



PROBLEMAS DE AGENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

**LA SUBCONTRATACIÓN DE PROCESOS COMO UNA VARIABLE QUE AFECTARÍA
NEGATIVAMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE SALA CUNA Y JARDINES INFANTILES**

EL CASO TEÓRICO DE LA JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES.

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Sebastián Crawford Villablanca
Profesor guía: Oscar Landerretche
Santiago de Chile 2023**

Índice

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Presentación y relevancia de la investigación</i> | <i>4</i> |
| <i>Caracterización del problema: tiempo de construcción y términos anticipados de contratos</i> | <i>5</i> |
| <i>Metodología</i> | <i>9</i> |
| <i>Factores relevantes de la Teoría de Agencia aplicados a la Junta Nacional de Jardines Infantiles.....</i> | <i>11</i> |
| 1. Asimetría de información y Sistemas de Control..... | 11 |
| 2. Divergencia de intereses..... | 12 |
| 3. Marcos regulatorios | 12 |
| 4. Mercado de la consultoría y la construcción..... | 13 |
| 5. Sistema de compensaciones..... | 14 |
| 6. Tamaño, composición, y funcionamiento del principal..... | 14 |
| <i>Conclusiones y extensiones</i> | <i>15</i> |
| <i>Referencias Bibliográficas.....</i> | <i>17</i> |

Presentación y relevancia de la investigación

De acuerdo con la experiencia internacional (UNICEF, 2007), en los últimos años los sistemas educacionales alrededor del mundo han organizado instituciones, cambiando normativas y extendiendo marcos curriculares a los primeros años de vida.

El nuevo esquema se produce por un alto contenido de investigaciones adyacente al campo educativo (Barnett, 2008; Dowda, 2004; Ramey et al 2006; Magnunson, et al 2004 y Bloom, 1964), que han argumentado que niñas y niños requieren experiencias de calidad para obtener potenciales beneficios (La Paro et al 2012; Mashburn et al 2008; Bedregal y Pardo, 2004; Young 2002; Leseman 2001; Shonkoff and Phillips, 2000 y Barnett 1995).

Es así, como las interacciones de calidad estarían constituyendo ventanas de oportunidades (Perks y Gilchrist, 2022), que tendrían impacto positivo sobre el desarrollo y aprendizaje en primera infancia (Barnet, 2008 y Hill et al, 2003).

En línea con lo anterior, las sala cunas y jardines infantiles son uno de los principales lugares de estadía para niñas y niños, convirtiéndose en un espacio distintivo de “identidad pedagógica”¹, que requiere condiciones de infraestructura², equipamiento y profesionales³ para cumplir su propósito.

Las nuevas unidades educativas de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (en adelante JUNJI), están siendo pensadas no solo con programas arquitectónicos diseñados para la infancia (Pilowsky, 2014), sino que potencialmente estarían transitando hacia una “pedagogía consiente del lugar” (JUNJI, 2017), que fortalecería el habitat como espacio educativo.

Estas condiciones permitirían resguardar el juego y las interacciones de calidad (Tonge et al 2018; Jamison, 2014; Triviño et al 2013 y Hamre, 2001), generando espacios potencialmente nutritivos para el desarrollo de habilidades sociales, emocionales y cognitivas, que estarían determinando los cimientos para el desarrollo y aprendizaje futuro (Schachner, 2018; Thompson, 2016, Waters et al 2016; Shonkoff, 2010).

Esta línea argumentativa construye la relevancia teórica de la presente investigación, realizando la importancia de diseñar y construir espacios que propicien ambientes nutritivos de aprendizaje para la primera infancia.

Con el contexto descrito y frente al mandato del segundo Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, JUNJI tuvo que diseñar un explosivo Programa de Aumento de Cobertura (en adelante Programa), que estuvo expuesto a la tensión de eficiencia y focalización, desencadenada por la construcción acelerada de infraestructura para el primer nivel educativo.

La presente investigación, analiza la cartera de proyectos generada por el Programa (2014-2018) y su trayectoria a diciembre 2022, identificando si la subcontratación es una variable que afectaría negativamente en la construcción de salas cunas y jardines infantiles. Para dar respuesta a este objetivo, se realizó un análisis desde la Teoría de Agencia para identificar si los factores relevantes impactarían en las dificultades de subcontratación cada vez que JUNJI se enfrenta a un proceso de construcción.

¹ Los aspectos distintivos son el enfoque de derechos, la incorporación del juego como eje fundamental para el aprendizaje, el protagonismo de los niños y las niñas en las experiencias de aprendizaje y el resguardo de la formación integral.

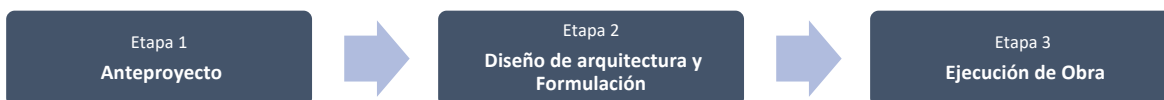
² Las condiciones de infraestructura se encuentran establecidas en el Decreto Supremo 548 del Ministerio de Educación

³ El artículo 10 del Decreto 315 del Ministerio de Educación, regula la dotación de profesionales en el nivel inicial.

Caracterización del problema: tiempo de construcción y términos anticipados de contratos

Para comprender el fenómeno de estudio, la tabla 1 presenta tres etapas que debe cursar un proyecto cada vez que JUNJI enfrenta la construcción o ampliación de un establecimiento, siendo estas:

Tabla 1: Etapas para construir un establecimiento de educación parvularia.



Fuente: elaboración propia en base a ciclo de vida de un proyecto - Departamento de Cobertura y Habilitación de Espacios Educativos

En la etapa de anteproyecto y a través de un trabajo con el intersector⁴, JUNJI identifica terrenos para realizar proyectos de inversión. Posterior a la búsqueda, se analizan factibilidades técnicas y jurídicas del sitio, que estarían garantizando que cuentan con las condiciones mínimas para construir un establecimiento de educación parvularia. Para concluir la primera etapa y en paralelo al desarrollo de factibilidades, la Institución realiza un cálculo de brecha, así como procesos de participación ciudadana, identificando si el territorio susceptible de inversión, estaría demandando educación inicial.

Cuando JUNJI dispone de los 4 elementos descritos, el proyecto avanza a la segunda etapa del ciclo, licitando el diseño de arquitectura y formulando el proyecto para ingresar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Obteniendo el producto de la consultoría y ambas resoluciones satisfactorias, JUNJI transita a la tercera etapa, licitando el proyecto para la ejecución de obra, contando así con dos procesos de licitación consecutivos.

La investigación centrará su análisis en los procesos de subcontratación, correspondiente a las licitaciones que suceden en la etapa 2 y 3 del ciclo de vida de un proyecto, intuyendo que pudiese ser una variable que afectaría negativamente los tiempos de construcción.

Uno de los compromisos del Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, fue extender mecanismos que promuevan cobertura para el primer nivel educativo, garantizando acceso gratuito a familias pertenecientes al 60% más vulnerables de la población.

En términos de cifras y a través de un Instructivo Presidencial (2014)⁵, la ex presidenta Bachelet corrobora la meta⁶ para educación parvularia, señalando que “incorporará al sistema aproximadamente 90.000 niños y niñas en el tramo de 0 a 2 años, a través de la construcción de 4.500 salas cunas, como también la incorporación de 34.000 niños y niñas de 2 a 4 años mediante la implementación de 1.200 nuevas salas en jardines infantiles”.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda fue midiendo el pulso de implementación mediante los “informes trimestrales de avance”, evidenciando cambios e inconsistencias en los compromisos del programa⁷, pasando de 124.000 cupos totales comprometidos el año 2014 a 70.000 cupos al término del gobierno el año 2018.

⁴ Para conseguir un terreno, JUNJI trabaja principalmente con el Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Municipalidades y el Ministerio de Educación.

⁵ Instructivo presidencial ampliación de cobertura sala cunas y jardines infantiles a nivel nacional, 9 de junio 2014

⁶ La meta propuesta fue compartida entre dos instituciones, considerando para JUNJI la construcción de 48.000 nuevos cupos, quedando para Fundación Integra los 22.000 restantes.

⁷ Programa Meta 2014-2018, Subsecretaría de Educación Parvularia 2018

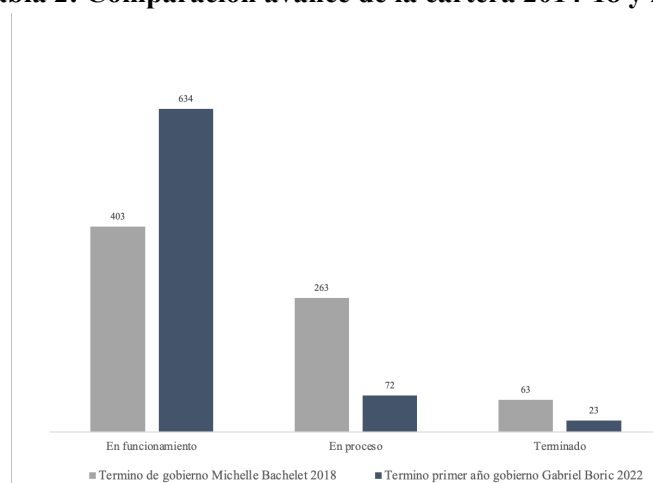
Junto a lo anterior, la ex presidenta mandata a JUNJI para planificar y coordinar el compromiso presidencial, realizando un llamado a diferentes Ministerios para constituir mesas de trabajo intersectoriales, técnicas y regionales, junto a la asesoría directa de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Al final del mandato de la ex presidenta Bachelet, JUNJI logró dejar en funcionamiento 20.848⁸ cupos que corresponden al 43,3% de los comprometidos por la Institución y un 29,7% del último anuncio de la mandataria.

Es así, como el Programa Aumento de Cobertura generó una cartera total de 729 proyectos de inversión, donde 463⁹ fueron nuevos establecimientos y 263¹⁰ ampliaciones. En la tabla 2, se describe el comportamiento de 9 años de gestión, considerando la cartera completa de proyectos de inversión en infraestructura generada por la meta presidencial.

Desde la creación del Programa, en el primer periodo de gobierno, la Institución logró poner en funcionamiento 403 establecimientos, que sumando a 191 ejecutados en el gobierno de Sebastián Piñera y 40 correspondientes al actual mandato del Presidente Gabriel Boric, consolidan un cumplimiento de un 87%. Estas cifras revelan que la Institución después de 9 años de gestión no ha logrado habilitar los 70.000 cupos comprometidos por la ex mandataria, consiguiendo un 83% del objetivo a diciembre 2022¹¹.

Tabla 2: Comparación avance de la cartera 2014-18 y 2018-22



Fuente: Elaboración propia mediante Base de datos Meta Presidencial, JUNJI 2022

Sólo en el período 2014-2018 y mediante el Instructivo Presidencial¹², se mandata la elaboración de convenios de bases de contratos administrativos de suministros y prestación de servicios, que digan relación con la contratación de servicios de diseño, ingeniería y construcción de jardines infantiles.

Esta instrucción permitió que las licitaciones diseño de arquitectura y construcción de obra, pudieran ser bajo el mandato de una misma empresa, acortando externalidades de contratación. Dicho mecanismo explicaría la cantidad de establecimientos en funcionamiento bajo la administración 2014-2018, siendo una política que no se ha vuelto a implementar.

⁸ Que corresponden a 403 establecimientos

⁹ En la cartera de nuevos establecimientos, hubo 1 proyecto desestimado.

¹⁰ En la cartera de ampliaciones, hubo 4 proyectos que se intervinieron en dos ocasiones,

¹¹ Actualmente, JUNJI ha creado 39.696 cupos desde la meta presidencial

¹² Instructivo Presidencial ampliación de cobertura y sala cunas

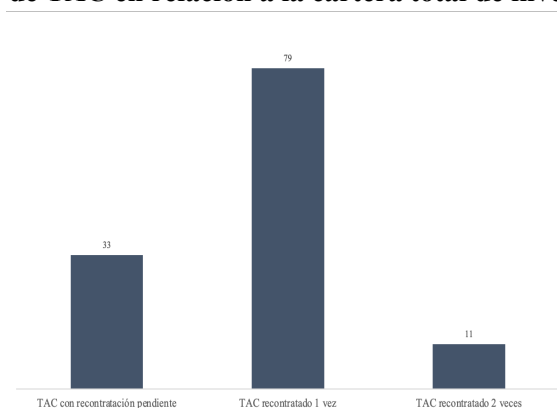
A diciembre 2022, un 13% de la cartera generada por el Programa no ha terminado su objetivo, donde cada proyecto se puede clasificar en tres estados: 30 en ejecución de obra, 27 terminados sin entrar en funcionamiento y 38 con términos anticipados de contrato vigente.

Uno de los fundamentos de esta investigación, se relaciona con las adversidades en los procesos de licitación de diseños arquitectónicos y construcción obra.

Respecto al segundo caso, cuando una empresa incumple el contrato o suceden problemas de insolvencia financiera, se producen los términos anticipados de contrato (en adelante TAC). Esta dificultad generaría que las obras no queden terminadas, implicando que la Institución tenga que volver a realizar una licitación¹³, hasta encontrar un nuevo contratista que finalice las partidas pendientes.

De la cartera total de inversión, un 16,8%¹⁴ de los proyectos tuvo un TAC. Estos se puede categorizar en tres grupos identificados en la tabla 3.

Tabla 3: Grupos de TAC en relación a la cartera total de inversión (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia mediante Base de datos Meta Presidencial, JUNJI 2022

Dentro del primer grupo, 33 proyectos se encuentran en diferentes etapas del proceso de recontractación. En términos de tiempos, a diciembre 2022, estos proyectos han transitado en promedio cerca de 3 años y 5 meses en revaluación proyectos, procesos y tramites relacionados al TAC.

En el segundo grupo se encuentran 79 proyectos que cursan diferentes estados, entre estos, 32 establecimientos en funcionamiento, 17 con obra terminada sin entrar en funcionamiento y 30 en proceso de recontractación. En términos de tiempos, estos proyectos han transitado en promedio cerca de 1 año y 11 meses en revaluación proyectos, procesos y tramites relacionados al TAC.

En el tercer grupo se registran 11 proyectos. Al desagregarlos en dos subconjuntos, 5 de estos tienen mayor avance, dado que se encuentran con toma de posesión de la segunda caída a TAC. En términos de tiempos, estos proyectos han transitado en promedio cerca de 3 años y 6 meses en revaluación proyectos, procesos y trámites relacionados al TAC. De los 6 proyectos que completan el tercer grupo, actualmente sólo 1 estaría a la espera de recepción de la Dirección de Obra Municipal para iniciar los tramites de apertura¹⁵. En términos de

¹³ Cabe destacar que, si el proyecto que cae a TAC modifica su presupuesto un 30% del valor anterior, este necesariamente tiene que volver a obtener resolución satisfactoria del Ministerio de Desarrollo Social y Familia

¹⁴ 123 proyectos han caído en termino anticipado de contrato.

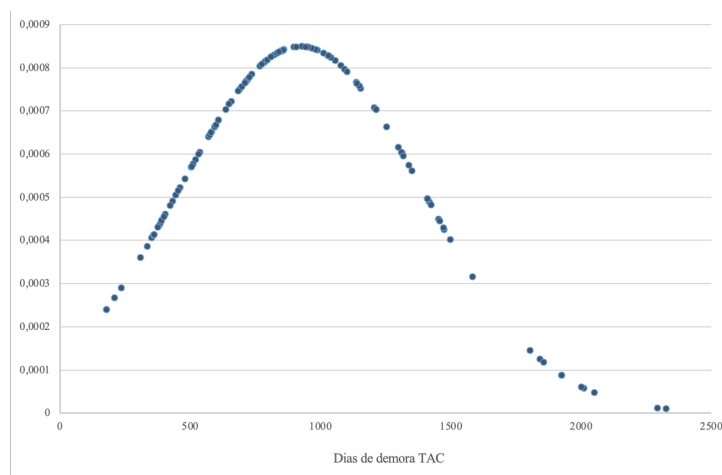
¹⁵ Los restantes, 2 se encuentran en ejecución de obra y 3 en tramitación para conseguir la segunda posesión de caída a TAC.

tiempos, si nos situamos en Diciembre 2022, estos proyectos han transitado en promedio cerca de 4 años y 11 meses en revaluación proyectos, procesos y trámites relacionados al TAC.

En resumen, los 123 proyectos que pasaron por uno o más términos anticipados de contratos, considerando los casos que actualmente están vigentes a diciembre 2022, estarían demorando en promedio 2 años 6 meses en revaluación proyectos, procesos y tramites relacionados al TAC.

A continuación, en la tabla 4 se distribuyen estos tiempos, destacando:

Tabla 4: Distribución de tiempos en proyectos con TAC



Fuente: Elaboración propia mediante Base de datos Meta Presidencial, JUNJI 2022

Existen 2 casos de TAC que han cerrado procesos rápidamente, encontrándose cerca de los 200 días de gestión, mientras que la muestra tiene 5 casos que están por sobre los 2.000 días, teniendo una diferencia altamente significativa en los límites de la distribución.

En síntesis, los 123 TAC que se desencadenaron a lo largo del tiempo, tienen una duración promedio de 924 días en la revaluación de proyectos, procesos y tramites asociados a la etapa de diseño y construcción de obra.

Estas cifras estarían demostrando que los tiempos de construcción constituirían un elemento que dificulta el cumplimiento de la Meta Presidencial, generando externalidades técnicas y políticas respecto al programa de gobierno.

Los resultados históricos de implementación del Programa, evidencian avances relevantes en cupos disponibles para el primer nivel educativo, sin embargo, la institución mantendría desafíos pendientes, ya que las cifras son categóricas respecto a los tiempos construcción.

Dichas aristas tendrían consecuencias directas sobre la prestación del servicio educativo y la eficiencia en el uso de recursos públicos, siendo una preocupación identificar qué variables explicarían potencialmente estos resultados.

Metodología

Desde 1990, toma fuerza en el mundo privado la aplicación de iniciativas que promueve aspectos relacionados con indicadores, eficiencia, competitividad y experiencia usuaria, como instrumentos que impactan en la gestión de las organizaciones (Lynch 2012; Reed, 2010 & Farrell y Morris, 2003). Estas iniciativas proponen un sistema de gobernanza que promueve el control centralizado, generando ambientes para delegar responsabilidades, siendo los indicadores y el monitoreo, junto con las tecnologías de la información, las principales herramientas para gobernar instituciones (Deem, 2004).

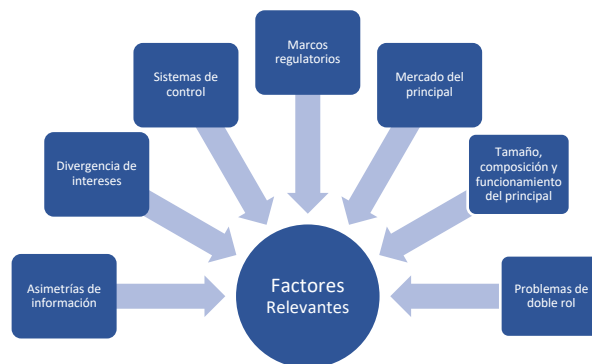
Posterior a estas iniciativas, se han multiplicado diferentes propuestas (Ganga y Abello, 2014; Rodriguez, 2007; Blanchard, 2003 y Chowddhury, 2001) tendientes a comprender la forma de optimizar la administración de organizaciones. Dichos autores, consagran el trabajo de Michel Jensen y William Meckling, siendo la Teoría de Agencia (en adelante TA) un modelo reconocido y extremadamente útil para comprender el fenómeno de estudio.

Dicho lo anterior, la TA analiza las relaciones contractuales, identificando a un “principal” y “agente”. El primer término se usa para describir al operador que delega tareas o deberes en el “agente” que, en términos generales, posee conocimientos especializados en la temática delegada (Jensen y Meckling, 1976).

La teoría centra su contenido abordando dos amenazas. Por una parte, “la selección adversa” que se produce cuando el mandatado no tiene el perfil del cargo para realizar la materia delegada y, por otra, el “riesgo moral” que se produce por la divergencia de intereses producto del comportamiento potencialmente oportunista del agente, poniendo en tensión la curva propia de maximización de utilidad respecto a los intereses declarados por el principal (Hendry, 2002). Ambas amenazas generarían costos de agencias, que podrían afectar la eficiencia de la gobernanza institucional, que para esta investigación, tendría relación con los tiempos de construcción y el incumplimiento del programa de gobierno, que hasta la fecha no ha podido terminar su mandato.

Para dar respuesta a estas externalidades, la TA postula mecanismos de análisis internos y externos, que permitirían potencialmente alinear intereses entre agente y principal. Dichos dispositivos, se encuentran insertos en el trabajo de (Ganga, Ramos, Leal y Valdivieso, 2015), quienes construyen los factores relevantes de la TA, disponiendo de un modelo teórico aplicable a la presente investigación. Si bien ellos no abordan la misma temática, realizan una propuesta novedosa desde la perspectiva de agencia, que sería homologable al fenómeno de la subcontratación en el sector público. La tabla 5 presenta los elementos rescatados de su propuesta, que son analizados en el presente documento.

Tabla 5: Factores relevantes de la Teoría de Agencia



Fuente: elaboración propia en base a Ganga, Ramos, Leal y Valdivieso (2015).

Para analizar los problemas de agencias en la implementación de esta política pública, la investigación pretende responder teóricamente si la subcontratación es un factor que impactaría en los tiempos de construcción de salas cunas y jardines infantiles.

Es así, como la pregunta de investigación conduce al objetivo general de este documento, que guarda relación con identificar si la subcontratación de diseños de arquitectura y ejecución de obra impacta negativamente en la construcción de salas cunas y jardines infantiles.

Para responder el objetivo de esta investigación, se utilizarán los factores relevantes de la Teoría de Agencia propuestos por Ganga, Ramos Leal y Valdivieso (2015), explicando cómo la subcontratación afectaría en construcción de establecimientos de educación parvularia.

De acuerdo a la literatura, la investigación utilizó una metodología cualitativa, descriptiva y exploratoria. Es así, como la propuesta incorporó herramientas de recolección de información como el análisis documental, técnica que pretende describir los documentos de forma unificada, organizando sus contenidos y seleccionando aquellos que contengan información relevante para responder los objetivos de estudio.

Por su parte y acorde a la revisión bibliográfica, el carácter exploratorio de esta investigación se debe a que permitiría aumentar el grado de conocimiento respecto a un fenómeno relativamente poco estudiado, como son los problemas de agencias en la implementación de políticas públicas.

A su vez, la propuesta de estudio es no experimental, debido a que observa el fenómeno como tal para después describir, comparar y analizar contenidos. De esta manera, el diseño no manipula deliberadamente las variables, observando el fenómeno en su contexto. Además, de acuerdo con los criterios referidos en el tiempo en que se recolecta la información, esta investigación es de corte transversal, ya que se estudia el fenómeno en un momento determinado.

Es de consideración agregar que, se utilizó la estrategia de búsqueda en literatura gris, término que nombra los documentos que no son editados o publicados a través de canales convencionales (tesis, actas de congreso, normas, informes públicos y privados, entre otros), y que han tenido escasa distribución, por tanto son más accesibles a través de búsquedas de internet o bases de datos.

Las limitaciones del estudio se relacionan principalmente con dos aspectos, el primero se fundamenta con la utilización de una teoría que tiene un constructo abierto, siendo utilizada para explicar un fenómeno que no es propio de su naturaleza, teniendo un conjunto de conocimientos que condicionan las formas de interpretación. Este aspecto manifiesta que las evidencias relacionadas con la agencia no son una llave maestra para abordar el fenómeno de estudio, lo que no puede distraer la atención de sus logros parciales.

El segundo, está vinculado con los dispositivos que proporciona la TA para abordar la gobernanza, ya que estos no son excluyentes de una revisión crítica para estudiar el caso de estudio. Esto supone que, dada la complejidad del fenómeno, es fundamental incorporar métodos y técnicas de otras esferas de las ciencias, que permitan aproximarse a resultados robustos, que sean útiles para la organización analizada.

Factores relevantes de la Teoría de Agencia aplicados a la Junta Nacional de Jardines Infantiles

A continuación, se realiza un análisis del modelo a la luz de los factores relevantes de la TA, desarrollando sus implicancias teóricas en los distintos niveles de la Institución y analizando como afectarían a la subcontratación de diseños y construcción obra.

1. Asimetría de información y Sistemas de Control

El factor asimetría de información se produce cuando JUNJI delega gestiones de diseños arquitectónicos y construcción de obras en empresas consultoras y/o contratistas, implicando que existan diferentes niveles de información por parte del principal y el agente.

A su vez, para el caso de estudio, existiría un fenómeno de delegación escalonada, que responde a factores que están por sobre la subcontratación pero que tienen consecuencias sobre ella, que estarían incrementando las asimetrías de información en los procesos constructivos.

Lo anterior sucede de la siguiente manera: la Subsecretaría de Educación Parvularia, delega atribuciones contempladas en la ley 17.301¹⁶ a la Vicepresidencia de JUNJI, donde esta a su vez, delega al Departamento de Cobertura y Habilitación de Espacios Educativos (en adelante DCHEE) el mejoramiento permanente de los jardines existentes y las nuevas iniciativas de inversión, quien a su vez mandata a las Direcciones Regionales de JUNJI los procesos de licitación y contratación de consultoras y/o empresas contratistas.

Al DCHEE le corresponde “focalizar, diseñar planificar, gestionar y administrar los procesos constructivos de los establecimientos de educación parvularia”¹⁷ y se conforma por tres secciones vinculadas a la construcción: Gestión de la Infraestructura, que trabaja con mejoramientos de obras relacionados con establecimientos existentes; Diseño, Construcción y habilitación de espacios Educativos, que establece los requisitos técnicos y administrativos para la postulación de nuevas iniciativas de inversión y; Gestión Territorial, que es el brazo articulador entre los actores relevantes del intersector, el territorio y las direcciones regionales, marcando la pauta en las prioridades de la cartera de inversión y su planificación.

La delegación escalonada entre agentes y principales agudiza la desigualdad en el acceso a la información, que permitiría un escenario favorable para incurrir en costos de agencia.

Por una parte, los sistemas de control hacia los agentes, como informes de gestión, cuenta pública anual, informes trimestrales y minutas específicas, estarían perdiendo fuerza por la jerarquía delegaciones que existe en la orgánica, que estarían provocando hermetismos informativos en la cadena organizacional y, posiblemente, desigualdad en el origen de la información, siendo los equipos con funciones operativas, que se encuentran más cerca del servicio, los que tienen mejor aproximación a los hechos.

Por otra, cuando las actividades de control se realizan con frecuencia, se incurren en costos de transmisión de información, que estarían generando ineficiencias administrativas que impactan en los tiempos de construcción.

Si bien JUNJI establece mecanismos de control como la Sección de Soporte, Seguimiento y Control, la Oficina de Monitoreo y Ejecución y la Oficina de Gestión de Liquidadores, estos cuentan con limitados dispositivos para disciplinar intereses emergentes y reducir posibilidades de comportamientos oportunistas de los agentes, siendo un fenómeno que se produce hacia dentro y hacia fuera de la Institución, siendo altamente complejo diseñar mecanismos alineadores que puedan dialogar entre sí (Ganga y Burotto, 2010 y Camarero 2002).

En el caso de la subcontratación de diseños y ejecución de obras por parte de las direcciones regionales, es vital continuar explorando mecanismos de supervigilancia interna y externa. Si bien la institución se encontraría fortalecida en la primera con el soporte de JUNJI Dirección Nacional, se evidencian bajos controles externos,

¹⁶ La ley 17.301 crea la corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles.

¹⁷ La función del Departamento se encuentra en la Resolución 015, 2022, que relata la orgánica de JUNJI.

relacionados con acreditación, certificaciones, auditorías externas y rendición de cuentas por parte de las consultoras y empresas contratistas, aumentado las posibilidades de riesgo moral.

A su vez, es altamente probable que las consultoras y contratistas manejen mayores niveles de información en relación con la materia delegada. Este fenómeno incrementa la posibilidad de selección adversa cuando JUNJI posee variadas capas de acceso a la información.

Es así como entonces, se puede hipotetizar que la delegación escalonada, los dispositivos de control inconexos y las variadas capas de información propiciarían un escenario donde se posibilita la selección adversa y el riesgo moral, externalidades que impactan en la alineación de incentivos (Ganga y Burotto, 2012; Arévalo y Ojeda, 2004; Reig y Ramirez, 1998 y Stiglitz y Weiss, 1981), desencadenando posibles ineficiencias en los tiempos de construcción.

2. Divergencia de intereses

En la TA los actores tienen roles e intereses disímiles (Ganga y Burotto, 2012 & Arevalo y Ojeda, 2004). Estos pueden manifestarse de manera implícita, que generalmente se produce cuando existe una idea vaga de cómo realizar el mandato. Este fenómeno se agudiza cuando el principal es un grupo heterogéneo, que no tiene la posibilidad de explicar con claridad los propósitos que persiguen a través de la asociación.

En JUNJI, como se expuso en el punto 1, la delegación escalonada y la articulación separada de los mecanismos de control, estarían generando incentivos inconexos y herméticos relacionados con los espacios de gobernanza.

Lo anterior, impacta en las Direcciones Regionales y sus procesos de subcontratación, ya que al existir un alto contenido dispositivos que pretenden supervigilar el proceso que no estarían dialogando entre sí, es posible hipotetizar que no se estaría construyendo con claridad lo que se espera de la subcontratación de diseños y obras, quedando explícito en el contrato, que desencadenaría costos de agencia relacionada con el riesgo moral.

Existe un fenómeno que responde particularmente al sector público y se encuentra fuera de la organización, relacionado con el factor político como instrumento para alinear intereses divergentes. Cuando el gobierno instala un aparato que prioriza la implementación de políticas públicas, estaría “compensando” divergencias.

Esta medida sucedió en la Meta Presidencial (2014-2018) a través del Instructivo Presidencial y sus énfasis para priorizar la cobertura del nivel inicial, sin embargo, el actuar político no compensaría las lógicas operativas instaladas en la Institución, generando un escenario de sobrecarga de mecanismo de control y extensión de la delegación escalonada, que impactaría contundentemente en la eficiencia de los procesos constructivos.

Desde esa lógica, es posible intuir que el factor político estaría contribuyendo retóricamente a las divergencias de intereses, ya que no tendría impacto en los problemas de agencia estructurales de la Institución y así mismo en los tiempos de construcción.

3. Marcos regulatorios

Jensen (1983) argumenta que los dispositivos legales, políticos y regulatorios complementan adecuadamente los mecanismos de control. Sin embargo, una óptima regulación no significa necesariamente una promoción excesiva de normativa o modelos rígidos de acción, ya que podrían atentar contra la creatividad y dinamismo que requieren las organizaciones para una apropiada gobernanza (Canals, 2004)

Diversos estudios de caso (Manjón, 2000; Fernandez et al & Chisari y Ferro, 2009) concluyen que actualmente estamos bajo una “crisis de mecanismos de regulación”, ya que en la actualidad estarían siendo insuficientes los enfoques y ámbitos de control para superar el dinamismo de sociedades híper conectadas.

En términos constructivos, los establecimientos de educación parvularia son normados por el Decreto 548 del Ministerio de Educación, junto a la Ordenanza General de Construcción y los Planes Reguladores Comunales, construyen la triada para el marco regular de la construcción para el nivel inicial.

El Decreto Supremo 548 data desde 1989, demostrado señales de debilitamiento en dos ámbitos: por una parte, solo ha tenido una modificación desde su creación, que apuntaría específicamente a facilitar la certificación de establecimientos, generando excepciones respecto a cierres perimetrales y salas de primeros auxilios¹⁸, así como también incorporando la obligatoriedad de sala de lactancia materna.

Sin embargo, estas modificaciones estarían siendo escasas para la realidad de los diversos territorios, ya que, de manera consecutiva, el Ministerio de Educación ha extendido el plazo de cierre de los establecimientos que no cuentan con Reconocimiento Oficial del Estado (en adelante RO).

El segundo ámbito es de inconsistencia, dado que el Ministerio de Educación reconoció los jardines alternativos como educación formal, aplicando el Decreto Supremo 548 a unidades educativas que estructuralmente no tienen posibilidad cumplir el RO, debido a que presentan altas complejidades en términos de financiamiento, programas educativos, dotaciones profesionales, formulaciones de proyectos y condiciones de infraestructura¹⁹.

Estos jardines se encuentran posicionados principalmente en sectores de difícil acceso territorial y baja densidad poblacional, siendo altamente pertinentes en sectores rurales del país, teniendo un diagnóstico lapidario en relación con el reconocimiento normativo que actualmente les aplica.

Un marco normativo sumamente estructurado, donde los escasos dispositivos que permiten flexibilizar son altamente burocráticos, genera un escenario poco plástico para actuar con dinamismo, limitando la eficiencia de los procesos constructivos, impactando de esta manera en la construcción.

4. Mercado de la consultoría y la construcción

Algunas de las externalidades sobre los procesos de contratación están contenidas a través de Mercado Público, que estaría garantizando principios de libre concurrencia oferentes, igualdad, transparencia y probidad en los procesos de licitación pública²⁰.

Sin embargo, los proyectos de construcción que licita la Institución son de obra menor, convocando oferentes considerados pequeñas y medianas empresas, que generalmente no cuentan con solvencia financiera y capacidades técnicas específicas del nivel educativo, teniendo dificultades para sostener largos procesos de gestión.

Este fenómeno se incrementaría cuando existen selección adversa en la delegación de responsabilidades, que se estaría produciendo cuando JUNJI traspasa la gestión de trámites a empresas que no cuentan con capacidad de articulación política, siendo un requisito excluyente para finalizar el contrato.

En el caso de las consultoras, JUNJI solicita a una empresa que no posee capital político, la articulación de trámites con diferentes actores, siendo estos públicos y privados: permisos de edificación con las Direcciones de Obras Municipal, informe de certificación de agua potable con empresa privada²¹ e informes de eficiencia energética vinculadas el impacto vial del Ministerio de Transporte. Por su parte, las empresas contratistas deben gestionar certificaciones de gas y electricidad con empresas privadas, resoluciones sanitarias relacionadas con la SEREMI de Salud y recepción municipal con la Dirección de Obra Municipal.

Un mercado de diseño y construcción que posee escasa robustez financiera y técnica, junto con los tiempos de gestión de trámites institucionales vinculados a selección adversa, estarían generando escenarios propicios de lentitud en la entrega de resultados y acrecentaría posibilidades de incumplimiento, situación que impactaría negativamente en la construcción de establecimientos de educación parvularia.

¹⁸ Debiendo contar con un completo botiquín, camilla portátil y una o dos personas con los cursos de primeros auxilios certificados por una mutual.

¹⁹ Plan Maestro de Mejoramiento de Jardines Infantiles Alternativos JUNJI (2020)

²⁰ Ley 19.886 regular las contrataciones de productos y/o servicios que soliciten las Instituciones del Estado

²¹ Cuando el territorio donde se construirá el establecimiento no cuenta con red de agua potable, se debe realizar un trámite con la SEREMI de Salud

5. Sistema de compensaciones

Ha sido expuesto la manera en que un contrato genera divergencia de intereses entre principal y agente. Uno de los recursos alineadores son los sistemas de compensación, que podría incorporar incentivos negativos para controlar y supervisar al agente.

En el caso de los contratos de diseño y construcción de JUNJI, los principales mecanismos de compensación son plazos de entrega, boletas de garantías y multas por incumplimiento, que son requisitos excluyentes para prestar un servicio a la Institución.

Estos incentivos diagnostican una dificultad central, relacionada con la necesidad de generar sistemas de relaciones estables en el tiempo, que permitirían evitar riesgo moral y hermetismos operativos (Mackenzie et al 2013; Zapata, 2010 y Gispert y Ortín 2002). En otras palabras, el castigo no debería ser el único incentivo que moviliza al agente.

Al respecto, existen diferentes técnicas para incentivar el espíritu del contrato, entre estas: compensaciones variables, evaluación de resultados, sistema desarrollo largo plazo, reputación, posibilidades de formación o capacitación, financiamiento, entre otras.

Al identificar incentivos motivadores, la Institución podría conducir de mejor manera los intereses del agente, identificando un dispositivo útil que aumentaría la posibilidad de neutralizar conductas relacionadas con el riesgo moral, que terminaría impactando positivamente en los tiempos de construcción.

6. Tamaño, composición y funcionamiento del principal

En la literatura no existe consenso sobre el tamaño del principal y su relación con la eficiencia organizacional, donde algunos trabajos identifican que debiese existir un mínimo de participantes para deliberar y reflexionar, sin embargo, este número también debe tener un límite, permitiendo que no se diluyan opiniones e incentivos producto de actitudes pasivas en el marco de la supervisión e intercambio de ideas (Ganga y Burotto, 2012).

La Institución cuenta con dos direcciones que deliberan sobre los procesos de subcontratación, cada una conformada por diferentes áreas y equipos, siendo múltiples los participantes que reflexionan respecto al proceso, generando un escenario donde se estarían diluyendo opiniones y consolidaría una actitud pasiva para la supervisión.

Ambas situaciones decantarían sobre la subcontratación, dado que se estarían generando contextos poco nutritivos para diseñar la implementación y estarían perdiendo fuerza los mecanismos de control, impactando negativamente en los procesos de construcción.

Respecto a la composición del principal, cuando los miembros asesores no cuentan con un vínculo laboral con la institución mandante, pueden generarse condiciones propicias para la objetividad y transparencia de su funcionamiento (Barroso, Villegas y Perez, 2010) así como también, cuando existe un balance apropiado de asesores externos, disminuye la manipulación de resultados (Xie et al 2003). Por otra parte, al vincular al principal con la supervisión (Hermalin y Weisbach, 1988), la independencia en la composición sería un factor que potenciaría la supervisión y, a su vez, la diversificación inapropiada del principal, podría desencadenar problemas de comunicación.

JUNJI dirección nacional tiene un rol orientador, mientras que dirección regional tiene un rol operativo en las licitaciones de diseño y construcción. Dentro del proceso, la gran mayoría de los asesores están vinculados laboralmente a la Institución, evidenciando dos tipos de agentes externos que excepcionalmente colaboran en los procesos. Por una parte, el financiamiento de consultorías específicas para levantar procesos inexpertos y profesionales de la Subsecretaría de Educación Parvularia que, en su rol rector, tienen limitado acceso a la manera de operar de la Institución.

Estos aspectos podrían contribuir a generar funcionamientos poco transparentes, construyendo contextos propicios de manipulación de resultados, que estarían en desmedro de los procesos de subcontratación.

En cuanto al funcionamiento, la frecuencia de reuniones permite espacios para compartir información, generar ideas y proponer soluciones que confluyan en sinergias entre principal y agente, siendo la actividad profesional de este grupo, un indicador que podría ser de mayor o menor eficiencia (Conger, Finegold y Lawler, 1998).

La articulación entre la dirección regional y las empresas subcontradas es principalmente de acompañamiento, donde el contrato expresa mediante incentivos principalmente coercitivos la tarea delegada, dejando poco espacio para articular soluciones a los desafíos de diseño y construcción de establecimientos.

Para concluir los tres aspectos relevantes del principal, se evidencia:

- 1- Alta cantidad de equipos que deliberan, construyendo un ambiente líquido de supervisión e intercambio de ideas.
- 2- Escasa participación de agentes externos que estaría impactando negativamente en la supervisión y manipulación de resultados
- 3- Difusos mecanismos de funcionamiento que limitarían la sinergia colaborativa entre JUNJI y las empresas mandatadas.

El tamaño, la composición y el funcionamiento de JUNJI serían elementos que impactarían negativamente en la construcción.

Conclusiones y extensiones

La investigación ha puesto en conversación a diferentes autores, permitiendo evidenciar en profundidad una teoría que, si bien tiene un origen distinto al campo de las políticas públicas, cuenta con argumentos que nutren con amplia perspectiva el fenómeno de estudio.

La propuesta no estuvo exenta de dificultades, ya que la naturaleza y composición de los organismos públicos no es estrictamente homologable al mundo corporativo, donde existe una marcada diferencia en los incentivos que promueven sus funcionamientos. Sin embargo, las instituciones públicas se encuentran bajo contextos y lógicas que permiten comparación, como es la eficiencia para implementar políticas públicas y el uso del mercado para cumplir dicho propósito. Es así, como esta propuesta extrae el potencial de la agencia para analizar los diferentes factores que pudiesen estar afectando en el proceso de subcontratación.

Respecto a la metodología utilizada, en primer lugar, es dable concluir que si bien el modelo propuesto por Ganga, Ramos Leal y Valdivieso (2015), cuenta con 7 factores totales de análisis, hubo uno de ellos que no fue viable de analizar en el presente documento, denominado “problemas de doble rol”, ya que por su naturaleza no era aplicable a la problemática en estudio, quedando fuera del presente análisis.

También es importante señalar que, de los 6 factores analizados, todos estarían impactando negativamente en los procesos de construcción, sin embargo, los factores “marco regulatorio” y “tamaño, composición y funcionamiento del principal” no estarían generando específicamente costos de agencias relacionadas con la selección adversa y el riesgo moral.

Respecto a los 6 factores que sí se analizaron, se puede concluir que en relación al factor “asimetría de información y sistemas de control”, en la Institución, existiría un fenómeno de delegación escalonada, que incrementaría las asimetrías de la información en los procesos constructivos, lo que a su vez también afectaría en dispositivos de control que serían inconexos, potenciando así los fenómenos de selección adversa y el riesgo moral, afectando negativamente en los tiempos de construcción.

En el mismo sentido, al analizar el factor “divergencia de intereses”, se puede concluir que, al existir un alto contenidos dispositivos que no dialogan entre sí, es posible concluir que no se estaría construyendo con claridad lo que se espera de la subcontratación, desencadenando costos de agencia relacionada con el riesgo moral. A su

vez, el factor político intentaría disminuir la divergencia de intereses entre principal y el agente, sin embargo, en lo concreto, tendría escaso impacto en los problemas de agencia estructurales de la Institución, lo que afectaría negativamente en la construcción de unidades educativas.

En cuanto al factor “marco regulatorio”, es dable señalar que en el fenómeno de estudio nos encontramos con un marco normativo estructurado, poco flexible, y afectado por la burocracia, limitando alternativas para los procesos constructivos en los diferentes territorios, impactando de esta manera negativamente en el proceso de construcción.

En relación al cuarto factor analizado “mercado de la consultoría y la construcción”, se concluye que en el fenómeno analizado, cuenta con un mercado que posee escasa robustez financiera y técnica, junto con los tiempos de gestión de trámites institucionales vinculados a selección adversa, estarían generando escenarios propicios de lentitud en la entrega de resultados y acrecentaría posibilidades de incumplimiento, situación que también impactaría negativamente en la construcción de establecimientos de educación parvularia.

En cuanto al quinto factor “sistemas de compensación”, es posible concluir que las exigencias que JUNJI estaría plasmando en el contrato, se volverían coercitivas, sin generar incentivos compensatorios, dificultándose así la posibilidad de sostener relaciones estables en el tiempo, lo que también afectaría negativamente en la de construcción.

Con respecto al factor “tamaño, composición y funcionamiento del principal” se observa que estos tres elementos también estarían perjudicando los procesos de elaboración de los nuevos jardines, ya que la cantidad de equipos deliberando y la escasa participación de agentes externos, generarían un contexto líquido de supervisión, así como también los difusos mecanismos de acompañamientos estarían limitando la colaboración nutritiva entre JUNJI y la empresa mandatada.

Considerando lo anteriormente, es posible responder a la pregunta de investigación planteada y su consecutivo objetivo general, dando cuenta que, a la luz del análisis de la teoría de agencia, la subcontratación generaría impactos teóricos en distintos niveles de la Institución, afectando negativamente en la construcción de salas cunas y jardines infantiles.

Dado que la propuesta de investigación es fundamentalmente de carácter teórico, las extensiones sugeridas se centran en desarrollar evidencias prácticas, que dé cuenta sobre la percepción de actores relevantes en la gobernanza de instituciones públicas, identificando modelos que desarrollen mecanismos cuantitativos para analizar el fenómeno de estudio.

Otra línea de investigación práctica se relaciona con la evaluación de impacto del programa aumento de cobertura, que permita evidenciar resultados de implementación del proyecto y observar cómo estos se relacionan con los hallazgos encontrados por el análisis teórico descrito en este documento.

Por último, esta investigación sugiere cuantificar cuál sería el impacto en el presupuesto público que estaría produciendo los tiempos de construcción JUNJI, así como también, observar otras experiencias del estado que estarían bajo las mismas lógicas, comparando sus dificultades y rescatando prácticas que permitan mejorar resultados, generándose así el cuestionamiento si existirá otra forma de gobernanza que permita mejorar los tiempos de construcción JUNJI.

Referencias Bibliográficas

- Arévalo, J., & Ojeda, J. (2004). *Riesgo moral y contratos: cierta evidencia experimental*. Revista de Economía Institucional, 6(10), 47-69.
- Barnett, W.S (2008). *Preschool education and its lasting effects: research and policy implications*. New Jersey, National Institute for Early Education Research
- Barnett, W. S. (1995). *Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes*. The Future of Children, 5(3), 25–50.
- Barroso, C., Villegas, M., & Pérez, L. (2010). *¿Son efectivos los consejos de administración? la eficacia del consejo y los resultados de la empresa*. Investigaciones Europeas, 16(3), 107-126.
- Bedregal, P. & Pardo, M. (2004). *Desarrollo infantil temprano y derechos del niño*. Santiago de Chile, UNICEF: Serie de reflexiones infancia y adolescencia N° 1
- Blanchard, K. (2003). *Empowerment: 3 claves para lograr que el proceso de facultar a los empleados funcione en su empresa*. Grupo editorial norma.
- Bloom, B. (1964). *Stability and change in human characteristics*. New York, John Wiley & Sons.
- Camarero, M. (2002). *Relaciones entre empresas. De la transacción a la cooperación*. España: secretariado de publicaciones en intercambio editorial. Universidad de Valladolid.
- Canals, J. (2004). *Pautas del buen gobierno en los consejos de administración*. *Universia Business Review*, 1, 18-27.
- Chisari, O., & Ferro, G. (2009). *Gobierno corporativo: los problemas estado actual de la discusión y un ejercicio de medición para Argentina*. Buenos aires. MPRa. Paper n° 15630.
- Chowdhury, S. (2001). *El poder de seis sigma*. Madrid: Pearson educación.
- Conger, J., Finegold, D., & Lawler, E. (1998). *Appraising boardroom performance*. Harvard Business Review, 74, 136-148.
- Deem, R. (2004). *The Knowledge Worker, the Manager-academic and the Contemporary UK University: new and old Forms of Public management?* Financial Accountability & Management, 20, 107-128.
- Dowda, M., Pate, R. R., Trost, S. G., Almeida, M. J., & Sirard, J. R. (2004). *Influences of preschool policies and practices on children's physical activity*. Journal of Community Health, 29(3), 183–196
- Farrell, C., & Morris, J. (2003). *The neo-Bureaucratic state: Professionals, managers and Professional managers in schools, General Practices and Social Work*. Organization Interdisciplinary Journal of Organization theory and Society, 10, 129-156.
- Fernández, E., Suárez, E., & Ventura, J. (2001). *Discrecionalidad directiva en las mutuas de accidentes del trabajo*. Cuadernos de Economía y Dirección de Empresas, 10, 465-484.
- Ganga, F., & Abello, J. (2014). *Gobernanza universitaria: una aproximación preliminar y sinóptica a su conceptualización*. Revista Fenopina, 56.

- Ganga, F., & Burotto, J. (2012). *Sistemas de compensación e incentivos: opinión de rectores y miembros de los máximos cuerpos colegiados de las universidades chilenas*. *Revista Gaceta Laboral*, 18(1), 57-85.
- Ganga, F., & Burotto, J. (2010). *Mecanismos de control externo en las universidades de Chile. Una mirada desde la teoría de agencia*. *Revista Venezolana de Gerencia*, 51, 407-427.
- Ganga, F., Ramos, E., Leal, A., & Valdivieso, P (2015). *Teoría de Agencia: supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria*. *Revista Innovar* Vol. 25, Num 57. Julio-Septiembre 2015.
- Ganga, F., & Vera, J. (2008). *El Gobierno Corporativo: Consideraciones y Cimientos teóricos*. *Revista Estudios Gerenciales*, 28(122), 93-126.
- Gispert, C., & Ortín, P. (2002). *Mecanismos de disciplina de los directivos en España: el consejo de administración y los sistemas de retribución*. *Revista Vasca de Economía Ekonomiaz*, 50(2), 138-157.
- Gobierno de Chile (2014). *Instructivo presidencial ampliación de cobertura sala cunas y jardines infantiles a nivel nacional*, 9 de junio 2014.
- Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2001). *Early teacher-child relationships and the trajectory of children's school outcomes through eighth grade*. *Child Development*, 72(2), 625-638
- Hendry, J. (2002). *The principal's other problems: honest incompetence and the specification of objectives*. *Academy of management review*. 2002. 27(1): p. 17.
- Hermalin, B., & Weisbach, M. (1998). *Endogenously chosen boards of directors and their monitoring of the CEO*. *American Economic Review*, 88(1), 96-118.
- Hill, J. L., Brooks-Gunn, J., & Waldfogel, J. (2003). *Sustained effects of high participation in an early intervention for low-birth-weight premature infants*. *Developmental Psychology*, 39, 730-744.
- Jamison, K. R., Cabell, S. Q., LoCasale-Crouch, J., Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2014). *CLASS-infant: An observational measure for assessing teacher-infant interactions in center-based child care*. *Early Education and Development*, 25(4), 553-572
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behavior, agency Costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jensen, M. & Ruback, R. (1983). *The market for corporate control: the scientific evidence*. *Journal of Financial Economics*, 11, 5-50.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2019). *Plan estratégico JUNJI 2019-2023*, Octubre 2019
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2017). *Ambiente físico para el aprendizaje*. Serie de hojas para el jardín, Diciembre 2017.
- La Paro, K. M., Thomason, A. C., Lower, J. K., Kintner-Duffy, V. L., & Cassidy, D. J. (2012). *Examining the definition and measurement of quality in early childhood education: A review of studies using the ECERS-R from 2003 to 2010*. *Early Childhood Research & Practice*, 14(1), 1-13
- Leseman, P. P. M., Rollenberg, L., & Rispen, J. (2001). *Playing and working in kindergarten: Cognitive co-construction in two educational situations*. *Early Childhood Research Quarterly*, 16(3), 363-384.
- Lynch, K. (2012). *On the market: neoliberalism and new managerialism*. *Irish education, Social Justice Series*, 12(5), 88-102.
- Mackenzie, T., Buitrago, M., Giraldo, P., Parra, J., & Valencia, J. (2013). *La teoría de la agencia. Caso en una universidad privada de la ciudad de Manizales*. *Revista Equidad & Desarrollo*, 19, 53-76.
- Magnuson, K., Meyers, M., Ruhm, C., & Waldfogel, J. (2004). *Inequality in Preschool Education and School Readiness*. *American Educational Research Journal*, 41, 115-157

- Manjón, M. (2000). *Un estudio empírico de la separación de la propiedad y el control en las sociedades bursátiles españolas (1989- 1995)*. España: Universidad Rovira i Virgili (URV). Departamento de Economía.
- Mashburn, A. J., et al. (2008). *Measures of classroom quality in prekindergarten and children's development of academic, language, and social skills*. *Child Development*, 79(3), 732–749
- Ministerio de Educación (2018). *Bases Curriculares para la Educación Parvularia*. Santiago de Chile, Diciembre 2018.
- Ministerio de Educación (2018). *Programa Meta Presidencial 2014-2018*, Diciembre 2018.
- Palacín, M. (2004). *El gobierno de empresa: mecanismos de control interno y mecanismos de control externo*. *Esic Market*. 113.
- Perks, B & Gilchrist, D. (2022). *Perfect versus possible: Kingdon's multiple streams analysis, politics and the National Disability Insurance Scheme*. *Australian Journal of Public Administration* 81:3, pages 477-491.
- Pilowsky, M (2014). *Apego espacial: la importancia de la lugaridad en el aprendizaje*. Santiago de Chile: Ediciones de la JUNJI 2014.
- Ramey, C. T., Ramey, S. L., & Lanzi, R. G. (2006). *Children's Health and Education*. *Handbook of child psychology*. (pp. 864–892)
- Rodríguez, E. (2007). *Gestión del conocimiento y eficacia de las organizaciones: Un estudio empírico en instituciones públicas*. *Interciencia*, 32, 820-826.
- Schachner, A. C. W., Newton, E. K., Thompson, R. A., & Goodman, M. (2018). *Becoming prosocial: The consistency of individual differences in early prosocial behavior*. *Early Childhood Research Quarterly*, 43, 42-51.
- Shonkoff, J. (2010). *Building a new biodevelopmental framework to guide the future of early childhood policy*. National Library of Medicine, *Child Development* 357-67.
- Shonkoff, J. & Phillips, D. A. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. National Academy Press.
- Thompson, R. A. (2016). *Early attachment and later development: Reframing the questions*. In J. Cassidy & P. R. Shaver, *Handbook of attachment*, 3rd Edition. pp. 330–348. New York: Guilford.
- UNICEF (2007). *Estándares de desarrollo y aprendizaje temprano: la experiencia chilena en la elaboración de mapas de progreso del aprendizaje para el nivel de educación parvularia*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de desarrollo y estimulación psicosocial.
- Treviño, E. & Gempp, R. (2013). *Calidad de la Educación Parvularia: las prácticas de clase y el camino a la mejora*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2013.
- Tonge, K., Jones, R. & Okely, A. (2018) *Quality interactions in early childhood education and care center outdoor environments*. *Early Childhood Education Journal* (2019) 47:31-41
- Vergés, J. (2000). *Control e incentivos en la gestión empresarial*. Editado por Universidad autónoma de Barcelona.
- Waters, S. F., & Thompson, R. A. (2016). *Children's perceptions of emotion regulation strategy effectiveness: Links with attachment security*. *Attachment & Human Development*, 18(4), 354-372.
- Xie, B., Davinson W., & DaDalt, P. (2003). *Earnings management and corporate governance: the roles of the board and the audit committee*. *Journal of Corporate Finance*, 9(3), 295-316.
- Zapata, G. (2010). *Sistemas de incentivos y tipos básicos de trabajo en la organización bajo la perspectiva de la teoría de agencia*. *Pensamiento y Gestión*, 29, 56-86.

