados en sus campañas. Luego, una vez que la transición se concretó, ocurrió el proceso de instalación de las autoridades nuevas; y en aquellas que tuvieron continuidad, hubo reajustes de programa. El impacto en el avance del desarrollo del PTC fue

importante, dado que la institución Municipios estaba completamente enfocada en su agenda propia.

Es importante enfatizar que en ambos períodos, tanto 2020 como 2021, el desarrollo e implementación del programa ha debido enfrentar enormes dificultades. El año 2020 inició su despliegue cuando las consecuencias del estallido social de octubre de 2019 todavía estaban latentes. Luego de esto, en marzo de 2020 comienza la pandemia, alternando absolutamente todos los aspectos de la vida cotidiana personal y laboral. En Mayo del mismo año se decreta una cuarentena total en la Región Metropolitana, comienza el trabajo a distancia, lo que obligó a los profesionales del equipo del Programa a trabajar desde sus hogares. Por otro lado, el mundo municipal también sufría las consecuencias de la pandemia y como consecuencia fue muy difícil trabajar con ellos dado que también implementaron modalidad de trabajo a online.

En 2021 el panorama no fue distinto. La pandemia no había finalizado, el modo de trabajo a distancia continuaba, pero lo que alteró de mayor manera el desarrollo del Programa fue la fatiga eleccionaria. En mayo de 2021 se realiza la elección municipal; luego, en julio, las primarias presidenciales, en noviembre la primera vuelta, y en diciembre la segunda vuelta.

En la siguiente tabla se puede observar el detalle de firmas de convenio por año y por región.

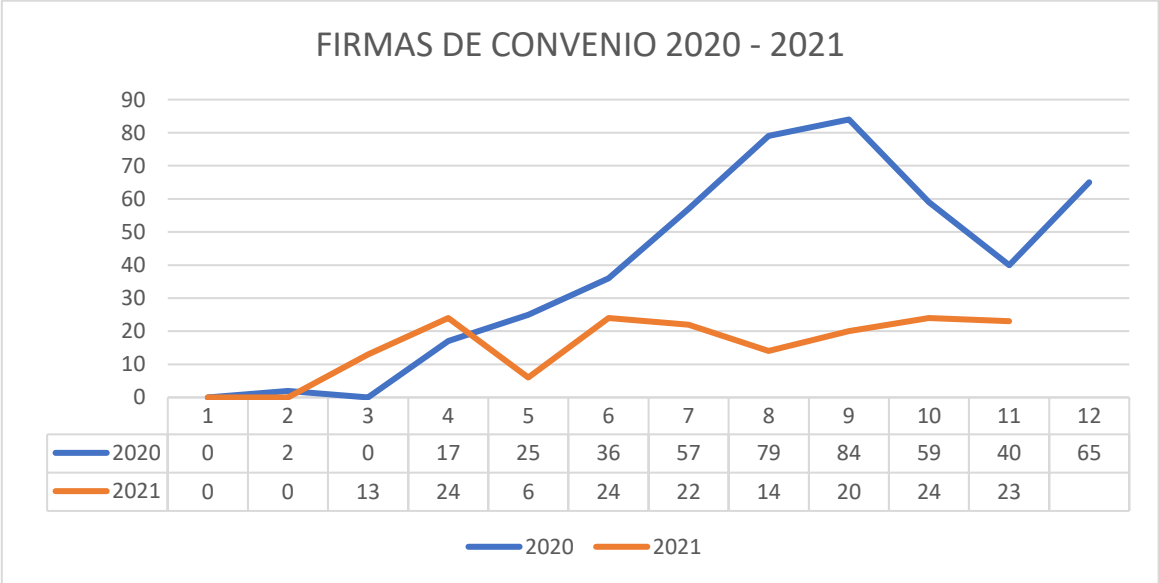
Tabla 1. Comparativo firmas de convenio por año y por región

REGIÓN	CONVENIOS FIRMADOS 2020												TOTAL 2021	CONVENIOS FIRMADOS 2021												TOTAL 2021	TOTAL FINAL
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE			
ARICA Y PARINACOTA								1	1			1												1		1	
TARAPACÁ								1				1				1						1				2	
ANTOFAGASTA								1	2			1					1							1		5	
ATACAMA					1	1	1	1				4														4	
COQUIMBO					2	3	2	7	6	1	2	2			1		1	3	1			1		7		32	
VALPARAÍSO				2	3	7	2	1	8	9	4	14				2	2	1	1	1	1	1	3	12		62	
METROPOLITANA		2		10	7	8	14	15	13	5	6	17			1	2			3	2	3	6	8	25		122	
O'HIGGINS					3	4	3	7	7	4	5	4			3	1		1	2		2	1	1	10		47	
MAULE				1	3	4	9	15	9	5	4	4				2	1	1	1	3	3	4	15		69		
ÑUBLE					1		7	4	4	4	2	4			1		1	2	1	3			9		35		
BIOBÍO				1	2	5	7	13	13	6	3	3			5	1		4	3	2	3	3	4		25		
ARAUCANÍA								8	12	9	7	8				6		11	5	2	6	2	32		76		
LOS RÍOS				1	2	3	7	3	5	5	2	2			2	2		9	2	2	1		18		48		
LOS LAGOS						1	4	2	3	9	4	4				7		2			3	1	13		40		
AYSEN				1	1			1				1											5		5		
MAGALLANES					1			2	1		1							1					1		6		
TOTAL	0	2	0	17	25	36	57	79	84	59	40	65	464	0	0	13	24	6	24	22	14	20	24	23	170	634	

La tabla muestra en detalle cómo se han dado las firmas de convenio mes a mes por región. Lo primero que salta a la vista es la escasez de firmas los primeros meses, en ambos períodos. Esto

obedece a que el arranque del año, tal como se detalla más arriba, fue complejo. El proceso de contratación de los profesionales fue complejo. El ambiente político social estaba completamente revuelto por el estallido social del 18 de octubre de 2019, los tiempos se vieron alterados, dado que el trabajo se desarrolla principalmente con los municipios que por ese entonces estaban principalmente enfocados a prestar apoyo a las comunidades afectadas por las consecuencias del estallido. En tanto, el comienzo de 2021 fue lento porque el Ministerio de Desarrollo Social indicó varias observaciones que debieron ser resueltas. Entre ellas el diseño de una ficha de focalización para el buen uso de los recursos públicos.

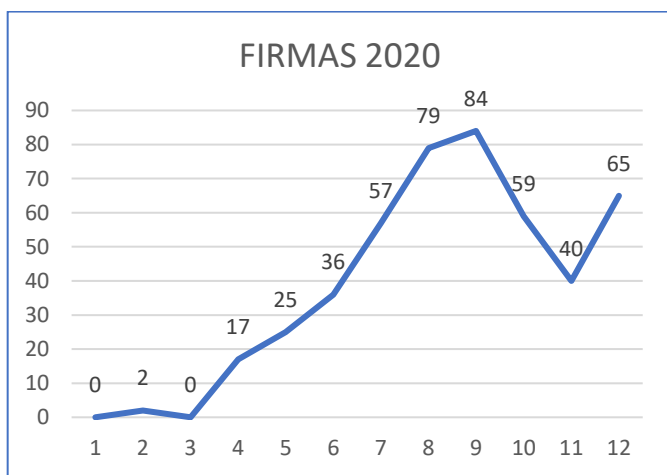
En este mismo ámbito, en el gráfico de más abajo podemos observar los períodos de mayor ocurrencia. Las firmas de convenios partieron lentamente en febrero de 2020 con 2 unidades para luego tomar un mejor ritmo en abril. En tanto, el período 2021 concretó sus primeras firmas en marzo y el número acumulado por mes no ha superado los del período anterior; con excepción de los meses de marzo y abril, con diferencia de 13 y 7 unidades respectivamente, tal como se muestra en el siguiente gráfico comparativo de ambos años.



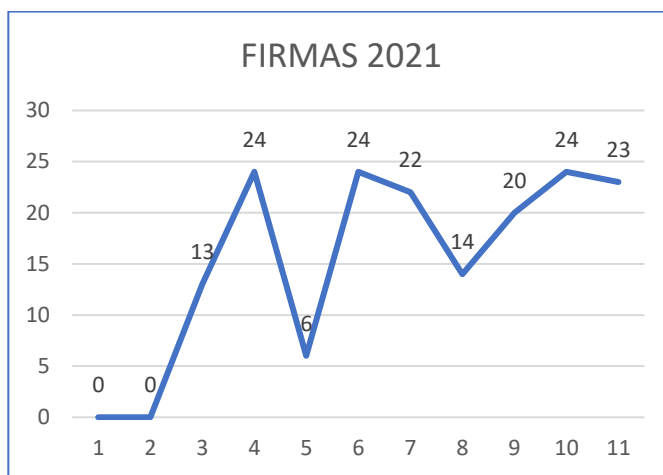
En el siguiente cuadro comparativo por año, podemos observar de mejor manera cómo se ha dado el ritmo de firmas de convenio. El primer año toma una forma parecida a la distribución normal, con un comienzo bajo para luego, cerca del centro del período alcanzar la mayor cantidad de ocurrencia y posterior a este momento caer lentamente hacia el final del período.

En cambio, la línea que se observa en el período 2021 refleja la dificultad para concretar convenios. Este período el universo de Jardines Infantiles ejecutables se ha reducido considerablemente, dado que la mayoría de los que van quedando presentan serios problemas legales de tenencia de los inmuebles, asunto que es una de las condiciones excluyentes para obtener el financiamiento. La solución a estos casos críticos de tenencias toma a lo menos 6 meses, porque en muchos casos se trata de dominios extraviados, o certificados inexistentes.

Gráfico firmas de convenios 2020



Gráficos firmas de convenios 2021



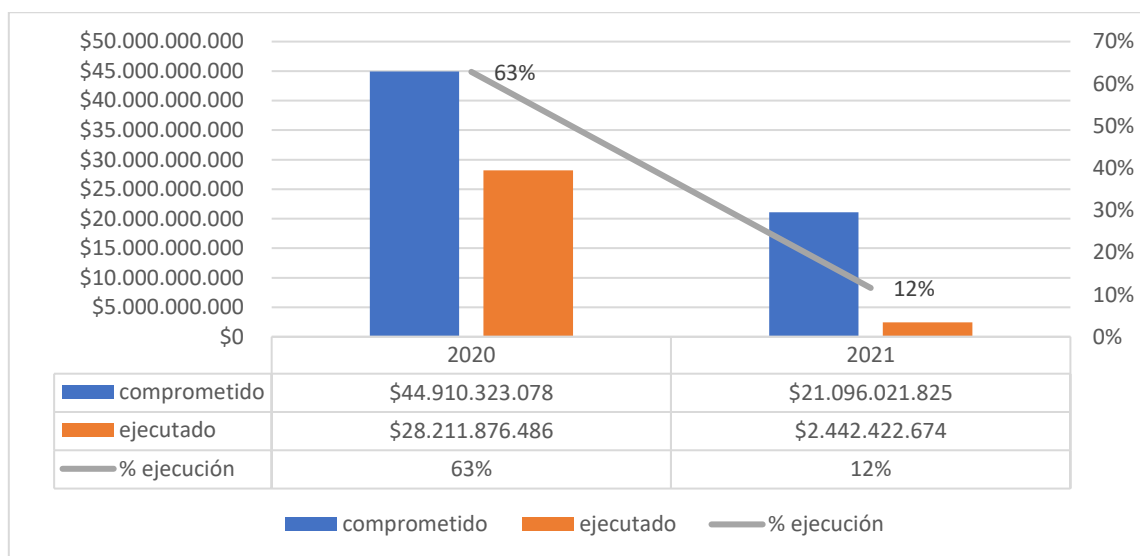
9.3. Presupuesto comprometido

En términos presupuestarios, el PTC ha comprometido presupuestos para la ejecución de obras en ambos períodos. No obstante, la transferencia de estos hacia las entidades sostenedoras no se ha realizado en su totalidad, dada la metodología de liberación de fondos que contempla tres pagos; 50% para la primera cuota; 30%, para la segunda; y 20% para la tercera cuota.

Estas transferencias se concretan con la condición del cumplimiento de una serie de requisitos. Para la primera, por ejemplo, debe presentarse el contrato de obra; para la segunda, la rendición de la primera; y la tercera, la rendición de la segunda.

Estas condiciones significan un abultado trabajo administrativo que deben cumplir las entidades. Especialmente en la relación que generan con las empresas proveedoras de servicios. En este caso, empresas constructoras que ejecutan las obras.

Este trabajo administrativo que, en general, ha tomado más tiempo de lo planificado, dada la interdependencia que existe entre las capas de la red de gobernanza, provoca atrasos en la ejecución de recursos. En el siguiente cuadro se puede observar el bajo porcentaje de ejecución a nivel nacional.



Como manifiesta claramente el cuadro, en 2020 se logró un 63% de ejecución; mientras que en 2021, a la fecha de cierre de este documento, se había logrado sólo un 12%.

En la siguiente tabla se puede observar el detalle por región de la relación de montos comprometidos y presupuesto ejecutado.

REGIÓN	PERÍODO 2020			PERÍODO 2021		
	CONVENIOS 2020	MONTO CONVENIO 2020	TOTAL EJECUTADO PROYECTOS 2020	CONVENIOS 2021	MONTO CONVENIO 2021	TOTAL EJECUTADO PROYECTOS 2021
ARICA	1	\$111.742.988	\$89.394.391	0	\$0	\$0
TARAPACÁ	2	\$461.099.752	\$312.141.506	2	\$1.887.335.716	\$196.696.594
ANTOFAGASTA	4	\$567.102.223	\$371.371.533	1	\$148.246.417	\$74.123.209
ATACAMA	4	\$409.586.095	\$392.155.361	0	\$0	\$0
COQUIMBO	25	\$2.149.688.015	\$1.340.235.540	8	\$1.020.237.879	\$451.172.267
VALPARAÍSO	50	\$5.245.527.951	\$1.859.517.619	12	\$1.232.156.119	\$0
METROPOLITANA	97	\$11.913.338.771	\$7.239.497.974	25	\$3.982.202.298	\$152.112.241
O'HIGGINS	37	\$3.834.714.991	\$2.195.985.597	10	\$1.192.829.459	\$204.387.965
MAULE	54	\$4.307.115.602	\$3.176.675.962	15	\$1.461.439.744	\$96.876.598
ÑUBLE	26	\$1.919.969.217	\$1.413.168.766	9	\$936.761.519	\$287.053.401
BIOBÍO	53	\$4.270.883.246	\$2.890.900.128	25	\$2.720.109.527	\$262.348.836
ARAUCANÍA	44	\$3.913.362.603	\$2.422.015.747	32	\$3.187.412.346	\$285.541.254
LOS RÍOS	30	\$2.152.031.655	\$1.699.870.632	18	\$1.919.296.685	\$335.736.219
LOS LAGOS	27	\$1.855.358.384	\$1.304.664.251	13	\$1.215.233.737	\$0
AYSÉN	5	\$1.367.344.502	\$1.102.629.971	0	\$0	\$0
MAGALLANES	5	\$431.457.083	\$401.651.508	1	\$192.760.379	\$96.374.090
TOTAL	464	\$44.910.323.078	\$28.211.876.486	171	\$21.096.021.825	\$2.442.422.674

De acuerdo con los datos que muestra la tabla, y como se mencionó más arriba, en términos regionales la tendencia se mantiene, dado que el porcentaje de ejecución de recursos está muy por debajo del presupuesto comprometido. En este punto, se aplica de manera clara la teoría de redes y de la gobernanza interactiva de Kooiman, dado que para transferir recursos de manera eficiente en tiempo y forma a las entidades, se requiere de un trabajo coordinado y colaborativo entre las capas que habitan en las entidades sostenedoras y las Direcciones Regionales de la JUNJI. Es el modo de co-gobernanza que plantea Kooiman, en que los actores se comunican, colaboran sin intervenciones.

10. Discusión

El Programa de Transferencia de Capital se instala para dar solución a la amenaza de cierre de los jardines infantiles que no cuentan con Reconocimiento Oficial y que, de acuerdo con la ley 20.529 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, deben ser cerrados. Esto dejaría sin funcionamiento a más de 1.700 jardines infantiles VTF, y por lo tanto, sin educación primaria a más de 103.000 niños y niñas vulnerables de todo el país.

Las conclusiones se presentan en 6 puntos. La primera aborda la dificultad que representa la baja capacidad de las Entidades sostenedoras para absorber la carga de trabajo que significa el desarrollo del Programa. La segunda conclusión plantea la baja priorización con que se instala el Programa en uno de los niveles clave de la red: Las Direcciones Regionales de la JUNJI. Para su solución, se propone incorporar el instrumento del Convenio de Desempeño Colectivo. En tercer lugar, se trata uno de los asuntos que más dificulta el avance hacia la firma de convenios, esto es la tenencia de los inmuebles donde funcionan los jardines infantiles VTF. El cuarto punto desarrolla la jerarquía como garante de una implementación eficiente de políticas y programas públicos. El quinto punto revisa el modelo de Kooiman, utilizado para el análisis de la implementación del Programa de Transferencia de Capital. Por último, el sexto punto entrega sugerencias para la mejora de la implementación de un programa crítico como el que se analiza.

10.1. Capacidad en Entidades Sostenedoras

De acuerdo con lo que plantea Parsons, el Programa de Transferencia de Capital se enmarca en una política pública de tipo top down y también híbrido, dado que hay una orden jerárquica que indica la implementación del programa; lo que incluye la formación de un equipo que debe operar en todo el territorio nacional. Dada la complejidad del desafío, se ocupa una metodología de implementación en redes. Según plantea Ruano, la red de políticas públicas se entiende como la adopción de formas de coordinación que aborda distintos niveles es involucra variados actores. Esta es exactamente la forma en como se ha implementado el PTC. Un despliegue por todo el territorio, donde existen un sin número de actores que deben interrelacionarse de manera coordinada y

eficiente. Este instrumento de implementación es la herramienta que cuenta con la mayor valoración por parte de los hacedores e implementadores de políticas públicas, no obstante, en la realidad existen variadas trabas, dado que los actores clave no garantizan el cumplimiento exacto de la tarea en tiempo y forma.

En el caso concreto del Programa de Transferencia de Capital, que para su correcto funcionamiento depende de diversos actores ubicados en distintas capas de la administración, la eficiencia está en una tensión permanente. Tal como se muestra más arriba en el flujo de trabajo que se requiere para conseguir un convenio, existen muchas responsabilidades repartidas en distintos actores, que a su vez tienen variadas y diversas funciones. Un buen ejemplo de esto es el equipo de arquitectos de las entidades sostenedoras de jardines infantiles. En su mayoría sufren de déficit de profesionales. Un caso claro son las Corporaciones Municipales de Educación y Salud, que deben administrar todos los establecimientos públicos educativos y de salud de una comuna. Y a esto se le agrega la tarea de desarrollar un proyecto de arquitectura para resolver asuntos que están fuera de la norma y que, como resultado, impide que un establecimiento obtenga Reconocimiento Oficial del Estado.

El trabajo de desarrollo de un proyecto de arquitectura para el Programa de Transferencia de Capital es monitoreado por el equipo de arquitectos de la Junji, y se ha detectado serias trabas en los municipios, por falta de capacidad de hora persona. La consecuencia es el retraso permanente de las entregas.

Por otro lado, una vez que un convenio es firmado, comienza una segunda etapa que depende directamente de los ciclos que establece la ley de compras, como es la cantidad de días que debe estar publicada una licitación en el portal de mercado público. En este punto es esperable que una vez firmado el convenio, se publique de inmediato la licitación para la contratación de ejecución de obras. No obstante, esto no ocurre, dada la espesa carga laboral de los funcionarios municipales.

En consecuencia con lo anterior, una propuesta razonable, es que el programa disponibilice fondos para la contratación temporal de profesionales que se alojen en los municipios.

10.2. Instrumento de priorización, Convenio de Desempeño Colectivo, CDC.

En otro plano, se instala el tema de las prioridades que establece la Junji en sus distintos niveles. Tal como se plante en el marco teórico, una implementación de política pública en red funciona de manera más eficiente cuando hay una jerarquía clara. En el caso del Programa de Transferencia de Capital sí lo hay, en el sentido del organigrama, pues existe un coordinador nacional. No obstante, se requiere de una instalación oficial en la agenda nacional por parte de la Vicepresidenta Ejecutiva quien debe instalar como una prioridad el desarrollo del PTC en todo el país. De este modo, los equipos regionales deben asegurar el desarrollo de los proyectos y tienen garantizado el apoyo de los equipos multidisciplinarios de la dirección regional, como abogados, jefes de gabinete, subdirectores de planificación, que son personajes clave, pues el programa está instalado en su área; y por cierto el apoyo irrestricto de los directores regionales, que deben atender a múltiples tareas, desafíos y emergencias.

Se propone que esta política pública se instale dentro de los Convenios de Desempeño Colectivo, CDC. Cuya finalidad es garantizar un porcentaje de ejecución del programa y de este modo los funcionarios a contrata reciben bonos por desempeño.

10.3. Tenencia de los inmuebles

Uno de los asuntos que más ha retrasado la firma de convenios, es la situación de tenencia de los inmuebles de los jardines infantiles. En el norte se dan los casos más críticos, a tal punto que ni los sostenedores, ni las directoras de los establecimientos conocen quién es el dueño del suelo donde funciona el establecimiento. La regularización de una tenencia compleja puede tomar varios meses, y nuevamente tenemos el mismo problema, no hay capacidad en las entidades sostenedoras, y los equipos jurídicos son muy escasos y a su vez muy demandados. Resolver una tenencia significa muchas horas persona, dado que el volumen de tramitaciones es importante. Se debe buscar certificados, si no existen se deben crear, y además, en casos complejos, como por ejemplo terrenos cedidos por una fundación o junta de vecinos cuyo representante legal ya no vive, se debe generar una solución comunitaria que toma mucho tiempo de coordinación.

Como solución a este problema, se propone la creación de un equipo jurídico exclusivo para el Programa de Transferencia de Capital y especialista en inmuebles. De este modo se puede prestar apoyo desde el nivel central de Junji, a los niveles regionales.

10.4. La jerarquía como garante de la implementación

Tal como se desarrolla en el marco teórico de este trabajo, el modelo jerárquico es predominante y de importancia capital en la implementación de una política o programa público.

Esto se puede observar en la manera de configuración de las interacciones del equipo ejecutor del Programa de Transferencia de Capital con los actores que imponen una jerarquía formal; en este caso, las entidades sostenedoras como Municipios, Fundaciones, Corporaciones, entre otras. Este tipo de interacción se enmarca en el tipo intervención, que se caracteriza por las obligaciones formales que asumen ambas partes y que ejercen de manera natural una regulación de la implementación.

En el caso del PTC, la JUNJI, a través de su Dirección Nacional y Direcciones Regionales, y las entidades sostenedoras asumen la responsabilidad que el programa les asigna, y que está claramente establecida en el documento regulador del programa, el Manual de Transferencia de Capital.

En este contexto, la jerarquía es necesaria porque garantiza la buena implementación de la política, dado que las capas inferiores a la autoridad no pondrán en cuestión las indicaciones de la autoridad al momento de gestionar todas las alternativas que se relacionen con la implementación.

10.5. Respecto de la tensión de la implementación del programa

Respecto del origen del programa y de su motivación inicial, que pone en tensión la forma en cómo se desarrollará la implementación de una solución a un problema complejo que involucra a cientos de jardines infantiles, los niños y niñas que atiende, y sus familias, dado que existe el riesgo de que terminen sin formación inicial, se puede apreciar que lo ideal para este tipo de implementación es

el establecimiento de una red, tal como lo indica Kooiman, con actores que desarrollan múltiples interacciones entre sí, y que pueden incluso variar en el marco de su desarrollo. Finalmente, la colaboración resulta clave en el proceso y los espacios de confianza facilitan el flujo y la coordinación de la red.

10.6. Acerca del modelo desarrollado para el análisis

El modelo de gobernanza interactiva que propone Kooiman instala una interesante forma de observar la implementación de las políticas públicas, pues, indica que los problemas públicos no sólo pueden ser resueltos por un agente estatal, es necesaria y pertinente la participación de diversos actores en distintas capas. En este sentido, el Programa de Transferencia de Capital deja de manifiesto que para garantizar la eficiencia de su implementación y asegurar que el beneficio del financiamiento llegue a todos los establecimientos Vía Transferencia de Fondos que lo requieran, se necesita de la colaboración coordinada de diversos actores, ubicados en distintas capas y que deben trabajar en conjunto para el logro del objetivo planteado.

El sistema de la gobernanza interactiva de Kooiman reviste una gran atribución jerárquica, que se explica dada la naturaleza de los actores involucrados, que es principalmente estatal, JUNJI y Municipios, en estas instituciones existe un modo de administración vertical que permite una cierta garantía del cumplimiento de tareas. Asimismo, esta característica permite resolver tensiones naturales que se presentan en el proceso de implementación, tales como la relación con los proveedores de servicios de obras, la tramitación de los documentos necesarios para completar el dossier del Convenio, entre otras.

Lo anterior puede enmarcarse en la teorización que propone Kooiman acerca de las interacciones. En el Programa de Transferencia de Capital, el componente intencional se instala como un elemento clave para comprender el funcionamiento de los vínculos entre los actores participantes de la interacción, pues, en este programa, la buena disposición a la colaboración y trabajo coordinado es un factor relevante para el éxito en el cumplimiento de los objetivos.

Esta aplicación de la teoría de Kooiman, además de los resultados obtenidos en el Programa de Transferencia de Capital se puede concluir que el modelo de gobernanza interactiva es aplicable al

PTC, dado que permite observar desde una amplia mirada todas las definiciones que aportan a la comprensión de la implementación de este programa público.

10.7. Sugerencias

10.7.1. Apoyo concreto a entidades sostenedoras

En la mayoría de los casos, las entidades sostenedoras como Municipalidades, Corporaciones o Fundaciones, no tiene la capacidad profesional para absorber el desarrollo de un proyecto de arquitectura que con miras al Reconocimiento Oficial. Los equipos de infraestructura de las Entidades, es decir, arquitectos y/o constructores están abocados a resolver emergentes que son permanentes.

Para un mejor desarrollo del programa y garantizar resultados de calidad en tiempo y forma se sugiere entregar un apoyo profesional directo a las entidades.

10.7.2. Equipo jurídico especialista en resolver tenencias de inmuebles

Una de las mayores dificultades que se enfrentado para normalizar un establecimiento ha sido la situación jurídica de los inmuebles. Esta es una situación que se concentra principalmente en regiones como Antofagasta; Atacama y Coquimbo, no obstante, también hay casos en el resto del territorio.

Se propone armar un equipo de abogados especialista en inmobiliario y tenencias de inmuebles. De este modo se puede destrabar una de las mayores trabas que ha tenido el desarrollo del programa.

11. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L., 1993. Estudio introductorio. En: L. Aguilar Villanueva, ed. La implementación de las políticas. Ciudad de México: Porrúa, pp. 1592.
- Chaqués, L., 2004. Redes de Políticas Públicas. 1° ed. Madrid: CIS.
- Cortázar, J., 2007. Entre el diseño y la evaluación. Washington: BID.
- Hill, M. & Hupe, P., 2002. Implementing Public Policy. 1° ed. London: SAGE.
- Klijn, E., 1998. Policy Networks: An Overview. En: W. J. M. Kickert & J. Koppenjan, edits. Managing Complex Networks. London: SAGE.
- Kooiman, J., 1993. SocialPolitical Governance: Introduction. En: J. Kooiman, ed. Modern governance. London: SAGE, pp. 18.
- Kooiman, J., 2003. Governing as governance. 1° ed. London: SAGE. 66.
- Kooiman, J., 2005. Gobernar en Gobernanza. En: A. Cerrillo, ed. La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia. Madrid: INAP, pp. 5782.
- Kooiman, J., 2008. Exploring the Concept of Governability. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 10(2), pp. 171190.
- Kooiman, J. y otros, 2008. Interactive governance and governability: an introduction. Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, 7(1), pp. 111.
- Lahera, E., 2006. Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? Revista del CLAD Reforma y Democracia, Volumen 35.
- Parsons, W., 2007. Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Pública. 1° ed. Ciudad de México: Flacso. 67.
- Pülz, T. & Treib, O., 2007. Implementing Public Policy. En: F. Fisher, G. Miller & M. Sidney, edits. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton: Taylor & Francis Group, pp. 89108.
- R. Chuenpagdee, J. K. R. P., 2008. Assessing governability in capture fisheries, aquaculture and coastal zones. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, 7(1), pp. 120.
- Ruano, J., 2002. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Lisboa, CLAD, p. 9.

- Strauss, A. & Corbin, J., 2002. Bases de la investigación cualitativa. Tecnicas y procedimientos para desarrollar la teoria fundamentada. Primera Edición ed. Antioquia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Taylor, S. & R., B., 1984. Introducción a métodos cualitativos de investigación. Barcelona: Paidós.
- Ley N° 17.301, 1970, Ministerio de Educación, Crea Corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- Ley N° 20.529, 2011, Ministerio de Educación, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.
- Ley N° 20.422, Ministerio de Planificación, Establece Normas Sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con discapacidad.
- Decreto N° 315, 2011, Ministerio de Educación. Reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media.
- Decreto 548, 1988, Ministerio de Educación, Aprueba normas para la planta física de los locales educacionales que establecen las exigencias mínimas que deben cumplir los establecimientos reconocidos como cooperadores de la función educacional del estado según el nivel y la modalidad de enseñanza que impartan.

12. Anexos.

12.1. Marco Legal y Normativo del Reconocimiento Oficial

Ley N° 17.301. Crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles. En su artículo primero establece que la Junji tiene a su cargo crear y planificar, coordinar, promover y estimular la organización y movimiento de sus jardines infantiles y de aquellos a que se refiere el artículo 32 bis de dicha ley.

El decreto supremo 1574, de 1971, del Ministerio de Educación, reglamento de la ley N° 17.301, en su artículo 3 dispone que “la Junta Nacional realizará su tarea de promoción y estímulo de los Jardines Infantiles de las siguientes maneras:

1. Directamente, mediante la creación, apertura y puesta en marcha de establecimientos destinados a jardines infantiles que administrará por sí misma
2. Mediante aportes, en dinero o especie, a instituciones públicas que creen o mantengan jardines infantiles y/o a instituciones privadas, sin fin de lucro, cuya finalidad sea atender íntegramente a niños en edad preescolar”

El Decreto Supremo N° 67 del Ministerio de Educación, del 27 de enero de 2010, aprueba el reglamento sobre transferencia de fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles; y sus modificaciones.

DFL N° 2/2009 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N°1 de 2005 (Ley General de Educación)

Ley 20.529/2011 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media del Ministerio de Educación.

LGE N° 20.370: Gran paragua, establece que se debe tener RO y las condiciones para obtenerlo.

D. 315: Entrega la norma para obtener RO en todos sus ámbitos

D. 548: Infraestructura

Establece la planta física de un JI, indica los recintos mínimos para el funcionamiento de un establecimiento educacional y permite generar un programa arquitectónico. (qué debo tener)

D. 47: Este decreto se complementa con la ordenanza general de urbanismo y construcciones, pues en esta se establece el estándar de los recintos (estándar, cómo debe ser)

D. 50, 2016: Accesibilidad universal

D. 289; D. 594; D. 977: Ministerio de Salud

D. 53 y otros: técnico pedagógico

En paralelo, la ley SAC completa obliga el cumplimiento de la norma para RO. Asegura que la normativa existente se cumpla y mantenga.

Ley 20.832/2015 Crea la Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia del Ministerio de Educación.

Ley 19880/2003 Establece Bases de Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos del Estado del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.

D.S. N°315/2010 Reglamenta los requisitos de Adquisición, Mantenimiento y Pérdida del Reconocimiento Oficial del Ministerio de Educación.

D.S. N°53/2011 Establece elementos de enseñanza y material didáctico mínimos con que deben contar los establecimientos educacionales para obtener y mantener el Reconocimiento Oficial, del Ministerio de Educación.

D.S. N°548/1988 Aprueba Normas para la planta física de los locales educacionales que establecen las exigencias mínimas que deben cumplir los establecimientos reconocidos como cooperadores de la función educacional del Estado, según el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan del Ministerio de Educación.