

Informe N°3:

**Evaluación y marco legal de la institucionalidad de la
educación preescolar en Chile**

Consultor: David Bravo

Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo

Febrero 4, 2014

Introducción

En Chile el tema de la educación parvularia ha comenzado a tomar, gradualmente, un lugar central en la agenda de reformas al sistema educacional chileno. Sin embargo, las propuestas y discusiones han estado centradas principalmente en el rol y la importancia que tiene, en general, la educación parvularia para las personas más que en los aspectos institucionales que permiten su adecuada provisión. El presente informe está referido, precisamente, al marco legal de la institucionalidad en materia de educación parvularia en Chile, y pretende mostrar una sinopsis del estado del arte en materia institucional bajo tres ejes: atribuciones de política, de ejecución y/o de control. Esta metodología permitirá hacer un diagnóstico referido a cómo la distribución de competencias se está produciendo en el sistema y cuáles son sus principales debilidades.

En la sección I se presenta el marco regulatorio general considerando las obligaciones que la Constitución Política impone al Estado en materia de educación parvularia, así como también el marco regulatorio de la educación parvularia, en el contexto de la regulación legal general del sistema educacional chileno. En la sección II se presenta un detalle de las instituciones con competencia en materia de educación parvularia que permitirá tener una visión sistémica del conjunto de instituciones públicas incumbentes. En la sección III se realiza un análisis de las principales debilidades de la institucionalidad descrita. En la sección IV se presenta una síntesis de los aspectos de personal en las instituciones involucradas. En la sección V se muestran las principales iniciativas actualmente en trámite relacionadas con la educación parvularia. Finalmente en la sección VI se presentan recomendaciones en materia institucional.

I.- Regulación constitucional y marco regulatorio legal general.

La Constitución Política de la República ("Constitución") garantiza en el número 10° del artículo 19 el derecho de todas las personas a la educación. El artículo¹ realiza una

¹ El artículo 19° n° 10 de la Constitución señala "El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas

especificación de las obligaciones que asume el Estado en todos los niveles educativos, y en particular, respecto de la educación parvularia o parvularia (en adelante se utilizan indistintamente ambos términos) señala:

“Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica².”

La norma constitucional transcrita establece las siguientes obligaciones para el Estado:

- a) Promover educación parvularia.
- b) Financiar un sistema gratuito a partir del nivel medio menor y que cubre todos los niveles de educación parvularia.
- c) Obligatoriedad del segundo nivel de transición.

Estos tres mandatos constitucionales establecen el marco de obligaciones para el Estado en materia de educación parvularia, y supone la realización de una serie de acciones por parte de éste. Por una parte le corresponde una función regulatoria, que se desprende del deber de “promover” la educación parvularia, la cual supone una actividad eminentemente normativa y de política.

En segundo lugar, tiene una obligación directa de financiar un sistema gratuito a partir del nivel medio menor (2-2 años 11 meses). Esta obligación constitucional de proveer financiamiento se manifiesta en los recursos que el Estado pone a disposición de

etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;”.

² Reforma constitucional de 11 de diciembre de 2013.

distintas instituciones, tanto públicas como privadas, para que, cumpliendo los requisitos que señala la ley y la autoridad, pueden actuar como prestadores del servicio de educación parvularia.

En tercer lugar, el Estado tiene la obligación constitucional de proveer directamente el servicio educacional parvularia a partir del nivel medio mayor, toda vez que es la educación parvularia es obligatoria a partir del nivel medio mayor (3 a 3 años 11 meses), lo anterior, al igual que en el caso de la educación básica y media, supone que el Estado debe tener a disposición de todos los niños y niñas de Chile establecimientos que brinden educación parvularia en el nivel medio mayor³.

A nivel legislativo, la Ley General de Educación⁴ (LGE), establece el marco regulatorio general del sistema educativo chileno, consagrando sus principios generales, contenidos mínimos que abarca cada nivel educativo y definiendo los requisitos mínimos que deben cumplir los proveedores del servicio educacional. En general, la LGE regula el ejercicio del derecho a la educación y consagra la libertad de enseñanza y precisa las obligaciones genéricas que le competen al Estado de conformidad a lo que la Constitución Política establece. En este sentido se señalan las siguientes obligaciones del Estado que impactan en la educación parvularia:

- a) Deber de propender a asegurar la calidad de la educación, estableciendo las condiciones para ello.
- b) Verificar permanentemente que se brinde efectivamente una educación de calidad a través de la evaluación permanente de los logros de aprendizaje de los alumnos.
- c) Brindar apoyo pedagógico a los establecimientos.
- d) Promover el desarrollo profesional docente

³ Lo anterior no significa que el Estado deba abstenerse en lo que al nivel medio menor se refiere, por el contrario, tiene la obligación de financiar un sistema que permita el acceso de todas las personas a dicho nivel; la diferencia es que el nivel medio menor no es obligatorio, por lo que las personas que lo requieren pueden acceder, lo que no supone que *a todo evento* el Estado está obligado a proveer educación parvularia. Existe además una razón práctica, y dice relación con la provisión del servicio educacional parvularia a través de salas cuna. En este caso hay buenas razones para suponer que no se requeriría, necesariamente, la provisión del servicio educacional directamente por parte del Estado.

⁴ Decreto con Fuerza de Ley n° 2 del Ministerio de Educación de 2 de julio de 2010 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la ley 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley n° 1, de 2005.

- e) Mantener y proveer información desagregada sobre la calidad, cobertura y equidad del sistema y de las instituciones educativas

En lo que respecta a la educación parvularia, el artículo 18 de la LGE la define como “el nivel educativo que atiende integralmente a niños desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, sin constituir antecedente obligatorio para ésta⁵. Su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las bases curriculares que se determinen en conformidad a esta ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora.”

De esta forma, la LGE define que la educación parvularia se extiende desde los 0 a los 6 años de edad. Ésta se subdivide, asimismo, en dos niveles el primer y segundo ciclo de educación parvularia. El primer ciclo se compone de los niveles sala cuna, medio menor y el nivel medio mayor, mientras que el segundo ciclo se compone del primer y segundo nivel de transición, correspondiendo al pre-kínder y kínder respectivamente.

Finalmente, el artículo 28 establece los contenidos y objetivos mínimos de la educación parvularia, señalando que aquella fomentará el desarrollo integral de los niños y niñas y promoverá los aprendizajes, conocimientos y aptitudes que les permita, entre otros aspectos valerse por sí mismos en el ámbito escolar y familiar; apreciar sus capacidades y características personales; desarrollar su capacidad motora; comunicar vivencias, emociones, sentimientos, , necesidades e ideas por medio del lenguaje verbal y corporal.

En síntesis, las obligaciones constitucionales que al Estado le competen son desarrolladas por diversos organismos e instituciones, cada uno de los cuales se relaciona con las obligaciones antes mencionadas. En el ámbito educacional, la LGE establece el marco regulatorio del sector educación en todos sus niveles, y especifica aquéllas obligaciones que la Constitución establece. En lo que sigue, el presente informe presenta la regulación legal de la institucionalidad responsable de la ejecución de las obligaciones constitucionales del Estado respecto de la educación parvularia.

⁵ A partir de la reforma constitucional reseñada en la nota 1 esta disposición tendrá que ser modificada en su oportunidad.

II.- Institucionalidad Educación Parvularia en Chile.

1.- Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación (Ministerio), en su rol de ente rector del sistema educacional en su conjunto, le corresponde el rol de diseño de la política en materia de educación parvularia. La ley 18.956 orgánica del Ministerio de Educación dispone en su artículo 1° que "El Ministerio de Educación es la Secretaría de Estado responsable de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades, propendiendo a asegurar la calidad y la equidad del sistema educativo; promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al primer y segundo nivel de transición de la educación parvularia; (...)"⁶. El artículo 2°, por su parte, señala las atribuciones que especialmente le corresponden al Ministerio respecto de todo el sistema educativo, entre las cuales es posible destacar:

- Proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural.
- Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural.
- Estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento

Para el desarrollo general de sus funciones, el Ministerio cuenta con una compleja estructura orgánica que se detalla legalmente en artículo 3° de su ley orgánica que dispone:

"El Ministerio de Educación tendrá la siguiente organización básica:

⁶ El artículo agrega que "financiar un sistema gratuito destinado a garantizar el acceso de toda la población a la educación básica y media, generando las condiciones para la permanencia en las mismas de conformidad a la ley; promover el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana; fomentar una cultura de la paz, y de estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la práctica del deporte y la protección y conservación del patrimonio cultural.

Es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad.

El Ministerio, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, deberá desarrollar un Plan Anual de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y llevar a cabo la coordinación de los órganos del Estado que componen dicho sistema, con el fin de garantizar una gestión eficaz y eficiente. Asimismo, rendirá cuenta pública sobre los resultados de dicho plan.

a) El Ministro y su Gabinete;

b) La Subsecretaría, con las Divisiones de Educación General, de Educación Superior, de Extensión Cultural, de Planificación y Presupuesto; los Departamentos Jurídico, de Administración General, y el denominado Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, y

c) Las Secretarías Regionales Ministeriales y sus respectivos Departamentos funcionales y territoriales que correspondan.”

Como es posible apreciar, la ley orgánica del Ministerio no reconoce una unidad especializada para los temas de educación parvularia; en consecuencia, es a la Subsecretaría de Educación a la que le corresponde, genéricamente, el desarrollo de las funciones vinculadas con la política de educación parvularia. Dentro de la estructura orgánica de la Subsecretaría, de acuerdo al inciso primero del artículo 7° de la ley orgánica del Ministerio, a la División de Educación General le corresponde “La División de Educación General es la unidad técnico-normativa responsable del *desarrollo de los niveles de educación pre-básica, básica y media* y sus correspondientes modalidades, y de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal. Estará a cargo del Jefe de la División, a quien le corresponderá dirigir, coordinar y hacer cumplir las funciones de esta unidad.”

De la revisión de las normas antes referenciadas, queda claro que (en términos legales) el nivel de educación parvularia es visto como un componente más de Educación General, y recibe el mismo tratamiento que la educación básica y media. Este diagnóstico es sin perjuicio de las diferencias que, en términos metodológicos, el Ministerio realiza al momento de la estructuración funcional del Ministerio.

De acuerdo a lo anterior, al menos tres unidades administrativas al interior de la Subsecretaría tienen competencias en materia de educación parvularia⁷: la Unidad de Educación Parvularia, la Unidad de Currículum y Evaluación y la División de Planificación y Presupuesto.

⁷ Morales, Francisca “Radiografía de la institucionalidad para la primera infancia en Chile” *Clave de Políticas Públicas. Serie: Desafíos en la Educación de Primera Infancia*. Noviembre 2013, Número 20. p. 3. Documento electrónico disponible en http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/376/Radiografia_de_la_institucionalidad_para_la_primera_infancia_en_Chile.pdf [consulta: 24 diciembre 2013]

La Unidad de Educación Parvularia forma parte de la División de Educación General y, de conformidad a lo informado por el MINEDUC⁸ tiene como propósito: “Promover, coordinar, regular, orientar, diseñar, implementar y evaluar programas para la educación parvularia chilena, en el contexto del Sistema Educativo que se propone favorecer aprendizajes de calidad para todos los niños y niñas en complementariedad con las familias, otros actores e instituciones.

Promover una educación parvularia que proteja y fomente el bienestar pleno de los derechos de los niños de acuerdo a su etapa de desarrollo y a sus posibilidades de aprendizaje”.

Por su parte, la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) tiene a su cargo, entre otras materias, el desarrollo curricular y evaluación de los planes y programas de la educación pre-básica, básica y media.

La División de Planificación y Presupuesto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley orgánica del ministerio tiene por función asesorar, estudiar y proponer las políticas, planes y programas que orienten las actividades del sector.

Finalmente, en Septiembre de 2011 el Ministerio creó una unidad administrativa⁹ denominada “Secretaría de Primera Infancia” que tiene como funciones¹⁰:

- Centralizar el diseño de las líneas directrices de políticas públicas para la Educación Parvularia desde el Ministerio de Educación.
- Coordinar la implementación de políticas públicas entre la Junta Nacional de Jardines Infantiles, Fundación INTEGRA, y la División de Educación General, específicamente la Unidad de Párvulos.
- Representar al Ministerio en materia de primera infancia con otros ministerios y servicios, para potenciar el trabajo interinstitucional.

Función de política y normativa: En general al MINEDUC le corresponde diseñar la política del sistema educacional en su conjunto. En lo que respecta a la educación

⁸ A la fecha no ha sido posible conseguir la fuente legal o reglamentaria que determina esta atribución. La información se encuentra disponible en el sitio web http://www.mineduc.cl/index2.php?id_seccion=3042&id_portal=16&id_contenido=12129 [consulta: 26 diciembre 2013]

⁹ No fue posible encontrar el instrumento jurídico que crea esta unidad, solo se hace referencia a su existencia en documentación que fue posible extraer de la web. Documento disponible en http://www.educacion2.udp.cl/seminarios/201109/ppt/00-Sec_Ejec_Primer_Infancia.pdf

parvularia, al Ministerio le corresponde establecer las líneas de política para este sector, lo que se manifiesta, principalmente, en la siguiente normativa:

a) Decreto 315 del Ministerio de Educación de 29 de junio de 2011. Este decreto reglamenta los requisitos para obtener el reconocimiento oficial¹¹ por parte del Estado. En lo que respecta a educación parvularia, por ejemplo, dispone los requisitos mínimos que son exigibles a los establecimientos en términos de la idoneidad y número de personal docente directivo, profesional, técnico pedagógico, de aula, y asistente de la educación.

Tomando como parámetro la reforma constitucional recientemente aprobada que garantiza el acceso gratuito de la población a los niveles medio menor y medio mayor de enseñanza parvularia, las relaciones que dispone el artículo 10° del Decreto 315 son:

“c) Para el nivel medio menor se exigirá una Educadora o Educador de Párvulos hasta 48 niños o niñas, distribuidos en dos grupos a lo menos, y una Técnica o Técnico de educación parvularia hasta 12 niños o niñas, debiendo aumentarse el personal a partir del niño o niña que excede de dichas cifras;

d) Para el nivel medio mayor se exigirá una Educadora o Educador de Párvulos hasta 48 niños o niñas, distribuidos en dos grupos a lo menos, y una Técnica o Técnico de educación parvularia hasta 16 niños o niñas, debiendo aumentarse el personal a partir del niño o niña que excede de dichas cifras;”

Asimismo, se establecen los requisitos para el personal que se desempeña en los establecimientos de educación parvularia, sanciones, etc.

b) Decreto 67 del Ministerio de Educación de 05 de junio de 2010 que Establece las normas sobre transferencia de recursos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles a entidades públicas o privadas que creen, mantengan y/o administren jardines infantiles. Este decreto, en resumidas cuentas, fija la política de financiamiento estatal

¹¹ El reconocimiento oficial del Estado a establecimientos educacionales es un acto administrativo de la autoridad en virtud del cual se autoriza a estos a prestar el servicio educativo de manera tal que las licencias que éstos otorgan a sus estudiantes son validos para efectos de certificar los avances en su proceso de aprendizaje, esto se manifiesta en la obligación de los establecimientos educacionales reconocido por el Estado a seguir el curriculum nacional fijado por el Ministerio de Educación. Asimismo, el reconocimiento oficial es condición para que los establecimientos educacionales puedan optar a recibir la subvención educacional por parte del Estado. El reconocimiento oficial no es obligatorio para la existencia de un establecimiento educacional, pero en aquéllos casos en los cuales éstos no lo obtienen, las licencias otorgados a sus estudiantes no son validas ni oficiales para todos los efectos legales. Por ejemplo, una licencia de enseñanza media de un establecimiento no reconocido por el Estado no habilita a dichos estudiantes a rendir las pruebas oficiales para ingresar a la educación superior.

a prestadores particulares y municipales de educación parvularia. En la práctica, este decreto funciona como una verdadera “ley de subvenciones”.

Cómo requisito inicial se establece que “La Junta Nacional de Jardines Infantiles podrá transferir recursos a entidades públicas o privadas sin fines de lucro que ejecuten o desarrollen acciones orientadas al ámbito educativo y/o vinculadas con la protección de la infancia.” Luego establece las condiciones particulares, que dichas entidades sin fines de lucro deben cumplir para poder recibir recursos públicos. Este tipo de prestadores de educación parvularia se conocen como Jardines Infantiles vía transferencia de recursos o “VTF”. Más adelante en el presente informe se dan más detalles respecto de los requisitos y condiciones que deben cumplir los jardines VTF para poder acceder al financiamiento público.

Función de ejecución: Al Ministerio de Educación le corresponde, principalmente, el financiamiento de la educación parvularia en aquéllos casos en que ésta se provee a través de establecimientos educacionales Reconocidos por el Estado y que tienen derecho a impetrar la subvención. Estos establecimientos pueden ser de dependencia municipal o particular. En estos casos se provee principalmente educación parvularia correspondiente al segundo ciclo, es decir, pre-kínder y kínder.

Otro ejemplo de ejecución de programas corresponde al programa de “Asesoría y Apoyo a la Educación Escolar” en virtud del cual se brinda, como su nombre lo indica, asesoría y apoyo pedagógico a los establecimientos educacionales regidos por el D.F.L. (Ed.) N°2, de 1998¹². En virtud de este programa, aquellos establecimientos educacionales que reciben subvención estatal que brindan educación parvularia en el primer y segundo nivel de transición recibirán apoyo para dichos niveles por parte del Ministerio de Educación.

Función de Control: En materia del pago de subvenciones, al Ministerio de Educación le corresponde tanto el pago como el control del pago de la subvención educacional. La labor de control del pago de la subvención la realiza la Unidad de Subvenciones a la que le corresponde verificar la asistencia de los y las estudiantes a los establecimientos educacionales con el propósito de proceder al pago de la subvención.

¹² Este programa se encuentra establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014 en la partida 09 correspondiente al Ministerio de Educación, en el capítulo 03 correspondiente a la Subsecretaría de Educación, programa 03 glosa 07.

En caso que un establecimiento educacional que recibe subvención por parte del Estado brinde educación parvularia, el control de la asistencia de los y las niñas de este nivel educativo, corresponde a la unidad de subvenciones dependiente de la Subsecretaría de Educación.

2.- Junta Nacional de Jardines Infantiles

La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) es un servicio público que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de educación. Fue creada por la ley 17.301 (ley orgánica de la JUNJI) de 20 de Abril de 1970 que dispone en su artículo 1°:

“Créase una corporación autónoma, con personalidad jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada, domiciliada en Santiago, denominada "Junta Nacional de Jardines Infantiles" que tendrá a su cargo crear y planificar, coordinar, promover, estimular y supervigilar la organización y funcionamiento de jardines infantiles.

Asimismo, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, a solicitud del Ministerio de Educación, certificará el cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo 21 bis de la ley N°18.962, respecto de los establecimientos educacionales que impartan enseñanza parvularia en cualquiera de sus niveles.”

La ley orgánica de la JUNJI define el concepto de jardín infantil, señalando en su artículo 3° que “Son Jardines Infantiles aquellos establecimientos educacionales que atienden niños durante el día, hasta la edad de su ingreso a la Educación General Básica, proporcionándoles una atención integral que asegure una educación oportuna y pertinente.”¹³ La definición que hace la ley se relaciona con el hecho que JUNJI es el principal prestador público del servicio educacional en el nivel parvularia, y de acuerdo a lo señalado en su sitio web, ésta “trabaja en todo el territorio nacional, desde Putre

¹³ El artículo 3° también define los denominados “jardines comunitarios” señalando “Son Jardines Infantiles Comunitarios aquellos establecimientos que atienden a un grupo reducido de párvulos, de modo heterogéneo u homogéneo, producto de una iniciativa comunitaria. Estos jardines podrán estar a cargo de un técnico en educación parvularia y, en caso excepcional que calificará el Reglamento, podrán estar a cargo de un agente educativo que no cuente con título profesional, pero que cumpla con las exigencias de idoneidad y supervisión que contemple especialmente dicho Reglamento.”

hasta la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, incluyendo Isla de Pascua y Juan Fernández.”

En términos de su estructura organizacional, JUNJI cuenta con un gobierno corporativo que se compone del Consejo Nacional, el Comité Técnico¹⁴ y la Vicepresidencia Ejecutiva. Sin perjuicio de la existencia de estos Consejos, el Vicepresidente Ejecutivo de JUNJI, que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, es el jefe de servicio, correspondiéndole la dirección superior de éste.

JUNJI es un servicio público descentralizado, que tiene presencia nacional y cuenta con quince Direcciones Regionales. Es uno de los servicios públicos más grandes en cuanto a personal en la administración pública. La siguiente tabla resume la distribución de personal de JUNJI:

Tipo de contrato	Número de funcionarios
Planta	537
Contrata	11.072
Honorarios	1.176
Total	12.785

Fuente: Gobierno Transparente sección dotación personal a noviembre de 2013
<http://www.junji.gob.cl/portal/transparencia/> [revisado: 29 diciembre 2013]

De acuerdo a la ley orgánica de la JUNJI sus funciones y atribuciones son:

- a) Crear y planificar la organización el funcionamiento de jardines infantiles.
- b) Coordinar, promover y estimular el funcionamiento de jardines infantiles.
- c) Supervigilar la organización y funcionamiento de jardines infantiles.

¹⁴ De acuerdo al artículo 5° de la ley orgánica de la JUNJI el Comité Técnico está integrado por un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio del Trabajo y un representante del Ministerio de Salud.

- d) Certificar, a solicitud del Ministerio de Educación, el cumplimiento de los requisitos para apertura de establecimientos educacionales que impartan enseñanza parvularia en cualquiera de sus niveles.
- e) Dictar normas sobre orientación, evaluación y supervisión del servicio.
- f) Preparar estudios e informes relacionados con el servicio.

Como se señaló más arriba, la ley orgánica de JUNJI data de 1970, y no ha sufrido alteraciones profundas. Lo anterior implica que estamos ante un servicio público que cuenta con un débil marco regulatorio, lo que se traduce en que las regulaciones más importantes del sector, que atribuyen competencias a JUNJI no se encuentran consagradas a nivel legal, sino que más bien a nivel reglamentario¹⁵.

En términos de la especificación de sus funciones, el DS 1.574 del Ministerio de Educación, de 1971 dispone:

- a) En lo relativo a sus funciones de coordinación:
 - i. Mantener relación permanente con las instituciones fiscales, semifiscales, autónomas y del sector privado que atiendan al párvulo a nivel nacional, regional y local.
 - ii. Fijar la política integral que se aplicará en los diferentes niveles de la atención del párvulo en todo el país.
- b) En lo relativo a la función de promoción y estímulo de los jardines infantiles.
 - i. Directamente, mediante la creación, apertura y puesta en marcha de establecimientos destinados a jardines infantiles. que administrará por sí misma.
 - ii. Mediante aportes, en dinero o especies, a Instituciones Públicas que creen o mantengan Jardines Infantiles y/o a Instituciones Privadas, sin fin de lucro, cuya finalidad sea atender integralmente a niños en edad parvularia.

¹⁵ De esta forma, es posible apreciar en la ley orgánica JUNJI referencias a instituciones que hoy no tienen existencia legal como la Corporación de la Vivienda o la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales S.A.

- iii. Mediante convenios directos que celebre con Instituciones. Empresas o establecimientos que se encuentren en el caso del artículo 29°. de la ley, y
- iv. Mediante convenios con Instituciones públicas y/o privadas para que faciliten servicios o prestaciones a los jardines infantiles.

Las especificaciones señaladas en el reglamento permiten completar el mapa de atribuciones que le corresponden a JUNJI. De esta manera se puede comprender la regulación administrativa que hoy rige el sistema de educación parvularia en Chile, la cual se ha construido fundamentalmente a través de la aplicación anual de programas vía ley de presupuestos. Esta circunstancia demuestra la precariedad del marco jurídico que rige el sector, teniendo en cuenta que perfectamente los programas relacionados pueden ser eliminados por la autoridad política de turno.

En efecto, no se aprecia en el marco legal de JUNJI, ni en general de la educación parvularia, la existencia de una obligatoriedad de contar con un sistema de financiamiento de la provisión de educación parvularia por otra institución que no sea JUNJI. Ello se manifiesta es que es la Ley de Presupuestos de cada año la que establece el mecanismo de financiamiento de jardines infantiles vía transferencia de fondos por parte de municipios y entidades particulares.

Para el año 2014, la Ley de Presupuestos del Sector Público establece en la Partida 09, Capítulo 11, Programa 01, Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 170, Glosa 05 establece los recursos para el financiamiento del programa "Convenios con Municipalidades y otras Instituciones" en virtud del cual se contemplan mm\$ 157.415.100 para el financiamiento de la prestación del servicio de educación parvularia a través de Municipalidades, Corporaciones Municipales y prestadores privados. Este programa se reglamenta por medio del Decreto Supremo 67 del Ministerio de Educación de 2010 (DS 67). Más adelante se brinda mayor detalle respecto de esta normativa.

Como es posible apreciar, la JUNJI concentra en si misma funciones de política, ejecución y control respecto de la prestación del servicio educacional parvularia.

Funciones de Política: Como se ha señalado, a JUNJI le corresponde la creación y planificación de la organización y funcionamiento de los jardines infantiles. Esto lo realiza respecto de aquellos jardines que ella crea o que financia de conformidad al DS 67, no así respecto de los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado

que brindan, además de educación parvularia en el segundo nivel de transición, educación en los niveles básico y/o medio. En esta categoría caben los establecimientos educacionales municipales, particulares subvencionados y particulares pagados.

Es la propia LGE la que circunscribe la acción de la JUNJI a los establecimientos que impartan exclusivamente educación parvularia al señalar que le corresponde "certificar, a requerimiento del Ministerio de Educación, el cumplimiento para obtener el reconocimiento del Estado, respecto de establecimientos que impartan exclusivamente Educación Parvularia"¹⁶.

La función de política se desarrolla principalmente por la JUNJI a través de su Departamento de Ejecución, el que contempla las unidades de Arquitectura, y Decoración y las Secciones de Desarrollo social, la Sección Técnica y la División de Inspección¹⁷¹⁸.

En general al Departamento le corresponden las funciones de:

- a) Estudiar e informar las solicitudes de convenios con organismos e instituciones, desde el punto de vista técnico, relativos a condiciones materiales, tales como instalaciones, idoneidad del personal, material en uso, etc.
- b) Promover en la comunidad y crear las condiciones materiales y humanas para la instalación de nuevos jardines.
- c) Elaborar las pautas técnicas a las cuales estarán sujetos los jardines y velar por el adecuado funcionamiento de los mismos.
- d) Establecer las necesidades de recursos materiales y características técnicas que deben reunir los elementos necesarios para el funcionamiento de jardines infantiles.

¹⁶ Artículo 9 transitorio del D.F.L. N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del D.F.L. N° 1, de 2005, del mismo Ministerio.

¹⁷ En estricto rigor no existen departamentos especializados por función, y a todos corresponden alguna de ellas. Para efectos de este informe se señalan para cada uno de ellos la tarea específica que el reglamento les encomienda respecto de cada función.

¹⁸ Mediante Resolución exenta 471 de 16/02/2012, la actual administración reestructuró la organización interna de JUNJI, sin perjuicio de lo anterior, la normativa reglamentaria sigue vigente, y al ser de mayor jerarquía normativa, prevalece sobre la resolución exenta. Esta es una manifestación más de la precariedad normativa del sector, que deja la regulación de la institucionalidad abierta a la discrecionalidad de la administración de turno.

Dentro de las funciones de política, son las unidades del departamento de ejecución las que desarrollan los insumos para la elaboración de la normativa en la que se plasmará la política. El siguiente cuadro muestra las principales funciones de cada una de estas unidades:

Unidad	Función
Asesora de Arquitectura y diseño (art. 66 DS 1.574)	<ul style="list-style-type: none"> - Planificar, realizar y/o controlar labores de tipo arquitectónico propios de la institución. - Indicar las normas técnicas para la ejecución de una obra y tipos de materiales a emplear en ellas. - Recibir las obras que entreguen los organismos que construyan jardines infantiles. - Mantener, transformar y reparar locales. - Revisar, ordenar o preparar propuestas para la mantención o reparación de edificios y sus instalaciones. Fiscalizar el cumplimiento de los contratos por parte de los contratistas, visar estados de pago, autorizar devolución de retenciones y liquidar contratos. - Dirigir el diseño, habilitación y alhajamiento de jardines infantiles.
Sección de Desarrollo Social (art. 67 DS 1.574)	<ul style="list-style-type: none"> - Crear las condiciones objetivas dentro de la comunidad que permitan su cotización acerca de la importancia de los Jardines Infantiles en la nueva sociedad. - Fomentar la organización de la comunidad para la creación de nuevos jardines infantiles; a través de Juntas de Vecinos u otras organizaciones sociales. - Determinar las condiciones sociales económicas y de organización óptima para la creación de Jardines Infantiles. - Determinar y proponer al Departamento de Planificación y Estudios, prioridades en la atención de la comunidad, de acuerdo a sus características socio-económicas. - Desarrollar acciones pedagógicas hacia el núcleo familiar del que proviene el párvulo, a fin de complementar la función que cumple el jardín infantil. - Promover dentro de la comunidad el servicio del trabajo parvulario voluntario y canalizarlo hacia los fines de la Junta.
Sección Técnica (art. 68 DS 1.574)	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar las instrucciones técnicas a que deberán atenerse los organismos

	<p>públicos y privados que mantengan jardines infantiles.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar pautas generales referentes a condiciones materiales y sanitarias que deban reunir los jardines infantiles. - Determinar cantidad e idoneidad del personal que esté encargado de los jardines. - Elaborar pautas técnicas anuales que abarquen acciones pedagógicas. - Estudiar, proponer e informar las solicitudes de convenios, desde el punto de vista técnico. - Estudiar y proponer las normas de coordinación con organismos públicos y privados que colaboren en la atención integral del párvulo. - Elaborar pautas destinadas a evaluar las normas y procedimientos técnicos establecidos por esta unidad. - Supervisar técnicamente el funcionamiento de todos los jardines infantiles del país. - Determinar el tipo de material técnico que deben usar los jardines, para su normal funcionamiento. - Confeccionar dietas y determinar necesidades de alimento para los Jardines.
--	---

Finalmente, al otro Departamento de JUNJI que le corresponde una importante labor en el desarrollo de la función de política es el de Planificación y Estudios, al que de acuerdo al artículo 75° del DS 1.575 le corresponde:

- Determinar las necesidades reales, actuales y futuras de atención parvularia y elaborar y proponer, a la Vicepresidencia Ejecutiva, las políticas que regirán la acción de la Institución en el plano nacional y regional.
- Elaborar planes de largo y mediano plazo y el Plan Operativo Anual.
- Fijar de acuerdo con las políticas, metas de producción de servicios para las diferentes unidades operativas, considerando las disponibilidades de recursos y las prioridades determinadas en los planes.

- Colaborar, con la unidad de presupuesto, en la formación del Presupuesto anual, contribuyendo a la cuantificación de los programas que para cada región se establezcan.
- Coordinar los diversos programas regionales, en lo físico y financiero.
- Evaluar la ejecución de los diversos programas y establecer los requerimientos de información que permitan controlar la actividad institucional.
- Estudiar y proponer procedimientos y métodos de trabajo tendientes por una parte a agilizar la gestión de la Institución y por otra, a cuantificar las operaciones, de modo de lograr la mayor eficiencia en los servicios prestados a la comunidad, al menor costo.
- Confeccionar instrucciones y manuales de procedimientos administrativos y mantenerlos centralizados.
- Asesorar en la puesta en práctica de cualquier nueva función administrativa que se establezca así como en cualquier cambio o modificación de la organización del Servicio o de su funcionamiento.
 - Estudiar permanentemente la organización y funcionamiento de la Junta y proponer, de acuerdo con la técnica de la administración, las medidas adecuadas para el mejor logro de sus objetivos.

La actividad de política de JUNJI se expresa en la normativa que de ésta emana y que deben cumplir todos los jardines que se relacionan con ella, ya sea porque son por su dependencia, o bien porque son financiados por ésta, o finalmente aquéllos que obtienen su certificación o empadronamiento.

Cabe mencionar que JUNJI no cuenta con un documento publicado que establezca "la política" en materia de jardines infantiles. Las definiciones de política se pueden desprender de la producción normativa de ésta, la cual muchas veces es de difícil acceso. Por ejemplo, en la Resolución Exenta 288 de 24 de enero de 2012 se establecen los montos y especificaciones para el traspaso de los recursos para prestadores municipales, corporaciones municipales y entidades privadas sin fines de lucro, pero dicha resolución contiene solo la planilla de cifras, sin contener mayores elementos sustantivos de política.

Para hacer una reseña respecto de de la política de JUNJI en materia de educación parvularia es necesario recurrir a la dispersa e inorgánica información que es posible

encontrar en la página web de la institución. De esta forma el actual enfoque de los jardines infantiles es reforzar la autonomía de estas unidades, ello se ve reflejado en la concepción del desarrollo curricular que presenta JUNJI cuando señala que “Este Programa [jardines infantiles] está abierto a la adopción de cualquiera de las modalidades curriculares existentes en la Educación Parvularia, dependiendo de decisiones de la Comunidad Educativa (...) El Currículo Integral concibe al párvulo como una unidad biosicosocial, integra aportes de diversos teóricos del aprendizaje y plantea un trabajo educativo articulado entre los párvulos, personal, familia y comunidad local”¹⁹.

A nivel de evaluaciones, JUNJI tiene como política la aplicación de “un instrumento de evaluación de los Aprendizajes Esperados que da cuenta, a nivel institucional de los logros alcanzados. Los resultados que emanan de este instrumento, constituyen un referente o un complemento de la evaluación pedagógica que se realiza a nivel de aula.”²⁰

a) Resolución Exenta n° 1.645 de 6 de Julio de 2011 (Res. 1.645) que establece un nuevo “Instructivo del Programa de Transferencia de Fondos desde JUNJI a entidades Sin Fines de Lucro que Crean, Mantengan y/o Administren Jardines Infantiles”. Este instructivo es la especificación, desde JUNJI, de la política que en materia de financiamiento de jardines infantiles vía transferencia de fondos ha fijado el Ministerio de Educación en el DS 67.

El instructivo señala que los fondos que JUNJI transfiera a organismos públicos o privados sin fines de lucro tienen por finalidad la educación parvularia integral de niños y niñas que encuentren en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad social, es decir aquellos cuyas familias pertenezcan al segundo quintil, o que ubicándose en el tercer quintil sean hijos de madre estudiante de algún establecimiento educacional reconocido por el Estado y que sean párvulos afectos a situaciones de vulnerabilidad social.

El instructivo establece los procedimientos para que las corporaciones de derecho público (municipalidades) y aquéllas privadas sin fines de lucro puedan postular a ser receptoras de estos recursos públicos. Como parte de este procedimiento se establece que es atribución de JUNJI seleccionar, de entre las postulantes, a las entidades que podrán recibir estos fondos.

¹⁹ <http://www.junji.gob.cl/Programas/Paginas/jardin-infantil.aspx>

²⁰ Ibid.

De entre los antecedentes a tener en consideración por parte de JUNJI destaca el que el solicitante presente un Informe de Demanda Poblacional que sea emitido por un trabajador social o profesional afín que “demuestre que los niños a atender se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.” El informe, de acuerdo al instructivo debe contener los siguientes aspectos:

- i. Población de la comuna.
- ii. Población de niños menores de 6 años.
- iii. Porcentaje de población pobre o indigente.
- iv. Cobertura de población parvularia en la comuna.
- v. Otros jardines que funcionan en el sector y el número de niños en lista de espera de cada uno.
- vi. Indicadores de otros problemas sociales de la comuna (drogadicción, delincuencia, maltrato infantil u otros).

Esta reglamentación es importante, puesto que demuestra el objetivo de política de JUNJI de controlar el crecimiento desmedido e inorgánico de la oferta de educación parvularia con financiamiento público.

El instructivo detalla las menciones que deben contener el convenio y los derechos y obligaciones que los seleccionados adquieren respecto de JUNJI. Asimismo detalla el destino que deben tener los fondos que se transfieren disponiendo que éstos deberán ser destinados al financiamiento de aquéllos gastos que origina la atención de los niños y niñas asistentes a los jardines infantiles, tales como:

- i. Remuneraciones y otros beneficios legales del personal.
- ii. Honorarios.
- iii. Consumos básicos.
- iv. Materiales didácticos y de enseñanza.
- v. Materiales de oficina, equipamiento, salud e higiene.
- vi. Deportes y recreación.
- vii. Capacitación.
- viii. Mantención y reparaciones.
- ix. En general, aquellos destinados al funcionamiento y administración de los jardines infantiles.

Finalmente, la resolución establece la forma en que deben llevarse los gastos y los procedimientos de rendición de cuentas, disponiendo sobre este último aspecto que

ésta se realizará de conformidad a las instrucciones impartidas sobre la materia por la Contraloría General de la República a través de la resolución N° 759 de 23 de diciembre de 2003. Sobre este punto, el sistema de control se construye sobre el principio que todas las entidades que reciben fondos en virtud del programa deben enviar información a JUNJI. Este modelo difiere de aquél consagrado en el sistema escolar en el cual la Superintendencia es la que fiscaliza a los establecimientos y estos no tienen obligación de enviarle periódicamente la información financiera o de rendición de cuentas de los gastos realizados por los sostenedores que reciben subvención por parte del Estado.

b) Resolución Exenta 1138 de 9 de mayo de 2011 que "Establece las especificaciones técnicas y básicas de funcionamiento de los jardines infantiles" las cuales contienen los estándares que las instalaciones de los jardines infantiles dependientes de JUNJI deben cumplir. Esta normativa es eminentemente técnica y va desde las dimensiones y características que una cuna en una sala cuna debe cumplir, hasta la cantidad de escritorios que deben existir por parvulario.

c) Resolución Exenta 1015 de 27 de marzo de 2008 que "Establece elementos de Gestión del Sistema Nacional de Acreditación de Calidad de Servicios de Salas Cuna y de Jardines Infantiles de la JUNJI correspondientes a las áreas a evaluar para efectos de incentivos vinculados a la evaluación integral de la calidad de la educación parvularia". En esta resolución se establecen los criterios de gestión para evaluar y guiar la acción de los jardines infantiles JUNJI.

d) Resoluciones Exentas N°s 2610, 2611 y 2612 de 9 de Agosto de 2010²¹, que aprueban los instructivos de transferencia de capital desde JUNJI a Municipalidades, entidades sin fines de lucro y Corporaciones Municipales para la construcción, adecuación, habilitación o reparación de jardines infantiles. Los instructivos son una especificación de la política definida en la ley de presupuestos respecto al financiamiento de infraestructura parvularia para aumentar la cobertura de este nivel educativo a través de las municipalidades, corporaciones municipales y entidades privadas sin fines de lucro.

En términos presupuestarios, el programa se establece en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014 en la Partida 09, Capítulo 11, Programa 01, Subtítulo

²¹ También se encuentra la resolución 776 de 2012 que establece un Manual para el Programa Transferencia de Capital desde JUNJI a Municipalidades, Corporaciones Municipales de Educación y Entidades Privadas sin fines de Lucro para la construcción, adecuación, habilitación o reparación de jardines infantiles.

33, Ítem 03, Asignación 005, Glosa 07. Este programa considera mm\$ 23.474.932 y su regulación señala que: "Los recursos serán transferidos mediante convenios a las municipalidades y entidades privadas sin fines de lucro, para la construcción, adecuación, demolición de infraestructura existente, habilitación y reparación de espacios educativos de educación parvularia, para la atención de niños en el nivel de sala cuna, en el nivel medio y grupos heterogéneos. Hasta \$ 2.673.159 miles de estos recursos podrán ser utilizados para reparaciones de jardines infantiles.

En el convenio respectivo se establecerá, entre otros, el monto de los recursos y la modalidad en que estos serán entregados, la forma de rendición del uso de los mismos y el compromiso de uso y administración del bien raíz que se genere con este aporte. Tratándose de las municipalidades, en el convenio se establecerá la forma y condiciones en que el bien raíz se integrará al patrimonio de la municipalidad. En el caso de las entidades privadas sin fines de lucro, los bienes raíces generados por estos recursos serán entregados por la JUNJI, sujetos al uso para los fines que fueron construidos, y sólo podrán ser enajenados después de quince años contados desde la fecha de su construcción, estableciéndose en el contrato la modalidad de cumplimiento de estas obligaciones."

La reglamentación específica para este programa se establece en las resoluciones exentas que se señalan más arriba. Para los tres tipos de entidades, señalan los instructivos que el objetivo del programa de transferencia de fondos destinados 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 es financiar proyectos de construcción y de adecuación/habilitación de espacios educativos para la atención de nuevos niños/as en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social en los niveles de sala cuna, medio mayor y menor y grupos heterogéneos de parvularia que sean desarrollados por Municipalidades, entidades sin fines de lucro y Corporaciones municipales, respectivamente.

e) Dictación de un manual para la implementación del Modelo de Gestión de Calidad de la Educación Parvularia²². El manual contiene la política de JUNJI en términos del aseguramiento de la calidad del servicio educacional que brindan los jardines infantiles sujetos a su tuición. El manual establece un "Modelo de Gestión de Calidad de la Educación Parvularia" (modelo) que se define como "un instrumento orientado a

²² JUNJI. *Modelo de Gestión de Calidad de la Educación Parvularia*. 2013. Disponible en <http://modelodecalidad.junji.gob.cl/documentos/Manual%20del%20MGCEP.pdf> [Revisado: 25 de Diciembre 2013]

desarrollar y asegurar la calidad de la educación para la primera infancia, generando e instalando procesos de mejoramiento continuo a los que le subyacen estándares de calidad, que permite medir el nivel de gestión de los jardines infantiles. Contiene un conjunto coordinado de componentes que apoyados en la reflexión de la práctica, promueven el aprendizaje organizacional, otorgando información para la toma de decisiones al desarrollar ciclos de mejoramiento”²³.

El modelo establece los principios²⁴ sobre los que se sustenta la calidad en los prestadores parvularios JUNJI, siendo estos el Liderazgo con visión de futuro; Orientación a la satisfacción de los niños y niñas y su familia; Participación y Compromiso; Cultura de Medición y Mejoramiento Continuo; Responsabilidad Social; y Orientación a Resultados. Como es posible apreciar, este modelo es bastante precario y básico en cuanto a principios se refiere, y presenta una desarticulación con los principios reglas que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media establecido en la ley 20.529.

f) Resolución Exenta 550 (Res. 550) de 7 de noviembre de 2013, que establece la política y normas generales para la autorización normativa para el funcionamiento de establecimientos de educación parvularia. Esta resolución consagra los procedimientos y fines de la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia por parte de la JUNJI.

Esta autorización es de carácter obligatoria para los jardines infantiles dependientes de JUNJI y para aquéllos que sean parte del Sistema de Jardines Infantiles vía transferencia de fondos. Asimismo, aquéllos empleadores que por aplicación del artículo 203 del Código del Trabajo opten por pagar a la trabajadora los gastos que supone el jardín que ella elija, podrán hacerlo en aquéllos jardines que cuenten con la autorización JUNJI. Para todos aquellos jardines infantiles particulares que no ingresan a las categorías anteriormente mencionadas, es voluntario el someterse a este proceso de autorización.

El objeto de la autorización, de acuerdo a la Res. 550 es certificar que un establecimiento educacional parvulario cumple con la normativa JUNJI contenida en la Guía para el Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia. Un ejemplo de los requisitos que señala dicha guía es el cumplimiento de los denominados “coeficientes técnicos”.

²³ *Ibíd.* p. 6.

²⁴ *Ibíd.* p. 6-7.

Función de Ejecución. A JUNJI le corresponden dos funciones de ejecución:

- i. Provisión directa del servicio de educación parvularia a través de los jardines infantiles de su dependencia. Esto implica que el personal que presta sus servicios en estos establecimientos corresponde a funcionarios de la JUNJI.
- ii. Financiamiento de entidades sin fines de lucro para que éstos presten el servicio educacional. En este caso, el personal que presta sus servicios en estos establecimientos son funcionarios municipales o personal contratado bajo Código del Trabajo y honorarios según corresponda.

En este caso, para la provisión de la educación parvularia, los establecimientos JUNJI y aquéllos financiados por ésta en virtud del DS 67 deben ceñirse a las políticas establecidas por ésta, y que han sido reseñadas más arriba.

En términos de ser el organismo público a través del cual el Estado ejerce directamente su función constitucional de garantizar el acceso gratuito a la educación parvularia, los Jardines JUNJI reciben a cualquier niño o niña que lo requiera, sin distinciones de ningún tipo.

Función de Fiscalización. A JUNJI le corresponde legalmente la supervisión de los establecimientos que brindan educación parvularia en nuestro país. No obstante la amplitud de sus atribuciones, éstas se circunscriben a aquéllos establecimientos que de ella dependen, esto es los de su administración directa y aquéllos que reciben su financiamiento a través del programa de transferencia de fondos a entidades sin fines de lucro, que se contiene en el DS 67 y en la Res. 1.645.

El control que realiza JUNJI es integral, y se refiere a cuestiones técnico-pedagógicas, administrativas y financieras de los jardines infantiles. Esto queda refrendado por lo establecido en el título VI de la Res. 1.645 que dispone que "La Fiscalización de estos Jardines corresponde a JUNJI y este procedimiento se entiende como "un sistema de control, seguimiento y evaluación de su funcionamiento y del correcto uso y destino de los recursos transferidos a las entidades para que los establecimientos otorguen el servicio educativo para el cual fueron creados."

A continuación, la Res. 1.645 dispone que los jardines infantiles que funcionan a través del Sistema de Transferencia de Fondos contarán con un proceso de supervisión técnica, el cual se relaciona con la función que le compete al Estado de resguardar los

puntos centrales de la calidad del servicio educativo que prestan los establecimientos administrados por terceros, con el objeto de desarrollar un proceso que permita por parte de los Equipos Técnicos Territoriales de JUNJI realizar labores de coordinación, sistematización, control y evaluación para mejorar la calidad educativa que cada jardín infantil entrega.

Para realizar la evaluación, JUNJI ha desarrollado una Pauta de fiscalización que es la que permite registrar el grado de cumplimiento de aspectos de la gestión administrativa, financiera y de infraestructura del establecimiento. En términos de la periodicidad de la fiscalización, la Res. 1.645 dispone que cada establecimiento deberá ser fiscalizado a lo menos una vez al año, según las directrices que para ello determine JUNJI. Lo anterior es sin perjuicio de las fiscalizaciones adicionales que disponga cada Director Regional de ésta.

En términos de la supervisión técnica, la Res. 1.645 dispone que ésta es “un proceso de asesoría, acompañamiento, seguimiento, apoyo, sistematización y evaluación que realizan los equipos técnicos territoriales, para promover la calidad educativa integral de los distintos programas de atención”. La supervisión técnica tiene dos parámetros para orientar su acción, por una parte debe relacionarse y vincularse con las Bases Curriculares de la Educación Parvularia definidas por el Ministerio de Educación; sin perjuicio de lo anterior, los jardines infantiles pueden, optar por orientar su propuesta educativa mediante el “Referente Curricular” que JUNJI ha desarrollado.

En síntesis, de acuerdo a lo señalado en la presente sección, JUNJI es el principal actor en materia de educación parvularia en nuestro país, concentrando en sí las principales atribuciones y competencias de política, ejecución y supervisión de los jardines infantiles de su directa dependencia y aquéllos que son financiados por ésta de conformidad a la política definida por el Ministerio de Educación en la materia.

3.- Fundación Integra.

La Fundación Educacional para el Desarrollo Integral del Menor, denominada también Fundación Integra (INTEGRA) es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro que trabaja a favor de la infancia. El Decreto Supremo N° 900 del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial con fecha 27 de junio de 1979 le concedió la

personalidad jurídica. Esta institución privada se relaciona con el Ministerio de Educación a través de la celebración de un convenio anual de colaboración.

De acuerdo al artículo 5º de sus estatutos INTEGRRA tiene por objeto "... contribuir a la superación de las desigualdades en nuestro país con la implementación de un proyecto nacional dirigido a los niños de escasos recursos menores de seis años, que favorezca su desarrollo intelectual, emocional, social y nutricional, que les permita superar las desventajas con la que acceden a la educación básica y que contribuya a solucionar el problema de su cuidado." Mientras que para el cumplimiento de su objeto tiene la función: "g) Creación, funcionamiento y mantención de Jardines Infantiles, destinados a la atención integral de los menores beneficiarios de la fundación".

En términos de su organización, INTEGRRA cuenta con un Consejo Nacional y una Dirección Ejecutiva. El Consejo Nacional se compone de 7 miembros, siendo su presidenta la o el cónyuge del Presidente de la República, o la persona que éste designe. La dirección y administración de la fundación corresponde al Director Ejecutivo.

A nivel central INTEGRRA se compone de seis Direcciones: Administración y Finanzas, Recursos Humanos, Gestión y Desarrollo, Comunicaciones, Estudios y Programas, y Dirección de Operación de Jardines Infantiles, todas ellas bajo la dirección del Director Ejecutivo, el que a su vez cuenta con un equipo de asesores: Jurídico, Proyectos Estratégicos, y el de Informática y Tecnología.

Existen Direcciones Regionales en todas las regiones. Los Jardines Infantiles dependen de las Direcciones Regionales, las que están compuestas por los Departamentos de Administración y Finanzas, Recursos Humanos, Planificación y Proyectos, Programa Educativo, y Nutrición y Salud.

El siguiente cuadro resume el tamaño de INTEGRRA en términos de sus jardines infantiles y personal contratado:

Jardines Infantiles	1.040
Niños y niñas atendidas	71.476
% Uso de capacidad	97%
Trabajadores	14.533

Fuente: Fundación Integra, Reporte 2012.

De acuerdo a la información disponible en su página web institucional, INTEGR A atiende niños y niñas de entre 85 días y 4 años 11 meses y 29 días de edad, y el servicio que prestan es gratuito. Los hijos e hijas de las familias del programa Chile Solidario. En su política de admisión de niños y niñas, INTEGR A señala que tendrán prioridad para acceder a sus jardines infantiles

- i. Niños que viven en hogares de menores o son derivados desde el Sename.
- ii. Los hijos de madres del Programa Sernam Mejorando la Empleabilidad.
- iii. Los hijos e hijas de trabajadoras de Integra.
- iv. Los hijos e hijas de madres jefas de hogar.
- v. Los hijos e hijas de madres que trabajan, estudian o buscan empleo.
- vi. Los hijos e hijas de madres adolescentes.
- vii. Aquellos niños que durante el día no tienen un adulto que los cuide.
- viii. Que su familia esté en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

El patrimonio de INTEGR A se compone, de conformidad con sus estatutos, de:

- a) La cantidad de dinero que aportaron los socios fundadores en el acto constitutivo.
- b) Los fondos y recursos que se le destinen en la Ley de Presupuesto o en otras leyes.
- c) Las subvenciones o aportes que efectúen las Municipalidades u otros organismos públicos y privados.
- d) Los aportes que reciba por asistencia financiera externa o interna.
- e) Las donaciones, herencias o legados de que sea esta beneficiaria.
- f) Los ingresos propios que perciba por servicios o trabajos que ejecute en razón de sus funciones.
- g) Los frutos civiles o naturales que produzcan los bienes de la fundación.

En lo que importa para este informe, la transferencia de los fondos y recursos que se le destinen en la Ley de Presupuesto se materializa mediante un convenio que año a año INTEGR A celebra con el Ministerio de Educación. En dicho convenio se establecen las condiciones en virtud de las cuales se entregan dichos recursos y hace las veces de marco regulatorio para la prestación del servicio educacional parvularia por parte de INTEGR A.

Para el año 2013, el Decreto n° 19 del Ministerio de Educación, de 18 de enero de 2013 autoriza el convenio de transferencia de recursos entre el Ministerio de Educación

e INTEGRAL. En este convenio se dispone el traspaso de m\$ 144.678.963 y se señalan las reglas que aquélla deberá cumplir, estableciéndose, a modo de ejemplo:

- i. Que el total de niños y niñas a atender debe ser entre un mínimo de 68.272 y un máximo de 73.476.
- ii. Que el total de establecimientos debe ser entre 1.037 hasta 1.053.
- iii. Que hasta un total de 990 establecimientos debe ser administración directa.
- iv. Que hasta un total de 63 deberán ser mediante convenios de administración delegada.
- v. Que el 100% de los niños y niñas atendidas, así como el personal que trabaja reciba su ración de alimentación correspondiente.
- vi. Que la Fundación debe rendir cuenta al Ministerio de Educación, en particular a la Unidad de Análisis Financiero del uso de los recursos transferidos.
- vii. Se establecen reglas en virtud de las cuales el Ministerio de Educación puede rescindir el convenio con INTEGRAL, entre ellas por exigirlo en interés público y por haber hecho un mal uso de los recursos la Fundación.

Es importante destacar que, a pesar de la estrecha relación que existe entre INTEGRAL y el Estado a través del Ministerio de Educación, los jardines que ésta administra se encuentran fuera de la tuición de JUNJI y, asimismo, estos no cuentan con reconocimiento oficial del Estado. En la práctica, estos jardines infantiles operan como cualquier prestador particular que no recibe financiamiento a través de JUNJI. Lo anterior implica que no están sujetos obligatoriamente a las bases curriculares del Ministerio de Educación, ni tampoco al referente curricular JUNJI.

Función de Política. Solo respecto de los jardines de su dependencia al ser una persona jurídica de derecho privado sus actos solo le atañen a ella.

Función de Ejecución. Prestar el servicio educacional parvularia directamente a través de sus jardines infantiles y mediante aquéllos que pueda convenir con terceros mediante convenios de transferencia de fondos.

Función de Control. Solo respecto de los jardines de su dependencia al ser una persona jurídica de derecho privado sus actos solo le atañen a ella.

4.- Municipalidades, Corporaciones Municipales y entidades privadas sin fines de lucro.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, que gozan de autonomía constitucional y les corresponde el gobierno y administración de una comuna. La Constitución refiere a ellas como gobierno local, para diferenciarlas del gobierno nacional y los gobiernos regionales.

Dentro del ámbito de las atribuciones que le son propias, la ley orgánica constitucional de municipalidades no señala la prestación del servicio educacional. Solo señala la ley que son funciones no esenciales de las municipalidades la educación. La relación de los municipios con la educación se refiere principalmente a la educación escolar a causa del proceso de municipalización de la educación en Chile durante la dictadura militar en los años 80.

En el marco de este proceso, el Ministerio de Educación procedió a realizar el traspaso del servicio educacional hacia los municipios. Este proceso supuso la transferencia de los recursos materiales y humanos necesarios para la prestación del servicio educacional; ello implicó el traspaso de establecimientos educacionales, traspaso de profesores y traspaso de bienes muebles.

El traspaso antes mencionado operó respecto del nivel educacional básico y medio, manteniéndose en consecuencia, la provisión de educación parvularia en la JUNJI. No obstante lo anterior, con el desarrollo del sistema educacional chileno y la evolución del sistema de subvenciones, los establecimientos educacionales municipales han devenido en prestadores de educación parvularia en el segundo nivel de transición, es decir, pre-kínder y kínder.

En el primer nivel de transición, a partir de la creación de los jardines infantiles vía transferencia de fondos, regulados por el DS 67, los municipios han comenzado a ser parte del sistema de educación parvularia como prestadores vía convenio que reciben recursos de la JUNJI para prestar el servicio educacional parvularia.

Respecto de las entidades particulares sin fines de lucro, es importante señalar que es la propia ley orgánica de la JUNJI la que reconocía, desde 1970 la posibilidad de que el Estado pudiese compartir con los particulares la provisión de educación parvularia. En

particular, el reglamento de la JUNJI señala en su artículo 3° que ésta realiza su tarea de promoción y estímulo de los jardines infantiles mediante convenios directos que celebre con instituciones.

El artículo 3° del DS 67 señala que JUNJI podrá transferir recursos a entidades públicas o privadas sin fines de lucro que ejecuten o desarrollen acciones orientadas al ámbito educativo y/o vinculadas con la protección de la infancia. Sin perjuicio de lo anterior, el programa no es de acceso universal (a diferencia de los jardines JUNJI) toda vez que solo pueden acceder a este tipo de jardines infantiles aquellos niños y niñas que presenten condiciones de vulnerabilidad, de conformidad al artículo 2° del reglamento²⁵.

El artículo 4° del DS 67 dispone las condiciones que deben reunir estos prestadores para poder acceder a recibir recursos públicos para la prestación del servicio educacional parvularia. La condición más importante, para efectos del presente informe, radica en que la entidad debe acreditar que cuenta con la capacidad técnica e institucional para desarrollar actividades orientadas al ámbito educativo.

En particular, respecto de las personas jurídicas sin fines de lucro, el DS 67 dispone además que se adjunte además de los antecedentes jurídicos de su constitución, un "Certificado de Antecedentes de los miembros del Directorio y del representante legal para fines especiales, regulado por el artículo 12 letra d) del D.S. N° 64, de 1960, del Ministerio de Justicia, sobre prontuarios penales y antecedentes, con una antigüedad no mayor a 30 días, contados desde la presentación de la solicitud y la declaración jurada simple a que se refiere el artículo 7° del presente reglamento."

Para efectos de materializar la recepción de los fondos, tanto el municipio, como la corporación municipal o el particular (según corresponda) debe suscribir un convenio con JUNJI. El convenio que deben cumplir, tanto los municipios como las personas

²⁵ El artículo señala "Para los efectos del presente reglamento se entenderá por niños o niñas en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad social:

- a) A todos los que se encuentren comprendidos en el primer y segundo quintil.
- b) A los que pertenezcan al tercer quintil y que correspondan a:
 - Párvulos hijos o hijas de madres que se encuentren cursando estudios de nivel básico, medio o superior en una institución reconocida por el Estado.
 - Párvulos afectos a factores de vulnerabilidad social, entendiendo por tal la interacción de una multiplicidad de factores de riesgo que ocurren en el ciclo vital de un sujeto y que se manifiestan en conductas o hechos de mayor o menor riesgo social, económico, psicológico, cultural, ambiental y/o biológico, produciendo una desventaja comparativa entre sujetos, familias y/o comunidades.

jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, debe contener las siguientes menciones:

- a) individualización de las partes.
- b) Los derechos y obligaciones que impone el convenio.
- c) Modalidad de funcionamiento del establecimiento.
- d) La determinación del monto de la transferencia por párvulo atendido.
- e) Uso y destino de los fondos transferidos.
- f) Rendición de cuentas.
- g) Sanaciones por incumplimiento.

Como parte de las condiciones para formar parte de este verdadero Sistema de Jardines Infantiles vía Transferencia de fondos, se señala en el artículo 11° del DS 67 que éstos, cualquiera sea la modalidad de atención que contemplen, no podrán exigir como condición para su ingreso o permanencia en ellos, el pago de derechos de matrícula y/o escolaridad y, en general, cobros y/o aportes económicos obligatorios, directos, indirectos o en favor de terceros relacionados con ellos, tales como: fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, entre otras. De esta forma se asegura el acceso al servicio educacional parvularia para la población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

En síntesis, los prestadores vía transferencia de fondos tienen un importante rol de ejecución del servicio educacional parvularia al brindar directamente el servicio a la población. Para ello cuentan con el financiamiento de la JUNJI, y asimismo, entran en una red de control y apoyo por parte de este organismo, dando origen a un verdadero sistema de provisión privada con financiamiento público, similar a lo que existe hoy a nivel de educación básica y media subvencionada.

5.- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

La Junta Nacional de Auxilio escolar y Becas (JUNAEB) es un servicio público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. La ley 15.720 de 1 de octubre de 1964 crea la JUNAEB, y su objeto, de acuerdo a su artículo primero es brindar asistencia

social y económica a los escolares con el propósito de “hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación”.

JUNAEB realiza su objeto mediante diversas acciones tales como proporcionar directamente o a través de terceros el servicio de alimentación en establecimientos educacionales que reciben subvenciones por parte del Estado. En este sentido, en materia de educación parvularia, a JUNAEB le corresponde, entre otras prestaciones, proveer alimentación y asistencia económica según corresponda a los niños y niñas que asistan a establecimientos que reciban subvención del Estado cuando éstos cumplan con los requisitos que señala la ley.

En este sentido, JUNAEB brinda sus servicios respecto de niños y niñas que no reciben educación parvularia a través de jardines infantiles JUNJI. De acuerdo al artículo 2° de la ley orgánica de JUNAEB, a ésta le corresponde brindar (entre otras prestaciones) en lo que se relaciona a educación parvularia asistencia respecto de alimentación, vestuario, útiles escolares, transporte, y becas.

6.- Empleadores que tienen la obligación legal de disponer de salas cuna en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 203 del Código del Trabajo y Dirección del Trabajo.

El artículo 203 del Código del Trabajo dispone que “Las empresas que ocupan veinte o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo. Igual obligación corresponderá a los centros o complejos comerciales e industriales y de servicios administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica, cuyos establecimientos ocupen entre todos, veinte o más trabajadoras. El mayor gasto que signifique la sala cuna se entenderá común y deberán concurrir a él todos los establecimientos en la misma proporción de los demás gastos de ese carácter.”

Esta disposición se encuentra en el Título II del Código del Trabajo que consagra las disposiciones sobre protección a la maternidad. Este título contiene un conjunto de normas cuyo propósito es resguardar los derechos de las trabajadoras durante el embarazo y posteriormente del nacimiento del menor. En términos de la protección de

los derechos de las trabajadoras posterior al nacimiento de su hijo o hija, el artículo 203 transcrito consagra la obligación que tienen los empleadores de contar con salas cuna que permitan a las mujeres poder dejar a sus hijos o hijas durante la jornada laboral, una vez que ha transcurrido su descanso post-natal.

La obligación del empleador de contar con salas cuna anexas a las dependencias del lugar de trabajo puede ser reemplazada por el pago de los gastos de sala cuna directamente al establecimiento al que la mujer trabajadora lleve sus hijos menores de dos años. En este caso, señala el artículo 203, el empleador designará la sala cuna a que se refiere el inciso anterior, de entre aquellas que cuenten con la autorización de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

La Dirección del Trabajo ha señalado en reiterada jurisprudencia que la obligación de disponer de salas cunas puede ser cumplida por el empleador a través de tres modos²⁶:

- a) Creando y manteniendo una sala cuna.
- b) A través de una sala cuna colectiva, esto es, establecimientos que hayan sido construidos o habilitados, previo informe favorable de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, por varios empleadores que se encuentren en la misma zona geográfica.
- c) Pagando, cuando las circunstancias lo permitan, directamente los gastos de sala cuna al establecimiento designado por el mismo empleador al que la trabajadora lleve a sus hijos menores de dos años, el que debe ser elegido de entre aquellos que cuentan con la autorización de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

De esta forma, es posible señalar que las salas cuna y jardines infantiles que los empleadores mantienen se encuentran dentro de la red de jardines infantiles que son supervigilados por JUNJI, y deben someter su funcionamiento a las reglas de política que para tal efecto aquélla ha dictado.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo referido a la fiscalización de estas salas cuna, es necesario señalar que el artículo 207 del Código del Trabajo señala que corresponde a la Junta Nacional de Jardines Infantiles y a la Dirección del Trabajo velar por el cumplimiento de las disposiciones de este título.

²⁶ ORD.:Nº 0546/34 de 2 de febrero de 2004. Disponible en <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-article-75065.html> [revisado: 27 diciembre 2013].

Respecto de este último punto el Código del Trabajo no hace una distinción respecto de cuál es el ámbito de competencias que le corresponde a una y otra institución (JUNJI y Dirección del Trabajo) debiendo ser necesario revisar las competencias que la ley le entrega a una y otra para determinar cuando actúa cada una de ellas. De lo anterior se desprende que todas aquéllas materias que se refieren al funcionamiento de la sala cuna en un sentido formal (requisitos de funcionamiento, coeficientes técnicos, normas técnico pedagógicas) serían de competencia de JUNJI, mientras aquéllas que dicen relación con la obligación del empleador de tener una sala cuna o de pagar el costo de ésta a una trabajadora serían de competencia de la Dirección del Trabajo.

7.- Agencia de la Calidad de la Educación.

La ley 20.529 (LSAC) estableció el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media (Sistema). El artículo 1° de la LSAC dispone que "Es deber del Estado propender a asegurar una educación de calidad en sus distintos niveles. Para dar cumplimiento a dicha responsabilidad créase y regúlase un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, en adelante el "Sistema".

De acuerdo a lo que dispone dicho artículo, la educación parvularia es parte del sistema sin hacer distinciones por niveles. El Sistema contempla dos instituciones principales, la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. En términos sustantivos, el Sistema busca promover el mejoramiento continuo de la calidad de la educación que brindan los establecimientos reconocidos oficialmente por el Estado, y ello se logra –entre otros instrumentos- mediante el establecimiento y evaluación de estándares de aprendizaje de los alumnos, mantenimiento de requisitos para obtener el reconocimiento oficial, evaluaciones de desempeño de los sostenedores y establecimientos educacionales, rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, procedimientos de fiscalización y sistemas de información pública.

En lo relativo a mediciones de calidad, la LSAC crea la Agencia de la Calidad de la Educación (Agencia) señalando en su artículo 10 que su objeto es "evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos

niveles y modalidades educativas.” Para el cumplimiento de su objeto tiene entre sus funciones está la de diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición de los resultados de aprendizaje de los alumnos, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares.

La citada disposición continúa señalando que “el sistema nacional de medición del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje de los alumnos, así como la medición del grado de cumplimiento de los otros indicadores de la calidad educativa, será de aplicación obligatoria para todos los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado.” De esta forma se establece el principio de que el sistema opera solo respecto de los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.

En lo que a educación parvularia respecta, esta norma prácticamente deja afuera de las mediciones de la Agencia a los establecimientos que exclusivamente brindan educación parvularia, toda vez que éstos, en su gran mayoría, no cuentan con reconocimiento oficial; para el caso de los establecimientos de educación parvularia, la autorización de funcionamiento de la JUNJI opera en los hechos como una suerte de reconocimiento oficial para los establecimientos dependientes de ésta directamente o vía convenios de transferencia de fondos. Lo mismo ocurre respecto de los establecimientos administrados por INTEGRAL y aquellos particulares que no reciben financiamiento público.

Una de las bases sobre la que se construye el sistema de medición del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje son las pruebas estandarizadas. Parte importante de los resultados de la evaluación de los establecimientos consiste en los resultados que los alumnos obtienen en dichas pruebas²⁷. Los resultados de las evaluaciones de los establecimientos trae como consecuencia la ordenación de los mismos en cuatro categorías:

- a) Establecimientos Educacionales de Desempeño Alto.
- b) Establecimientos Educacionales de Desempeño Medio.

²⁷ El artículo 18 de la LSAC establece en su inciso segundo que “La Agencia, según lo dispuesto en el artículo anterior, determinará el modo en que técnicamente se ponderarán los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad educativa para efectos de efectuar la ordenación. Con todo, la ponderación de los estándares de aprendizaje no podrá ser inferior al 67% del total.”

c) Establecimientos Educativos de Desempeño Medio-Bajo.

d) Establecimientos Educativos de Desempeño Insuficiente.

La clasificación antes mencionada sirve, fundamentalmente, para identificar las necesidades de apoyo técnico pedagógico, por una parte, pero por otra sirve para determinar cuando un establecimiento educacional, debido a la mala calidad de la educación que brinda, debe ser cerrado.

Respecto de la educación parvularia, el artículo 21 de la LSAC señala expresamente que "Lo establecido en este Párrafo respecto a la ordenación no será aplicable a los establecimientos de educación parvularia y a los establecimientos de educación especial." De esta forma la institucionalidad que se establece para el aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media -paradojalmente- no opera respecto de la educación parvularia.

Teniendo en cuenta la realidad de que los establecimientos de educación parvularia no están reconocidos oficialmente en su gran mayoría, el legislador planteó una transición para incentivar dicho reconocimiento, otorgando un plazo de ocho años, desde la entrada en vigencia de la LSAC (27 de agosto de 2011), para que aquellos establecimientos que reciben recursos públicos obtengan dicho reconocimiento²⁸.

La organización interna de la Agencia da cuenta de este problema regulatorio de no considerar seriamente a la educación parvularia como parte del Sistema al no contar con ninguna unidad administrativa a cargo de diseñar e implementar evaluaciones de la calidad de la educación parvularia, siendo el foco de la actividad de la Agencia el diseño de instrumentos de medición estandarizados como es la prueba SIMCE²⁹.

No obstante lo anterior, el hecho que los niveles de pre-kínder y kínder son brindados mayormente por establecimientos educacionales reconocidos por el Estado genera el problema que la calidad de este nivel educativo tiene que ser evaluada por la Agencia, en circunstancias que parece ser que la institucionalidad no está preparada para cumplir su mandato legal.

²⁸ No obstante lo anterior, el proyecto de ley que actualmente se tramita el Congreso que establece a nivel legal la autorización de funcionamiento de los jardines infantiles mantiene esta inconsistencia al hacer equivalente la autorización al reconocimiento oficial para efectos de acceder al financiamiento público. De esta forma, en lugar de tener como horizonte el reconocimiento oficial como condición para acceder a financiamiento público, lo que el proyecto planteado por el ejecutivo hace es rebajar el estándar del reconocimiento oficial a la autorización, asumiendo que la precariedad de condiciones de funcionamiento de estos establecimientos, es una condición que no puede cambiar en el tiempo.

²⁹ Ver Resolución Exenta 722 de 13 de agosto de 2013.

8.- Superintendencia de Educación.

Al igual que en el caso de la Agencia, la Superintendencia de Educación (Superintendencia) fue creada por la LSAC y es el pilar de control o fiscalización del Sistema. De acuerdo al artículo 48 de la LSAC, el objeto de la Superintendencia es "fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante "la normativa educacional". Asimismo, fiscalizará la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, fiscalizará la referida legalidad sólo en caso de denuncia. Además, proporcionará información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda."

La competencia de la Superintendencia se ejerce respecto de todos los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado, incluyendo aquellos que imparten educación parvularia, independiente de si ésta se brinda en establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial e imparten educación básica y media; o bien se trata de establecimientos de educación parvularia exclusivamente y que cuentan con reconocimiento oficial.

A la Superintendencia le compete la función de fiscalización administrativo-financiera del sistema, y asimismo le corresponde imponer sanciones frente al incumplimiento de la normativa educacional en su conjunto; es decir, la Superintendencia conoce de infracciones no solo en lo relativo a cuestiones administrativo-financieras sino que también a otras tales como técnico-pedagógicas, de convivencia escolar, infracción a los principios de la educación, prohibición de discriminación, etc.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio que de acuerdo a la ley a la Superintendencia le corresponde la supervigilancia de aquellos establecimientos de educación parvularia reconocidos por el Estado, la institucionalidad recientemente instalada al parecer hace caso omiso del mandato legal. Es más, la propia denominación que la actual administración adoptó para la Superintendencia da cuenta del abandono de la

educación parvularia por parte del Sistema al identificarla como "Superintendencia de Educación Escolar"³⁰, en circunstancias que de acuerdo a la ley esta es la Superintendencia de Educación.

III.- Debilidades del marco legal de la institucionalidad de educación parvularia

a) Concepción de la educación parvularia.

A nivel legal la educación parvularia se concibe como una unidad que se compone de dos subniveles, el primer nivel de transición, que va desde los 0 a los 4 años; y el segundo nivel de transición, que va desde los 4 a los 6 años. Sin embargo, a nivel de definición de política y de gestión administrativo-financiera, en la práctica, funciona como si fueran dos niveles distintos.

De esta forma, para el primer nivel de transición es JUNJI la que tiene el control de política y administrativo-financiero, que se manifiesta en la definición de la política de condiciones de funcionamiento, financiamiento y control de la oferta privada de educación parvularia³¹; además de la provisión directa del servicio. Al Ministerio de Educación, respecto de este nivel, le corresponde principalmente la definición de las líneas generales de política como parte de su rol respecto del conjunto del sistema educativo nacional.

Sin embargo, la situación cambia cuando se trata del segundo nivel de transición –que corresponde a niños y niñas de 4 a 6 años, puesto que en este caso la provisión de pre-kínder y kínder se realiza principalmente en establecimientos educacionales que a su vez brindan enseñanza básica y/o media. En este caso, estos establecimientos están reconocidos oficialmente por el Estado y reciben la subvención educacional por parte de este. En la práctica esto significa que es el Ministerio de Educación quien brinda el financiamiento, establece las condiciones de funcionamiento y supervisa el

³⁰ <http://www.supereduc.cl/>

³¹ Se considera a INTEGRA como un prestador privado más para efectos de este diagnóstico.

pago de la subvención. Asimismo, es el encargado de definir la política para este tipo de establecimientos.

En este caso, pese a que en términos legales, a JUNJI le correspondería tuición respecto de este nivel educativo, al no ser brindados por establecimientos de su dependencia, o que han sido autorizados por ésta, quedan fuera de su ámbito de atribuciones. Lo anterior, es sin perjuicio que existen establecimientos controlados por JUNJI que prestan el servicio educacional para el segundo nivel de transición que sí están sujetos a su control. De esta forma, tenemos un sistema en el cual niños y niñas que comparten las mismas características de requerir financiamiento público y estar entre 4 y 6 años de edad, son educados por dos sistemas completamente distintos.

Asimismo, a nivel de gestión administrativa de los establecimientos, para el segundo nivel de transición existe una grave inconsistencia que consiste en que (hasta la fecha) no es una obligación para éstos contar con el reconocimiento oficial del Estado para funcionar y certificar válidamente este nivel. Sin embargo, cuando el servicio de primer o segundo nivel de transición se presta en un establecimiento educacional que brinda educación básica y media, es necesario que dichos niveles cuenten con el reconocimiento oficial. El siguiente cuadro resume la inconsistencia encontrada:

Nivel de educación parvularia	JUNJI	Prestador particular s/EB y con RO	Prestador particular s/EB s/RO	Prestador particular c/EB s/Subv	Prestador particular c/EB c/Sub
1° nivel transición	X	X	X		
1° y 2° nivel transición	X	X	X	X	
2° nivel transición	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

El cuadro anterior se complejiza cuando se cruza con las atribuciones de política y financiamiento que corresponden a los distintos actores. A partir de ello, sería altamente recomendable alinear la práctica administrativo-financiera con la regulación.

Esto implicaría, por ejemplo, señalar que la educación parvularia corresponde al primer nivel de transición y que la educación escolar parte con el segundo nivel de transición.

Finalmente, la falta de claridad en la definición de lo que se entiende por educación parvularia ha producido que la implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad Parvularia, Básica y Media haya dejado completamente de lado este nivel educativo. Ello tiene su principal manifestación en que la recientemente implementada Superintendencia de Educación se haya denominado administrativamente "Superintendencia de Educación Escolar" en circunstancias que legalmente tiene las mismas atribuciones respecto de la educación parvularia.

A partir de lo anterior, resulta altamente recomendable introducir modificaciones al marco regulatorio general de la educación parvularia en virtud de la cual se establezca una línea que separe lo que normativamente se comprenderá como educación parvularia y escolar. De esta forma, podrá contarse con un desarrollo institucional más consistente que permita, desde el concepto mismo de educación parvularia delimitar las competencias de política, ejecución y control de las distintas instituciones.

b) Precariedad del Marco Regulatorio.

Se aprecia una importante debilidad en el marco regulatorio para el sector de educación parvularia, la que se manifiesta principalmente en la ausencia de regulación legal para el desarrollo de este sistema. Además de la normativa general para el sistema educacional que se contiene en la LGE y que, tal como se explica en la sección I del presente informe, contiene solo el marco regulatorio general de todo el sistema educativo; no se aprecian otros instrumentos legales además de la ley orgánica de JUNJI que regule el Sector. Es más, la LGE es una norma de rango orgánico constitucional, y por ende solo establece bases generales para el sistema educativo en su conjunto.

De acuerdo a lo anterior, para el nivel de educación escolar existe una vasta normativa legal que regula este sector, siendo las normas más importantes la ley de subvenciones, la ley de subvención escolar preferencial y el estatuto de los profesionales de la educación. Adicionalmente está la ley que establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media la que, si bien

es cierto que en su identificación incluye la educación parvularia, en la práctica la regulación que la impacta es más bien precaria, y asimismo, su aplicación respecto de aquélla está postergada para el año 2018, plazo que tienen los establecimientos educacionales de educación parvularia para obtener el reconocimiento oficial en caso que decidan obtener recursos públicos.

Para el caso de la educación superior existen diversas normas de rango legal que regulan el sistema. Por ejemplo están las normas sobre financiamiento estudiantil, entre las que se cuentan las leyes que establecen el fondo solidario de créditos universitarios y la ley que establece el crédito con aval del Estado. Adicionalmente, existe la ley de aseguramiento de la calidad de la educación superior, las leyes particulares de cada universidad pública, etc.

Por el contrario, en el caso de la educación parvularia, tal como se ha señalado más arriba, solo es posible identificar la ley orgánica de la JUNJI y, de manera tangencial para el sector parvularia, la ley que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. En materias de financiamiento, reglas de apertura y funcionamiento de jardines infantiles que no sean JUNJI solo podemos referirnos a normas reglamentarias que dependen de si la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año correspondiente considera o no recursos para la implementación del programa de transferencias de recursos para municipalidades, corporaciones municipales y entidades sin fines de lucro.

Sumado a lo anterior, el propio marco normativo de la JUNJI se encuentra absolutamente obsoleto puesto que data de 1970. Por lo mismo, su ley orgánica no define claramente cuáles son las funciones de JUNJI, siendo necesario para ello recurrir a normas reglamentarias e incluso a normas de rango inferior, como son las resoluciones del jefe de servicio. Esta situación ha implicado que la organización y forma de funcionamiento de la institución quedan supeditadas de manera excesiva a la discreción de la autoridad en ejercicio.

Sin embargo, la principal precariedad del sistema de educación parvularia se manifiesta en el hecho que prácticamente la totalidad de las normas que regulan el sector son reglamentos del Ministerio de Educación, a través de decretos supremos que pasan por el control de Contraloría, y resoluciones exentas de JUNJI, que están fuera del control de dicho organismo. Existen procesos clave para el desarrollo del sistema que son regulados vía administrativa, entre los cuales es posible señalar:

- a) Sistema de financiamiento de entidades sin fines de lucro para la prestación del servicio educacional parvularia.
- b) Establecimiento de los requisitos para que los jardines infantiles operen (coeficientes técnicos).
- c) Establecimiento de los requisitos que deben cumplir los jardines infantiles para ser autorizado su funcionamiento.
- d) Líneas generales en lo relativo a aseguramiento de la calidad.

Lo anterior es sin mencionar que INTEGRRA, el segundo prestador más importante de educación parvularia, es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro que recibe su financiamiento de parte del Fisco mediante transferencias anuales que se materializan en la celebración de un convenio de transferencia de fondos. Este aspecto denota una importante debilidad en la consistencia y solidez del sistema de educación parvularia, puesto que nada impide que un determinado gobierno adopte la decisión de política de terminar con el funcionamiento de INTEGRRA.

Sumado a lo anterior, se aprecia que en términos de la aplicación de un currículum mínimo y de la elaboración de estándares de calidad, éstos no se encuentran establecidos en un instrumento jurídico vinculante para el conjunto del sistema, sino que JUNJI e INTEGRRA cuentan con sus propios referentes curriculares, pudiendo o no utilizar las denominadas "Bases Curriculares para la Educación Parvularia" que fueron elaboradas por el Ministerio de Educación en 2005.

De conformidad a lo anterior, resulta altamente recomendable el establecimiento de una regulación más armónica del sector que permita, por una parte institucionalizar las reglas de funcionamiento del sistema parvularia en su conjunto³²; y por otra delimitar y fortalecer el rol de las instituciones públicas con competencias en la materia³³.

La regulación que se adopte para la educación parvularia debiera considerar un marco legal general que establezca los principios y reglas para el establecimiento de la política; asimismo debiera considerar reglas legales que establezcan las competencias

³² Actualmente se encuentra en el Congreso el proyecto de ley originado en Mensaje Presidencial que establece una "Autorización de funcionamiento de Jardines Infantiles" que busca solucionar, en parte, el déficit regulatorio. Sin perjuicio de lo anterior, este proyecto de ley está lejos de conseguir dicho objetivo toda vez que replica el mismo problema que hoy existe respecto de la existencia de jardines infantiles con y sin reconocimiento oficial; asimismo, el proyecto de ley establece requisitos bajos para autorizar el funcionamiento de los jardines infantiles privados, lo que supone un problema para efectos del fomento de la calidad y consistencia en la oferta educativa parvularia respecto de aquella ofrecida por particulares a nivel escolar.

³³ El mismo proyecto señalado en la nota 21 establece claramente que a JUNJI no le corresponde la supervisión de los jardines infantiles, sino que este rol queda radicado definitivamente en la Superintendencia de Educación.

que le corresponden a las instituciones públicas y los requisitos para que los particulares puedan proveer el servicio, así como también el sistema de financiamiento para ello. A nivel reglamentario deberían establecerse las especificaciones del marco legal, correspondiendo al Ministerio de Educación tal labor de política, mientras que a los prestadores públicos les corresponde establecer las regulaciones precisas para los establecimientos de su dependencia.

c) Debilidad de la Institucionalidad

La actual institucionalidad en materia de educación parvularia presenta debilidades atendido a lo inorgánico de éstas y a la desactualización de sus marcos regulatorios. El caso de JUNJI es paradigmático en este sentido, toda vez que su marco legal data del año 1970 y ha sufrido escasas modificaciones.

Asimismo, el caso de INTEGRA es una muestra de la debilidad sobre la que descansa la institucionalidad de la educación parvularia, toda vez que se trata de una institución de derecho privado sin fines de lucro. Esta institución no cuenta con una estructura propia de un servicio público que garantice su permanencia en el tiempo. Asimismo, al no ser una institución pública, su gestión queda fuera del control de la Contraloría General de la República.

A nivel del Ministerio de Educación, éste no cuenta en su organigrama con una estructura especializada en la Subsecretaría de Educación a cargo de la educación parvularia, como es el caso de la División de Educación General y la División de Educación Superior a cargo de dichos niveles educativos. Por el contrario, solo es posible identificar el Programa de Educación Parvularia a cargo de la Unidad de Educación Parvularia. Sin embargo, esta unidad tiene la misión de administrar el programa, las que no están vinculadas al diseño de políticas para el sector de la educación parvularia³⁴.

En términos de la institucionalidad relacionada con el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, se aprecia que pese a que expresamente este sistema incluye a la educación parvularia, en su

³⁴ Dirección de Presupuestos *Síntesis Ejecutiva Evaluación Comprehensiva del Gasto Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra y Programa de Educación Parvularia de la Subsecretaría de Educación (Ministerio de Educación)* Julio 2008. pp., 41-44.

implementación ha quedado totalmente al margen este nivel educacional. Ello ha implicado que las instituciones relacionadas, es decir la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación no cuentan en sus estructuras organizacionales con unidades especializadas en este nivel educacional.

Finalmente, en lo relativo a la participación de otros prestadores de educación parvularia con financiamiento público, se aprecia que existe una igualdad de trato entre los municipios y otras entidades sin fines de lucro, en circunstancias que estamos en presencia de dos tipos de instituciones que tienen características totalmente distintas. Este aspecto es crítico para no replicar los problemas que hoy se aprecian en el nivel educacional escolar, en el cual el crecimiento inorgánico de la oferta municipal y particular subvencionada se presenta hoy como un problema debido a la excesiva atomización y nula coordinación en la prestación del servicio educacional.

d) Duplicidad de competencias.

Se aprecia un problema de duplicidad de competencias entre las distintas instituciones con competencias en esta materia. Por ejemplo, en términos del diseño de políticas hay dos organismos con competencia en la materia, en este caso JUNJI y el MINEDUC. Así también está el caso de la fiscalización, aspecto en el cual también existe una superposición entre las atribuciones de la JUNJI y la Superintendencia de Educación. Mismo caso se produce entre la JUNJI y la Agencia de la Calidad de la Educación en lo que a determinación y evaluación de estándares de calidad de los prestadores³⁵.

En materia de provisión del servicio educacional también se produce, en este caso, no un problema de duplicidad de competencias necesariamente, sino que más bien un potencial problema de colisión entre Integra y JUNJI, sobre todo en lo relativo a la racionalización de la oferta, por una parte, y la necesidad de cobertura pública por otra.

El siguiente cuadro grafica las duplicidades de competencia que se producen en este sector:

³⁵ Ibid. n. 34 pp. 46-48.

Organismo	Función de Política	Función de Ejecución y/o financiamiento	Función de control
MINEDUC	Establece requisitos para obtener reconocimiento oficial establecimientos educacionales parvularios.	Ejecución de programas como el "Educación Parvularia" y además financia establecimientos educacionales que impartan educación parvularia desde el segundo nivel de transición mediante subvención.	Verifica el cumplimiento de los requisitos para impetrar la subvención por parte de establecimientos educacionales que reciban la subvención por prestar educación parvularia en el segundo nivel de transición.
JUNJI	Establece requisitos para obtener autorización funcionamiento jardines infantiles	Provee directamente el servicio educacional en el nivel parvularia a través de los jardines de su dependencia directa y asimismo financia entidades sin fines de lucro para que éstas provean dicho servicio.	Supervisa el funcionamiento de los jardines infantiles de su dependencia, y asimismo aquellos que reciben su financiamiento o bien aquellos que se han certificado voluntariamente ante ella. La supervisión que realiza es tanto administrativo financiera como técnica.
INTEGRA	Establece las reglas generales para el funcionamiento de su red de jardines infantiles.	Provee directamente el servicio educacional en el nivel parvularia a través de los jardines de su dependencia directa y asimismo financia entidades sin fines de lucro para que éstas provean dicho servicio.	Supervisa el funcionamiento de los jardines de su dependencia. En la medida que éstos no cuentan con el reconocimiento oficial no están sujetos a ningún tipo de control adicional.
Agencia de la Calidad de la Educación	Elabora estándares y estudios respecto de la medición de calidad del sistema educacional. parvulario básico y medio	No tiene	Evalúa los logros de aprendizajes y otros estándares de desempeño de los sostenedores y establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado.
Superintendencia	No tiene	No tiene	Fiscaliza el

de Educación			cumplimiento de la normativa educacional y el uso de los recursos públicos por parte de los sostenedores y establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado
---------------------	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a lo anterior, correspondería establecer un marco institucional que distinga claramente entre las competencias que le corresponde a cada uno de los actores. Lo anterior implicaría realizar transformaciones mayores a las competencias tanto del Ministerio de Educación como así también de la JUNJI. Asimismo, debería establecerse una norma que interprete la LSAC en el sentido de precisar que el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media tiene competencias respecto del nivel educacional parvularia, ello implicaría introducir modificaciones legales a la regulación de la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación que permitan que éstas actúen eficazmente respecto del nivel educacional parvularia. El siguiente cuadro muestra cuál debiera ser un esquema institucional adecuado para el sector:

Organismo	Función
Ministerio de Educación. Unidad especializada: Subsecretaría de Educación Parvularia.	Diseño de política para el conjunto del sector educacional parvularia, que impacte tanto a los prestadores públicos como particulares. Elaboración de la normativa que regule el sector. Diseño e implementación de la política de financiamiento del sistema. Coordinación de la acción de los proveedores públicos y particulares.
Junta Nacional de Jardines Infantiles Fundación INTEGRA	Provisión directa del servicio educacional a nivel parvularia. Ambas instituciones debieran acomodar

	su gestión y funcionamiento a reglas lo más comunes posibles, así como también deberían actuar de manera coordinada.
Agencia de la Calidad de la Educación	Evaluar el logro de aprendizaje de los y las estudiantes del nivel parvularia y el desempeño de los sostenedores y establecimientos públicos y privados que proveen educación parvularia.
Superintendencia de Educación	Fiscalizar el cumplimiento de la normativa educacional y el uso de los recursos respecto de todo el sistema de educación parvularia.

e) Coordinación.

Del marco legal analizado, principalmente a propósito de la duplicidad de funciones, es posible apreciar que existe un problema de coordinación entre las distintas instituciones con competencias en materia de educación parvularia, a causa de la complejidad del entramado institucional existente. En particular, se aprecia que existen diversos organismos que tienen entremezcladas atribuciones de política y de ejecución de políticas.

Actualmente existen dos grandes prestadores de educación parvularia en Chile, JUNJI que es un servicio público, e INTEGRA que es una corporación de derecho privado sin fines de lucro. Ambas cuentan con financiamiento directo del Fisco para desarrollar sus funciones y ambas atienden a la misma población prácticamente; sin embargo no hay ninguna coordinación a nivel regulatorio de la acción de ambas. Es más, ambas instituciones están sujetas a regulaciones completamente distintas, no tienen la obligación de seguir un currículum básico, no tienen obligación de cumplir con los mismos estándares para la provisión de su servicio, etc.

Asimismo, a nivel de los subniveles educativos el marco regulatorio distingue entre establecimientos educacionales que proveen exclusivamente educación parvularia (que se entienden bajo la exclusiva responsabilidad de JUNJI o INTEGRA según corresponda) y aquéllos establecimientos educacionales que brindan educación parvularia además de básica y/o media, los que al tener que contar con reconocimiento oficial para efectos de recibir la subvención, ingresan a la órbita de la regulación de MINEDUC y el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, Parvularia, Básica y Media.

En lo relativo a dicho Sistema, la LSAC se establece en su artículo 8° señala que al Ministerio de Educación le corresponde coordinar la acción de los organismos que componen el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. Para efectos de implementar dicha coordinación el Ministerio de Educación debe elaborar un Plan de Acción de cuatro años. En términos de esta coordinación que corresponde realizar por ley, se podría esperar la inclusión de la coordinación de la acción del Sistema sobre el nivel parvularia, pero a la fecha no se ha elaborado el referido plan, así como tampoco se aprecian regulaciones particulares de los órganos con competencias en materia de educación parvularia que enfrenten este problema.

De la revisión del marco legal de la institucionalidad en materia de educación parvularia, no se aprecia una instancia encargada de la coordinación de los prestadores de este nivel educacional, así como tampoco una instancia que coordine las distintas acciones de política y fiscalización que hoy conviven en el sistema de educación parvularia. Esta situación puede producir importantes problemas en el futuro, a medida que se complejice este sistema producto de la completa puesta en marcha del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.

IV.- Aspectos de Personal en la Institucionalidad Parvularia

Uno de los aspectos más complejos en el entramado institucional de la educación parvularia en Chile radica en la diversidad de estatutos de personal que regulan las relaciones laborales de quienes prestan servicios en el este sector. Dada la multiplicidad de formas jurídicas en las cuales se organizan los prestadores, una consecuencia lógica de ello es una enorme disparidad -no solo en lo relativo a los distintos *tipos* de estatutos de personal- sino que también a las diferentes condiciones laborales que regulan a personas que prestan un mismo servicio.

A continuación se exponen los distintos regímenes de personal de acuerdo al tipo de institución que realiza la prestación del servicio educacional en el nivel parvulario:

1. JUNJI

Tal como se señaló más arriba, JUNJI es el principal prestador en nuestro país. Al tratarse de un servicio público regido por el título II de la ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, su régimen de personal es el Estatuto Administrativo. Esto implica que quienes prestan servicios en JUNJI son funcionarios públicos con todos sus derechos y obligaciones. En términos de remuneraciones, a JUNJI le son aplicables las normas del Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, y en materia de remuneraciones, a las normas del Decreto Ley N° 249, de 1974, y su legislación complementaria que fija la escala única de sueldos del sector público.

Dentro de la estructura de JUNJI se distinguen tanto funcionarios de planta, quienes poseen la titularidad respecto de los cargos que detentan; personal a contrata cuya estabilidad laboral tiene una duración de un año renovable a discreción de la autoridad y personal a contratado bajo la modalidad honorarios³⁶.

2. INTEGRA

Los estatutos de la fundación INTEGRA corresponden a los de una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, y en sus relaciones laborales se rigen completamente por el Código del Trabajo.

3. Municipios que prestan directamente el servicio

En este caso, normalmente se trata de establecimientos educacionales municipales de enseñanza básica que optan por recibir la subvención educacional por el primer y segundo nivel de transición. En este caso estamos frente a personal contratado bajo las reglas del estatuto docente y/o del estatuto de los funcionarios municipales según corresponda.

³⁶ Ver p. 9. Del presente informe para información desagregada en este punto para el año 2012.

4. Municipios bajo fórmula "vía transferencia de fondos".

El personal que presta servicio en estos establecimientos tiene un régimen laboral complejo, en el entendido que pueden ser considerados tanto funcionarios municipales como personal contratado bajo la modalidad Código del Trabajo. Sobre este último punto se ha pronunciado la Contraloría General de la República³⁷ señalando que, atendido que los establecimientos de educación parvularia de dependencia municipal pasan a ser instituciones receptoras de fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, integran el área del servicio educacional (servicio traspasado a las municipalidades en virtud del Decreto Ley 1-3063 de 1980), las educadoras y auxiliares de párvulos contratadas por las municipalidades para que se desempeñen en ellos, se rigen por las normas del Código del Trabajo³⁸.

De acuerdo a lo anterior, el personal que las municipalidades contraten en virtud de la obligación contraída mediante convenios suscritos con la Junta Nacional de Jardines Infantiles y por cuyo intermedio dan cumplimiento a la función educacional que el ordenamiento jurídico les encomienda, se rige exclusivamente por las disposiciones del Código del Trabajo.

Finalmente, el DS 67 es enfático en señalar que los funcionarios que prestan servicios en jardines que son financiados en la modalidad "vía transferencia de fondos" no tendrán ninguna relación o vinculación con JUNJI. Ahora bien, la principal consecuencia de esta modalidad contractual radica en que Contraloría ha hecho extensivo a estos trabajadores beneficios remuneracionales propios del sector público, como son ciertos beneficios establecidos en la Ley de Reajustes del sector Público.

5. Personas jurídicas de derecho privado bajo fórmula "vía transferencia de fondos" y Personas jurídicas de derecho privado.

En este caso, el personal también se rige por las normas del Código del Trabajo.

³⁷ Dictamen N° 6.865, de 2011.

³⁸ El artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales dispone que "El personal que se desempeñe en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la municipalidad se regirá también por las normas del Código del Trabajo."

V.- Principales iniciativas legislativas actualmente en trámite en el Congreso Nacional en materia de Educación Parvularia

Proyecto	Ideas Matrices	Estado de Tramitación
<p>Proyecto de Ley que crea el Seguro Social de Educación Parvularia en niveles de Sala Cuna y Medio Menor.</p> <p>Boletín: 9087-13</p>	<p>Proyecto establece derecho de toda madre trabajadora, sin importar cuantas mujeres trabajan en la empresa para tener acceso al derecho a sala cuna.</p> <p>Se propone la creación de un seguro social de sala cuna (niños/as hasta 2 años) y de educación parvularia (niños/as hasta 3 años) cuyo objeto es financiar acceso a sala cuna y jardín infantil de hijos de trabajadoras.</p> <p>Se propone la creación de un fondo administrado por una sociedad elegida mediante licitación pública. Fondo se compone de cotización mensual del empleador del 1% remuneración imponible respecto de cada trabajador contratado por Código de Trabajo.</p> <p>Seguro cubre para trabajadoras gastos de matrícula y monto mensualidad por \$160.000 para hijos menores de 2 años y \$130.00 si es entre 2 y 3 años. La sociedad administradora paga directamente al establecimiento que elija la madre.</p>	<p>Ingreso: 9 noviembre 2013.</p> <p>Primer Trámite Constitucional Cámara de Diputados.</p> <p>Proyecto no ha tenido mayor discusión parlamentaria desde el inicio de su tramitación.</p>
<p>Proyecto de Ley que modifica la planta del personal de la Junta Nacional de Jardines</p>	<p>Proyecto busca modernizar planta de personal de JUNJI en todos sus niveles facultando para regular</p>	<p>Ingreso: 3 de Diciembre, 2013.</p>

<p>Infantiles, JUNJI y otorga las facultades que indica.</p> <p>Boletín: 9174-04</p>	<p>nuevos grados en estalas de profesionales, administrativos y técnicos.</p>	<p>Primer trámite constitucional Cámara de Diputados.</p>
<p>Crea la autorización de funcionamiento de jardines infantiles.</p> <p>Boletín: 8859-04</p>	<p>Proyecto establece que los jardines infantiles que deseen prestar servicio educacional deben contar con la autorización que el proyecto establece.</p> <p>La autorización de funcionamiento habilita a un jardín a poder operar como tal, señalando los requisitos que debe cumplir, los que en general son menores que en el caso del reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales.</p> <p>MINEDUC otorga esta autorización mediante procedimiento similar a educación básica y media.</p> <p>Establece que la fiscalización de estos requisitos es de competencia de la Superintendencia de Educación.</p> <p>Dispone traspaso de personal de JUNJI a Superintendencia.</p>	<p>Ingreso: 1 de Abril 2013.</p> <p>Segundo trámite constitucional, Senado. Está en discusión en particular.</p>

Además de los proyectos que se identifican en el cuadro, existen diversas iniciativas parlamentarias en materia de educación parvularia, sin embargo, la mayoría no han sido tramitadas al no ser Mensajes Presidenciales. Por esta razón, es posible sostener que los tres proyectos señalados son aquéllos que reflejan fielmente la actual discusión legislativa en materia de educación parvularia.

VI.- Recomendaciones en materia de institucionalidad.

1.- Separación de las funciones de política y normativa, ejecución/ provisión y fiscalización Control.

A partir de lo señalado en el presente informe, las siguientes son las recomendaciones que es posible realizar para efectos de una reestructuración institucional del sistema de educación parvularia en nuestro país.

Se requiere una racionalización de la institucionalidad pública en materia de educación parvularia, teniendo presente que actualmente, tal como se presenta en el cuadro de la página 35 del presente informe, al menos tres instituciones comparten esta función respecto de, en general, los mismos beneficiarios finales, es decir, los niños³⁹.

De acuerdo con el diagnóstico señalado, el contar con una unidad especializada para la definición y articulación de la política en materia de educación parvularia es fundamental⁴⁰. En tal sentido se propone que esta unidad tenga dos funciones primordiales, por una parte diseñar la política que será aplicable al sector y, asimismo, elaboración de la normativa que establecerá el marco regulatorio del sector.

A partir de esta necesidad, la alternativa institucional que el ordenamiento jurídico-administrativo chileno tiene, y que permite enfrentar esos desafíos, es el nivel de "Subsecretaría" toda vez que éstas, de acuerdo al artículo 24 de la ley 18.575 "tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley.". Al ser las colaboradoras inmediatas de los Ministros, les compete el ejercicio de las funciones propias de éstos, que no es otra cosa que proponer al

³⁹ DIPRES ha señalado sobre este punto que si bien es cierto ha sido meritorio el avance del sistema de educación parvularia, este requiere de transformaciones institucionales que le permitan cumplir de mejor forma con sus objetivos. op. cit. nota 34. pp. 51-53.

⁴⁰ Morales, Francisca, op. cit, n. 9.; Tokman, Andrea. "Radiografía a la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas" *Serie de Políticas Públicas UPD*. Marzo 2010. p. 36. Documento electrónico disponible en <http://www.udp.cl/funciones/descargaArchivos.asp?seccion=documentos&id=67> [revisado: 25 de diciembre 2013].

Presidente de la República las políticas, planes y programas para un sector determinado⁴¹.

En este caso, el nivel de Subsecretaría permitiría abordar los dos principales problemas detectados a nivel de función de política que del sistema, que serían, por una parte la coordinación de los órganos y servicios públicos del sector, en este caso JUNJI, INTEGRAL y los demás prestadores; pero por otra, el desarrollo y definición de la normativa que regulará el sistema, es decir, la existencia de un marco regulatorio consistente para el adecuado desarrollo de un sector que tiene importantes desafíos en términos de ampliar su cobertura, especialmente en lo relativo al cumplimiento los estándares de calidad que la formación inicial de los niños y niñas requieren.

De esta manera, cuatro serían las funciones principales de una Subsecretaría de Educación Parvularia⁴²:

- a) Elaborar y proponer las políticas, planes y programas del sector educacional parvulario.
- b) Elaborar y proponer las normas que regularán el sector.
- c) Asignar los recursos fiscales para el sector.
- d) Coordinar la acción de los organismos y servicios públicos que operan en el sector.

Sin embargo, además de la creación de una Subsecretaría y radicar en aquélla las funciones mencionadas anteriormente, es necesario realizar modificaciones mayores a JUNJI, siendo la principal de éstas consolidar legalmente su rol de prestador, pero especializado en ello, y no en el diseño de política ni en la elaboración de normativa.

De esta forma, se propone eliminar de su ley orgánica a JUNJI toda referencia de que pueda realizar funciones normativas para el sistema, así como también eliminar su rol en la autorización o empadronamiento de otros jardines. Estas medidas, aunque aparentemente mínimas, en la práctica suponen.

En términos de la función de fiscalización del Sistema se recomienda fuertemente que, tal como ya propone el proyecto de ley que crea la Autorización de funcionamiento de Jardines Infantiles reseñado en el punto V., esta función se radique definitivamente en

⁴¹ Por el contrario, un nivel intermedio como sería el de división no permitiría el adecuado desarrollo de la función de política que el sector requiere.

⁴² Se utilizan las expresiones proponer toda vez que, en términos constitucionales, es el Presidente de la República quien formalmente sanciona estas cuestiones.

la Superintendencia de Educación que se creó en virtud de la ley n° 20.529 que Crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.

Para ello, la opción institucional que otros sectores fiscalizados en los que existen Superintendencias ha sido la creación de una "Intendencia" especializada en una de las áreas de competencia de aquéllas y que se focalice en la misma. Por ejemplo, la Superintendencia de Salud cuenta con dos intendencias, por una parte la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud y la de Prestadores de Salud.

En el caso de la educación parvularia se trataría de una "intendencia de Educación Parvularia" que ejerciera las competencias de la Superintendencia de Educación para el sector educación parvularia, es decir, fiscalizar el uso de los recursos por parte de los prestadores y que éstos cumplan con la normativa educacional aplicable al sector.

Esta modificación supone una reestructuración de la actual Superintendencia de Educación, cuestión que no es abordada en el proyecto de autorización de jardines infantiles, toda vez que éste proyecto solo contempla el traspaso de funcionarios desde JUNJI a la Superintendencia para la realización de las funciones relacionadas con educación parvularia.

Finalmente, en lo que se refiere a Calidad, resulta prioritario intervenir la actual institucionalidad de la Agencia de la Calidad de la Educación y establecer en ésta una división encargada exclusivamente de la elaboración de estándares e instrumentos para evaluar la calidad de la educación parvularia. Actualmente JUNJI se encarga de ello, pero carece de la fortaleza institucional para realizarlo. La recomendación sería crear en la ley orgánica de la Agencia una División de Educación Parvularia especificando sus funciones principales que serían la elaboración y medición de estándares de calidad para el sector⁴³.

2.- Nuevo marco regulatorio.

Actualmente, el nivel parvulario sufre de un problema regulatorio importante respecto a la función de política para el sistema. JUNJI dicta normas que, en su ley, da la impresión que son de general aplicación, pero en estricto rigor dicha normativa se

⁴³ Cfr. Morales, Francisca. op. cit. p. 7.

enfoca principalmente en los establecimientos JUNJI, perdiendo peso relativo respecto del sistema en su conjunto.

Por otra parte, a nivel de los requisitos para que operen los jardines, se está discutiendo en el Congreso un proyecto que crea una autorización de funcionamiento de todos los jardines con el propósito que todos cuenten con ello. Esta es una reforma mayor, puesto que el estándar de hoy y aquéllos que debe cumplir para mantener estarían diametralmente opuestos. Atendido que el modelo es registral para todos los establecimientos en el sistema, y en todos sus niveles la exigencia de reconocimiento oficial tenga que ser necesariamente seguimos.

Una pieza indispensable de este proceso de ir reformando estructuralmente el sistema radica en la fijación de los estándares mínimos de funcionamiento y cómo estos se articulan armónicamente con dos procesos que actualmente se están desplegando en paralelo: aumento de cobertura y exigencias por una mayor calidad en la educación parvularia.

El primer paso es definir concretamente en qué consiste el nivel de educación parvularia y tender a su "desescolarización". Ello implica revisar el actual marco normativo en lo que se refiere a definiciones conceptuales y a financiamiento pues, claramente, existen dos niveles en la educación parvularia que son tratados distintos normativamente: el nivel sala cuna y medio menor y el primer y segundo nivel de transición. Tal como fue explicado en este informe, respecto de estos dos niveles existen distintos prestadores, distintas reglas de funcionamiento y distintas reglas de financiamiento.

La recomendación principal es realizar una revisión de este marco regulatorio que sea consistente para los objetivos de la educación parvularia, alineando todos los actores e instrumentos. Las actuales iniciativas legislativas que se indican en el punto VI. van en la dirección opuesta, pues continúan con las diferenciaciones arbitrarias en esta materia, al establecer legalmente dos categorías de establecimientos (reconocidos oficialmente y autorizados) al establecer un tercer instrumento de financiamiento, en este caso un seguro individual que convivirá con el financiamiento a la oferta JUNJI y la subvención al primer y segundo nivel de transición.

Asimismo, se recomienda revisar el sistema de financiamiento de prestadores privados, toda vez que éste no cuenta con una consagración legal, lo que sumado a lo inorgánico del marco regulatorio produce que esta oferta pueda crecer

indiscriminadamente corriendo el riesgo de generarse una sobre-oferta privada de baja calidad que luego sea difícil de revertir, tal como sucede en el nivel de educación general.