



UNIVERSIDAD DE CHILE

INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

MAGISTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

**El control del uso de los recursos públicos:
debilidades y fortalezas del proceso de rendiciones
de cuentas de los Jardines Receptores de
Transferencia de Fondos**

Integrante: M^a. Belén Pizarro Lucero

Fecha: noviembre de 2021

Profesor guía: Oscar Landerretche Gacitúa

Agradecimientos:

A mi familia por no perder la cordura en pandemia y no matarnos entre nosotros, por no interrumpir mis clases online (salvo algunos casos) y por siempre estar ahí para cuando los necesite.

A la JUNJI Metropolitana a mis compañeros y amigos de trabajo por darme sus opiniones y ayudarme en este camino, por el apoyo incondicional y por subirme el ánimo.

A los profesores del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile por su dedicación en cada clase, el apoyo y sus críticas a los trabajos.

Y para terminar a las Redbull, los chocolates sahn-nuss, mi perseverancia y a Taylor Swift porque sin ellos no podría terminar esta etapa.

Contenido

Capítulo 1: Planteamiento del problema	7
1.1.- <i>Problematización.....</i>	7
1.2.- <i>Relevancia de la investigación.....</i>	9
1.3.- <i>Preguntas de investigación.....</i>	9
1.4.- Objetivos de la investigación	10
1.4.1.- <i>Objetivo general.....</i>	10
1.4.2.- <i>Objetivos específicos.....</i>	10
1.5.- Metodología de la investigación	11
1.5.1.- <i>Tipo de estudio.....</i>	11
1.5.2.- <i>Variables e indicadores.....</i>	12
Capítulo 2: Marco Teórico.....	13
2.1.- <i>La educación en Chile desde la Teoría del Agente – Principal.....</i>	13
2.2.- <i>¿Cómo se financia la educación en Chile?, los conceptos de eficiencia asignativa y eficiencia técnica.....</i>	16
2.3.- <i>El control de gestión de los recursos públicos: la metodología COSO.....</i>	18
2.4.- <i>El sistema de Rendición de cuentas en Chile.....</i>	20
2.5.- <i>Tipos de rendiciones de cuentas y sus diferentes niveles.....</i>	25
2.6.- <i>Mecanismos para evitar fraude.....</i>	27
Capítulo 3: Contexto de la investigación	29
3.1.- La institucionalidad de la educación parvularia	29
3.2.- ¿Qué son los jardines infantiles receptores de transferencia de fondos?	33
3.3.- Las entidades en convenio de transferencia de fondos: ¿Cómo llegan a recibir transferencias de JUNJI?	35
3.3.1.- <i>Decreto 67 del Ministerio de Educación, reglamento de las transferencias de fondos por operación.....</i>	35
3.4.- ¿Cómo funcionan los Jardines Receptores de Transferencia de Fondos? – el Manual de Transferencia de Fondos	37
3.5.- Otras asignaciones: asignación por homologación de rentas y carrera docente	40
3.6.- Financiamiento de los Jardines Receptores de Transferencias de Fondos	42

3.7.- Devolución de saldos no utilizados.....	44
Capítulo 4: Análisis de fuentes del estudio	46
4.1.- Obtención de datos	46
4.2.- Resultados de las entrevistas:	51
4.2.1.- <i>Los ítems autorizados en el Manual de Transferencia de Fondos.....</i>	<i>51</i>
4.2.2.- <i>Principales errores del expediente de rendición de cuentas.....</i>	<i>53</i>
4.2.3.- <i>Verificación de la autenticidad de los respaldos</i>	<i>56</i>
4.3.- El rol del Analista de Gestión Financiera de JUNJI	57
4.4.- El control de los saldos no utilizados	59
4.5.- Para un mejor control; más recursos y funciones	64
4.6.- La relación de JUNJI con las entidades en convenio de transferencia de fondos.	67
Capítulo 5: Conclusiones	69
Anexos.....	76
Bibliografía	81

Índice de tablas e ilustraciones

Tabla 1: Evolución del valor párvulo por nivel de atención	7
Tabla 2: Distribución de jardines infantiles de acuerdo con su entidad administradora	34
Tabla 3: Distribución de cobertura de los jardines infantiles por tipo de entidad administradora	34
Tabla 4: Distribución de jardines infantiles por zona geográfica.....	34
Tabla 5: Ítem de gastos autorizados por el Manual de Transferencia de Fondos.....	51
Tabla 6: Saldos adeudados años 2009-2019.....	60
Tabla 7: Estado actual reintegros adeudados año 2009-2019	61
Tabla 8: Monto adeudado del año 2019 – Corporación Municipal de Til-Til y Municipalidad de El Bosque	63
Tabla 9: Cantidad de rendiciones de cuentas por transferencia de fondos	65
Ilustración 1: Fases y roles en la Rendición de cuentas.....	22
Ilustración 2: Dimensiones del proceso de rendición de cuentas	24
Ilustración 3: Estructura Regional para el año 2019.....	30
Ilustración 4: Error de identificación de mes de transferencia	54
Ilustración 5: Error de identificación de capacidad de jardín infantil	55

Resumen:

El presente trabajo corresponde a un estudio de caso sobre las rendiciones de cuentas de los jardines infantiles receptores de transferencias de fondos de JUNJI Metropolitana. Analiza el mecanismo de rendición de cuenta con el fin de caracterizar las debilidades y fortalezas del proceso, lo que lleva al control del uso de los recursos.

Con un enfoque exploratorio – descriptivo esta investigación pretende ser un aporte para la institución en lo que se refiere al estudio de las rendiciones de cuentas, se abordara este tema a través de entrevistas a funcionarios e informantes claves que nos señalaran aspectos y/o dimensiones claves del proceso. Además, se analiza la nueva institucionalidad de la educación parvularia y como se relacionan sus funciones entre estos organismos públicos.

Las conclusiones del estudio detallan que en la Junta Nacional de Jardines Infantiles tiene mecanismos para hacer control y seguimiento, pero solo al cumplimiento de la normativa, dado que, por la Ley N° 20.835 JUNJI no tiene poder de supervigilancia hacia los jardines infantiles y que el perfil de cargo de analista de gestión financiera solo señala funciones de revisor, asesor, cálculo de los recursos a transferir. Además de consecuencias dentro del alcance institucional como es el rediseño de la Unidad de Transferencia de Fondos, solicitud de recursos técnicos logísticos, personal y rediseñar el expediente de rendición de cuentas.

Por último, el sustento teórico de esta investigación se cumple, pero se considera que existen factores que están fuera del alcance institucional como funciones dadas por ley y factores que están al alcance de la institución como rediseños de unidades y/o perfiles de cargos.

Abstract:

The present work corresponds to a case study on the accountability of kindergartens that receive transfers of funds from JUNJI Metropolitana. It analyzes the accountability mechanism to characterize the weaknesses and strengths of the process, which leads to the control of the use of resources.

With an exploratory-descriptive this research intends to be a contribution to the institution regarding the study of accountability. This topic will be approached through interviews to officials and key informants who will point out key aspects and/or dimensions of the process. In addition, the new institutional framework of kindergarten education and how its functions are related among these public agencies are analyzed.

The conclusions of the study detail that the Junta Nacional de Jardines Infantiles has mechanisms for control and follow-up, but only for compliance with regulations, given that, by Law No. 20,835 JUNJI has no supervisory power over kindergartens and that the job profile of the financial management analyst only indicates functions of reviewer, advisor, calculation of the resources to be transferred. In addition to consequences within the institutional scope, such as the redesign of the Funds Transfer Unit, request for logistical technical resources, personnel and redesign of the accountability file.

Finally, the theoretical underpinning of this research is fulfilled, but it is considered that there are factors that are outside the institutional scope such as functions given by law and factors that are within the institution's scope such as redesign of units and/or position profiles

Capítulo 1: Planteamiento del problema

1.1.- Problematización

La Junta Nacional de Jardines Infantiles (en adelante JUNJI) es la institución cuyo fin es entregar educación parvularia de calidad y bienestar integral a niños y niñas preferentemente entre 0 y 4 años, priorizándose familias que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social. Para esto la JUNJI coloca a disposición de la sociedad una serie de programas educacionales los cuales se ajustan al contexto territorial.

Uno de estos programas son los jardines receptores de transferencia de fondos, en este sistema JUNJI financia a entidades públicas y/o privadas sin fines de lucro para la operacionalización de las unidades educativas. Financiado a través del valor párvulo mes (en adelante VPM), el cual es el valor costo por párvulo asociado al nivel de cobertura que tenga el jardín. El monto para transferir mensual será el resultado de la multiplicación del VPM por la asistencia promedio registrada en cada nivel del respectivo jardín infantil, en el mes de funcionamiento anterior al mes precedente del pago, se analiza de acuerdo con el mes completo y en relación con los días hábiles que componen el mes completo.

Tabla 1: Evolución del valor párvulo por nivel de atención

Nivel	2017	2018	2019	2020	2021
Sala Cuna	169.533	173.771	179.853	182.372	189.881
Niveles Medio	109.739	112.482	116.419	118.049	122.910
Transición	109.730	112.482	116.419	118.049	122.910

Fuente Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

En la práctica, si la asistencia del nivel del respectivo jardín infantil resulta ser igual o superior al 75% de la capacidad total autorizada, la JUNJI transferirá el 100% del monto autorizado para este.

Los recursos para la operatividad de los jardines son entregados mensualmente de acuerdo con la asistencia que entregan. Estos recursos deben ser rendidos a JUNJI mediante un expediente de rendición de cuentas, donde la entidad declara los gastos incurridos en la operatividad del jardín mensualmente. Acompañado por los documentos que acrediten o respalden los gastos declarados.

En virtud de esto, se revisan mensualmente por cada analista de gestión financiera de la Unidad de Transferencia de Fondos para Operar de la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI pertenece según la Resolución N° 780 de 27 de noviembre de 2019¹ a la Subdirección de Recursos Físicos y Financieros, sus principales funciones es proyectar, administrar, y controlar el presupuesto institucional de los fondos de operación a terceros y el resguardo del cumplimiento de la normativa vigente en el marco de las transferencias de fondos de operación, diseñar iniciativas de seguimiento, control y coordinación interna entre las unidades del servicio con el objetivo de optimizar su resultado.

En este sentido, una vez terminada la revisión mensual del expediente de rendición de cuentas los analistas de gestión financiera validan las rendiciones de acuerdo con la información entregada. Corresponde a una revisión de carácter administrativa en virtud de la normativa, ya sean internas o externas, las cuales enmarcan el funcionamiento de los jardines receptores de transferencia de fondos.

El problema se presenta al momento de llevar el control del uso de los recursos ya que los mecanismos de control y seguimiento que tiene JUNJI no garantizan un correcto uso de los recursos públicos.

¹ Resolución Exenta N° 015/0780 Mat: Aprueba la Organización Interna de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y deja sin efecto la Resolución Exenta N°015/00610, de 21 de noviembre 2019 de Vicepresidencia Ejecutiva de JUNJI y sus modificaciones.

1.2.- Relevancia de la investigación

Debido al nivel de gasto público² que se les transfiere a los jardines infantiles receptores de transferencia de fondos, esta investigación busca ser un aporte a la Dirección Región Metropolitana de JUNJI en lo que se refiere al seguimiento y control de los recursos.

Desde la mirada institucional este estudio no se ha realizado y no se ha tomado a estos jardines como un objeto de estudio, es en este punto relevante para la creación de conocimiento que servirá para realizar proyecciones sobre futuras asignaciones que la institución les paga a los jardines infantiles de la modalidad transferencia de fondos y estas deben ser rendidas mediante el mecanismo de rendición de cuentas. Buscando con esto la mejora a la gestión institucional y así optimizar procesos y recursos.

Se pretende contribuir a la mejora en la revisión de las rendiciones de cuentas, estudiando las variables y/o indicadores que afectan ya sean en la rendición (confección) o en su revisión por parte de los analistas revisores de JUNJI Metropolitana.

1.3.- Preguntas de investigación

El presente estudio busca resolver las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué características tiene el proceso de revisión de las rendiciones de cuentas por parte de los analistas de gestión financiera de la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI?
- ¿Cómo se gestiona el control de los recursos financieros transferidos por JUNJI a las entidades en convenio?

² De acuerdo con datos de JUNJI Metropolitana para el año 2020 se transfirió \$ 50.663.912.115 en transferencia de fondos por el concepto de operación

- ¿Cuáles son los factores que impiden un correcto seguimiento del gasto efectuado por las entidades en convenio versus lo declarado en los expedientes de rendición de cuentas?

1.4.- Objetivos de la investigación

1.4.1.- Objetivo general

Caracterizar el proceso de gestión de las rendiciones de cuentas de los jardines receptores de transferencia de fondos de la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI en lo que respecta al control sobre los recursos entregados a las entidades en convenio.

1.4.2.- Objetivos específicos

1. Identificar los nudos críticos del proceso de revisión de las rendiciones de cuentas, en la gestión del seguimiento y control de los recursos.
2. Describir los procesos de revisión de las rendiciones de cuentas que se realizan en la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI.
3. Identificar los factores que impiden un correcto seguimiento del gasto efectuado por las entidades en convenio versus lo declarado en las rendiciones de cuentas de los jardines receptores de transferencias de fondos.

1.5.- Metodología de la investigación

La presente investigación tiene la intención de caracterizar y analizar el sistema de revisión de rendiciones de cuentas de los jardines receptores de transferencia de fondos de JUNJI Metropolitana, en lo referente al seguimiento y control de los recursos entregados a las entidades en convenio de transferencia de fondos.

Además de contextualizar las rendiciones de cuentas en la gestión de la administración financiera del Estado y su prevalencia como control financiero de las políticas públicas.

Para esto se presenta a continuación la metodología de trabajo que busca alcanzar los objetivos propuestos.

1.5.1.- Tipo de estudio

Como se explicó en las páginas anteriores el tema de estudio sobre las rendiciones de cuentas de los jardines receptores de transferencia de fondos no se ha realizado y no se ha tomado esta modalidad de atención como objeto de estudio alguno y es un tema no estudiado por los investigadores. En esta línea este estudio está ubicada dentro de la metodología de un estudio exploratorio – descriptivo con un enfoque cualitativo.

En el enfoque exploratorio – descriptivo se busca la generación de conocimiento en virtud de la interpretación y de la co-construcción, llevando al investigador a generar un cuadro sobre sus interpretaciones y/o reflexiones.

Este trabajo se fundamenta en la recolección de planteamientos y/o características que respondan informantes claves y expertos en los temas de rendición de cuentas y/o gasto público. Validando sus respuestas en virtud de la construcción de un cuerpo teórico y del análisis de fuentes secundarias como documentos emitidos por las Instituciones correspondientes.

1.5.2.- Variables e indicadores

Variables:

- Proceso de revisión de cuentas de los jardines infantiles receptores de transferencia de fondos.
- Aspectos institucionales y normativos que se enmarcan en el proceso de revisión de cuentas.
- Sistema de control de gestión sobre recursos públicos.

Indicadores:

- Cantidad de gasto rendido por la entidad en convenio de transferencia de fondos.
- Cálculo de transferencia de fondos por operación.
- Cálculo de transferencia de fondos por asignación de homologación de rentas y por asignación por carrera docente.

Capítulo 2: Marco Teórico

El Marco Teórico de esta investigación presenta una estructura de cuatro subcapítulos: la educación en Chile desde la Teoría del Agente - Principal, ¿Cómo se financia la educación en Chile?, los conceptos de eficiencia asignativa y eficiencia técnica, el control de gestión de los recursos públicos: la metodología COSO, el sistema de rendición de cuentas en Chile, tipos de rendiciones de cuentas y sus diferentes niveles y los mecanismos para evitar fraude.

En estos capítulos se desprenden conceptos, relaciones que ayudaran a sustentar el proceso de análisis de datos.

2.1.- La educación en Chile desde la Teoría del Agente – Principal

En el marco de la lógica neoliberal, el Estado adquiere un rol subsidiario incorporándose como principio en la Constitución de 1980, abarcando no solo lo normativo (jurídico) también trastoco el pensamiento de la sociedad haciéndolo parte del sentido común de la sociedad chilena. Subsidiando no solo productos y/o empresas, pasando a subsidiar derechos sociales como es la educación. (Espinosa, Enero 2020)

En este contexto donde el sistema educativo de la década de los 80 se transformó profundamente. *“...Supuso pasar abruptamente de un sistema público y centralizado, en que el Estado se encargaba de más del 90% de la matrícula, a uno descentralizado y con múltiples actores responsables de la provisión educativa...”*

(Alarcón, Frites, & Gajardo, 2015, pág. 949)

En este sentido se debió redefinir los roles y funciones de los agentes del sistema educativo junto con esto, las atribuciones que tienen y cómo interactúan entre ellos. Y como las interacciones se enmarcan en la institucionalidad y en la normativa educativa. El Estado juega un rol mercantilista del sistema, que solo se encarga de entregar el financiamiento público y/o proveer de este servicio a las personas que no pueden acceder a este tipo de establecimientos.

Se entrega la provisión de la educación bajo la lógica del agente – principal, donde el principal (Estado) le entrega al agente (privados) el financiamiento a través del concepto de subvención por estudiante. Los autores Jorge Alarcón, Claudio Frites, Carla Gajardo (2015) plantean que *“las decisiones y medidas incluyeron financiamiento público a través de una subvención por estudiante matriculado en cada escuela – el denominado voucher ...”* (Alarcón, Frites, & Gajardo, 2015, pág. 950)

Se trata de delegación de la actividad a otros actores (el llamado “agente” o “agentes”) en virtud de su conocimiento, experiencia o formación se delega mediante un mandato, en el caso del sistema educativo chileno en algunos casos se expresa mediante un convenio de colaboración donde se expresa las obligaciones del agente en la prestación del servicio. Tal como lo mencionaron los autores del párrafo anterior, una de las obligaciones es llevar el registro y control de la asistencia y matrícula de los alumnos, principal insumo para el cálculo de las transferencias que el agente recibe del principal. Otra forma mandato es la obtención del Reconocimiento Oficial³, en sentido los establecimientos deben acreditar el cumplimiento de los requisitos de la normativa educativa vigente como son: tener un sostenedor, contar con un proyecto educativo, aplicar las bases curriculares del Ministerio de Educación, tener personal docente idóneo, entre otros.

La teoría del agente principal es un concepto surgido de la administración privada. *“...se concentra en el problema de la relación entre principales (compradores), contratos y agentes (proveedores) (...) postula que la eficiencia implica bajos costos de transacción mediante la eliminación de tanta incertidumbre como sea posible y maximización de la capacidad de monitorear y controlar la transacción...”* (Parsons, 2007, pág. 356)

³ El Reconocimiento Oficial es un acto administrado mediante el cual la autoridad le entrega a un Establecimiento Educacional la facultad de certificar válida y autónomamente 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, esto significa que, cuando el establecimiento tiene reconocimiento oficial del Estado, puede obtener importantes beneficios que entrega el Estado en material educacional. Por ejemplo, recibir subvención del Estado y que los estudios de los alumno/as que se eduquen en dichos establecimientos pueden ser considerados válidos y certificados ante el Ministerio de Educación. Fuente: <https://ayudameduc.cl/ficha/reconocimiento-oficial-5>

Bajo esta lógica se les entrega a los privados la provisión de brindar la educación, dado que se pueden abaratar costos de mantenimiento, remuneraciones, leyes sociales, relación con proveedores, etc., ya que, es la entidad que se encarga de la administración del establecimiento siendo ellos el empleador de los docentes y son los responsables por los pagos de los proveedores. Quitando del sistema al Estado (principal) porque no es empleador de los docentes, técnicos y auxiliares de la educación (actuando solo de garante) además de no tener relación comercial con proveedores de material didáctico, de aseo, etc.

Punto importante es la información que maneja tanto el principal como el agente en la forma en que se desarrolla la relación agente-principal es en este contexto donde *“...la información entre el principal y agente es asimétrica. Quiere decir que el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña, que el principal. La economía denomina esta situación como el problema de la información oculta o selección adversa...”* (Gorbaneff, 2003, pág. 77)

La selección adversa es un tipo de información asimétrica, ocurriendo cuando el agente y el principal se someten a una diferente probabilidad que ocurra un mismo evento. (Policomomics Economics made simple, 2021)

El concepto de información (asimetría de la información) en la relación que se da entre agente y principal y cuando estos tienen objetivos diferentes.

“...La teoría del agente-principal sugiere que se trata de un proveedor al interior y entre las empresas para asegurarse de que los proveedores hagan lo que se supone que deben hacer en función de aquello que el comprador (principal) ha demandado...” (Parsons, 2007, pág. 356)

Como ya hemos mencionado, el Estado les entrega a los agentes (privados) mediante mandato de brindar educación para lo cual les entrega la subvención por asistencia. En esta línea se supone que deben cumplir con lo mandado, dando un buen uso a los recursos transferidos.

2.2.- ¿Cómo se financia la educación en Chile?, los conceptos de eficiencia asignativa y eficiencia técnica.

Al estudiar el sistema educativo es importante recalcar que contribuye al crecimiento de la sociedad, en las últimas décadas el gasto público en educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe ha aumentado de manera considerable (Banco Interamericano de Desarrollo , 2018)

Para el caso chileno se financia principalmente con gasto público, aporte estatal que realizan a los sostenedores de establecimientos públicos y particulares. El Estado toma un rol principal en el sistema con su financiamiento a los establecimientos.

“...El modelo de financiamiento de la educación pública es un subsidio a la demanda, es decir una subvención o pago por alumno en función de requisitos, que en el caso chileno corresponden al promedio de asistencia por alumno que declara el establecimiento al Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC). El coeficiente denominado “unidad de subvención educacional” (USE) considera las variables: a) asistencia diaria – mes del alumno al establecimiento educativo; b) corrector por nivel del establecimiento (básica, media, adulto, etc.); c) corrector por tipo de jornada (convencional o jornada completa); d) corrector de ruralidad; e) corrector por condiciones de desempeño laboral...” (Donoso & Schmal, 2002, pág. 5)

Donoso y Schmal señalan que existen otras fuentes de financiamiento: el financiamiento compartido (implica aporte por subvención) y el aporte directo por alumno. Compuesto por un corrector de educación rural, la subvención anual de apoyo al mantenimiento para instalaciones del establecimiento (arriendo, depreciación, entre otros), por refuerzo educativo, por desempeño de excelencia, por jornada escolar completa y el corrector por desempeño difícil (para docentes que se desempeñan en escuelas de alta vulnerabilidad) (Donoso & Schmal, 2002, págs. 7-8)

En virtud del resultado se entrega el subsidio al establecimiento principalmente para el financiamiento operativo de los mismos, considerando los costos totales de ellos. En este sentido el gasto ha aumentado en los últimos años y la evolución de la partida presupuestaria del ministerio de educación ha ido al alza. De acuerdo con datos de presupuesto abierto⁴ la partida 09 del MINEDUC para el año 2020 equivale al 22.25% del presupuesto total ejecutado de ese año, convirtiéndose en la segunda partida con más destinación de recursos.

En este aspecto donde el Banco Interamericano de Desarrollo en su texto “Mejor gasto para mejores vidas” plantea los conceptos de eficiencia asignativa y eficiencia técnica. Por eficiencia asignativa se refiere a cómo los gobiernos asignan su gasto en diferentes funciones – educación, salud, promoción social, inversión, defensa; entre generaciones, en diferentes niveles de gobierno, etc. Mientras la eficiencia técnica del gasto mide tres componentes: los costos de producción del gobierno, gasto en adquisiciones (costo de bienes y servicios, incluyendo el gasto de capital) y los costos de los subsidios y transferencias, sujetos a filtraciones que favorecen a personas que no son pobres.⁵

Logramos la eficiencia asignativa cuando los fondos se distribuyen de la manera más socialmente eficiente en diferentes niveles educativos (Banco Interamericano de Desarrollo , 2018)

La eficiencia técnica examina el uso eficiente de los recursos una vez que han sido asignados, es decir, cómo lograr el máximo nivel de producto (s) con una determinada cantidad de insumo (s) en el marco del proceso tecnológico.

⁴ Es una plataforma de datos abiertos que publica y visualiza los datos transaccionales de ejecución del gasto fiscal de la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, y cada uno de los Ministerios y sus servicios. El objetivo es permitir que la ciudadanía, las instituciones públicas, la sociedad civil y todos los actores interesados en la gestión de los recursos públicos puedan conocer de forma fácil dónde y cómo se gastan los recursos del sector público. Se pretende incrementar la transparencia y control sobre cómo y dónde se gastan el presupuesto nacional. Fuente: Acerca del presupuesto abierto. URL: <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

⁵ Estudio BID: gasto público de Chile es de lo más eficientes en América Latina. URL: <http://cadch.cl/estudio-bid-gasto-publico-de-chile-es-de-los-mas-eficientes-en-america-latina>

En el mismo texto, De Witte y López – Torres plantean que “...*significa hacer las cosas bien, lográndose cuando se realizan la misma inversión con mejores resultados...*” (Banco Interamericano de Desarrollo , 2018, pág. 223)

2.3.- El control de gestión de los recursos públicos: la metodología COSO

“...La política fiscal es la más política de las políticas económicas. Involucra la capacidad de disciplinar las necesidades múltiples y numerosos beneficiarios y grupos de interés cuando se cuenta con recursos limitados (...) En este contexto la necesidad de orientar el funcionamiento del sector público hacia la obtención eficiente resultados ha implicado revisar las practicas burocráticas habituales...” (Consortio para la Reforma del Estado , 2009, pág. 561)

Los procesos de planificación, presupuesto y evaluación se deben retroalimentar entre sí, estableciéndose como pilares fundamentales de la administración financiera, para completarla se requiere exista evaluación periódica, tanto para monitorear la ejecución presupuestaria y verificar si la misma reflejada adecuadamente lo planificado (Consortio para la Reforma del Estado , 2009)

El Consortio para la Reforma del Estado en su Libro “Un mejor Estado para Chile” plantea que un modelo de gestión pública no se encarga únicamente de definir políticas, asignar recursos y legislar al respecto, sino la también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de estas y la posterior evaluación y retroalimentación (Consortio para la Reforma del Estado , 2009)

El sistema de control interno es el conjunto integrado y continuo de operaciones, efectuadas por personas de la propia organización, proporciona una seguridad razonable – no absoluta – de que los objetivos sean alcanzados (Instituto de Auditores Internos de España, 2016)

Corresponde a la función administrativa que evalúa el rendimiento de la organización, además, de verificar que la planificación de todas las actividades y garantizar el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia⁶ mediante el documento “Técnicas y herramientas para el control de procesos y la gestión de la calidad, para su uso en la auditoría interna y en la gestión de riesgos” relata que el “...*el control interno es un proceso integrado y dinámico. El Marco es aplicable a todas las entidades: grandes, medianas, pequeñas, con ánimo de lucro y sin él, así como organismos públicos. Sin embargo, cada organización puede optar por implementar el control interno de manera distinta. Por ejemplo, el sistema de control interno de una entidad de pequeña dimensión podría ser menos formal y estructurado y, aun así, ser un sistema de control interno efectivo...*” (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2015, pág. 7)

Una de las metodologías de control interno es el Marco Integrado de Control Interno⁷ le brinda a cualquier tipo de organización desarrollar y mantener de manera eficiente y efectiva los sistemas de control, que aumenten la probabilidad del cumplimiento de los objetivos planificados, disminuir el riesgo y generar la adaptación a entornos cambiantes (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2015)

Esta metodología tiene 5 niveles: ⁸

- 1. Entorno Legal:** aspectos externos que potencian el principio de seguridad desde fuera de la organización. Se refiere a leyes, reglamentos y estatutos.
- 2. Actividades sin integración al proceso:** abarca las normas, estatutos, procedimientos, creación de unidades internas; y reflejan la inquietud de la organización por asimilar y poner en marcha internamente el principio de control interno.

⁶ En adelante SEGPRES

⁷ En adelante COSO

⁸ Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público español.

3. **Actividades integradas en un proceso:** en este nivel, el desarrollo del principio de control interno queda definido como un proceso. Dejan de ser acciones o declaraciones de intención aisladas.
4. **Proceso gestionado:** el proceso de control ya es, a su vez objeto de revisiones internas. De esta forma, la organización identifica cambios internos o externos, o el mal funcionamiento del proceso y lo adapta, e incluso sanciona irregularidades.
5. **Análisis de mejora continua:** el propio proceso de control interno es objeto de un análisis permanente, que permite incorporar las mejores prácticas y su optimización

2.4.- El sistema de Rendición de cuentas en Chile

“...La rendición de cuentas es esencial en el sistema democrático y de la gestión del gobierno. Sus prioridades e impactos se reflejan principalmente en el modo en que diseña y ejecuta el presupuesto de la Nación (...) por ello la transparencia y rendición de cuentas relativas al gasto público son la base del buen gobierno democrático...” (Observatorio del gasto fiscal en Chile, 2016, pág. 9)

Para la Contraloría General de la República de Chile una rendición de cuentas es un procedimiento por el cual la persona o entidad pública que custodie administre, recaude, reciba, invierta o pague fondos públicos, debe demostrar que estos fueron invertidos correctamente cumpliendo con la normativa aplicable.⁹

Este organismo plantea en su documento “Principales aspectos de la rendición de cuenta” que la rendición de cuentas en la práctica tiene que ver con el cumplimiento de un encargo, que involucra dinero. Explicado en palabras simples:

- A le encomienda a B que haga algo y para eso le entrega recursos
- B cumple el encargo, usando los recursos.

⁹ Contraloría General de la República de Chile – Sistema de Rendición electrónica de cuentas – URL: <https://www.rendicioncuentas.cl/portal/sitiosisrec/#queesrec>

- B le rinde a A:
 - La tarea ejecutada
 - Lo que gastó
 - El vuelto

En síntesis es la revisión la tarea realizada y como se gestionaron los recursos en el marco de la normativa vigente.

En este mismo documento hace la distinción de la rendición de cuentas en el ámbito público, como el conjunto de modalidades de control, contrapeso y supervisión que los gobernantes, funcionarios y agentes privados utilizan en la gestión de los recursos públicos, con el fin de mejorar el desempeño y los resultados de los gobiernos.

Definiendo fases y roles en este proceso; 1.- El Otorgante: Ente público que entrega recursos, en virtud de una normativa específica o previo convenio de colaboración, para que una entidad pública o privada ejecute un determinado proyecto o programa, asociado a una finalidad pública.

- Debe entregar la transferencia en la forma prevista
- Debe revisar la rendición que le presenta el ejecutor
- Debe rendir cuentas a la Contraloría General de la República

2.- El Ejecutor: Puede ser público o privado, se obliga a ejecutar el encargo, bajo determinadas condiciones, para lo cual administra los recursos que le han sido transferidos.

- Está obligado a rendir cuenta sea que la norma o convenio lo establezca expresamente o no.

3.- La CGR¹⁰: revisa muestralmente y de acuerdo con el enfoque de riesgos que subyace a su proceso de planificación.

¹⁰ Contraloría General la República

- Si formula observaciones en el examen de cuentas y ellas no se resuelven da inicio a acciones civiles (reparo) contra el otorgante o el receptor público (Contraloría General de la República de Chile)

Ilustración 1: Fases y roles en la Rendición de cuentas.



Fuente: Contraloría General de la República de Chile

La Resolución N° 30 de fecha 11 de marzo de 2015 de Contraloría General de la República de Chile viene a reemplazar a la Resolución 759 de fecha 23 de diciembre de 2003. Hasta la publicación de la Resolución N° 30 existía una falta de claridad respecto a las normas que se deben aplicar al proceso de la rendición de cuentas y que se debe presentar a la Contraloría General, se tiene dificultad para contar con la documentación autentica, impedimento de otorgar nuevos recursos cuando no se habían rendido las cuentas, además es visto que muchas veces los documentos de respaldos son rendidos más de una vez, para finalmente no existe uniformidad en la manera de rendir las cuentas (Contraloría General de la República , 2011)

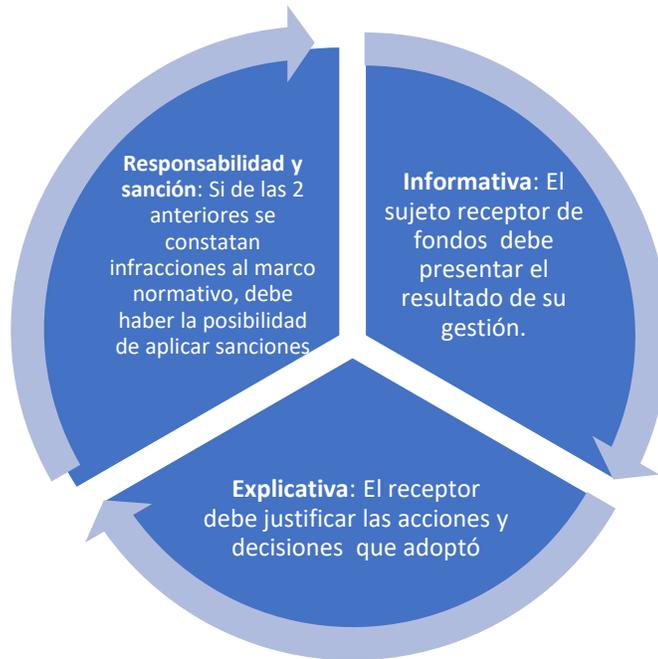
En este sentido esta nueva normativa (Resolución N°30) mejora la gestión de la documentación que forma parte del expediente de rendición de cuentas, a fin de avanzar en las técnicas de fiscalización y examen de cuentas de la Contraloría General (Contraloría General de la República , 2015)

En el punto de la uniformidad de las rendiciones, la Resolución N°30 (2015) en su artículo dos señala que toda rendición de cuentas está constituida por:

- a) El o los informes de rendición de cuentas;
- b) Los comprobantes de ingresos con la documentación autentican o la relación y ubicación de cuando procesa, que acrediten los ingresos percibidos por cualquier concepto;
- c) Los comprobantes de egresos con la documentación autentican o la relación y ubicación de esta cuando proceda, que acrediten todos los desembolsos realizados;
- d) Los comprobantes de traspasos con la documentación auténtica o la relación y ubicación de ésta cuando proceda, que demuestren las operaciones contables que no corresponden a ingresos y gastos efectivos, y
- e) Los registros a que se refiere la ley N° 19.862, cuando corresponda.

Para la Contraloría General de la República de Chile el proceso involucra las dimensiones; informativa, explicativa y responsabilidad y sanción, tal como lo muestra la siguiente figura:

Ilustración 2: Dimensiones del proceso de rendición de cuentas



. Fuente: Contraloría General de la República de Chile

Para finalizar planteando que es un antecedente esencial para el análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones relacionada, toda vez que brinda información de relevancia pública, económica y financiera sobre la ejecución presupuestaria, el destino de los fondos públicos y los resultados de la gestión, además de brindar insumos de control políticos (Contraloría General de la República, 2011)

2.5.- Tipos de rendiciones de cuentas y sus diferentes niveles

Chile Transparente señala que las rendiciones de cuentas es un “...proceso cuyo fin es dar a conocer los resultados alcanzados por la organización, en un periodo determinado, que se desarrolla de manera colaborativa con diversos actores, impactando positivamente en la gobernanza de la organización... (Chile Transparente , 2012, pág. 13). También son entendidas como “...instrumentos para la transparencia, parámetros de regulación deben ponderar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información...” (Organización de Estados Americanos , 2004, pág. 82)

En la actualidad se ha planteado diferentes niveles de rendición de cuentas: 1.- ascendentes (hacia arriba), 2.- descendentes (hacia abajo) y 3.- rendición de cuentas horizontales.

Las rendiciones de cuentas ascendentes hacen referencia a declaraciones de las organizaciones ante sus financiadores y el cumplimiento de normativa vigente (requisitos, formas regulatorias, etc.). Rendiciones de cuentas “hacia abajo” abarcan a personas que prestan los servicios o la comunidad que hace la existencia de la organización justificada. Para finalmente las rendiciones de cuentas horizontales o “entre pares” se realiza entre organismos de igual tipo, ejemplo rendiciones de cuentas entre organismos de sociedad civil, organismos sin fines de lucro, etc. (Naidoo, 2008)

Desde la teoría de las rendiciones de cuentas la organización Chile Transparente plantea que existen 6 tipos de rendiciones de cuentas, en virtud de la tipología desarrollada por Ebrahim desarrollada en el texto “Poder, Rendición de cuentas y Sociedad Civil” (2008) estas son:

“...1.- **Sistemas de información e informes públicos:** corresponden a la información exigida por organismos regulatorios y/o organismos donantes de recursos, en este punto existe las rendiciones de cuentas pasiva. 2.- **Evaluaciones**

y mediciones y desempeño: son evaluaciones internas y externas que apuntan a la medición de cumplimiento de los objetivos de un proyecto, **3.- Mecanismos participativos y consultivos:** esta tipología apunta a la participación de comunidad y beneficiarios en la identificación de sus propias necesidades y prioridades. De este modo, son actores en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos, **4.- Autorregulación:** corresponde a la formación de capacidades sobre la base de la reflexión acerca de las propias prácticas, la autocrítica y la disposición al cambio, **5.- Certificación:** es la regulación por agencias externas y **6.- Mecanismos de auditoría social:** integra prácticas anteriores para llevar a cabo una rendición de cuentas...” (Chile Transparente , 2012, pág. 19)

De la tipología de rendiciones de cuentas se desprende que los flujos de información cruzan todos los modelos y formatos, los cuales deben involucrar a todos los actores del proceso (Pousadela, 2008)

Chile Transparente plantea un modelo de rendición de cuentas a través cuatro tipos de ideales presentado en un eje de coordenadas. El modelo se constituye en virtud de dos ejes.

“...El eje horizontal refleja el tipo de mecanismos de rendición de cuentas que realizan las Organizaciones sin fines de lucro (en adelante OSFL), componiéndose de dos variables:

1.- Mecanismos de rendición de cuentas “limitada”: corresponde a las prácticas de rendiciones de cuentas ligadas a un solo tipo de audiencia (por ejemplo, a los donantes) y a un aspecto particular de las OSFL (por ejemplo, sus finanzas);

2.- Mecanismos de rendición de cuentas “integral”: prácticas de rendición de cuentas que consideran a todos los grupos de interés y tocan todos los contenidos respecto de los cuales se le podía exigir transparencia y probidad a la organización

En el eje vertical refleja la motivación de las prácticas de rendición de cuentas. También se compone de dos variables:

1.- Fiscalización: *la rendición responde a una exigencia ineludible y externa. Por ejemplo, una exigencia legal o bien una exigencia de quiénes donan los recursos para que las OSFL funcione y desarrolle sus proyectos; **2.- Autorregulación:** *la rendición de cuentas responde a una exigencia interna, es decir, a una política de transparencia que se implementa dentro de las OSFL, que tiene como fin no solo cumplir con aspectos legales o exigencias externas de rendición de cuentas, sino hacer de dichas prácticas parte de la gestión cotidiana de la organización...* (Chile Transparente , 2012, pág. 22)*

En consecuencia, toda la tipología de rendiciones de cuentas “...puede estar desprovista, sea de elementos informativos, argumentativos o punitivos sí que necesariamente hablemos de expresiones deficientes de rendiciones de cuentas...” (Schedler, 2008, pág. 22).

2.6.- Mecanismos para evitar fraude

“...Fraude es el acto intencional realizado por una o más personas de la dirección, los responsables del gobierno de una entidad (gobernanza), los empleados, que conlleve la utilización engaño con el fin de conseguir una ventaja injusta o ilegal...” (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016, pág. 4)

Es importante considerar que la existencia de responsabilidad fiscal, reglas e instituciones fiscales, la generación de principios y mecanismos de disciplina fiscal (ley de responsabilidad fiscal), transparencia y buenas prácticas (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016), hacen que la gestión de riesgo sea clave para evitar fraudes fiscales.

En la Asamblea General N° XXVI de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016) plantean cuatro recomendaciones para auditorías de sostenibilidad de las finanzas y deuda pública:

- *“...Creación de capacidades para auditar el marco de planeación de las finanzas públicas, con el objeto de instar a los poderes Ejecutivo y Legislativo a evaluar los escenarios o previsiones de futuro a mediano y largo plazo relacionados con el desarrollo esperado de los ciclos económicos, el servicio de la deuda, los programas y otros compromisos públicos.*
- *Fortalecimiento de auditorías de los estados financieros gubernamentales, con miras a establecer y perfeccionar el marco financiero institucional y las normas de presentación de informes financieros, a fin de presentar correctamente el desempeño y la situación del gobierno.*
- *La mejora de las auditorías de desempeño de las finanzas públicas, con el objetivo de fomentar la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo, relacionada con la buena gobernanza.*
- *El fortalecimiento de las auditorías de la deuda pública, de acuerdo a con los compromisos director, otros pasivos y contingencias financieras, con objeto de identificar los problemas y riesgos relacionados con la gestión y la evolución prevista de la deuda soberana y los déficits financieros...”*
(Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016, pág. 11)

El Observatorio del Gasto Fiscal en Chile plantea que debemos mejorar el control interno y externo, basado en datos. Considerar la **base analítica de datos** como controles automatizados y continuos de gestión de riesgo, levantar patrones de fraudes de forma masiva y así extraer información relevante de forma manual. Otra dimensión es **la gobernanza de datos** en este sentido se plantea el control de calidad y confiabilidad de los datos para generar una **predictibilidad y control de resultados**, en esta dimensión se busca encontrar desviaciones críticas de procesos las cuales serán detectadas a tiempo, mediante la modelación de

escenarios y modelos predictivos generar a mejora continua de los procesos. (Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2017)

En consecuencia, a lo anterior, plantean desarrollar “...**1.- Plan de auditorías y controles continuos basado en analítica de datos:** no caer en la trampa de “falta de gente para controlar”, lo que falta es inteligencia en la función no solo en las auditorías internas sino también externas de la Contraloría General de la República, **2.- Desarrollar un modelo de gobernanza de los datos:** corresponde a una estrategia para asegurar su calidad y su traspaso hacia los órganos de fiscalización externa como Contraloría General de la República, quienes deben utilizar dichos datos en trabajos de auditoría más oportunos, certeros y eficientes y finalmente **3.- Crear un Chief Data Officer (CDO):** encargado de implementar un modelo de gobernanza de datos y colaborar en el desarrollo de pilotos sobre controles automáticos y predictivos basados en Data Analytics (Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2017, pág. 28)

Capítulo 3: Contexto de la investigación

En el presente capítulo se abordará el contexto de investigación en las dimensiones que afectan a los jardines receptores de fondos JUNJI, ya sean: la institucionalidad de la educación parvularia, además del entorno normativo que influyen en su funcionamiento, para finalmente describir el financiamiento de los jardines infantiles, además de explicar la forma de financiamiento y como es la forma de devolución de los saldos no utilizados por parte de las entidades en convenio de transferencia.

3.1.- La institucionalidad de la educación parvularia

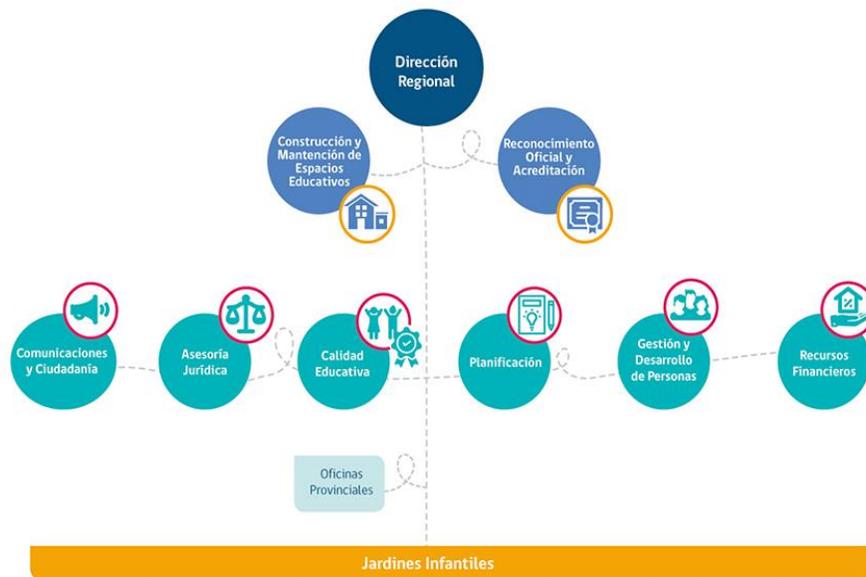
La Junta Nacional de Jardines Infantiles está organizada por un nivel central (Dirección Nacional) y por sus Direcciones Regionales, las cuales tienen como labor principal desarrollar las funciones que legalmente le corresponde a la institución en cada región, representando a la Vicepresidenta Ejecutiva y haciendo cumplir los

planes y programas, políticas y metas de la JUNJI a través de la coordinación de su quehacer con las autoridades regionales, provinciales y comunales (Junta Nacional de Jardines, 2019)

Las regiones están a cargo de los Directores/as Regionales los cuales al igual que la Vicepresidencia son nombrados a través del Sistema de Alta Dirección Pública. Cuenta con el apoyo de las distintas unidades como: reconocimiento oficial y la unidad de construcción y mantenimiento de espacios educativos.

Además, para la realización del trabajo operativo se apoya se las seis subdirecciones encargadas de las distintas áreas de la gestión institucional, como la subdirección jurídica, planificación, calidad educativa, recursos financieros, comunicaciones y ciudadanía y la subdirección de gestión y desarrollo de las personas.

Ilustración 3: Estructura Regional para el año 2019



Fuente: Junta Nacional de Jardines Infantiles, año 2019

De acuerdo con la Resolución 780 del 27 de noviembre de 2019 la Unidad de Transferencia de Fondos pertenece a la Subdirección de Recursos Financieros, entre sus funciones están:

1. *“...Realizar los cálculos correspondientes para determinar y transferir los montos según corresponda a las entidades de los jardines receptores de transferencias de fondos.*
2. *Revisar, verificar y controlar el correcto uso de los recursos invertidos a través de las respectivas rendiciones de cuentas por parte de las entidades administradoras de jardines infantiles.*
3. *Asesorar a la Autoridad Regional respecto de todo lo relacionado con el Programa de Transferencia de Fondos...”* (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2019)

Con la promulgación de la ley N° 20.835 del año 2015 se crea la Subsecretaría y la Intendencia de educación parvularia. Por un lado, tenemos la Subsecretaría que será colaborador directo del Ministerio de Educación en materias de promoción, desarrollo y coordinación en materias de primera infancia. Entre sus funciones están:

1. *“...Proponer al Ministerio de Educación, las políticas, planes y programas en las materias relativas a la educación parvularia.*
2. *Proponer al Ministerio de Educación las normas legales y reglamentarias que regulen la educación parvularia en temas relativos al reconocimiento oficial y la autorización de funcionamiento de los jardines infantiles.*
3. *Elaborar y proponer al Ministerio de Educación un Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación Parvularia, que contemple estándares de calidad en los establecimientos que impartan educación parvularia.*
4. *Otorgar el reconocimiento oficial y autorizar el funcionamiento de los establecimientos de educación parvularia, en conformidad a la ley.* (Ley N° 20.835, 2015)

Crea la Superintendencia de educación parvularia la cual en sus funciones le corresponderá:

1. *“...Elaborar y proponer los criterios técnicos, de acuerdo con alta especialidad del nivel de educación parvularia, que orienten la función fiscalizadora de Superintendencia respecto de los establecimientos que la imparten.*
2. *Proponer al Superintendente la interpretación administrativa de la normativa educacional aplicable a los establecimientos que imparten educación parvularia.*
3. *Proponer al Superintendente instrucciones de general aplicación al sector sujeto a su competencia.*
4. *Elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema de educación parvularia ...”* (Ley N° 20.835, 2015)

Entre las funciones que hasta el momento desempeñaba la Junta Nacional de Jardines Infantiles y en virtud del artículo N° 1 de la Ley N° 17.301 señala que, entre sus funciones es crear y planificar, coordinación, promover, estimular y supervigilar la organización y funcionamiento de los jardines infantiles (Ley N° 17.301 , 1970)

“...Adicionalmente, la Ley N° 19.864 de 2003 agrega al inciso segundo al Artículo 1° de la norma precitada, mediante el cual incorpora una nueva función a la Junta Nacional de Jardines Infantiles: certificar, a solicitud del Ministerio de Educación, el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento oficial del Estado de los establecimientos que impartan educación parvularia...” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)

Con la creación de la Subsecretaria y la Superintendencia de educación parvularia se restringe las funciones que señala la Ley N° 17.301, referentes a “crear y planificar, coordinar, promover y estimular” al ámbito de sus propios jardines y los que los receptores de transferencias de fondos, administrados por organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro. Perdiendo con esto las atribuciones que tenía

JUNJI con respecto al universo de los establecimientos que prestan educación parvularia. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)

En su origen la JUNJI tenía la función de supervigilancia de jardines infantiles públicos y privados, este proyecto de ley elimina esta función quedando radicada en la Superintendencia de Educación Parvularia (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)

3.2.- ¿Qué son los jardines infantiles receptores de transferencia de fondos?

Los jardines receptores de transferencia de fondos es una modalidad de servicio que entrega la Junta Nacional de Jardines Infantiles a través de organismos públicos y/o privados sin fines de lucro que desarrollan actividades educativas o vinculadas a la protección de la primera infancia (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2020). Es una nueva modalidad de atención creada en el año 1996, consistente en la transferencia de recursos ya sea para la construcción y operación de los jardines infantiles.

La JUNJI transfiere recursos para la operación de los jardines infantiles y las organizaciones deben presentar un informe de focalización, es decir, un estudio poblacional que acredite la demanda potencial de este servicio y garantizar que es una organización sin fines de lucro, conforme con esto se les transfiere recursos de acuerdo con la capacidad de cobertura, asistencia y al nivel de niños y niñas que atienden. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

En la actualidad la JUNJI Metropolitana tiene en convenio de transferencia de fondos a 432 jardines infantiles distribuidos en las 80 entidades administradoras en 49 comunas de la Región Metropolitana distribuidas en Municipalidades, Corporación Municipales, Corporaciones o Fundaciones de Derecho, Servicio Local y Universidad. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2020)

Tabla 2: Distribución de jardines infantiles de acuerdo con su entidad administradora

Tipo de Entidad Administradora	N° de Entidades	N° de Jardines Infantiles
Municipalidad	18	113
Corporación Municipal	23	190
Privadas	36	90
Universidad	1	1
Servicio Local	2	38
Totales	80	432

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

Según datos del Informe de gestión de la Unidad de Transferencia de Fondos los 432 establecimientos actualmente tienen una capacidad para atender a 42.967 párvulos, donde la matrícula por nivel es de 5.379 Sala Cuna menor, 8.008 Sala Cuna mayor, 12.984 Nivel Medio menor, 12.033 Nivel Medio mayor, 2.976 Heterogéneo y 1.587 en Transición

Tabla 3: Distribución de cobertura de los jardines infantiles por tipo de entidad administradora

Tipo de Entidad Administradora	Sala Cuna		Niveles				Total
	Menor	Mayor	Medio Menor	Heterogéneo	Medio Mayor	Transición	
Municipalidad	1.614	2.232	3.301	650	3.323	124	11.244
Corporación Municipal	2.583	3.695	6.059	1.280	5.430	891	19.938
Privadas	886	1.593	2.842	1.014	2.659	490	9.484
Universidad	0	20	0	32	0	0	52
Servicio Local	296	468	782	0	621	82	2.167
Total	5.379	8.008	12.984	2.976	12.033	1.587	42.967

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

El programa vía transferencia de fondos tiene presencia con establecimientos y párvulos beneficiados en gran parte de la Región Metropolitana y donde se localizan establecimientos con mayor cobertura en zonas urbanas y rurales, cuya población es de escasos recursos o se encuentran en situación de vulnerabilidad

Tabla 4: Distribución de jardines infantiles por zona geográfica

Tipo de Jardín Infantil	N° de Jardines Infantiles
Urbano	401
Rural	31
Total	432

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

3.3.- Las entidades en convenio de transferencia de fondos: ¿Cómo llegan a recibir transferencias de JUNJI?

3.3.1.- Decreto 67 del Ministerio de Educación, reglamento de las transferencias de fondos por operación.

Se ha mencionado en puntos anteriores de esta investigación que los jardines receptores de fondos funcionan a través del cálculo de transferencias de fondos, calculado en virtud de la asistencia promedio que declara la unidad educativa. El Decreto 67 del Ministerio de Educación ¹¹ reglamenta dicha transferencia, el cual tiene por objeto “...establecer los requisitos y condiciones en virtud de los cuales la Junta Nacional de Jardines Infantiles podrá transferir fondos a entidades que creen, mantengan y/o administren jardines infantiles, que proporcionen atención educativa integral a niños y niñas en los Niveles de Sala Cuna, Medio Menor y Medio Mayor (...) el nivel de transición o atención de grupos heterogéneos en zonas o lugares geográficos que carezcan de establecimientos educacionales...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010, pág. 2)

Esta normativa comprende el ciclo completo de las transferencias por operación desde la postulación hasta el otorgamiento de la transferencia, junto con la modalidad de atención de los jardines, entre otros temas.

Como principal objetivo es la transferencia que realiza a JUNJI a entidades públicas o privados sin fines de lucro, los cuales deben realizar acciones u tener orientaciones hacia al ámbito de la primera infancia (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010, pág. 3)

En este contexto las entidades que deseen recibir fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles deben presentar:

¹¹ Reglamenta partida 09, capítulo 11, Programa 1, Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 170, Glosa 04, de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010.-

“...Una carta compromiso, en virtud de la cual la entidad se compromete a dar inicio al funcionamiento, mantención o administración del o los jardines infantiles, acreditar antecedentes sobre capacidad técnica e institucional para desarrollar actividades orientadas al ámbito educativo y/o vinculado con la protección a la infancia, en el caso de entidades públicas deberán presentar copia del documento de proclamación, según corresponda y para entidades de carácter privado deben presentar el certificado de vigencia con una antigüedad no mayor a 30 días más un certificado de antecedentes de los miembros del Directorio...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010, pág. 3)

En el punto de las postulaciones, las entidades sin fines de lucro deben presentar la solicitud a cada Dirección Regional de JUNJI. Corresponderá a cada Dirección Regional recibir las postulaciones y analizarlas en virtud del cumplimiento de la normativa, para que sean sancionadas mediante resolución de Dirección Nacional, estableciendo la cantidad de montos mensuales que se puede transferir. (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010)

Tal como se señaló en el punto anterior las entidades que deseen percibir transferencia por parte de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, deben presentar sus postulaciones a cada Dirección Regional para ser analizada en virtud de los antecedentes. *“...Las solicitudes podrán presentarse durante todo el año, incorporándose al proceso de selección que determine la Junta Nacional de Jardines Infantiles, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria...”* (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

Una vez que las entidades sean seleccionadas y se aprueben sus postulaciones corresponde firmar el suscribir un convenio de colaboración con la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Los cuales deben contener a lo menos los siguientes puntos: individualización de las partes, derechos y obligaciones que impone el convenio, modalidad de funcionamiento, determinación de los montos de la transferencia por párvulo atendido, uso y destino de los fondos transferidos, rendición de cuentas, sanciones por incumplimiento, vigencia (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010)

Con respecto a las modalidades de atención de los jardines infantiles, estos deben funcionar durante todos los meses del año ininterrumpidamente de lunes a viernes de 08.30 a 19.00 horas. Sumado a esto deben velar por el cumplimiento de las normativas técnica de infraestructura establecidas por la Junta Nacional de Jardines Infantiles. (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010)

3.4.- ¿Cómo funcionan los Jardines Receptores de Transferencia de Fondos? – el Manual de Transferencia de Fondos

Es un documento que comprende el funcionamiento de todos los ámbitos de la unidad educativa. Complementa al Decreto 67 del Ministerio de Educación e instruye el mecanismo de rendiciones de cuentas como forma de declarar la forma de gestión de los recursos transferidos por JUNJI.

Instruye los procesos de postulación, cálculo de transferencia de fondos, ítem de rendición de cuentas, perfiles de cargos, etc.

Este manual viene a regular “...los fondos que la Junta Nacional de Jardines Infantiles transfiera a organismos públicos o privados sin fines de lucro tienen por finalidad la educación parvularia integral de niños y niñas que se encuentren en condiciones de pobreza y/o de vulnerabilidad, es decir, que pertenezcan al primer y segundo quintil. Con todo, los niños y niñas de los primeros dos quintiles tendrán preferencias al momento de postular al jardín...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 5)

Profundiza lo señalado por el Decreto 67 en lo que se refiere a la postulación y requisitos para la postulación a la transferencia de fondos, en lo que se refiere al tipo de institución que desee percibir recursos por parte de JUNJI, ya sean un Servicio Público, Municipalidad, Corporación Municipales de Educación o Corporaciones o Fundaciones de derecho privado, además, de Iglesia Católica, Asociaciones, Corporaciones fundaciones creadas conforme al Derecho Canónico o Asociaciones, Corporaciones, fundaciones creadas por Iglesias distintas de la

Católica, por una confesión o institución religiosa. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

Del funcionamiento de los establecimientos educacionales este Manual señala que no se puede transferir recursos sin convenio firmado y su respectiva resolución que lo aprueba. En el caso de modificación de algún aspecto del convenio por parte de la entidad administradora, éstas deben responder cambios y/o necesidades de la comunidad educativa para casos de aumento y/o disminución de capacidad y/o reconversión de nivel de atención deberán presentar los antecedentes solicitados.

El Manual de Transferencia de Fondos en este punto plantea que *“...las entidades administradoras que, en casos excepcionales que respondan a cambios y/o necesidades en la comunidad donde se preste el servicio, requieran efectuar modificaciones a la capacidad de sus niveles de atención o, reconvertirlos de sala cuna nivel a nivel medio o viceversa, deberán presentar ante la Dirección Regional una solicitud, con la actualización del informe de Demanda indicando previamente, y el compromiso de cumplir con el coeficiente de personal requerido. Siempre, cada cambio deberá considerar los metros cuadrados por sala y los baños habilitados para la atención para la atención de los niños y niñas...”* (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 7)

En la misma lógica del convenio inicial con una entidad nueva, las disminuciones por aumento y/o disminución de capacidad de la unidad educativa deben firmarse en función de la presentación de la postulación y el cumplimiento de los puntos que se mencionan anteriormente.

“...Los fondos que se transfieran a las entidades deberán ser destinados al financiamiento de aquellos gastos que origina la atención de los niños y niñas asistentes a los jardines infantiles, tales como remuneraciones y otros beneficios legales del personal, honorarios, consumos básicos, material didáctico y de enseñanza, de oficina, equipamiento, salud e higiene, deportes y recreación, capacitación, mantención, reparaciones y, en general, aquellos destinados al

adecuado funcionamiento y administración de los jardines infantiles...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 12)

En esta línea el Manual de Transferencia de Fondos regula los 16 ítems de gasto de las transferencias como autorizados para el uso de los recursos.

Como plazo los sostenedores deben presentar las rendiciones de cuentas hasta el día 14 de cada mes, o el día hábil siguiente, cuando corresponde a uno inhábil las entidades deben presentar en la Dirección Regional la rendición de cuentas de los fondos transferidos del mes anterior (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

De acuerdo con el Manual de Transferencia de Fondos el informe de rendición de cuentas estará compuesto por la siguiente documentación:

- 1. Planilla de Rendición de Cuentas (Anexo 4). Firmado por las autoridades correspondientes ya sean Administración y Finanzas o Director de Administración de Educación Municipal (DAEM O DEM) de los respectivos municipios. Para entidades privadas sin fines de lucro puede ser firmado por el representante legal o quien designe.*
- 2. Comprobantes de ingreso contable original, que justifiquen los fondos percibidos.*
- 3. Detalle de remuneraciones y honorarios con el respectivo comprobante de egreso y documentación de respaldo*
- 4. Detalle cronológico de gastos con el respectivo comprobante de egreso y documentación de respaldo.*
- 5. Planilla de Movilización del personal (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 16)*

Una vez que expedientes rendición de cuenta se encuentran en poder de JUNJI, los analistas de gestión financiera se encargan de revisar estos respaldos en lo que señala la normativa vigente. En virtud de “...*toda la documentación que sustenta la rendición de cuentas debe resguardar la pertinencia, fidelidad, legalidad y exactitud de la misma. Cada documento mercantil debe detallar correctamente lo*

adquirido (artículo, bien, servicio, insumo, cantidad, precio unitario) ...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2020)

Todas las asignaciones (operación, homologación de rentas y carrera docente) son recursos que JUNJI transfiere a las entidades en convenio que cumplan con los requisitos que señalan cada ley, dichos recursos deben ser declarados a JUNJI en su calidad de otorgante mediante el mecanismo de rendición de cuenta

Corresponde a una revisión de respaldos versus lo declarado por los sostenedores en cada expediente de rendición de cuentas. Verificando la autenticidad de los respaldos, que cumplan con lo señalado en la normativa institucional y en lo que impone la ley.

3.5.- Otras asignaciones: asignación por homologación de rentas y carrera docente

La Junta Nacional de Jardines Infantiles no solo transfiere fondos para la operacionalización de los jardines. Actualmente se les transfiere montos para mejorar las remuneraciones de las funcionarias mediante asignaciones remuneracionales que ayudan a disminuir las brechas entre los parámetros remuneracionales de los distintos estamentos.

Una de ellas es la Asignación por Homologación de Rentas, conocida como la Ley N° 20.905 ¹² la cual plantea que *“...a partir del 1 de marzo de 2016, una asignación para el personal que se desempeña en las funciones de director, educador de párvulos, técnicos de educación parvularia, técnico de educación parvularia, administrativo y auxiliar en los establecimientos de educación parvularia financiados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles Vía Transferencias de fondos...”* (Ley N° 20.905, 2016)

¹² Regulariza beneficios de estudiantes, sostenedores y trabajadores de la educación que indica y otras disposiciones

Entre los requisitos para obtener esta asignación están:

1. Desempeñar labores de directora, educador/a, técnico de educación parvularia, administrativo o auxiliar, en los establecimientos de educación parvularia, financiados vía transferencia de fondos.
2. El personal debe contar con contrato o nombramiento vigente con la entidad empleadora, de una antigüedad de a lo menos 4 meses al momento de su pago.
3. El empleador mantenga actualizados los pagos de cotizaciones previsionales de sus trabajadores/as. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

Es una asignación resultante de la diferencia del parámetro remuneracional menos el análisis de la renta bruta mensualizada¹³ de cada funcionario.

Otra asignación percibida por los funcionarios/as es la asignación por carrera docente (Ley N° 20.903) es una asignación que será de carácter mensual imponible y tributable, no será base de cálculo de ninguna otra remuneración a excepción de la asignación por homologación (Ley N°20.905). Esta asignación es el resultado de la diferencia entre “Base de Cálculo” y la “Remuneración” del profesional de la educación. (Subsecretaria de Educación Parvularia, 2020)

¹³ Renta Bruta Mensualizada es el promedio de remuneraciones mensuales del semestre anterior percibido por los funcionarios VTF

3.6.- Financiamiento de los Jardines Receptores de Transferencias de Fondos

Los jardines receptores de fondos Junji funcionan principalmente a través de la transferencia que JUNJI realiza para la operacionalización de los jardines y las asignaciones que se le otorgan al personal de las unidades educativas.

Para el caso de la transferencia por el concepto de operación se entrega en función de la asistencia que las entidades declaran por unidad educativa. Tal como se mencionó en puntos anteriores “... *el monto mensual del aporte será el que resulte de multiplicar el valor párvulo – mes, por la asistencia promedio registrada en cada nivel del respectivo jardín infantil...*” (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 11)

Los montos unitarios por nivel educativo (valor párvulo) corresponden al costo unitario por párvulo que asiste a este tipo de establecimientos, dichos montos están visados por Dirección de Presupuesto para cada año siendo diferentes según la región y el nivel (sala cuna, nivel medio y transición) (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019) y estos valores serán reajustados de acuerdo al reajuste general de remuneraciones del sector público en igual porcentaje (Junta Nacional de Jardines Infantiles, enero 2010)

En la llamada Resolución de Continuidad visada por DIPRES, se deja establecido “*la nómina de entidades públicas y privada a las cuales la Junta Nacional de Jardines Infantiles transferirá mensualmente las cantidades que en cada caso se indican (...) para la continuidad del funcionamiento de jardines infantiles clásicos con jornada completa...*” en los diferentes niveles de atención (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2021, pág. 2)

Para la asignación de homologación de rentas y la asignación por carrera docente descritas en los párrafos anteriores, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y DIPRES trabajan en virtud de los parámetros establecidos para cada una de las normativas. Estableciéndose en la Resolución de Continuidad visada por Dirección de Presupuesto. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2021)

En este sentido tanto la transferencia de fondos por operación, homologación de rentas y carrera docente, se financian con aporte fiscal que queda establecido en la Partida N°9 (correspondiente al Ministerio de Educación) de la Ley de Presupuesto de cada año, capítulo 11, programa 01.

Se regulariza a través de la glosa 05 de la Ley de presupuesto *“los montos de recursos mensuales que pueden transferirse a los establecimientos de educación parvularia en relación con el número de párvulos que asisten...”* (Ley N° 21.289) No solo regula la forma de cálculo, sino que también señala el tipo de gasto que deben financiarse bajo esta modalidad tal como señala bajo esta glosa *“...podrán financiar todo tipo de gastos, incluidos los del personal, tales como remuneraciones, pagos de horas extras, bonos, aguinaldos, reajustes y demás beneficios legales, de acuerdo a lo establecido en los respectivos convenios...”* (Ley N° 21.289)

Es importante recordar que actualmente la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI mantiene convenio vigente con 80 entidades administradoras. Al estudiar el capítulo correspondiente a JUNJI se hace distinción entre los Servicios Locales de Educación y Municipalidades y otras Instituciones ambos bajo el subtítulo 24 “Transferencias Corrientes”

3.7.- Devolución de saldos no utilizados

Tal como se ha señalado en el marco teórico de este estudio, una vez que el ejecutor mandatado por el otorgante no utiliza todos los recursos, éste debe hacer devolución de los montos.

En este contexto la Junta Nacional de Jardines Infantiles transfiere recursos a las entidades en convenio ya sea para el funcionamiento de los jardines (operación) y para las mejoras de las remuneraciones de las funcionarias (asignación de homologación y asignación por carrera docente).

Las rendiciones de cuentas de estos tres procesos las entidades en convenio tienen *“...hasta el día 14 de cada mes, o el día hábil siguiente, cuando aquel corresponda a uno inhábil, las entidades deberán en la Dirección Regional correspondiente, la rendición de cuentas de los fondos transferidos en el mes anterior por cada jardín infantil, en los términos requeridos por JUNJI, acompañado un informe de rendición de cuentas...”* (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 13)

En esta línea la rendición de diciembre la deben presentar hasta el 14 de enero del año siguiente, en cada expediente deberán acreditar gasto del año presupuestario a cerrar teniendo como fecha límite el 31 de diciembre del año anterior (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

En el ejercicio presupuestario *“...de existir saldos positivos, la entidad administradora debe girar cheque por el monto total del saldo a nombre de “Junta Nacional de Jardines Infantiles” a esta Institución o efectuar depósito electrónico de fondos y acompañar la impresión detallada de dicha transferencia, teniendo como plazo límite el último día hábil del mes de febrero del año siguiente al de la rendición...”* (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 13)

Cuando las entidades en convenio de transferencia de fondos no cumplen con las devoluciones de saldos no utilizados, se procederá a retener la transferencia del mes de marzo del año siguiente de la rendición. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019). En este sentido queda expresado en el punto 10 del convenio de transferencia que firma JUNJI con las entidades en convenio “...la JUNJI no transferirá nuevos fondos a la entidad que no haya cumplido con la obligación de rendir cuentas de los montos anteriormente entregados y podrá solicitar la restitución de los mismos cuando su empleo no se ajuste a los objetivos de la transferencia...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 46)

Capítulo 4: Análisis de fuentes del estudio

En el presente capítulo se plantea la evidencia en virtud de los datos recolectados a través de la revisión y análisis de referencias bibliográficas y entrevistas a actores relevantes y datos recopilados desde JUNJI.

4.1.- Obtención de datos

El tipo de entrevistas fueron semiestructuradas ya que permiten de antemano determinar cuál es la información relevante que se quiere conseguir. Se entrevistó a personas ligadas al ámbito de las rendiciones de cuentas que recibe JUNJI por parte de las entidades administradoras. Por la mirada institucional los funcionarios de la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI nos entregaron la visión histórica del proceso, cómo se realiza el proceso de revisión actualmente y las mejoras que se han realizado, con el objetivo de identificar factores que inciden en el control del gasto y de las transferencias realizadas. Además, desde la mirada fiscalizadora incluimos a un funcionario de JUNJI Dirección Nacional, persona encargada de controlar las acciones que realizan los analistas de JUNJI Dirección Regional Metropolitana y de proveer las acciones de mejora a las funciones que ellos realizan.

Para comprender la mirada de las entidades en convenio se entrevistó a tres funcionarios de las entidades administradoras, personas encargadas de realizar las rendiciones de cuentas que estas entidades presentan a JUNJI. Estas entrevistas nos brindaron la visión externa al proceso de rendición de cuentas.

Otro entrevistado es el profesor Leonardo Jara¹⁴ que aporta sus conocimientos especializados en gestión de riesgo, rendición de cuentas y gestión financiera.

¹⁴ Profesor de la cátedra Gestión de riesgo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Como fuente secundaria se utilizó la auditoría realizada por la Contraloría de la República en su informe final N° 742 del año 2018. Con este informe se examinó al programa de transferencia de fondos en la Región Metropolitana cuyo fin es constatar los mecanismos de control hacia las transferencias entregadas a municipalidades y otras entidades.

De esta auditoría se desprende que en la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI no existe un sistema informático donde se registre y se controle los recursos que la institución transfiere a las entidades en convenio, junto con la revisión de los expedientes de rendiciones de cuentas. Se observa la carencia de un soporte tecnológico adecuado, que lleve el registro el estado de la matrícula, asistencia de párvulos o incompatibilidades del personal que se desempeña en los jardines receptores de estos fondos.

Con respecto al proceso de transferencia de fondos (cálculo y expedientes de rendición de cuentas) la entidad fiscalizadora señala que JUNJI carece de un sistema para calcular, transferir, controlar los recursos y registrar cómo las entidades declaran la ejecución de estos recursos en brindar el servicio en cada jardín infantil.

Plantean además la ausencia de un sistema de control y de gestión para todas las dimensiones del proceso de transferencia de fondos (cálculo, transferencia de fondos, revisión y aprobación de rendiciones de cuentas) lo que hace que JUNJI realice todos estos procesos de forma manual no contando con información en línea.

Se detectó errores de cálculo de la transferencia de fondos por el concepto de operación, esto implica que en el proceso de registro de capacidades por convenio existió una deficiencia, porque, las capacidades por convenio vigente no eran idénticas a las capacidades utilizadas para calcular la transferencia. Hay que recordar que este procedimiento es importante en el proceso, porque el cálculo se realiza en función del promedio de asistencia multiplicada por la capacidad vigente según convenio. Además, se identificaron errores en la interpretación de la regla de

cálculo por parte de JUNJI, descubriendo que la diferencia de cálculo asciende a \$ 6.125.583 correspondiente al año 2017.

Referente a los montos rendidos se detectaron gastos aceptados en rendiciones de cuentas de meses anteriores y gastos de consumos básicos que no corresponden al periodo auditado (2017).

Estas observaciones implicaron que JUNJI tuvo que realizar las gestiones necesarias para la devolución de estos recursos, afectando la contabilidad y el presupuesto del año respectivo de las entidades administradoras. También indican la necesidad de mejora en el seguimiento de la revisión de los analistas, llevar el control de facturas para evitar la duplicidad de estos gastos, mejorar las capacitaciones que se realizan a las entidades en convenio y desarrollar reuniones del equipo de Unidad de Transferencia de Fondos para recordar criterios de análisis de gastos.

En aspectos de coordinación con entidades públicas Contraloría reporta la no validación de datos que las entidades en convenio reportan, ejemplo RUT de párvulos, profesionales, asistentes, auxiliares, entre otros, junto con el reporte de inhabilidades que tengan los funcionarios para el trabajo con los párvulos. En este punto Contraloría detectó 120 casos donde los apellidos paterno o materno asociado al RUT informado por JUNJI no coinciden con lo informado por el Registro Civil e Identificación.

Con respecto a garantías exigidas a las entidades administradoras el organismo fiscalizador señala que JUNJI no exige garantía alguna por el concepto de transferencia. Dicho documento no es parte de la normativa vigente como documento exigible, pero JUNJI reporta que se puede analizar la incorporación en la normativa analizando su factibilidad para las entidades generen estos tipos de documentos.

Además, para este estudio se utilizan las auditorías internas realizadas por JUNJI Dirección Nacional en su presentación “Principales Hallazgos de Auditorías Internas Años 2017 al 2020 y Auditorías realizadas por la C.G.R al Programa Transferencia de Fondos”.

Como resultado del análisis se presentaron las siguientes anomalías:

1.- Transferencias realizadas sin contar con la recepción de rendiciones de cuentas: Observación altamente compleja dado que por normativa de la Contraloría General de la República (Resolución N°30) no se puede transferir sin la presentación de la rendición de cuentas del mes anterior.

2.- Gasto sin justificación o fuera de la norma: Implica la devolución de los recursos que no se aceptaron de forma correcta en virtud de la normativa, afectando a las entidades en convenio dado que estos recursos ya fueron ejecutados por ellos. Dichos recursos fueron aceptados de deficiente dado que no contaron con la revisión y el asesoramiento del analista de JUNJI.

Para JUNJI esta observación afecta a la Unidad de Transferencia de Fondos ya que se tiene que recurrir a capacitaciones y reforzar la normativa vigente.

3.- Deficiente control y seguimiento de saldos (reintegros no ejecutados): Se observa la ausencia de un mecanismo que lleve el control de las deudas no cobradas por JUNJI (deudas consideradas históricas) y de las facultades que tenga la Unidad de Transferencia de Fondos y la Subdirección de Recursos Financieros para llevar el plan de trabajo para la recuperación de estos montos.

4.- Traspaso de recursos entre jardines infantiles sin Resolución que lo autorice: por normativa las entidades en convenio pueden realizar traspaso de fondos entre jardines infantiles. Solicitando la autorización mediante oficio dirigida a la Dirección Regional Metropolitana, luego el analista debe realizar la respectiva conforme a los montos autorizados y registrarlo en la rendición de cuentas.

5.- Falta de supervisión en terreno desde la Unidad de Transferencia de Fondos a los jardines receptores de transferencia de fondos: los analistas de gestión financiera no cuentan con los recursos y/o funciones para verificar en terreno los gastos que los sostenedores entregan en cada expediente de rendición de cuentas. Solo se revisa lo declarado en la rendición no existe una revisión en terreno.

6.- Falta de control en la fecha de ingreso de la rendición de cuentas: por normativa los sostenedores deben hacer entrega de las rendiciones por Oficina de Partes, la falta de control implica que no existe claridad en la fecha de entrega lo que repercute en la transferencia de los recursos del mes siguiente.

7.- Validar información del personal presentado en las rendiciones de cuentas (antecedentes y/o liquidaciones): uno de los ítems es remuneraciones y otros beneficios del personal para su validación los sostenedores deben adjuntar liquidación de sueldo, certificado de cotizaciones y comprobantes de pago, se observa la ausencia de un mecanismo de control a este punto, por una parte los sostenedores son los encargados de contratar al personal, pero JUNJI debe validar la información para controlar que las personas contratadas y que sean rendidas en cada expediente sean de exclusividad para los jardines JUNJI.

8.- Duplicidad de gastos presentados en rendiciones de cuentas: los sostenedores pueden rendir gastos todos los meses, pero se observa que existe una carencia de mecanismo de control de registro de gastos, lo que conlleva que las entidades se aprovechen de rendir gastos duplicados y así pueden aumentar el gasto del año presupuestario y rebajar los recursos no utilizados para hacer la devolución de estos.

9.- Gastos aceptados por JUNJI en fotocopia y/o duplicados: esta observación implica que las entidades no están cumpliendo con la normativa vigente que se debe presentar los respaldos de forma original (entidades privadas) o que sean validados por el Secretario Municipal para las entidades públicas. Además de que los analistas en gestión financiera de JUNJI no están haciendo cumplir la

normativa, lo que podría llevar a observaciones a las rendiciones de cuentas en auditorias tanto por controles internos y externos.

10.- Validación de Facturas electrónicas presentadas en rendiciones de cuentas: para el año 2020 esta observación fue subsanada por JUNJI con la integración de la validación de facturas electrónicas en el portal del Servicio de Impuesto Internos donde el analista realiza la consulta, tanto para el resultado positivo o negativo se debe registrar la gestión en el detalle de gastos de la rendición de cuentas.

4.2.- Resultados de las entrevistas:

4.2.1.- Los ítems autorizados en el Manual de Transferencia de Fondos

El Manual de Transferencia de Fondos consta en la Resolución Exenta N° 619 de septiembre 2019 documento que reglamenta la postulación, cálculo de transferencia y proceso de rendición de cuentas, entre otros.

Dicho Manual plantea y regula 16 ítems de gastos autorizados para el uso de los recursos, los cuales las entidades en convenio pueden ejecutar lo transferido e virtud de las necesidades de las unidades educativas. Estos ítems son:

Tabla 5: Ítem de gastos autorizados por el Manual de Transferencia de Fondos

Ítem	Gasto
1	Remuneraciones y otros beneficios del personal
2	Honorarios.
3	Consumos Básicos
4	Material Didáctico y de Enseñanza
5	Material de Oficina
6	Material y Útiles de Aseo
7	Equipamiento
8	Salud e Higiene

9	Textiles
10	Deporte y Recreación
11	Servicios Generales
12	Mantenciones y Reparaciones
13	Movilización
14	Capacitación
15	Combustible para traslado y calefacción
16	Indemnización por años de servicio

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

A excepción de las remuneraciones, los 15 ítems restantes en cada una de sus descripciones son de carácter general y pueden abarcar una diversidad de productos, quedando a juicio del analista de gestión financiera de JUNJI, la imputación del gasto en cada ítem.

En caso de que algún gasto no se ajuste a estos 15 ítems éstos se observan como rechazados por no ajustarse a normativa vigente. Además, los respaldos deben adecuarse a estos ítems y al origen del gasto que tenga el jardín infantil.

Para realizar el análisis de cada gasto se debe tener en cuenta el programa educativo que tenga el jardín infantil el cual debe considerar el método de aprendizaje, en base a esto las unidades educativas realizarán su plan de compras lo que conlleva la adquisición de los productos para la posterior rendición de cuentas.

Imputar un gasto a los ítems señalados anteriormente implica un análisis tanto del analista JUNJI como de los sostenedores y la amplitud y la ambigüedad de las descripciones pueden traer confusiones tanto para el sostenedor como para el analista. Cuando se produce una discrepancia se toman los resguardos necesarios, haciendo las consultas a las entidades administradoras y respaldando el gasto por correo electrónico, adjuntando la explicación al expediente de rendición de cuentas.

A razón de lo anterior, las mayores consultas realizadas por las entidades administradoras son sobre gastos que no están contemplados en la normativa, consultas que realizan por los mecanismos formales de comunicación por ejemplo teléfono, correo electrónico.

El proceso de transferencia de fondos y de rendición de cuentas no solo cuenta con dicho Manual, también con lineamientos emitidos en Resoluciones Exentas, Oficios Circulares y diversos actos administrados con el fin de asegurar la correcta revisión y utilización de los recursos. Documentación que se genera para la mejora continua del proceso.

4.2.2.- Principales errores del expediente de rendición de cuentas.

Para una correcta revisión de los expedientes de rendición de cuentas deben ser identificados por unidad educativa y de acuerdo con la entidad receptora de los fondos y al tipo de transferencia que recibe desde JUNJI¹⁵. En este sentido cada expediente de rendición de cuentas debe ir relacionado con la asignación percibida por la entidad administradora, la cual debe hacerse responsable de la autenticidad y la veracidad de los respaldos en virtud de declaraciones y anexos firmados por parte del Representante Legal.

Los errores que impiden una correcta revisión, resguardo y verificación de los respaldos; son errores donde los sostenedores no registran de forma correcta el mes de transferencia de fondos, además, de errores en la identificación del expediente del jardín infantil

¹⁵ Actualmente JUNJI gestiona tres tipos de transferencias que deben ser rendidas bajo el mecanismo de rendición de cuentas, estas son: operación, homologación de rentas y carrera docente.

Ilustración 4: Error de identificación de mes de transferencia

ANEXO 4: PLANILLA DE RENDICION DE CUENTAS
completada íntegramente y entregada en Oficina de Partes de la correspondiente Dirección Regional de JUNJI

La Presente planilla deberá ser: de Requiere en Suma

1. DATOS DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA:

Ilustre Municipalidad de Estación Central ID: 254-330-0 Metropolitana

Nombre de la entidad R.U.T. entidad Progen

Radicada Dpto/Provincia/Municipio 0.777.209-6

Código Representante Legal Aut. Legal Nº. Cta. Bancaria

2. IDENTIFICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO:

001 04 018 Las Américas de Villa Francia 49

Nombre del establecimiento Dirección del establecimiento 04

Provincia 0

Código 100

Las Estepas 841

Villa Francia Estación Central 22749180

Dirección Círculo

3. ANTECEDENTES DE LA RENDICIÓN: Indicar si la transferencia a rendir corresponde a:

Cuenta Prueba X

Transferencia Normal

10000000 - Diciembre \$5426.539,54 13.000.000 2

Mes de rendición Monto a transferir Límite del Compromiso de Ingreso Nº de transferencias por asignación por actividad (debe ser igual a 01 y a independencia contable 010)

El monto transferido por asignación por actividad debe ser con 01 y a independencia contable 010

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

Estos errores llevan a confusiones en el análisis de cada uno de los expedientes, confusión sobre la transferencia rendida y los recursos que corresponde transferir al mes siguiente. Lo que puede traer discrepancias en la transferencia efectiva que se le realiza a la entidad receptora.

Otra falta más común por parte de las entidades receptoras corresponde a errores de identificación tanto de la unidad educativa como la capacidad autorizada por convenio. Considerada como una observación compleja porque es con relación a la capacidad por convenio se entregan los recursos, esto puede evidenciar un error de información ya sean en el convenio de JUNJI o en los registros que tenga el sostenedor.

Ilustración 5: Error de identificación de capacidad de jardín infantil

2. IDENTIFICACION DEL ESTABLECIMIENTO:		
13.502.005 <i>Código del Jardín</i>	LAS UVITAS <i>Nombre del Jardín Infantil</i>	Sala Cuna: 12
		Infantes Menores e Intermedios: X 80
		Totales: 80
CAMINO PUBLICO HACIENDA ALHUE <i>Dirección</i>		C.P.N.: 82
		Nº:
	ALHUE <i>Cementerio</i>	Teléfono:

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

Otra observación es el cruce de respaldos entre un jardín infantil y otro, entorpeciendo la revisión la revisión e incumpliendo la normativa vigente, dado que cada expediente debe contener los respaldos del jardín identificado en el punto 2 de la planilla de rendición de cuentas.

En resumen, estas faltas pueden traer consecuencias internas, tales como desordenes en la entrega de recursos, errores en el gasto aceptado por el cruce de los respaldos lo afecta la devolución de los recursos a finales de año, pero también consecuencias externas, como observaciones en las auditorías internas y externas por parte de los organismos controladores.

4.2.3.- Verificación de la autenticidad de los respaldos

Para los años 2017 – 2019 los respaldos de las rendiciones de cuentas se verifican de acuerdo con lo señalado por la entidad administradora, firmas de responsables a cargo y timbres de las entidades por cada jardín infantil.

La ausencia de un mecanismo de verificación de la autenticidad de los respaldos fue presentada como una anomalía por JUNJI en las auditorías internas al proceso de rendición de cuentas.

Actualizando los procesos internos, JUNJI emite el Oficio Circular N° 33 de marzo del año 2020, donde se modifican instrucciones en el tratamiento de rendiciones de gastos con Facturas Electrónicas. Con el objetivo de verificar la autenticidad y el contenido del documento adjuntado como respaldo, el analista responsable deberá ingresar al portal de internet del Servicio de Impuestos Internos (www.sii.cl) para validar autenticidad del contenido del respaldo.

Dicha circular señala “...con el fin de corroborar la autenticidad y el contenido de una factura electrónica presentada por las entidades administradoras, como respaldo de un gasto en las “Rendiciones de Cuentas”, el analista responsable de la rendición, que estará previamente autorizado en el portal web del SII, como “Representante Electrónico...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2020)

Ya validado el documento el analista debe registrar en la rendición de cuenta lo que señala el portal del servicio: si el resultado es negativo y la información no coincide con los registros del Servicio de Impuestos Internos, el analista a cargo deberá imprimir el certificado el cual será el respaldo al momento de observar y/o rechazar el gasto rendido.

Tanto para el resultado negativo o positivo de la revisión, la gestión debe reflejarse en el anexo del detalle de gastos, anexo actualizado para cumplir con este nuevo procedimiento.

En el caso de que el resultado sea negativo la entidad administradora puede apelar al gasto, de acuerdo con lo relatado por el Encargado de la Unidad de Transferencia de Fondos el procedimiento para apelar es la entrega de la información por parte de la entidad administradora de todas las gestiones realizadas en el Servicio de Impuestos Internos, para luego, el analista JUNJI debe volver a consultar al portal el documento.

Los funcionarios JUNJI entrevistados, concuerdan en que este procedimiento es un avance que permitirá aumentar y mejorar el control de los gastos, pero sin dejar de lado, que los gastos deben seguir siendo visados por la Directora de cada una de las unidades educativas o algún responsable a cargo nombrado por la entidad administradora, tal como lo señala el Oficio Circular N° 015/10 del año 2020 emitida por JUNJI.

4.3.- El rol del Analista de Gestión Financiera de JUNJI

Realizando el análisis de las entrevistas de los analistas de gestión financiera nos indican que tienen un rol de asesor y de revisor. Primero cumple con la función de asesorar a la entidad para ejecutar los recursos entregados en virtud de la normativa vigente y controla el proceso de transferencias de fondos.

Analizando las funciones del cargo de “Analista de Gestión Financiera” y cruzando las respuestas, lo que se señala en el cargo se cumple en la práctica. En conformidad al perfil del cargo, los analistas tienen las siguientes funciones:

1. Procesar mensualmente las transferencias a entidades conforme a la normativa vigente.
2. Revisar mensualmente el comportamiento financiero de los jardines infantiles.
3. Controlar permanentemente el proceso de transferencias de fondos.
4. Generar informes y reportes que aseguren el cumplimiento de las actividades.

5. Asesorar y acompañar a las entidades administradoras en la gestión de los recursos, a fin de poder optimizar la utilización de estos.

Haciendo un contraste de las entrevistas con el perfil del cargo se determina que los funcionarios no poseen funciones de fiscalización para que puedan llevar a cabo un control más acabado de las entidades en convenio. Se observa la necesidad de contar con mayores funciones para lograr mecanismos de control a los recursos entregados. Ejemplo de esto son las visitas a terreno de los analistas, a los jardines infantiles a cargo, para verificar que los gastos imputados a las transferencias operacionales se cumplan en la práctica y coincidan con los respaldos de las rendiciones de cuentas. Función que hasta la fecha no se tiene y que ha sido observada por controles internos de JUNJI.

Ello trae como consecuencia que el tipo de control que se lleva en JUNJI es más bien un control de la legalidad y administrativo. Que es la revisión de los gastos y que estos cumplan con el Manual de Transferencia y optimizar su uso.

En lo que se refiere a los controles internos, JUNJI Dirección Nacional realiza controles a nivel nacional de forma aleatoria a los 1.721 jardines administrados por 378 entidades. Los jardines son elegidos de acuerdo con los reportes que mensualmente cada Dirección Regional debe entregar al nivel central para registro.

Se trata de un control de carácter detectivo que se hace según la evidencia que registra Dirección Nacional, evidencias que corresponden al nivel de transferencia que reciben los jardines, montos de rechazo de gastos, entre otros. Esto va en línea a lo señalado por el académico Leonardo Jara que plantea que el control que realizan las organizaciones públicas es, en general, de carácter detectivo y va en relación con la oportunidad que se da al momento de la revisión y, en el caso de presentar algunas anomalías, se toman las medidas cuando el proceso se ha terminado.

4.4.- El control de los saldos no utilizados

Una vez presentada la última rendición de cuentas del mes de diciembre del año en curso, los analistas de JUNJI deben informar a las entidades los saldos no utilizados y que estos deben devolverse a JUNJI.

En este punto los analistas JUNJI señalan que tienen mecanismos formales de solicitud para la devolución de los recursos no utilizados y estos mecanismos los utilizan en virtud de los plazos que están expresamente señalados en el Manual de Transferencia de Fondos del año 2019. Los entrevistados relatan el uso de correo electrónico, oficios circulares que van dirigidos hacia el Representante Legal y llamadas hacia las entidades. Ellos concuerdan en que la principal herramienta para ejercer presión es la suspensión de la transferencia del mes de marzo, dado que, las entidades tienen como plazo final de devolución de los recursos utilizados hasta el último día hábil del mes de febrero por Manual de Transferencia de Fondos (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

La auditoría interna de JUNJI y el informe N° 742 de la Contraloría General de la República indican que JUNJI posee un deficiente control de los recursos entregados, tanto de las transferencias como el control y seguimiento de las transferencias no ejecutadas.

En línea a esta observación y como una mejora al proceso JUNJI emite el Oficio Circular N° 015/025 abril de 2021 donde señala “...a partir del mes de abril, y consolidado el informe nacional de deudores y acreedores presupuestarios consignados en los instrumentos de control del Servicio, las Direcciones Regionales deberán generar un plan de acción, tendiente a la recuperación de los saldos no ejecutados como también los gastos rechazados los cuales se encuentran determinados en la última rendición de cuentas, saldo final actualizado...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2021)

El plan de acción está a cargo de Subdirección de Recursos Financieros, encabezados por la Unidad de Transferencia de Fondos deberá realizar todas las gestiones previas al cobro judicial, para esto debe notificar mediante oficios a la entidad que adeuda los fondos.

En línea a ese plan, en la siguiente tabla se observan los recursos no ejecutados que tiene la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI para los años 2009-2019, los cuales están en trámites judiciales para su recuperación.

Tabla 6: Saldos adeudados años 2009-2019

Rut Entidad	Nombre Entidad Administradora	Año Deuda	Proceso	Deuda
65.713.000-1	Fundación Educacional Jesmirey	2009	Cuota Operación	10.452.161
74.755.300-9	Fundación Lar de Nazareth	2013	Cuota Operación	9.883.605
74.755.300-9	Fundación Lar de Nazareth	2014	Cuota Operación	1.754.652
73.122.500-1	Centro de Estudios para la Calidad de Vida	2015	Cuota Operación	12.360.184
73.122.500-1	Centro de Estudios para la Calidad de Vida	2016	Cuota Operación	3.499.386
65.719.430-1	Centro de Desarrollo para la Educación Juan Pablo II	2016	Cuota Operación	35.475.095
65.719.430-1	Centro de Desarrollo para la Educación Juan Pablo II	2017	Cuota Operación	7.598.810
69.254.200-2	Ilustre Municipalidad de Cerro Navia	2018	Cuota Operación	28.522.212
71.369.900-4	Corporación Municipal de Desarrollo Social de Macul	2019	Cuota Operación	258.370.892
71.455.500-6	Corporación Municipal de Desarrollo Social de San Joaquín	2019	Cuota Operación	16.723.818

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Metropolitana de JUNJI

Actualmente se presenta el estado actual de las deudas considerando demandas judiciales, trámites internos de JUNJI y procesos de apelación.

Tabla 7: Estado actual reintegros adeudados año 2009-2019

Nombre Entidad Administradora	Estado actual de la deuda
Fundación Educacional Jesmirey	Costo tramite v/s la posible recuperación de dinero no era recomendable
Fundación Lar de Nazareth	Se presenta demanda el 24-11-2020, tramitada en causa ROL C-17444-2020 del 3° Juzgado Civil de Santiago, actualmente en proceso de notificación
Centro de Estudios para la Calidad de Vida	29° Juzgado Civil de Santiago ROL 3553-2020
Centro de Desarrollo para la Educación Juan Pablo II	30° Juzgado Civil de Santiago ROL 23343-2019
Ilustre Municipalidad de Cerro Navia	Borrador de demanda en JUICIOS-DIRNAC para refrendación
Corporación Municipal de Desarrollo Social de Macul	Proceso de apelación rendición diciembre 2019
Corporación Municipal de Desarrollo Social de San Joaquín	Solicita convenio de pago

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

En el análisis de costo de trámites v/s la posibilidad de recuperar el dinero, la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI ha implementado el mecanismo de convenios de pago con las entidades que lo requieran. En este sentido el Encargado de la Unidad de Transferencia de Fondos se refiere a esto como una forma de recuperar los recursos de una forma eficiente, siendo un mecanismo que no está expresamente en la normativa como tal, lo considera como una flexibilidad que se da para recuperar los recursos de forma eficiente y le da continuidad al servicio, ya que, por normativa debemos suspender la transferencia de marzo del año siguiente y muchas veces la situación financiera de las entidades administradoras se hace insostenible.

“Los Convenios de pago, una flexibilización a la norma de recuperación de recursos no ejecutados”

Tal como se mencionó anteriormente, los convenios de pago es una nueva forma de recuperar los recursos no ejecutados por las entidades administradoras, dado que, por normativa si no se devuelve los saldos del año anterior, JUNJI penaliza a las entidades con la suspensión de las transferencias hasta que devuelvan los montos. Pero existen casos que la gestión financiera de los sostenedores se hace insostenible seguir brindando el servicio a los niños y niñas.

En el marco de la flexibilización de la normativa se plantea el convenio de pago como forma de llegar al acuerdo entre la entidad deudora y JUNJI para el pago de la deuda en cuotas, en virtud de lo señalado por la entidad deudora con la respectiva revisión por parte de JUNJI.

Aplicando la Metodología COSO, el proceso de recuperación de los recursos no utilizados es un proceso de gestión de las transferencias de recursos y este proceso está en constante revisión. Por lo que la organización integra esta modalidad y da las entidades en convenio esta opción, se permite por flexibilidad de la normativa y a su vez acordar con los sostenedores la continuación del servicio y así poder cumplir con el objetivo de JUNJI que es brindar educación parvularia de calidad.

Es una actividad integrada en el proceso de recuperación de montos, ya que parte del control de gestión de recursos que lleva JUNJI.

Los casos más emblemáticos de este mecanismo corresponden a la Ilustre Municipalidad de El Bosque y la Corporación Municipal de Til-Til. Para el año 2020 ambas entidades administradoras tienen deudas con JUNJI por el no uso de recursos transferidos en el transcurso del año 2019.

Tabla 8: Monto adeudado del año 2019 – Corporación Municipal de Til-Til y Municipalidad de El Bosque

Entidad Administradora	Monto de deuda año 2019
Corporación Municipal de Til-Til	51.116.989
Ilustre Municipalidad de El Bosque	270.487.960

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

Ambos convenios de pago son redactados por el área jurídica de JUNJI junto con los profesionales a cargo de la Unidad de Transferencia de Fondos.

Parte fundamental es el compromiso que toman las entidades administradoras con la devolución de los recursos, ya que, la devolución de los montos no ejecutados es a la par de la entrega de los expedientes de rendición de cuentas y las transferencias del año en curso.

En el caso de que las entidades no cumplan con el pago de las cuotas, JUNJI se reserva el derecho a no transferir los recursos estipulados mensualmente y además de revisar la continuidad de los convenios entre la Institución y las entidades administradoras.

Los convenios de pagos es un mecanismo de autorregulación resultado de una reflexión sobre las mejores prácticas que puede realizar y gestionar JUNJI para recuperar los fondos y así poder disminuir costos como demandas judiciales por no devolución de saldos.

Es ventajoso acogerse a esta modalidad porque se sigue transfiriendo los montos y se sigue brindando el servicio desde las entidades administradoras a niños y niñas.

De los convenios de pago expuestos, JUNJI ha recuperado el 100% de los montos, considerándose como una práctica exitosa ya que no se tiene montos pendientes por cobrar.

4.5.- Para un mejor control; más recursos y funciones

En los puntos anteriores se evidencio que los Analistas de Gestión Financiera de JUNJI no poseen mayores funciones que de asesor y revisor, con lo cual solo realizan controles de legales y administrativos de los recursos.

Otro punto, que cruza el análisis, es la nueva Institucionalización de la educación parvularia que mediante la Ley N° 20.835 crea los organismos de la Subsecretaria y la Superintendencia de Educación Parvularia. (Ley N° 20.835, 2015). Es aquí donde el análisis nos señala que a JUNJI le quitan la función de supervigilancia sobre jardines infantiles tanto de la administración directa y los receptores de transferencia de fondos.

En la implementación de esta Ley, JUNJI se remite a planificación, creación y promoción de establecimientos de educación parvularia tanto de administración directa y administrados por terceros.

Es en este contexto donde los entrevistados (funcionarios de la Unidad de Transferencias de Fondos) concuerdan que si se les da mayores atribuciones para ejercer control necesitan más recursos como: contratación de más personal, recursos tecnológicos y logística para considerar las visitas en terreno a los jardines infantiles. En la dimensión de contratación de personal actualmente la Unidad de Transferencia de Fondos de la Dirección Regional Metropolitana tiene una dotación de 22 analistas para llevar 432 jardines infantiles que actualmente tienen convenio vigente en la Región. Lo que nos lleva a que cada analista lleva en promedio 20 jardines infantiles.

Tal como se mencionó en el capítulo 3 de esta investigación, los jardines receptores de transferencia de fondos de JUNJI no solo reciben recursos por el concepto de operación, también reciben fondos por los conceptos de Ley N° 20.905 (asignación de homologación de rentas) y la Ley N° 20.903 (asignación de carrera docente) recursos que deben dar cuenta de uso mediante el mecanismo de rendición de cuentas al igual que las transferencias por operación.

La publicación de las leyes de homologación de rentas y de carrera docente no solo señala es la encargada de revisar las rendiciones de cuentas por estos dos procesos, también, los analistas de gestión financiera de JUNJI son los encargados de procesar con los insumos entregados por las entidades receptores las transferencias mensuales por ambos conceptos, estos mismos recursos deben ser rendidos y controlados en el mes siguiente.

La siguiente tabla muestra la cantidad de rendiciones que cuentas que lleva por analista de gestión financiera de acuerdo con los tres procesos de transferencia de fondos.

Tabla 9: Cantidad de rendiciones de cuentas por transferencia de fondos

Años	N° de jardines	N° de analistas	Cantidad de rendiciones por analista	Cantidad de rendiciones por transferencia ¹⁶
2016	441	27	16	32
2018	433	25	17	34
2020	433	22	19	57

Fuente: Unidad de Transferencia de Fondos, Dirección Regional Metropolitana de JUNJI

En relación con los anterior y según el Manual de Transferencia de Fondos las entidades administradoras tienen “...hasta el día 14 de cada mes, o el día hábil siguiente, cuando aquel corresponda a uno inhábil, las entidades deberán presentar en la Dirección Regional correspondiente, la rendición de cuentas de los fondos transferidos en el mes anterior por cada jardín infantil...” (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019, pág. 11) y el resultado de la revisión de los expedientes deben estar en poder de los sostenedores el día 5 del mes siguiente junto con los saldos finales de las rendiciones de cuentas. (Junta Nacional de Jardines Infantiles , 2019)

En este contexto y haciendo un análisis sobre la cantidad de rendiciones por analista versus la cantidad de días para la correcta revisión de los expedientes de

¹⁶ En este punto se consideran las transferencias por el concepto de operación, asignación de homologación y asignación por carrera docente.

los tres procesos. Tienen 15 días hábiles para la revisión de las rendiciones de cuentas de cuentas.

No existe evidencia de cuánto demora revisar las rendiciones mensuales de cada jardín, la evidencia que existe es la cantidad de rendiciones que los analistas deben revisar para cumplir con los plazos establecidos por normativa.

Según la tabla N° 10 para el año 2020 57 rendiciones es lo máximo que puede llevar un analista de gestión financiera para los 3 procesos de transferencia de recursos que lleva la Unidad de Transferencia de Fondos, lo que indica que diariamente se deben revisar 4 rendiciones para cumplir con los plazos.

En relación con lo anterior, y con los modelos de rendición de cuentas que plantea Chile Transparente podemos clasificar los expedientes de los jardines receptores de transferencia de JUNJI como un “mecanismo de rendición de cuentas limitada”, dado que, está ligada a solo los donantes (en este caso JUNJI), existiendo un flujo de información entre las entidades y JUNJI.

Se requiere mayores recursos y funciones para avanzar a una rendición de cuentas “integral”, ya no solo sea una rendición de cuentas entre JUNJI y las entidades administradoras, sino que, también consideren aspectos para controlar de otras instituciones públicas como son la Superintendencia y la Subsecretaría de Educación Parvularia. Que se señalen aspectos, por los cuales, a estas instituciones receptoras de fondos se les puede exigir transparencia y probidad en el uso de los recursos.

Por recursos tecnológicos el análisis nos señala la ausencia de soporte tecnológico que sirva para cálculo, seguimiento y control de los recursos transferidos y de los gastos aceptados. Los entrevistados concuerdan en que se requiere modernizar los procesos y así disminuir el uso excesivo del papel. Con esto se busca lograr la coordinación con otras entidades públicas, para que pongan a disposición de JUNJI sus bases de datos para la verificación de RUT (Registro Civil), ampliar el control financiero con ayuda del Servicio de Impuestos Internos, coordinarse con el nivel central (Subsecretaría de Educación Parvularia), entre

otros. Con lo anterior consideramos a la Administración Pública como un sistema, empleando la Teoría de Sistemas analizamos que lo que suceda en cada subsistema va a influir en otros subsistemas. Por ello el acceso y la utilización de bases de datos más integradas y facilitaría el trabajo de control en los organismos públicos, con esto se alcanza niveles altos de eficacia y hacemos más eficiente la gestión de los recursos.

En este punto se debe tener como antecedente, que en el año 2018 JUNJI crea el Sistema de Transferencias (en adelante SISTRANS) poniendo a disposición de los Analistas la puesta en marcha de este soporte tecnológico. Este sistema informático que calculaba las transferencias por operación y registro de gasto, pero solo se llegó a la marcha blanca, suspendiéndose su implementación en el año 2019, debido a problemas en el portal de cálculo, además de la implementación de un sistema informático por parte de la Contraloría General de la República respecto del cual muchas Instituciones están evaluando la posibilidad de participar

4.6.- La relación de JUNJI con las entidades en convenio de transferencia de fondos.

Bajo la lógica del “Agente-Principal” el modelo se sustenta en el traspaso realizado por JUNJI a las entidades en convenio para que brinden el servicio de educación parvularia mediante un convenio de colaboración donde se señalan tanto las obligaciones de JUNJI como las obligaciones del sostenedor. La transferencia de fondos por operación es el medio por el cual el Principal (JUNJI) financia la educación parvularia y estos recursos se deben rendir por el mecanismo de rendición de cuentas.

La delegación de la actividad a otros actores (el “agente” o “agentes”) se realiza en el contexto de su conocimiento, experiencia o formación que tenga. En este punto se cumple con estas condiciones, ya que, un requisito para recibir recursos por parte de JUNJI es ser organización pública y/o privada sin fines de lucro que tengan relación con temas de la primera infancia.

Entre el agente y el principal existe un flujo de información en virtud de lo mandatado por el principal, “...*la información entre el principal y el agente es asimétrica. Quiere decir que el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña que el principal...*” (Gorbaneff, 2003, pág. 77).

El flujo de información es asimétrico ya que JUNJI solo controla la forma de ejecutar los recursos públicos (revisando los expedientes de rendiciones de cuentas en papel), en virtud de la carencia de las visitas en terreno a los jardines (observación realizada con los organismos fiscalizadores) no se puede observar en los hechos si el agente está cumpliendo con lo pactado, solo se puede controlar lo señalado en cada uno de los expedientes.

Debido a la falta de coordinación entre instituciones públicas (ejemplo el Registro Civil) JUNJI no puede verificar si los registros de asistencia de los jardines infantiles son válidos, ya que no existe un método de verificación para los RUT de los párvulos y así controlar la asistencia de ellos.

Además de avanzar a mejores controles financieros a los jardines, fortaleciendo la verificación de los respaldos con el Servicio de Impuestos Internos además de ejercer control preventivo a las cuentas corrientes de las entidades generando planes de auditorías de sus estados financieros con el fin de corroborar si el uso de los recursos entregados está correctamente ejecutado y si el desempeño financiero de la entidad es eficiente. Implementar estos mecanismos se realizan para evitar fraude con recursos públicos, esto se realiza en virtud de lo señalado por la Asamblea General N° XXVI de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras del año 2016.

Controlar si se está cumpliendo con lo pactado, implica que el Principal debe mejorar el sistema de control interno garantizando el uso eficiente de los recursos públicos. La metodología COSO propone que se debe operacionalizar el control de acuerdo con la calidad de la información, el entorno legal y así generar actividades integradas al proceso de control para que la organización se adapte a ellos y que el objetivo de control no sea solo declarativo y pase a ser un control preventivo.

Capítulo 5: Conclusiones

Este estudio se realizó con el fin de identificar si los controles que realiza la Dirección Regional Metropolitana de JUNJI garantizan el buen uso de los recursos públicos que la institución transfiere a los jardines receptores de estos fondos, que son administrados por entidades públicas y/o privadas sin fines de lucro.

Estos recursos son entregados para la operacionalización del servicio de educación parvularia, lo que supone que los jardines infantiles adquieran productos como material didáctico, materiales de aseo, pagos de remuneraciones a las funcionarias, etc., además de recursos entregados para mejorar las remuneraciones de las funcionarias que se desempeñan en esta modalidad, como son la asignación por homologación de rentas (Ley N° 20.905) y la asignación por carrera docente (Ley N° 20.903).

Lo que se buscó en esta tesis, es demostrar si con los mecanismos existentes se logra controlar el uso de los recursos y si la utilización de estos está brindando las mejores condiciones educacionales para los párvulos en virtud de los convenios de colaboración que JUNJI firma con estas entidades administradoras.

En virtud de los hallazgos de esta investigación, se demostró que existen fortalezas y debilidades del proceso de revisión y control de las rendiciones de cuentas.

Entre las fortalezas pueden destacarse: la verificación en el Servicio de Impuestos Internos de los respaldos entregados en los expedientes de rendición de cuentas, la emisión de Circulares u Oficios que orientan tanto a los sostenedores como a los analistas de gestión de financiera en la imputación de los gastos en los diferentes ítems del Manual de Transferencia de Fondos y, también, la implementación de los convenios de pago, el instrumento de recuperación de fondos no ejecutados que permite evitar llegar a instancia de cobros judiciales.

Estos recursos son controlados verificando la autenticidad de los respaldos y que los gastos sean imputados de forma correcta en cada uno de los ítems del Manual de Transferencia de Fondos.

Sin embargo, este mecanismo también presenta deficiencias en la forma de llevar el control del uso de los recursos, observaciones que han sido detectadas tanto por control de interno que realiza la unidad de auditoría interna de JUNJI como el control externo que hace la Contraloría General de la República.

Estas observaciones van desde la carencia de mecanismos de seguimiento y control de recursos, duplicidad de respaldos, gastos sin justificación o que están fuera de la norma, ausencia de soporte tecnológico para el control, errores en interpretación de la norma, ausencia de visitas a terreno a los jardines infantiles, validación de los documentos en el Servicio de Impuestos Internos, respaldos en fotocopia o sin legalizar.

JUNJI realizó acciones para subsanar estas observaciones y gestionó la recuperación de recursos de los gastos fuera de norma y por la interpretación errónea de la misma. Además, se realizaron capacitaciones para los funcionarios la Unidad de Transferencia de Fondos para reforzar la normativa, unificar criterios entre los analistas y se implementó el mecanismo de validación del contenido de los respaldos en el Servicio de Impuestos Internos.

Los aspectos que están dentro del alcance institucional de JUNJI corresponden a la carencia de un soporte tecnológico, aspecto que JUNJI trató de subsanar con su Sistema Sistrans, que no se logró implementar adecuadamente debido a errores de diseño de portales de cálculo, transferencia de fondos, gestiones de los expedientes online y control de saldos.

Otro aspecto es la ausencia de la visita a terrenos de los jardines infantiles donde se podría comprobar si lo declarado por las entidades en los expedientes es efectivo. Implementar esta función involucra repensar la Unidad de Transferencia de Fondos, desde la distribución de las entidades administradoras por analista, estudiar factores de traslado (haciendo la distinción de jardines rurales y urbanos),

conseguir recursos para traslado de cada uno de los analistas (habilitación de camionetas, choferes) y diseñar la forma de revisión del expediente (formato de papel o digital).

En este contexto, se requiere una actualización y una mejora de los mecanismos de control interno para llegar a un seguimiento óptimo del uso de los recursos públicos y para establecer si las entidades administradoras están cumpliendo con lo mandado por JUNJI, en el contexto de la teoría del agente-principal.

Según el análisis de documentos y las entrevistas realizadas, los mecanismos de control de los recursos transferidos deben actualizarse para procurar la eficiencia técnica de los recursos y como lograr el máximo nivel de uso en la prestación de los servicios.

Se considera que la ausencia de visitas en terreno es una observación altamente compleja. Sólo existe el control detectivo en las rendiciones de cuentas y los respaldos que las entidades adjuntan y sólo se toman medidas cuando en base a la evidencia se presente algún caso irregular.

Actualmente la Junta Nacional de Jardines Infantiles es parte de la nueva institucionalidad de educación parvularia, donde por medio de la Ley N° 20.835 se crea la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Parvularia. En este sentido y por el mandato de la Ley a JUNJI no le dan mayores atribuciones que crear, promover, coordinar y estimular la creación de establecimientos de educación parvularia, dejando de lado, la función de supervigilancia.

No existe una delimitación adecuada entre estas instituciones sobre qué controla cada una de ellas y no existe evidencia de planes de control y/o fiscalización lo cual imposibilita que existan mecanismos de control preventivo de los recursos utilizados.

En el caso de presentarse algún hecho irregular en el uso de los recursos, JUNJI no tiene atribuciones de sancionar a las entidades en convenio. Es deber de la institución poner los antecedentes del caso a disposición de la Superintendencia para que le aplique una sanción a la entidad administradora del jardín infantil.

A la observación anterior, se suma que el perfil del cargo “analista de gestión financiera” no contempla mayores atribuciones para el cargo. Solo plantea revisar mensualmente el comportamiento financiero de los jardines infantiles, procesar y controlar mensualmente las transferencias y asesorar a las entidades en convenio para que ejecuten los gastos conforme con el Manual de Transferencia de Fondos, funciones que JUNJI considera que son las necesarias para cumplir con las labores que debe realizar la Unidad de Transferencia de Fondos.

En esta misma línea se requiere actualizar el mecanismo de rendición de cuentas para llegar a una rendición de cuentas integral, por lo cual es importante considerar a todas las instituciones públicas que se vean involucrados en el proceso. Esto implica considerar a la Administración Pública como un sistema donde se considere, que lo realizado por cada una de las instituciones afecta a los otros subsistemas y esta rendición de cuentas integral debe ser útil para todos los subsistemas de la institucionalización de la educación parvularia.

No solo se requiere considerar a la institucionalización de la educación parvularia como un sistema, sino que también se debe considerar otras instituciones públicas donde sus bases de datos sean importantes para ejercer control de recursos y así potenciar los sistemas de control interno.

Ello implica potenciar la interoperabilidad de las instituciones públicas, es decir, la capacidad de intercambiar información relevante para la gestión pública y así compartir información y mejorar el control hacia los recursos públicos.

La falta de interoperabilidad entre instituciones públicas impide que se lleve un control más acabado del estado financiero de las entidades administradoras o verificar RUT de los párvulos si corresponden a lo informado por las unidades educativas o revisar la planilla de remuneraciones si los/as funcionarios/as están

habilitados para trabajar con párvulos o si las identidades de las personas son las correctas.

Los analistas de gestión financiera de JUNJI no tienen acceso a bases de datos de organizaciones públicas, solo acceden a la información de los sitios web de cada institución. Ejemplo de ello, es la verificación que se realiza en los portales del Servicio de Impuestos Internos, que no establece un procedimiento interinstitucional adecuado.

Tanto por la Ley N° 20.835 y por el perfil del cargo de analista de gestión financiera, las funciones hacen que el control que se realiza sea administrativo y legal, solo verificando que el gasto sea imputado de forma correcta de acuerdo con el Manual de Transferencia de Fondos y que dicho respaldo sea válido por el Servicio de Impuestos Internos.

Además, la ausencia de las visitas a las instalaciones de los jardines infantiles no permite controlar lo efectivamente gastado por las entidades receptoras, solo se cumple con la revisión de las facturas con la firma de la directora de los jardines infantiles o de un responsable del establecimiento educacional. Con la firma en la factura se da por entendido que el producto adquirido está en el jardín infantil.

La observación anterior es reflejo de la poca actualización que ha tenido el Manual de Transferencia de Fondos, a pesar, de que esta observación ha sido informada en revisiones del proceso de transferencia y revisión del gasto.

En virtud de lo anterior, JUNJI no ha dispuesto los recursos para la contratación de personas, logística para el traslado y resguardo de cada funcionario/a, recursos tecnológicos para revisar los expedientes en terreno y no ha adaptado el diseño de la Unidad de Transferencia a esta nueva función

Por último, como ya se mencionó, la ausencia de un soporte tecnológico que logre unificar la gestión de los procedimientos que se llevan a cabo en la Unidad de Transferencia de Fondos, como son el cálculo de las transferencias, la revisión de

rendición de cuentas, el control y el seguimiento de saldos, limita la eficacia del control de las transferencias.

En virtud de los hallazgos de este estudio se recomienda el rediseño del expediente de rendición de cuentas de los jardines receptores pasando de una rendición de cuenta “limitada”, que solo es entre JUNJI y los sostenedores, a una rendición “integral”, donde se puedan controlar otras dimensiones: como resultados del gasto, objetivos y/o productos.

En relación con los procedimientos de control, se debe dotar a la Unidad de Transferencia de Fondos de más funciones de control, tales como la coordinación para visitas a terreno y verificar los gastos en los correspondientes jardines infantiles y un plan de auditorías para controlar y hacer seguimiento a los estados financieros.

JUNJI debiera firmar acuerdos de colaboración con otras instituciones públicas para tener acceso a sus bases de datos para mejorar los procedimientos de control, ejercer el control de los RUT de los/as funcionarios/as y de los párvulos que asisten a los jardines infantiles y así evitar fraudes como la alteración de asistencia de párvulos, RUT que no coincidan con las bases de datos de Servicio de Registro Civil o verificar los RUT de párvulos que pueden estar en condición de fallecidos o tener acceso a declaraciones de impuestos en el Servicio de Impuestos Internos y a los estados financieros de las entidades administradoras de los jardines infantiles.

En el mecanismo de control se debiera considerar y analizar la calidad del gasto o una medición del servicio que prestan estas entidades en convenio, para evaluar su comportamiento en el ejercicio de sus funciones y así poder establecer medidas en el caso de que se presente un comportamiento irregular con el uso de los recursos, siempre procurando la continuidad del servicio en cada uno de los jardines infantiles.

En relación con la Ley N° 20.835 y a la puesta en marcha de la Superintendencia de Educación Parvularia, se debiera crear una plataforma de fiscalizaciones elaborada entre JUNJI y la Superintendencia para controlar la totalidad de los jardines infantiles receptores de fondos.

En esta plataforma cada analista de gestión financiera de JUNJI debería tener un perfil de usuario y clave de usuario, donde informe el resultado de la revisión de los expedientes y pueda trabajar en coordinación con la Superintendencia para fiscalizar a los jardines infantiles.

Anexos

Anexo 1: Listado de entrevistados

N°	Nombre	Cargo	Palabras claves
1	Nicolás Tejada	Encargado de Unidad de Transferencia de Fondos – Dirección Metropolitana de JUNJI	Convenios de pago, flexibilización de normativa, funciones de unidad de transferencia, relación entre Superintendencia y Subsecretaría de Educación Parvularia, rol de asesor
2	Vannia Zúñiga	Analista de gestión financiera – Dirección Metropolitana de JUNJI	Comprobantes de ingresos, documentos tributarios que respalden gastos, validación de documentos en el portal del Servicio de Impuestos Internos, oficio de control de saldos, recursos tecnológicos, mayor personal.
3	Daniela Monsalves	Analista de gestión financiera – Dirección Metropolitana de JUNJI	Informar gasto de los jardines, documentos originales y/o legalizados, gastos no contemplados en normativas, entrega de observaciones a entidades, control en terreno, dejar el papel como respaldo
3	Natalia Mallea	Analista de gestión financiera – Dirección Metropolitana de JUNJI	Comprobantes de egresos, decretos de pagos, medios de pago, dictámenes de Contraloría, fidelidad de respaldos, legalidad de respaldos, capacitaciones, reuniones con entidades,
4	Marcelo Gutiérrez	Auditor Sección de Transferencia de Fondos Dirección Nacional de JUNJI	Planes de auditorías con muestra aleatoria, entrega de informe mensual, implementación de un sistema informático, criterios de muestra gastos rechazos, transferencias, errores en rendiciones.

N°	Nombre	Cargo	Palabras claves
5	Leonardo Jara	Académico INAP – Universidad de Chile	Teoría de sistemas, utilización de bases de datos, control detectivo al proceso terminado, claridad en los tipos de control, gestión eficaz y eficiente, incorporación de mecanismos de automatización, implementar controles preventivos.
6	Jeannette Zavala	Coordinadora Financiera – Corporación Municipal de San Miguel	Capacitaciones, consultas por teléfono, errores de gastos, oficio para solicitar autorización de gastos, visación de facturas, anexos del Representante Legal.
7	Maritza Huarapil	Técnico financiero Comité Social Santa Teresa de Lonquén	Retroalimentación de observaciones, recomendaciones sobre orden de la documentación, valorar la disposición de los analistas para contestar consultas.
8	Juan Carlos Pizarro	Administrativo financiera Fundación Cristo Vive Naciente	Realizar capacitaciones para comprender los procesos que corresponden tanto a JUNJI como a la entidad administradora

Anexo 2: Listado de preguntas funcionarios JUNJI Unidad de Transferencia de Fondos

N°	Pregunta
1	¿Qué deben informar en cada expediente?; ¿Cuáles son los respaldos que deben entregar las entidades en convenio para cada uno de los ítems de gastos permitidos?
2	¿Existe alguna manual o se provee alguna capacitación para asegurar las rendiciones exigidas?
3	¿Cómo se verifica la fidelidad y/o legalidad de los respaldos entregados por parte de las entidades en convenio de transferencia de Fondos; existe instancia de consulta a otras entidades públicas?
4	¿Cuándo una entidad presenta constantes errores en las rendiciones qué se le exige?; ¿Se le exige y/o provee algún mecanismo tiene para mejorar y/o enmendar estos errores?
5	¿Qué tipo de consultas realizan las entidades en virtud del uso de los recursos públicos?
6	¿Cuáles son las gestiones que realizan cuando no devuelven los saldos no utilizados o no cumplen con los plazos de devolución según normativa?
7	¿Cuál es el rol del analista en gestión financiera en el control de las rendiciones de cuentas? ¿Qué tareas realiza?
8	¿Cree usted que se necesita mayores otras funciones y/o recursos para un mejor control?

Listado de preguntas informante clave “académico INAP”

N°	Pregunta
1	¿Cree usted qué debe existir intercambio de datos entre instituciones públicas para el control de rendiciones de cuentas y así evitar posibles fraudes?
2	¿Cómo definiría usted el tipo de control que realizan las organizaciones públicas a instituciones receptoras de fondos públicos?
3	¿Qué recomendaciones realizaría para fortalecer el control interno para las mejoras de los procesos de revisión de rendición de cuentas?
4	¿Qué tipo de respaldos debe exigir la institución que entrega recursos a la institución receptora para asegurar la devolución de recursos no utilizados?

Listado de preguntas informante Entidad de Transferencia de Fondos

N°	Pregunta
1	¿Conoce las dimensiones del proceso de transferencia de fondos y como se relaciona el mecanismo de rendición de cuentas?
2	Ha recibido asesorías y/ o capacitación por parte de los analistas de gestión de JUNJI para el proceso de rendición de cuentas?
3	¿Conoce la normativa en que se enmarca las transferencias de fondos que reciben las entidades en convenio?
4	En el marco de las rendiciones de cuentas; ¿Recibe retroalimentación de los gastos rechazados u observados?
5	¿Qué recomendaciones realiza usted a las rendiciones de cuentas para asegurar la eficiencia del proceso?

Bibliografía

- Alarcón, J., Frites, C., & Gajardo, C. (2015). El devenir de la utopía economicista en el sistema escolar chileno. *Educação e Pesquisa*, 947-960.
- Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del desarrollo. (2015). *Rendición de cuentas de sector privado para el desarrollo*.
- Banco Interamericano de Desarrollo . (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2015). *Funciones de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Ley N° 17.301) y funciones propuestas en el proyecto de ley correspondiente al Boletín 9.365-04, en segundo trámite constitucional*.
- Chile Transparente . (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro*.
- Consortio para la Reforma del Estado . (2009). Un mejor Estado para Chile . En F. L. Sergio Granados, *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública* (págs. 561-587).
- Contraloría General de la República . (2011). *Rendición de cuentas* .
- Contraloría General de la República . (2015). *Resolución 30 - Fija normas de procedimiento sobre rendición de cuentas* .
- Contraloría General de la República de Chile . (s.f.). *Principales aspectos de la rendición de cuentas*.
- Contraloría General de la República de Chile . (2018). *Resumen Ejecutiva Informe Final N° 742 Junta Nacional de Jardines Infantiles*.
- Donoso, S., & Schmal, R. (2002). Los modelos de financiamiento de la educación pública y sus requerimientos de adecuación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5.
- Espinosa, M. (Enero 2020). *La Noción del Empresariado y el Estado Subsidiario, a la luz de la ciencia política contemporánea. El caso de Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional .
- Gorbaneff, Y. (2003). *Teoría del Agente-Principal*.
- Instituto de Auditores Internos de España. (2016). *Aplicación del marco integrado de control interno (COSO) en el sector público español* .
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2020). *Modifica instrucciones en el tratamiento de rendiciones de gastos con Facturas Electronicas*.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2020). *Modifica instrucciones en el tratamiento de rendiciones de gastos con Facturas Electrónicas*.

- Junta Nacional de Jardines. (2019). *Resolución Exenta N°015/780 aprueba la organización interna de la JUNJI en los terminos que indica.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles . (2019). *Asignación Homologación VTF, Ley N° 20.905.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles . (2019). *Manual de Programa de Transferencia de Fondos.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2019). *Resolución N°015/780 deja sin efecto Resolución Exenta N°015/610, de la Vicepresidencia Ejecutiva de este servicio y sus modificaciones posteriores y; aprueba la organización interna de Junta Nacional de Jardines Infantiles en los términos que indica.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles . (2020). *Informes de gestión Unidad de Transferencia de Fondos.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles . (2020). *Instruye medidas para el tratamiento de rendiciones de cuetnas de entidades administradoras VTF.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles . (2021). *Establece montos y normas sobre los recursos que la Junta Nacional de Jardines Infantiles podrá transferir, mensualmente a entidades públicas o privadas sin fines de lucro que se indican para la continuidad de funcionamiento de jardines infantiles .*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2020). *Modifica instrucciones en el tratamiento de rendiciones de gastos con Facturas Electrónicas.*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2021). *Oficio Circular N° 015/025 Actualiza lineamientos para cobro de los saldos insolutos por transferencias de fodnos a entidades administradoras Vía Transferencia de Fondos. .*
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (enero 2010). *Decreto 67 del Ministerio de Educación, el cual aprueba Reglamento sobre Transferencia de Fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles; y sus modificaciones.* Santiago de Chile.
- Ley N° 17.301 . (1970). *Crea la "Corporación de Junta Nacional de Jardines Infantiles" .*
- Ley N° 20.835. (2015). *Crea la Subsecretaria de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia .*
- Ley N° 20.905. (2016). *Regula beneficios de estudiantes, sostenedores y trabajadores de la educación que indica y otras disposiciones .*
- Ley Nª 21.289. (s.f.). *Ley de Presupuesto del año 2021.*
- Ministerio de Educación. (2016). *Antecedentes generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile .*

- Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (2015). *Técnicas y Herramientas para el control de procesos y la gestión de la calidad, para el uso en la Auditoría Interna y en la Gestión de Riesgos*. Santiago de Chile.
- Naidoo, K. (2008). ¿El fin de la fe ciega? la sociedad civil y los desafíos de la rendición de cuentas. En A. C. Pousadela, *Poder, Rendición de cuentas y Sociedad Civil* (págs. 17-29).
- Observatorio del gasto fiscal en Chile. (2016). *Principios para la rendición de cuentas del gasto público en Chile*.
- Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (2017). *Mejor uso de Fondos Públicos de Carabineros de Chile - recomendaciones ante Comisión Investigadora*.
- Organización de Estados Americanos . (2004). *De las normas a las buenas prácticas- El desafío del financiamiento político en América Latina*.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2016). *Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales*.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México: FLACSO México.
- Peruzzotti, E. (2008). *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales .
- Policomomics Economics made simple*. (2021). Obtenido de <https://policomomics.com/es/seleccion-adversa/>
- Pousadela, A. C. (2008). *Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*.
- Subsecretaría de Educación Parvularia. (2020). *Resolución N° 60 Aprueba instructivo de procedimiento de cálculo, solicitud, ejecución y rendición de recursos para el financiamiento de la Asignación en el artículo 88 C del Estatuto Docente*.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Estudios e investigación (IFAI).