

Una aproximación multidimensional a la garantía de derechos: La educación inicial en Santiago, Chile¹

A multidimensional approach to rights' guarantee: Early childhood education in Santiago, Chile

Fecha recepción: abril 2024 / Fecha aceptación: mayo 2024

DOI: <https://doi.org/10.51188/rrts.num31.850>

ISSN en línea 0719-7721 / Licencia CC BY 4.0.

RUMBOS TS, año XIX, N° 31, 2024. pp. 23-51

rumbos TS

Cristian Leyton Navarro

Doctor en Política Social de la Universidad de Bristol (GB).

Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Trabajador social de la Universidad Católica de Chile.

Académico y Subdirector del Magíster en Gestión y Políticas Públicas,

Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

 cristianleyton@uchile.cl  <https://orcid.org/0000-0003-3647-1317>

Nuria Cunill-Grau

Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela (Venezuela).

Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile.

Fue Profesora Titular de la Universidad de Los Lagos, Chile. H5: 4.

 nuriacunill@vtr.net  <https://orcid.org/0000-0002-3645-1044>. H5: 4.

Tatiana Aguirre Sanhueza

Socióloga y Licenciada en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado.

Investigadora de RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

 taguirre@rimisp.org  <https://orcid.org/0000-0001-9291-0017>

Barbara Foster Tejero

Doctora en Política Social y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de

Bristol (GB). Socióloga de la Universidad de Chile. Actualmente, se desempeña como

docente en la Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado.

 fosterbarbara@gmail.com  <https://orcid.org/0009-0005-1495-1151>

¹ Este artículo se desprende del proyecto Las asociaciones público-privadas y sus efectos en la ciudadanía y en la ampliación del espacio público. Los casos de las políticas de primera infancia y tercera edad, FONDECYT N°1150500, financiado por el Programa FONDECYT de ANID Chile.

Resumen

El enfoque de derechos plantea el desafío por establecer indicadores para medir su nivel de cumplimiento en diversos contextos y públicos. Hasta ahora, el principal énfasis ha sido la calidad y equidad de las políticas, y no un abordaje integral de los derechos en la provisión de servicios. Este estudio analiza la garantía de derechos en educación inicial desde una perspectiva multidimensional, identificando las diferencias existentes entre los diversos arreglos institucionales que proveen este servicio en Chile. Desde un enfoque cuantitativo de carácter exploratorio-descriptivo, se aplicó un cuestionario a directivos y usuarios de establecimientos de educación parvularia. Los resultados muestran nudos problemáticos en varias dimensiones como la equidad, participación social, y rendición de cuentas, lo que podría tensionar el rol del Estado en la garantía de derechos de la niñez.

Palabras clave

Educación; educación de la primera infancia; derechos sociales y económicos; Derechos Humanos; indicadores

Abstract

This study analyses the guarantee of rights in the initial education service provision, from a multidimensional perspective, focusing primarily on potential differences in the relationship between the various arrangements in the provision of this service in Chile (a partnership between public institutions and these -through financing- with private institutions, non-governmental organizations or the community partnerships). The study has a quantitative approach to an exploratory-descriptive approach. The findings show that, when a multidimensional perspective of the exercise of rights is adopted, can evidence problematic issues in different dimensions of rights guaranteed in early childhood services such as quality, social participation, equity and accountability, all which could stress the fundamental role of the State in the in guaranteeing the rights of children.

Keywords

Education; early childhood education; social and economic rights; Human Rights; early childhood multidimensionality

Introducción

En Chile, desde la década del 80, se ha puesto en funcionamiento una variedad de mecanismos de provisión y combinaciones público-privado para la prestación de los servicios de educación inicial, en varias de las cuales el componente público se expresa solo en aportes al financiamiento. Los estudios de organismos internacionales sobre los servicios dirigidos a la primera infancia en América Latina han tendido a apoyar el sistema de *voucher* o subsidio a la demanda (Berlinski y Schady, 2015) y los “partenariados público-privados” (Patrinos et al., 2009). Desde esta perspectiva, tales mecanismos y, en general, las asociaciones público-privadas mejorarían la calidad de los servicios y las oportunidades de elección de las personas usuarias, a diferencia de la provisión puramente estatal o la provisión comunitaria (Araujo et al., 2015). Lo cierto, es que la garantía de los derechos en la prestación del servicio de educación inicial se da en un contexto complejo y problemático lo que, en parte, se debe a que en dicho proceso se involucran diversas formas institucionales de las que dependen la materialización del ejercicio de los derechos (Ceballos-Higueta y Otálvaro-Castro, 2021).

En lo que concierne específicamente al uso de los vouchers, los estudios no son concluyentes. Por una parte, Alves et al. (2015), usando bases de datos con información sobre domicilios, encontraron que los padres más desfavorecidos socioeconómicamente, tanto en Santiago (Chile) como en Río de Janeiro (Brasil), tienen menos probabilidades de elegir escuelas de alto rendimiento que aquellos con mayores recursos económicos. El rendimiento académico promedio tiende a ser mayor en las escuelas ubicadas en áreas de alta competencia, como lo mostró Harrison y Rouse (2014) para Nueva Zelanda. Estos resultados sugieren que es poco probable que las políticas que buscan aumentar las opciones de elección, como el sistema de vouchers en educación supone, reduzcan las inequidades.

Por otra parte, Alarcón-Leiva et al. (2013) mostraron que la falta de descentralización, en el caso chileno, impacta en el bajo desempeño del sistema educativo, especialmente en materia de equidad. Vancoppenolle y Verschuere (2010), por su parte, a partir de casos en Flanders, concluyen que hay diferencias significativas en los resultados del proceso de búsqueda de servicios para las familias. Esta diferencia está dada según la composición socioeconómica o los antecedentes culturales y educativos de las familias, a pesar de las normas de priorización legal existentes. También, Vancoppenolle y Verschure (2010) concluyen que los criterios adicionales de admisión aplicados por los proveedores de cuidado infantil pueden entrar en conflicto con las normas legales sobre prioridad.

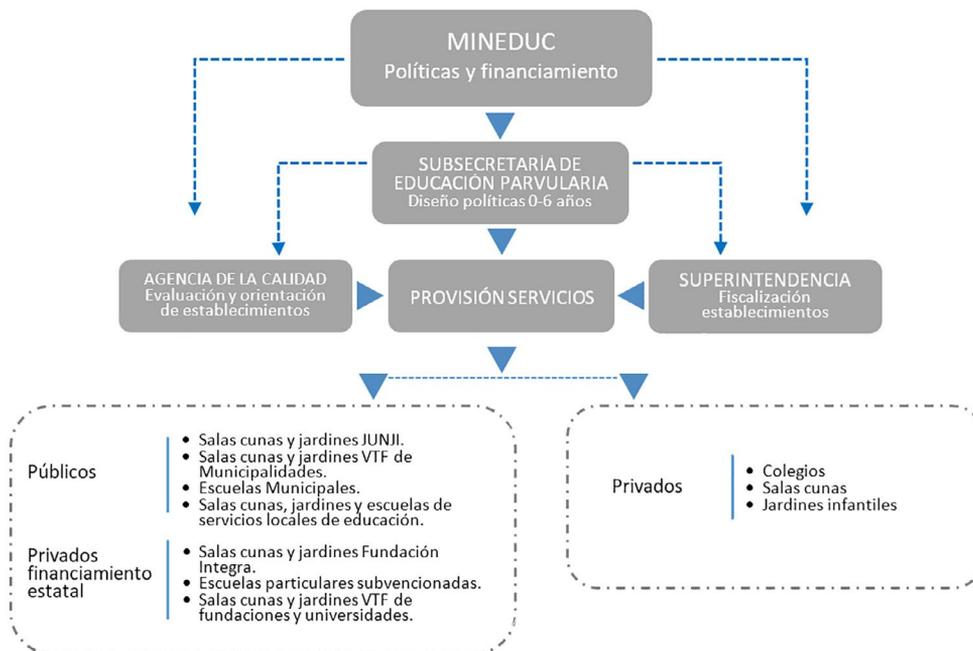
En suma, son variadas las interpretaciones sobre cómo las diferentes formas de asociación pública-privada pueden impactar en aquellos elementos que afectan el ejercicio de los derechos, así como alertan sobre otros factores influyentes. De cualquier manera, los estudios empíricos se refieren básicamente al área de educación básica, mas no a la inicial (Guerrero et al., 2010). La presente investigación analizó la garantía de los derechos en la prestación del servicio de educación inicial, particularmente de la educación parvularia, en Santiago de Chile.

En la última década, la educación parvularia cobra especial relevancia en las políticas públicas, considerándose obligatoria a partir de la promulgación de la ley que establece su reconocimiento (Ley N°19.634, 1999). Se promueven una serie de reformas que buscan ampliar el acceso a la educación parvularia , y en el año 2007 se define la obligación del Estado de garantizar el acceso universal al segundo nivel de transición (Ley N°20.162, 2007). Junto a esto, se crea el programa Chile Crece Contigo que, entre otras medidas, garantiza acceso gratuito a la educación parvularia a niñas y niños del 60% más pobre (Ley N°20.379, 2009). Se establece, también, el segundo nivel de transición de la educación parvularia como requisito para acceder al primer año de educación básica (Ley N°20.710, 2013). A través de esta reforma, el Estado adquiere el compromiso de garantizar acceso gratuito a la educación parvularia desde el nivel medio menor.

Como se señala en la Figura 1, la red de oferta pública está constituida por diferentes tipos de organismos: los establecimientos de la Red JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles), los establecimientos municipales y de los Servicios Locales de Educación Pública; los establecimientos de la Fundación Integra y los

establecimientos particulares subvencionados. Los que a su vez muestran distintas combinaciones institucionales (público, público-privados, y privados).

Figura 1
Nueva institucionalidad educación parvularia (primer y segundo ciclo)



Fuente: Subsecretaría de Educación Parvularia, 2020.

Primero, la “Red JUNJI” está conformada tanto por los establecimientos propios de la JUNJI como por establecimientos de administración delegada². Estos pueden ser administrados por municipios, fundaciones u organizaciones no gubernamentales (Peralta, 2017). Al mismo tiempo, posee variadas modalidades de atención que se agrupan en dos tipos de programas: tradicionales y alternativos. Estos últimos, contemplan fundamentalmente establecimientos liderados por la comunidad, es decir, madres, padres y apoderados, con la participación de organizaciones comunitarias (juntas de vecinos, clubes deportivos, organizaciones religiosas u otros) en asociación con la JUNJI. Por su parte, los establecimientos Vía Transferencia de Fondos (VTF) reciben recursos y supervisión por parte de la JUNJI, pero son administrados por terceros. Al igual que los jardines de la JUNJI, su público objetivo son los menores de cuatro años que estén en situaciones de vulnerabilidad. Segundo, figuran las municipalidades, ya sea como proveedores directos de servicios de educación inicial, o a través de Corporaciones Municipales (Aedo, 2000). En algunas comunas operan figuras especiales. En Santiago

² El mayor porcentaje de los establecimientos JUNJI corresponden a administración delegada (54,7%). Calculado con base en listado de salas cuna y jardines infantiles JUNJI y VTF, actualizado a junio 2018: http://gobiernotransparente.junji.gob.cl/portal/listado/listado_general_jardines_infantiles_junji_vtf.html

-comuna donde este estudio se centró- existe el Comité para la Infancia y la Familia (CIF), que es una institución privada sin fines de lucro con personalidad jurídica habilitada para administrar y entregar servicios educacionales, de cuidado y alimentación gratuita, pero cuya gerencia organizacional es elegida por la Municipalidad de Santiago (Peralta, 2017). Tercero, destaca como proveedor la Fundación Integra, creada en 1990, como organización de derecho privado sin fines de lucro y que forma parte de las Fundaciones de la Dirección Sociocultural de la Presidencia (Fundación Integra, 2017)³. Su financiamiento, depende en un alto porcentaje del Ministerio de Educación y administra establecimientos en forma directa o delegada. Destaca que en Integra el 87% de los establecimientos son administrados directamente por la Fundación.

Un hito de singular importancia, que afecta la oferta privada de servicios de educación inicial, es la Ley 20.845 de Inclusión Escolar (promulgada en 2015). Esta ley, entre otras cuestiones, elimina el financiamiento compartido con las familias y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Esta reforma posibilita la gratuidad en los establecimientos particulares subvencionados (MINEDUC, 2016), estableciendo que las sociedades mercantiles, proveedoras de servicios de educación inicial con financiamiento público, deben dejar de percibir lucro para mantener dicho financiamiento. Por su parte, con la entrada en vigencia de la Ley N°21.040 en 2017, se crean los Servicios Locales de Educación Pública. En lo que respecta a la educación parvularia, los Servicios Locales reciben el traspaso, desde la JUNJI, de los establecimientos que tengan convenio vigente de transferencia de fondos con municipalidades o corporaciones municipales.

En la Tabla 1 se muestran las distintas combinaciones institucionales presentes en los servicios de educación inicial, con excepción de las puramente privadas y de los nuevos servicios locales, que al momento de esta investigación aún no se desarrollaban. Los arreglos institucionales que pueden adoptar los establecimientos se agrupan en cuatro grandes categorías, a saber: asociaciones público/público, público/privado, público/ONG, público/comunidad. Las instituciones públicas financiadoras pueden ser la JUNJI y el MINEDUC.

³ La institución tiene como antecedentes los Centros y Comedores abiertos, creados en 1975, durante la dictadura cívico militar, que atendían prioritariamente a niñas y niños de sectores populares. Su rol asistencial se modifica con la creación de la Fundación y la ratificación de los Derechos del Niño.

Tabla 1
Combinaciones institucionales en la prestación de servicios de educación inicial

Tipo de asociaciones	Tipo de arreglo institucional
Público/Público	Público/administración directa de JUNJI
	Público/Municipalidad
Público/Privado	Público/ (Ex) Soc. Mercantil
(APP)	Público/Corp. Municipal
	Público/Integra (administración directa o delegada)
	Público/Comité para la Infancia y la Familia (CIF)
Público/ONG	Público/ONG
Público/Comunidad	JUNJI/Alternativo

Fuente: Elaboración propia.

En este trabajo se aborda la garantía de los derechos en la implementación de la política de educación inicial, es decir, se pone la mirada en la prestación del servicio. Enfocar el análisis en los servicios es fundamental en el contexto latinoamericano, entre otras razones, porque gran parte de la provisión de servicios se implementa en sistemas duales, y una gran proporción de los que están bajo la órbita estatal han sido delegados a terceros, lo que tensiona el *ethos* del servicio público (gratuidad, universalidad, perennidad) (Cunill-Grau, 2018). Por otro lado, varían tanto los derechos reconocidos como las exigencias sobre los servicios públicos dirigidos a diversos grupos sociales, y particularmente primera infancia y personas mayores que requieren de protección social (Giacometti y Pautassi, 2014; Huenchuán, 2013) dada su exposición a las desigualdades estructurales. Considerando lo anterior, mirar el vínculo entre derechos humanos y servicios públicos es fundamental para analizar en qué medida los derechos pueden ser garantizados en un contexto que tiende a privilegiar el principio de subsidiariedad en la provisión de los servicios.

El presente estudio se basa en algunas propuestas que se han centrado en la calidad y, eventualmente, en la equidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD, 2017; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, 2016; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO, 2015). Considerando los indicadores que ofrece el trabajo de Cunill-Grau (2018), su objetivo es analizar el comportamiento de siete dimensiones del ejercicio del derecho a la educación inicial, poniendo énfasis en las potenciales diferencias que existen entre los diversos arreglos institucionales bajo los que se provee la oferta de servicios en educación inicial. El aporte que pretende hacer el presente trabajo es utilizar una perspectiva multidimensional del enfoque de derechos en los servicios de educación inicial, incluyendo las modalidades de provisión privada que mantienen algún financiamiento público.

La Convención de los Derechos del Niño, aunque no alude expresamente a la educación y cuidado de la primera infancia, es un referente ineludible respecto de sus derechos.-

El Enfoque de Derechos en los Servicios

La adopción de un enfoque de derechos permite dar respuesta y legitimidad social y política a los compromisos suscritos, así como dar soporte a las normativas nacionales vigentes que han establecido la obligatoriedad de la promoción y protección de los derechos humanos de sus ciudadanos/as (Sepúlveda, 2014). Desde el análisis de las políticas y la garantía de derechos, el sentido de las políticas establecido en su diseño no necesariamente se ajusta a los sentidos que estas toman para las comunidades locales (Durán-Strauch, 2017). En esta línea, en los últimos años han existido esfuerzos importantes por establecer indicadores y medir el nivel de cumplimiento de los derechos en diversos contextos y públicos (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y Rico, 2015; Consejo Nacional de la Infancia, 2016). Sin embargo, aún no se pone el foco a nivel de los servicios públicos que es “donde realmente se zanja el reconocimiento de muchos de los derechos” (Cunill-Grau, 2018, p.3). En general, la preocupación ha estado puesta en la eficiencia o en la calidad de los servicios, y no en una perspectiva integral y multidimensional para garantizar el ejercicio de derechos (Cunill-Grau, 2018; Cunill-Grau y Leyton, 2018).

La perspectiva multidimensional sigue la tendencia desarrollada por Naciones Unidas en sus Observaciones Generales, números 13 y 14, referidas a la educación y a la salud, respectivamente, donde se alude a cuatro elementos interrelacionados que condicionan el ejercicio de los derechos a nivel de servicios: calidad, disponibilidad, accesibilidad, y adaptabilidad. En esta línea, Ancheta-Arrabal (2019) ha planteado la necesidad de superar la medición de la equidad desde una metodología cuantitativa hacia una cualitativa, a través de un enfoque holístico, que le permita reconocer la forma cómo se efectiviza la atención institucional en las políticas públicas, en particular, hacia la educación de la primera infancia. Por su parte, en materia de políticas de infancia, Pautassi y Royo (2012) señalan que para asegurar el cumplimiento de un enfoque de derechos es fundamental considerar la participación de los destinatarios en la formulación de políticas y el diseño de mecanismos de rendición de cuentas, así como el establecimiento de procedimientos que permitan a los sujetos poder exigir sus derechos. De acuerdo con las autoras, la exigibilidad presenta múltiples ventajas, entre ellas, favorece a que los sujetos de la política ejerzan su autonomía en su relación con el Estado, es decir, que sean considerados como portadores de derechos; constituye una herramienta para el Estado de “autoevaluación” de sus acciones; y puede generar un círculo virtuoso pues permitiría producir nueva información pública y promover acciones de rendición de cuentas. En ese mismo sentido, Abramovich y Pautassi (2009) afirman que “los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento” (p.305),

lo que implica pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser satisfechas, a sujetos de derecho, rasgo esencial en el enfoque de derechos. Por otra parte, en un análisis a la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, Solanes Corella (2020) justamente apunta a la centralidad que tiene para el enfoque de derechos el fortalecimiento de la participación y la rendición de cuentas en el cumplimiento de sus obligaciones. La particularidad, es que ambos elementos permitirían reforzar el carácter vinculante de la incidencia y decisiones de los sujetos de la política (Solanes Corella, 2020).

Esta discusión, complementada con revisión documental, discusión con policy-makers y expertos internacionales, dio origen a una batería más amplia de indicadores para valorar el grado en que los derechos se satisfacen en los servicios públicos. Dicha propuesta, desarrollada por Cunill-Grau (2018), es la que se utiliza en el presente estudio. Al cuestionar la insuficiencia de ciertos indicadores para monitorear la garantía de los derechos en los servicios, esta sugiere una mirada más amplia e integral que considera, por ejemplo, variables estructurales y de proceso a nivel de los servicios.

La Tabla 2 da cuenta de las dimensiones generales de los derechos. Por una parte, las dimensiones de calidad, equidad y libertad de elección responden a un primer conjunto de condiciones que definen el ejercicio de los derechos a nivel de los servicios. Por otra parte, las dimensiones de participación, acceso a la información, rendición de cuentas, y exigibilidad de derechos responden a un segundo conjunto de condiciones necesarias para el cumplimiento de los derechos. Estos últimos, implican desafíos de orden normativo y condicionan el ejercicio del primer conjunto de derechos. En cada una de estas dimensiones se identifican subdimensiones específicas, distinguiendo entre su expresión institucional y su traducción a nivel de usuarios/participantes. La inclusión de estas dos perspectivas en el modelo de análisis permite levantar información que no solo reconozca el aporte que hacen los diferentes tipos de proveedores a la satisfacción de los derechos, sino que también fortalezca las capacidades de incidencia de la ciudadanía sobre ellos (Cunill-Grau, 2018). Los indicadores particulares en cada caso son reseñados en la sección de resultados.

Tabla 2
Valoración de los derechos en los servicios sociales

Dimensiones generales	Subdimensiones desde la perspectiva institucional	Subdimensiones desde la perspectiva de usuarios y usuarias
Calidad	Personalización, idoneidad, continuidad e integralidad de la atención	Desarrollo cognitivo
	Seguridad y calidad de las instalaciones	Desarrollo socioemocional Trato digno
Equidad	Accesibilidad	Experiencias con la asequibilidad, adaptabilidad del servicio
	Disponibilidad / Asequibilidad	
	Adaptabilidad	
Libertad de elección	Posibilidades de elección	Experiencias con la libertad de elección.
	Ejercicio de la libertad de elección	
Participación social y el respeto a la autonomía	Oportunidades de participación	Experiencias de participación incidente y autonomía personal
	Intensidad de la participación	
	Ejercicio de la autonomía personal	
Acceso a la información	Disponibilidad y relevancia de la información	Experiencias de acceso a información relevante y oportuna
	Comprensión de la información	
Rendición de cuentas	Alcance de la rendición de cuentas	Percepción sobre la rendición de cuentas de los resultados del servicio
	Regulación externa	
Exigibilidad de derechos	Existencia de mecanismos de exigibilidad	Experiencia con mecanismos de exigibilidad de derechos
	Disponibilidad percibida de los mecanismos	
	Adaptabilidad de los mecanismos	

Fuente: Cunill-Grau, 2018.

Desde la perspectiva de los responsables institucionales de los servicios, la dimensión de 'calidad' considera tanto la seguridad y calidad de la infraestructura física como la personalización, idoneidad, continuidad, integralidad de la atención –asociados a la cantidad y calidad del personal– en un determinado servicio. Estos indicadores permitirían “dar cuenta del aseguramiento del derecho a la calidad a nivel de estructuras y de procesos en los servicios” (Cunill-Grau, 2018, p. 13). Por su parte, la 'equidad' incluye las subdimensiones de disponibilidad (o asequibilidad), accesibilidad y adaptabilidad de los servicios, las que responden a dos aspectos fundamentales de los derechos humanos referidos al principio de igualdad y no discriminación, y del respeto a las diferencias. Mientras que la 'libertad de elección' alude a las posibilidades de elección y al ejercicio real de la libertad de elección. Ciertamente, la oportunidad de ejercer este derecho depende de múltiples factores, tales como la existencia de variedad en relación a un mismo servicio y el conocimiento disponible acerca de tales opciones, entre otros (Cunill-Grau, 2018, p.18).

La dimensión de 'participación social y el respeto a la autonomía' refiere a la capacidad de incidencia de los usuarios sobre las políticas o decisiones que corresponden a los servicios, e incluye las subdimensiones de oportunidades e intensidad de la participación y ejercicio de la autonomía personal. El 'acceso a la información' es la dimensión que compromete el ejercicio de otros derechos, y hace referencia a la disponibilidad de información relevante y comprensión de la misma, haciéndola accesible y exigible por los usuarios. La dimensión de 'rendición de cuentas' incluye el alcance de la rendición y la existencia de regulación externa, que ponen atención tanto en los actores y mecanismos a través de los cuales se rinde cuentas como en el grado de vinculación de las decisiones que la rendición implique. Finalmente, la 'exigibilidad' es una dimensión clave para el aseguramiento del ejercicio de un derecho pues supone la existencia de obligaciones sobre los responsables de los servicios para la concreción de los mismos; esto implica la existencia de mecanismos para asegurar la exigibilidad, la disponibilidad percibida, y el nivel de adaptabilidad de estos mecanismos al contexto de quienes los usan.

Desde la perspectiva de las y los usuarios, las dimensiones son abordadas desde sus propias percepciones y experiencias con el servicio. Para el caso de la calidad, se busca identificar las percepciones del bienestar, tanto físico como psicosocial, asegurado por el servicio. Por su parte, la equidad y libertad de elección se preguntan por sus experiencias con la accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y posibilidades de elección del servicio. Asimismo, la participación, el acceso a información relevante y oportuna, la rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos interroga acerca de la experiencia de usuarias y usuarios con los mecanismos y canales existentes, tantos internos como externos, que les permitan resguardar o no sus derechos a nivel de los servicios.

Metodología

Esta investigación utilizó una metodología de carácter cuantitativo, desde un enfoque analítico, pues construye una representación de la realidad por medio de valores que dan a conocer un “ámbito” específico de ella, por medio de alternativas (Canales, 2006). Se trata de una investigación de carácter exploratorio-descriptivo: el aspecto exploratorio estuvo dado por el objetivo de examinar las asociaciones público privadas en educación inicial, materia escasamente abordada por las investigaciones a nivel nacional, aproximándose desde un enfoque de derechos. En tanto, el carácter descriptivo, por la intención de dar cuenta de las características y perfiles de los servicios de educación inicial, y “recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas” (Hernández et al., 2010, p.80).

El diseño de la investigación fue del tipo no experimental, en tanto la observación se llevó a cabo en un contexto donde no es posible manipular o influir en las variables observadas, pues estas ya han sucedido, al igual que sus efectos (Hernández et al., 2010); y tuvo carácter transversal, en tanto la recolección de datos se refiere a un único momento (los instrumentos se aplicaron en enero del 2018).

La investigación consideró a un total de 168 establecimientos de educación inicial, teniendo la muestra un carácter no probabilístico e intencionado en cuatro comunas de la Región Metropolitana, siendo el criterio de selección abarcar todos los tipos de arreglos institucionales presentes para la provisión de servicios de educación inicial que contemplan algún grado de financiamiento público (ver Tabla 1). Para ello, se encuestó a los directores o directoras y a padres, madres y/o apoderados de niñas y niños (“los usuarios”) de los establecimientos seleccionados. Todas las personas encuestadas firmaron un consentimiento informado, que aseguraba anonimato y confidencialidad, el que fue visado por las comisiones éticas respectivas. El tamaño de la muestra de directores y usuarios se construyó considerando los mínimos que permitiesen realizar análisis estadísticos descriptivos no inferenciales. En la Tabla 3 se presenta la muestra final de centros de educación inicial.

Tabla 3
Número y porcentaje de directores y usuarios por asociación y tipo, Chile, 2018 (valores nominales y relativos)

Asociación y tipo	Directores		Usuarios	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Público/Público	46	27	58	26
Público/adm. directa JUNJI	25	15	43	19
Público/Municipalidad	21	12	15	7
Público/Privado	92	54	133	59
Público/Soc. Mercantil (ex)	20	12	24	11
Público/Corp. Municipal	20	12	26	12
Público/Integra (adm. directa o delegada)	35	21	57	25
Público/Comité para la Infancia y la Familia (CIF)	17	10	26	12
Público/ONG	18	11	23	10
Público/Comunidad	12	7	11	5
JUNJI/Alternativo	12	7	10	4
Total	168	100	224	100

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de cuestionarios estructurados, diferenciados para directivos y para usuarios, fue hecha a través de entrevistas personales. Estos, buscaron recoger las valoraciones de directivos sobre diversas dimensiones de la garantía de derechos en el servicio de educación parvularia que brindan sus establecimientos, así como las valoraciones de adultos responsables de niños y niñas que son usuarios del servicio (ver detalle de las dimensiones en tabla 2).

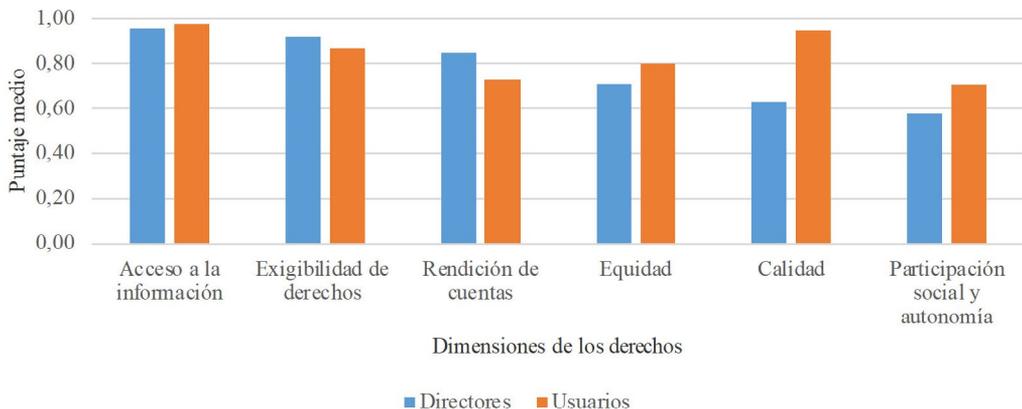
Para el procesamiento de la información se utilizó el software SPSS v.24. Se realizó un análisis estadístico descriptivo, de carácter no inferencial; es decir, los resultados expuestos solo atingen a la muestra con la que se trabajó y no es posible considerar que representan el comportamiento del universo de los establecimientos de educación inicial en la Región Metropolitana o en el país.

Complementariamente, con la información recabada se construyeron índices de sumatoria simple por cada dimensión de valoración de los derechos servicios sociales (ver tabla 2). Los índices por dimensión se construyeron utilizando variables dicotómicas: (1) para la presencia de los indicadores de las dimensiones de los derechos y (0) para la ausencia de estos. Finalmente, debido a que las dimensiones consideran una cantidad de indicadores desigual entre directores y usuarios, los valores alcanzados por dimensión se normalizaron entre los valores 0 y 1.

Resultados

Considerando el conjunto de establecimientos que forman la muestra, los índices que sintetizan la información de los indicadores dan cuenta que ninguna de las dimensiones de los derechos alcanza el valor máximo (1). Esta situación puede ser aún más negativa si se consideran los datos perdidos por la falta de respuestas, lo que indirectamente puede estar indicando desconocimiento respecto de varios asuntos que conciernen a los derechos en los servicios. Como se resume en la Figura 2, las dimensiones que resultan más críticas para el caso de los directores son participación social y autonomía, calidad, y equidad; mientras que para los usuarios son participación, rendición de cuentas y equidad. Participación y equidad son percibidas como las dimensiones más críticas tanto para directores como usuarios de los servicios de educación inicial (la libertad de elección no fue evaluada dado que en general esta posibilidad de elegir no estaba presente).

Figura 2
Puntaje medio de los directores y usuarios por dimensión, Chile, 2018



Fuente: Elaboración propia.

El análisis detallado de los resultados por cada dimensión, que se realiza a continuación, matiza algunos de estos resultados agregados y entrega elementos que permiten dar cuenta de aspectos más críticos de las subdimensiones e indicadores asociados a dichas dimensiones, a la vez que muestra algunas diferencias de acuerdo al tipo de arreglo institucional bajo el cual se implementa el servicio de educación inicial.

Una mirada multidimensional a la situación de los derechos en los servicios de educación inicial

Calidad de los servicios

a. Seguridad y calidad de las instalaciones

Respecto a la *existencia de objetos/espacios para estimular cognitiva/sensorialmente a los niños y las niñas*, en general, los directores declaran que estos sí existen (97%). Aunque en un porcentaje menor (88%), también consideran que las *condiciones de confort* son suficientes. Los que pertenecen a establecimientos Público/Comunidad (15% de los directores del total de este subconjunto) son los que manifiestan menor nivel de satisfacción. Por otra parte, la *proporción entre aulas y niñas* y niños atendidos es de 9,9, es decir, casi 10 niños y niñas por cada aula. Los establecimientos Público/Público son aquellos que tienen una mayor cantidad de niñas y niños por aula (14), mientras que los Público/ONG tienen una cantidad menor (6).

b. Personalización, idoneidad, continuidad e integralidad de la atención

Con base en los datos proporcionados por los directores de los establecimientos, se infiere que el *ratio personal/usuario* (0,13) respeta la normativa vigente así como que el índice de rotación de personal es moderado (0,2), sin que existan diferencias relevantes entre los distintos tipos de arreglos institucionales.

Respecto del *porcentaje de personal con calificaciones formales*, en promedio, los directores mencionan que el 50,6% del personal cuenta con ellas. Sin embargo, se presentan importantes variaciones. Por ejemplo, mientras hay establecimientos (independientemente del tipo de asociación) que cuentan con el 100% de su personal con calificaciones, ocurre que dentro de las asociaciones Público/Privado hay establecimientos (correspondientes a la Fundación Integra) en que solo el 10% de su personal está calificado formalmente. Sucede de manera similar en las asociaciones Público/Público (donde el establecimiento con menor porcentaje de personal calificado llega a 15,8%) y en las asociaciones Público/ONG (donde el establecimiento con menor porcentaje alcanza un 22,2%). Entre las asociaciones Público/Comunidad hay establecimientos en los que no hay personal calificado, mientras que otros disponen de un 75% del personal con calificaciones formales.

En cuanto a la *diversificación de especialidades del personal*, las que se encuentran con mayor frecuencia en los establecimientos son: educadores (94%), auxiliares de cocina (75%), psicólogos (67%), trabajadores sociales (57%), cocineros (53%) y nutricionistas (51%). Esta última especialidad existe con notoria menor frecuencia en los establecimientos Público/ONG y Público/Comunidad (33% y 23% respectivamente), lo que en principio estaría sugiriendo que la intervención es menos compleja en ellos.

Destaca, asimismo, el alto *porcentaje de tareas externalizadas*, teniendo en cuenta que en promedio se señala que los establecimientos externalizan la mitad de las tareas, no existiendo diferencias importantes al desagregar por asociaciones.

En cuanto a las *condiciones laborales del personal a cargo del cuidado/formación de niños y niñas*, 67% de los directores menciona que se encuentran en la modalidad de contrato indefinido. Desagregando las respuestas por los tipos de establecimientos resulta que el 63% de los directores de establecimientos Público/Público señala esa modalidad, el 72% de los directores de establecimientos Público/Privados y el 89% de los directores de establecimientos manejados por ONG; sin embargo, es ostensiblemente menor en los establecimientos Público/Comunidad (23%). Dentro de los establecimientos Público/Privado, la modalidad de contrato indefinido es altamente utilizada en los establecimientos dependientes del Comité para la Infancia y la Familia (CIF) de la comuna de Santiago (82,4%) y en los establecimientos de la Fundación Integra (82,9%). En los otros tipos se utiliza con menor frecuencia: un 65% en los establecimientos Público/Corporación Municipal y un 50% de los establecimientos Público/Ex-sociedad mercantil. En el caso de los establecimientos Público/Público, hay diferencias importantes: mientras que el contrato indefinido es la principal modalidad contractual en los establecimientos Público/Municipalidad (81%), en los establecimientos de administración directa de JUNJI se da solo en la mitad de los casos (48%). Los contratos a plazo fijo son marginales. En cualquier caso, la situación que menos se presenta corresponde al pago de honorarios, aunque es la más extendida en los establecimientos Junji/Alternativos (54% de ellos).

En cuanto a la *existencia de espacios de mutuo y/o autocuidado del personal*, la mayoría de los directores menciona que sí existen (82%). Lo mismo ocurre respecto de las *capacitaciones en materia de derechos* (89% de los directores confirma su existencia).

Finalmente, para obtener una aproximación más integral sobre la calidad del servicio desde la perspectiva institucional se consultó a los directores sobre cómo se desarrolla el ciclo de intervención. En cuanto a *diagnósticos*, la mayoría de los directores responde que sí se realizan (94%), aunque el 25% de los que pertenecen a establecimientos Público/Comunidad (JUNJI/Alternativos) declara que no se hacen. En cuanto a *mecanismos de seguimiento*, el 93% de los directores manifiesta que sí existen. Destaca, sin embargo, que el 25% de los directivos de establecimientos JUNJI/Alternativos no cuenta con ellos y el 20% de los que pertenecen a Ex-sociedades mercantiles señala no disponer de tales mecanismos.

En lo que respecta a la existencia de *protocolos de intervención*, la amplia mayoría (98%) de los directores responde afirmativamente y, de ellos, el 80% considera que los protocolos escritos son *adecuados*. Los únicos tres casos que no cuentan con protocolos corresponden a establecimientos Público/ONG y Público/Comunidad.

c. La visión de los padres/apoderados sobre la calidad del servicio

La *evaluación general de padres/apoderados* sobre la calidad del servicio es positiva si se considera que el 47% señala que se encuentran satisfechos y el 51% muy satisfechos con el servicio. No obstante, hay matices en las respuestas específicas sobre los cambios percibidos en el desarrollo cognitivo y psico-social de niñas y niños.

Por una parte, la amplia mayoría se manifiesta muy de acuerdo (63%) o de acuerdo (31%) frente a la afirmación *“su hijo/a se siente aceptado y acogido por las educadoras”*. Solo están muy en desacuerdo usuarios de establecimientos de administración directa de JUNJI (3 casos), de Ex-sociedades mercantiles (2 casos) y del CIF de la comuna de Santiago (2 casos y 1 en desacuerdo). Por otra parte, solo el 4% (9 casos) está de acuerdo con la afirmación *“este no es un buen lugar para aprender”*, que corresponden a establecimientos de administración directa de la JUNJI, privados y JUNJI/Alternativos.

Ante la pregunta *“le gustaría que se realizaran otras actividades”* en el establecimiento, 44% responde afirmativamente y 45% que no. Los primeros pertenecen principalmente a establecimientos Público/Privado y Público/Comunidad.

En lo que concierne a las experiencias/percepciones sobre un trato digno, los usuarios mencionan en su amplia mayoría que no *se han sentido discriminados* (86%), con excepción de los que están en establecimientos Público/Comunidad en los que la mitad afirma lo contrario. De aquellos que sí se han sentido discriminados, las razones son el nivel socioeconómico, la nacionalidad, la orientación sexual y la pertenencia a un pueblo indígena. En lo que respecta a si perciben que *“el trato que recibe el niño o la niña es con respeto y amabilidad”*, el 99% de quienes fueron encuestados responde que sí.

Finalmente, en cuanto a la *percepción acerca de las normas o reglamento del establecimiento*, la mayoría de las personas usuarias las consideran adecuadas (95%).

Equidad

a. Accesibilidad

Como *criterios de ingreso* los directores de los establecimientos casi en su totalidad mencionan la edad (96%), seguida por la vulnerabilidad social (80%). En menor medida señalan el grado de deterioro cognitivo (31%), los niveles de dependencia (21%) y la religión (8%). El grado de deterioro cognitivo y los niveles de dependencia son señalados especialmente por los directivos de establecimientos Público/Comunidad (42% y 26%, respectivamente) y de establecimientos Público/Público (39% y 26%, respectivamente).

Respecto de la *existencia de pagos*, tanto el 89% de los directores como de los usuarios manifiestan que los usuarios no pagan por el servicio. Declaran que sí lo realizan cinco usuarios (de 15), que pertenecen a establecimientos Público/Municipalidad, y dos (de 43) de establecimientos de administración directa de JUNJI. Asimismo, entre los servicios provistos por entidades privadas, priman usuarios de establecimientos de la Fundación Integra (10 de 57). En lo que concierne a la *entrega de materiales o especies* por parte de usuarios, esta es reconocida por el 21% de los directores de establecimientos. Se observa que opera fundamentalmente en establecimientos manejados por ONG donde el 39% de los directores declara que sí solicitan materiales a usuarios, mientras que solo el 15% de los directores de establecimientos correspondientes a asociaciones entre entidades públicas los solicitan.

b. Disponibilidad/Asequibilidad

En relación a la *suficiencia de cupos disponibles*, el 48% de los directores señala que son suficientes para satisfacer la demanda, pero el 52% restante no responde la pregunta. Mientras que a la mayoría de las personas usuarias encuestadas (64%) le parece que los cupos sí son suficientes, un 26% los considera insuficientes y el 9% no da respuesta a la pregunta. La percepción de insuficiencia de cupos es mayor entre los usuarios de asociaciones Público/Público y Público/Privado (33% y 28% respectivamente) que entre los usuarios de asociaciones Público/ONG y Público/Comunidad (4% y 20% respectivamente).

Al consultarles a los usuarios por la *disponibilidad de otros centros*, el 58% de los usuarios responde que sí había otros centros disponibles, el 22% responde que no, y un 20% no responde la pregunta. Sin embargo, se observan diferencias en las respuestas según el tipo de establecimiento. Por ejemplo, mientras el 40% de los usuarios de establecimientos Público-Comunidad responden que no hubo otro centro disponible, solo el 9% de los usuarios de establecimientos Público-ONG tiene esa percepción.

En cuanto a la existencia de *listas de espera*, la mayoría de los directores las confirma en sus establecimientos (77%). Sin embargo, son menos frecuentes en los establecimientos en asociación con la comunidad que en los demás servicios.

Sobre el *promedio de tiempo de espera* por un nuevo cupo, 38% de los directores responden que es de 2 a 6 meses, y 24% señala que es de 7 a 12 meses.

c. Adaptabilidad

Los directores, en general, hacen una evaluación positiva sobre el nivel de adaptabilidad del servicio: el 51% responde que su establecimiento está adaptado y el 46% dice que está totalmente adaptado.

Tanto directores como usuarios consideran que el servicio brinda *cuidado específico a niños y niñas, especialmente en situaciones de crisis*. En términos específicos, la mayoría de los directores declara que el establecimiento se encuentra *adaptado a situaciones de discapacidad o necesidades educativas especiales* (63%). Esta percepción está claramente presente en los directores de asociaciones públicas y privadas (70% y 66% respectivamente), diferenciándose de los establecimientos asociados a ONG y a la comunidad (44% y 42% respectivamente).

En relación a las características a las que se adapta el servicio, los usuarios señalan las siguientes: la edad (97%), el sexo (94%) y, en menor medida, a los usuarios migrantes (74%) y a los usuarios pertenecientes a pueblos originarios (66%). Al desagregar la información destaca que usuarios y usuarias de establecimientos en asociación con ONG perciben con menor frecuencia que el servicio se adapte a los niños y las niñas migrantes (54%) que el resto de los usuarios. En cambio, los directores, en términos globales, declaran que los planes de intervención se adaptan a la edad (91%), y con menor frecuencia: al sexo (64%), a la situación de migración (63%) y a la pertenencia a pueblos originarios (58%).

Participación social y respeto a la autonomía

a. Oportunidades de participación

Casi la totalidad de los directores declara que sí existen *mecanismos que permiten recoger la opinión individual de los usuarios* (99%). En general, los principales *mecanismos* señalados por los directivos son los libros de sugerencias y reclamos y, luego, las encuestas de satisfacción. Ellos también son mencionados por los usuarios, aunque en un porcentaje mucho menor.

En cuanto a la *existencia de instancias de participación colectiva*, 80% de los directores las reconoce. Destaca que, entre los directores de establecimientos Público/Público, hay una mayor tendencia a responder que no existen dichas instancias, en comparación a las respuestas de los directores de las otras asociaciones. En cualquier caso, no hay coincidencia con lo que al respecto manifiestan los usuarios. De hecho, en términos generales, solo el 29% de los usuarios declara que existen instancias de participación colectiva y el 57% declara que no existen. Desagregadas las respuestas por tipos de establecimientos se revela que el 80% de los usuarios de establecimientos Público/Comunidad responde negativamente. Por el contrario, entre los usuarios de establecimientos Público/

Privado la respuesta negativa alcanza en promedio el 50%, aunque aumenta en Corporaciones Municipales (62%).

Los usuarios mencionan que las principales *instancias de participación colectiva* son las reuniones y asambleas de apoderados (25%). Los directores también señalan esas instancias, pero en menor porcentaje (20%). Solo el 4% menciona al Centro de Padres o al Consejo Escolar como las instancias de participación colectiva.

b. Intensidad de la participación

Respecto a *quiénes tienen acceso a los resultados de las opiniones de los usuarios*, los directores señalan con mayor frecuencia al personal del servicio (87%), en bastante menor medida a familiares y cercanos (63%), y a la comunidad (21%). Solo el 58% de los directores de establecimientos en asociación con privados menciona a las familias o cercanos. Los porcentajes son aún menores entre los proveedores públicos, y la excepción se da en asociaciones con la comunidad donde el 75% de los directores mencionan a las familias.

c. Ejercicio de la autonomía personal

En la dimensión de *respeto a la autonomía personal* se les consultó a los directores *si los usuarios firman un acuerdo del plan de intervención para el niño o la niña*. La mayoría de los directivos responde afirmativamente (82%), mientras que el 17% responde que los usuarios no firman tal acuerdo. En el caso de los directores de establecimientos Público/Público y establecimientos Público/Privado es más frecuente que no se firme el acuerdo (15% y 21% respectivamente), mientras que en el caso de los establecimientos asociados a ONG y la Comunidad es solo un caso en cada uno.

La mayoría de los usuarios percibe que sí existen *mecanismos a través de los cuales las niñas y los niños pueden expresar sus ideas* (73%), *actividades que se generan a partir de los intereses de los niños y las niñas* (el 67%) y *actividades en las cuales niñas y niños pueden elegir participar o no* (77%).

Acceso a la información

a. Disponibilidad y relevancia de la información

Tanto directores como usuarios perciben que el *grado de acceso a la información que tienen los usuarios* es adecuado. Así lo afirma el 98% de los directivos y el 88% de los padres/apoderados.

Ante la pregunta acerca de *los aspectos sobre los que se entrega información a los usuarios*, estos manifiestan cierta coincidencia con las respuestas de los

directores. En efecto, un 98% de los usuarios declara recibir información tanto sobre derechos de los niños y las niñas como sobre sus progresos (99% y 96% de los directores, respectivamente).

b. Comprensión de la información (solo usuarios)

En cuanto a si la *información entregada por los establecimientos era fácilmente comprensible*, la mayoría de los usuarios estimó que efectivamente lo era (98%).

Rendición de cuentas

En términos generales, la mayoría de los directores señala estar de acuerdo con que el servicio rinde cuentas adecuadamente a sus usuarios (94%). El mayor porcentaje de los que no están de acuerdo se ubica en servicios manejados por ONG (17% de esta categoría). Por otro lado, el 98% de los directores encuestados indica estar de acuerdo con que el servicio rinde cuentas adecuadamente a entidades superiores.

a. Alcance de la rendición de cuentas

Respecto a si la *institución rinde cuentas del nivel de logro de sus objetivos*, en términos generales, la mayoría de los directores/as respondió afirmativamente (94%). Por su parte, 67% de los usuarios confirmó recibir *algún tipo de información respecto a los resultados del centro*, y un 22% declaró que "No".

En torno a la *población destinataria de la rendición de cuentas*, los directores/as indicaron que su público principal es el familiar/apoderado (85%), y luego al financista público si es que existiese (71%).

Finalmente, respecto a *los informes sobre resultados del servicio*, los directores indicaron mayoritariamente (79%) que son de carácter público.

b. Supervisión o regulación externa (solo directores)

Respecto a la *existencia de mecanismos de supervisión externa que tengan como foco el resguardo de los derechos de los usuarios*, la mayoría de los directores (88%) da una respuesta afirmativa y solo el 8% indica que no existen. Entre los directores de establecimientos Público/Privado la respuesta negativa llega al 10% (9 casos) y, por el contrario, entre los directores de establecimientos de asociaciones entre públicos llega al 4% (2 casos).

Finalmente, respecto al *carácter de la supervisión externa*, el 82% de ellos manifestó que esta supervisión es de carácter vinculante, y un 16% indicó no saber o no respondió la pregunta.

Exigibilidad de derechos

a. Existencia de mecanismos y disponibilidad percibida

Ante la pregunta sobre si existen *mecanismos para exigir un buen servicio cuando perciben que los derechos de niñas y niños no están siendo resguardados*, un 85% de los padres/apoderados manifiesta que sí existen, mientras que un 12% indica no saber o no responde. Todos los que están en establecimientos manejados por ONG y alternativos responden afirmativamente, y solo algunos usuarios de asociaciones públicas y privados responden negativamente.

Por su parte, el 93% de los directores declara que la población usuaria sí cuenta con mecanismos para exigir un buen servicio. En torno a los *mecanismos internos para que la población usuaria exija sus derechos*, el 48% de los directores indican como mecanismo la consulta o entrevista presencial. Cabe destacar que el 10% de los directores no respondió la pregunta. No se observan diferencias importantes al desagregar la información por tipo de asociaciones.

Respecto al *canal externo a seguir en caso de vulneraciones a los derechos de los usuarios*, los directores indican diferentes instancias, figurando, en primer lugar, el MINEDUC/Corporación Municipal (22%); en segundo lugar, la JUNJI (20%); en tercer lugar, Servicio Nacional de Menores - SENAME y la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, OPD, (15%); y en cuarto lugar están Carabineros, Policía de Investigaciones o Fiscalía (10%) y Fundaciones (10%).

En cuanto a los usuarios, en términos generales, se muestra que la mayoría indicó que los *mecanismos para exigir derechos son comprensibles* (87%) y declaró *saber a dónde dirigirse fuera del establecimiento en caso de vulneración de los derechos de niños y niñas* (80%).

b. Adaptabilidad de los mecanismos (solo directores)

La mayoría de los directores declara que los mecanismos de exigibilidad de derechos se encuentran adaptados (66%). Sin embargo, es importante destacar que el 17% responde negativamente, y otro 17% no sabe/no responde. Los directores que mencionan que no están adaptados pertenecen mayoritariamente a establecimientos municipales (7 de 21), pero cubren a todas las formas institucionales.

Síntesis de la aproximación multidimensional

Al analizar cada una de las dimensiones de la garantía de derechos en los servicios de educación inicial y constatar las diferencias y matices entre ellas, se evidencia el valor de utilizar una perspectiva multidimensional, pues permite reconocer y pensar en alternativas de acción para materializar los derechos y las dimensiones que se ponen en juego en la realización de dichos servicios.

De acuerdo a los resultados expuestos, junto con participación social, la calidad de los servicios es uno de los aspectos peor evaluados por los directivos. La excepción es la subdimensión de seguridad y calidad de las instalaciones, lo que se refleja en la alta valoración que asignan a la infraestructura física, aspecto relevante a la hora de contar con condiciones adecuadas que permitan estimular cognitiva/sensorialmente a niñas y niños. No ocurre así con los indicadores de personalización, idoneidad, continuidad e integralidad de la atención, los que además tienden a experimentar variaciones según la forma institucional que adopta la prestación del servicio. Entre ellos destacan, por ejemplo, el porcentaje de personal formalmente calificado y las condiciones laborales del personal. Sin embargo, hay aspectos que tienden a no presentar diferencias relevantes, independientemente de la forma institucional, tales como el ratio personal/usuario, el índice de rotación de personal, y la existencia de espacios de autocuidado del personal y de capacitaciones en materia de derechos. Si bien la presencia de estos establecimientos es minoritaria, llaman la atención los porcentajes de inexistencia tanto de diagnósticos como de mecanismos de seguimiento en establecimientos JUNJI/Alternativos.

A diferencia de lo percibido por los responsables de servicios, la calidad desde la perspectiva de los padres/apoderados es la segunda dimensión mejor evaluada, luego de acceso a la información. En efecto, bajo cualquier forma institucional, destaca que las percepciones y/o experiencias referidas al desarrollo cognitivo y psico-social de niños y niñas son, en general, positivas. Las pocas excepciones recorren el espectro de diseños institucionales, aunque priman en establecimientos de administración directa de JUNJI. Según las respuestas de los padres/apoderados, un margen importante de mejora tendría la realización de diversas actividades, especialmente en los establecimientos manejados por entes privados y por la comunidad. Por su parte, la experiencia respecto del trato alerta sobre la necesidad de cambios, sobre todo en establecimientos Público/Comunidad, en los que la mitad de los usuarios afirma que ha sentido discriminación ya sea por su nivel socioeconómico, nacionalidad, orientación sexual y/o pertenencia a un pueblo indígena.

Respecto de la equidad, los resultados muestran que, en general, los directivos la valoran en mejores términos que la dimensión de calidad, mientras lo inverso ocurre con los usuarios. Se observa que equidad es la tercera dimensión peor evaluada, tanto por directores como por usuarios, luego de calidad y participación social para el caso de los responsables de servicio, y de rendición de cuentas y participación para madres-padres/apoderados. Ambos grupos perciben déficits en la accesibilidad y disponibilidad. Comprometen la accesibilidad la existencia de cobros, el que operen algunos criterios de exclusión, y el que se pida materiales. Aunque los casos son menores, tienden a estar presentes en las distintas formas institucionales, a excepción de criterios de ingreso excluyentes que aparecen en mayor medida en las asociaciones público-privada. Si bien existe una buena evaluación en la adaptabilidad de los establecimientos, es relevante destacar que en aquellos manejados por ONG o comunidades son mucho menos los directores que consideran estar adaptados para atender situaciones de discapacidad o necesidades educativas especiales. La adaptabilidad, tanto para usuarios

como directivos, es peor evaluada cuando se trata de niñas o niños migrantes o pertenecientes a pueblos originarios.

Sobre la disponibilidad de cupos, llama la atención que la percepción de suficiencia de los cupos sea mayor en establecimientos manejados por ONG y comunidades. Ello pudiera estar dando cuenta de una alineación con la demanda, particularmente en el caso de los últimos que atienden en contextos donde es más difícil acceder al servicio. La situación parece ser distinta en el caso de las ONG, las que se enfrentan a una creciente competencia con proveedores públicos. Por ello, entre otras razones, el examen de la subdimensión disponibilidad/asequibilidad es relevante cuando el foco de atención es la equidad.

En lo que concierne a la dimensión de participación social y autonomía, se establece que la participación social es el derecho que tiene la menor concreción en los servicios de educación inicial. No ocurre lo mismo con el respeto a la autonomía personal, la que en general tiene una buena evaluación.

Los establecimientos cuyos proveedores son públicos, según los resultados de los cuestionarios aplicados tanto a directivos como usuarios, son los que poseen menos instancias individuales y colectivas de participación social. Sin embargo, en los otros tipos de establecimientos hay discrepancias entre lo señalado por directivos y usuarios. En general, resulta que la percepción sobre la existencia de oportunidades de participación, especialmente colectivas, es muy baja en establecimientos manejados por ONG y comunidades. A su vez, cuando existen, se tiende a considerar que no son incidentes, por lo que también puede desprenderse que la intensidad de la participación social es baja. Llama la atención, además, que un muy bajo porcentaje reconoce al centro de padres como un espacio colectivo relevante. También destaca la percepción de que la información obtenida por las familias a través de las instancias individuales de participación es muy poca, lo que impacta directamente en la percepción que tienen los usuarios sobre el ejercicio del derecho a la participación social y autonomía. Esto se ve reflejado en que esta dimensión es la peor evaluada por usuarios y directivos.

Por su parte, según se deriva de los resultados de los cuestionarios a directores y a usuarios, el derecho a la información es, en general, respetado. De hecho, las percepciones/experiencias con la disponibilidad, la relevancia y la comprensión de la información no difieren de forma relevante entre los distintos tipos de establecimientos (y perspectivas responsables/usuarios de servicio).

Respecto a la rendición de cuentas, en general los directores consideran que se les rinde cuenta adecuadamente del nivel de logro de sus objetivos a los usuarios y a los superiores de los servicios. Si bien los directores reconocen mayoritariamente que se rinde cuenta de los resultados del servicio, ese porcentaje baja considerablemente cuando responden los usuarios. Esto se condice con lo señalado anteriormente por los usuarios cuando se analizaba la información obtenida a través de instancias individuales de participación. También, destaca que la mayoría de los directores reconoce la existencia de mecanismos de supervisión externa que tengan como foco el resguardo de derechos; los directivos que no

lo hacen corresponder, en mayor medida, a entidades manejadas por entidades público-privadas (principalmente establecimientos de Integra y CIF).

En general, los resultados dan cuenta de la existencia de mecanismos internos y externos para exigir un buen servicio cuando se percibe que los derechos de niñas y niños no están siendo resguardados. Sin embargo, el hecho de que exista un porcentaje de directivos que no saben/no responde ante la pregunta por si los usuarios disponen o no de mecanismos para exigir un buen servicio, sugiere que la exigibilidad de los derechos es también un ámbito de los servicios de educación inicial que requeriría mejoras.

Discusión y Conclusiones

Este estudio muestra que cuando se adopta una perspectiva multidimensional del ejercicio de los derechos en los servicios dirigidos a la primera infancia, pueden aflorar nudos problemáticos significativos en varias dimensiones de los derechos, así como diferentes perspectivas, según la percepción de los directivos de los establecimientos o de los usuarios. Las dimensiones que se tornan más críticas, de acuerdo a las respuestas de los primeros, son calidad, participación social y equidad, mientras que para los segundos son participación, equidad y rendición de cuentas. Pese a las diferencias y matices, en ambos casos, equidad y participación social son identificados como aspectos claves de los derechos que hay que mejorar. En este sentido, el análisis desde un enfoque multidimensional permite mostrar un camino a seguir para reforzar la garantía de derechos en los servicios de educación inicial.

Si bien este estudio no da cuenta de grandes variaciones en el comportamiento de los derechos entre las distintas combinaciones institucionales, sí insinúa algunas diferencias que ameritarían ser profundizadas en nuevas investigaciones. Por ejemplo, es necesario analizar y atender las causas de las debilidades que aparecen en la combinación Público/Comunidad, sobre todo porque en contextos donde no existen otras opciones, ella es la única posible, y mal podrá haber equidad en el conjunto de los servicios de educación inicial si no se la refuerza institucionalmente. En el caso de Ex-sociedades mercantiles, también se visualizan problemas, sobre todo en equidad (especialmente, por los criterios excluyentes de ingreso). Respecto de las ONG que proveen servicios de educación inicial cabe interrogarse si el déficit de financiamiento público o la competencia que se está generando de parte de los servicios estatales explican sus debilidades. De cualquier manera, la exigibilidad de derechos y la regulación externa aparecen como aspectos críticos en la combinación Público/Privado, cuestión que requeriría ser objeto de atención, especialmente de los entes reguladores.

La pertinencia de una aproximación multidimensional de derechos reafirma lo que se ha señalado en cuanto a la necesidad de generar una investigación exhaustiva que dé cuenta de la provisión de educación de la primera infancia a través del diseño de indicadores desde un enfoque holístico (Ancheta-Arrebal, 2019). Este estudio parte de la necesidad de avanzar en la operacionalización

de indicadores cualitativos en las mediciones, respecto de los derechos en el campo de la implementación de los servicios. Acá se ha intentado hacer un aporte comprensivo de la realidad de los servicios de educación inicial, que muestran de forma agregada sus resultados y desafíos. Particularmente relevante resulta este análisis en el contexto chileno, pues si bien se está en plena implementación de una reforma a la educación parvularia, ella –con excepción de lo que concierne a su manejo municipal– pareciera no contemplar cambios en la estructura de actores y modalidades de implementación del servicio, ambas muy diversas y complejas. Por lo tanto, conocer con mayor detalle el comportamiento de la garantía de derechos resulta un insumo fundamental para continuar mejorando la operación de este ámbito de las políticas educativas, analizar las tensiones que podrían generar las diferencias identificadas en el rol garante del Estado, y orientar la toma de decisiones en la implementación de los servicios.

Frente al riesgo del enfoque de derechos de quedarse sistemáticamente en discurso y no transformarse efectivamente en práctica (Cunill-Grau, 2018; Durán-Strauch, 2017), los resultados de este estudio evidencian la relevancia del abordaje multidimensional e integral del enfoque de derechos en los servicios de educación inicial y la necesidad de mirar en la práctica cómo los derechos son puestos en juego en la provisión de dichos servicios. En esta línea, este abordaje permitió establecer si el servicio considera y responde a las dimensiones más críticas a la hora de garantizar el derecho, distinguiendo la perspectiva y el mecanismo institucional a la base, además hacer el esfuerzo por entender más en profundidad cada una de dichas dimensiones y sus posibles causas.

Finalmente, este es un tema del que hay que hacerse cargo, pues está estrechamente relacionado con los desafíos propuestos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se en la que se plantean 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y más de 200 indicadores. Justamente, aquí se plantea la necesidad de comprender el enfoque de derechos desde una perspectiva integrada, interdependiente y multidimensional (Solanes Corella, 2020). Esto es particularmente relevante en países donde contamos con Estados subsidiarios, sin garantía explícita de derechos. Por ello, la importancia de avanzar en una bajada práctica, y el desafío de generar información relevante y exhaustiva sobre la materialización de la perspectiva de derechos y sus dimensiones en la provisión de los servicios.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Eds.). (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales: Estudio de casos*. Del Puerto.
- Ancheta-Arrabal, A. (2019). Equidad y educación de la primera infancia en la agenda educativa mundial. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 17(1), 47-59. <https://dx.doi.org/10.11600/1692715x.17102>
- Aedo, C. (2000). *Educación en Chile: Evaluación y Recomendaciones de Política* (Artículo 125). Documentos de Investigación Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. <http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv125.pdf>
- Alarcón-Leiva, J., Castro-Paredes, M. y Donoso-Díaz, S. (2013). Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1080-2011. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 57, 157-188. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533689006>
- Alves, F., Elacqua, G., Koslinki, M., Martínez, M., Santos, H. y Urbina, D. (2015). Winners and losers of school choice: Evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago, Chile. *International Journal of Educational Development*, 41, 25-34. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.12.004>
- Araujo, M. C., López-Boo, F., Novella, R., Schodt, S. y Tomé, R. (2015). *La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador* (Resumen de políticas del BID 248). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000184>
- Berlinski, S. y Schady, N. (Eds.) (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.1057/9781137536495>
- Canales Cerón, M. (2006). *Metodologías de investigación social*. LOM Ediciones.
- Ceballos-Higueta, L. y Otálvaro-Castro, G. J. (2021). Tramas en la construcción de la intersectorialidad para atender la primera infancia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 19(2), 1-25. <https://dx.doi.org/10.11600/rlicsnj.19.2.4873>
- Cecchini S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/5d03e50e-es>
- Cecchini S. y Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 331-470). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Consejo Nacional de la Infancia. (2016). *Estudio Establecimiento Línea Base sobre todas las Formas de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes en Chile*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/175/Estudio%20linea%20base%20violencia%20NNA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cunill-Grau, N. (2018). Los derechos humanos en los eslabones más débiles: los servicios públicos. Una aproximación a su medición. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(2), 1-34. <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/25/494>
- Cunill-Grau, N. y Leyton, C. (2018). Una nueva mirada al enfoque de derechos. Aportes al debate a partir de los servicios de cuidado para las personas mayores en Chile. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 27, 23-57. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2018.27.12529>
- Durán-Strauch, E. (2017). Derechos de niños y niñas: del discurso a la política local. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(2), 879-891. <https://doi.org/10.11600/1692715x.1520623062016>
- Fundación Integra. (2017). *Reporte 2017*. http://www.integra.cl/wp-content/uploads/2018/02/REPORTE-INTEGRA-2017_webfinal.pdf
- Giacometti, C. y Pautassi, L. (2014). *Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos* (Serie Políticas Sociales N° 214). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37327/S1420835_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Guerrero, G., Sugimaru, C. y Cueto, S. (2010). *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación* (Documento de trabajo 58). Grupo de Análisis para el Desarrollo. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20120209054026/ddt58.pdf>
- Harrison, J. y Rouse, P. (2014). Competition and public high school performance. *Socio-Economic Planning Sciences*, 48(1), 10-19. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2013.11.002>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.
- Huenchuán, S. (2013). *Ageing, solidarity and social protection in Latin America and the Caribbean*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/4c917838-en>
- Ministerio de Educación de Chile. (2016). *La Reforma Educacional está en Marcha*. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/2134/mono-961.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Ministerio de Educación. (2017). *¿Hacia dónde avanza el sistema educativo en Chile? Análisis de las recomendaciones OCDE contenidas en Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: Educación en Chile (2004-2016) en el contexto de la Reforma en marcha* (Serie Evidencias N°37). <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/EVIDENCIAS-37-System-Review.pdf>
- Ley 19.634. (1999). *Reforma la Constitución Política de la República, Estableciendo el Reconocimiento de la Educación Parvularia*. Diario Oficial.
- Ley 20.162. (2007). *Reforma Constitucional que Establece la Obligatoriedad de la Educación Parvularia en su Segundo Nivel de Transición*. Diario Oficial.
- Ley 20.710. (2010). *Establece a nivel constitucional, en materia educacional, la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor*. Diario Oficial.
- Ley 20.845. (2013). *De Inclusión Escolar que Regula la Admisión de los y las Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el lucro en Establecimientos Educativos que Reciben Aportes del Estado*. Diario Oficial.
- Ley 21.040. (2017). *Crea el sistema de Educación Pública*. Diario Oficial.
- Ley 20.379. (2009). *Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"*. Diario Oficial.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- Pautassi, L. C. y Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. (Documentos de Proyectos N°513). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4044>
- Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F. y Guáqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public Private Partnerships in Education*. The World Bank. http://www.ungei.org/Role_Impact_PPP_Education.pdf
- Peralta, M. (2017). *Las formas de la relación público-privadas en Educación Inicial en tres comunas de la Región Metropolitana: una aproximación al enfoque de derechos* (Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile) Repositorio académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144329>
- Sepúlveda, M. (2014). *De la Retórica a la Práctica: el Enfoque de Derechos en la Protección Social en América Latina*. (Serie Políticas Sociales N°189). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35912-la-retorica-la-practica-enfoque-derechos-la-proteccion-social-america-latina>

Solanes Corella, Á. (2020). La implementación de la Agenda 2030 desde el enfoque basado en derechos humanos. *Revista Derechos y Libertades*, 43(II), 19-53. <https://doi.org/10.14679/1177>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2016). *Inversión Pública en Primera Infancia en Chile: Diagnóstico, Desafíos y Propuestas*. <https://www.unicef.org/chile/informes/inversion-publica-en-primera-infancia-en-chile-diagnostico-desafios-y-propuestas>

Vancoppenolle, D. y Verschuere, B. (2010). Failure in Service Delivery by Public-Private Networks: The Case of Flemish Childcare. *Public Policy and Administration*, 27(1), 31-48. <https://doi.org/10.1177/0952076710384904>