



Informe Final

Estimación del Costo de los Servicios de Educación Parvularia en Chile por el Método de Canasta Mínima

Febrero 2013

Índice

1. Introducción.....	03
2. Objetivos.....	05
3. Metodología.....	05
4. Desarrollo del Proyecto.....	09
4.1. Descripción de los Sistemas de Provisión de Educación Parvularia.....	09
4.2. Definición de Tipologías de Establecimientos.....	15
4.3. Matrices de Costo.....	18
4.3.1. Especificaciones Transversales.....	19
4.3.2. Especificaciones por Establecimiento Tipo.....	29
4.3.2.1. Matriz de Costos JUNJI: Establecimientos Tipo 1 y 2.....	32
4.3.2.2. Matriz de Costos INTEGRA: Establecimientos Tipo 3.....	35
4.3.2.3. Matriz de Costos MINEDUC: Establecimientos Tipo 4 y 5.....	37
5. Resultados.....	45
5.1. Descripción de Costos Directos por Tipo de Establecimiento.....	47
5.2. Costos Totales Incorporando Inversión en Infraestructura y Gastos Indirectos de Administración.....	55
5.3. Conclusiones.....	61
6. Bibliografía.....	64
7. Anexos.....	65

1. Introducción

El Ministerio de Educación (MINEDUC) está interesado en conocer el costo monetario requerido para el logro de una educación parvularia de calidad en el país. Este parámetro representa una importante guía y referencia para la política de financiamiento educacional, no disponiéndose a la fecha de información sistemática en la materia.

En este contexto se genera el presente informe, el cual constituye la entrega final de la consultoría ejecutada por Grupo Educativo para el MINEDUC, con el propósito de generar una herramienta que permita facilitar el cálculo de los servicios de educación preescolar.

En cuanto al léxico y la terminología utilizada en el presente texto, vale la pena señalar que existen diversas denominaciones técnicas y coloquiales de los diferentes niveles de educación parvularia según la edad del niño o párvulo. El Cuadro N°1 presenta las principales y más usadas. En lo venidero, se utilizará preferentemente la denominación técnica.

Cuadro N°1: Denominaciones de los Niveles de Educación Parvularia según Edad del Niño

Edad del Niño (meses)	Denominación Técnica del Nivel	Denominación Coloquial
0-11	Sala Cuna Menor	Sala Cuna
12-23	Sala Cuna Mayor	Sala Cuna
24-35	Medio Menor	Jardín Infantil
36-49	Medio Mayor	Jardín Infantil
50-61	Transición 1 (NT1)	Prekinder
62-71	Transición 2 (NT2)	Kinder
72 meses (6 años)	Primero Básico (ed. escolar)	Primero Básico (ed. escolar)

Fuente: Elaboración propia.

Entre los principales antecedentes a considerar a modo de introducción, resulta fundamental constatar que la educación parvularia en Chile no es obligatoria y considera a los niños hasta que entran a primero básico, a los 6 años de edad. Los niños ente 0 y 3 años son considerados parte del primer ciclo de educación parvularia y comprenden los niveles de sala cuna, medio menor y medio mayor. El segundo ciclo incluye a niños entre 4 y 6 años, en niveles de transición, que corresponden a NT1 (prekinder) y NT2 (kinder). En principio, los dos ciclos operan de forma relativamente independiente y se organizan de modo bastante distinto. Los roles normativo, de fiscalización, de financiamiento y de provisión de servicios, se asignan a distintas instituciones y siguen lógicas e incentivos diferentes en cada uno de los ciclos de educación parvularia¹.

El servicio de educación parvularia es provisto mediante un modelo mixto público-privado, al igual que para el resto del sistema educacional chileno. Sin embargo, a diferencia del sistema escolar, el financiamiento público de los niveles de educación parvularia combina mecanismos de subsidio a la demanda y de subsidio a la oferta.

¹ Ver Tokman, A. (2009).

Actualmente, es posible identificar diversos proveedores de educación parvularia a nivel nacional. Entre los entes públicos, predominan las municipalidades, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación INTEGRA². Entre los privados, por su parte, se cuentan establecimientos particulares pagados y los establecimientos particulares subvencionados.

La JUNJI es un organismo público autónomo vinculado al Ministerio de Educación, que provee servicios educativos a menores de 6 años de edad en condiciones de vulnerabilidad a través de centros propios y a través de centros operados vía transferencia de fondos (VTF). Asimismo, la institución está encargada de supervisar y certificar el funcionamiento de centros públicos y privados pertenecientes a otras instituciones.

Fundación INTEGRA, por su parte, ofrece programas de educación parvularia para niños entre 84 días y 3 años de edad, cuyas familias están en situación de pobreza y vulnerabilidad social y opera principalmente a través de centros propios.

Además de lo anterior, existen establecimientos municipales y particulares subvencionados que son financiados directamente desde el MINEDUC, y que proveen de educación en el nivel de transición (prekinder y kinder). Éstos son supervisados a través de la recientemente creada Superintendencia de Educación y en su mayoría, también imparten enseñanza básica.

Finalmente, están los centros privados que no reciben subvención y que se financian exclusivamente con aportes particulares. Estos jardines infantiles y salas cunas deben contar con la autorización del Ministerio de Salud y los permisos municipales correspondientes, pero a diferencia de los otros centros que sí cuentan con financiamiento público, su registro y empadronamiento es de carácter voluntario.

Por consiguiente, el escenario general de la educación parvularia presenta una dispersión de modalidades institucionales de provisión, de esquemas de financiamiento y de protocolos generales de fiscalización³, como se muestra en el Cuadro N°2. Esta realidad planteó limitaciones importantes para el presente estudio, en tanto la información disponible es altamente heterogénea y la multiplicidad de servicios dificulta la comparabilidad de los datos.

² En rigor la Fundación INTEGRA es jurídicamente una institución privada, pero se financia con presupuesto público, y opera como una mixtura de ambas. Por ejemplo, sus contrataciones de personal son vía Código del Trabajo, pero su Presidenta es la Primera Dama de la nación, y su Director Ejecutivo sí es susceptible de efectuar rendiciones de cuentas bajo los estándares del sector público.

³ Existe variada literatura que argumenta en esta línea. Entre los más citados a nivel internacional está, en un plano más bien conceptual, Michael Barber y su *Deliverology*, pero también se encuentra a nivel aplicado en cuanto a políticas de primera infancia a nivel local, como en el Informe de Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006) y en Tokman (2009).

Cuadro N°2: Institucionalidad de la Educación Parvularia

Institución	Oferta	Edades	Financiamiento	Supervisión
Escuelas Municipales	Gratuita	4 a 6 años	Subvención estatal	MINEDUC
Escuelas particulares subvencionadas sin financiamiento compartido	Gratuita	4 a 6 años	Subvención estatal	MINEDUC
Escuelas particulares subvencionadas con financiamiento compartido	Pagada	4 a 6 años	Subvención estatal y aporte de los padres	MINEDUC
Junta Nacional de Jardines Infantiles	Gratuita	3 meses a 6 años	Estatal	JUNJI
Fundación INTEGRA	Gratuita	3 meses a 6 años	Estatal y privado	INTEGRA
Jardines infantiles y Salas cuna particulares	Pagada	3 meses a 6 años	Padres	JUNJI
Colegios particulares	Pagada	3 meses a 6 años	Padres	MINEDUC
Salas Cuna y Jardines Infantiles de empresas	Gratuita	3 meses a 6 años	Empresa	MINEDUC o JUNJI
ONGs, Instituciones Comunitarias y de Iglesia.	De ambos tipos	Depende de la Institución	Privadas, particulares, cofinanciadas con los padres	JUNJI

Fuente: MINEDUC, 2012⁴.

El presente informe está organizado para dar cuenta de todo el trabajo realizado en la consultoría. Luego de estos antecedentes introductorios, se explicitan los objetivos formales del estudio y su metodología. A continuación se tiene el capítulo más extenso en el cual se detalla el desarrollo del proyecto. Se comienza pormenorizando el sistema de provisión de educación parvularia en Chile y sus principales mecanismos, para luego especificar cuáles serán los tipos de establecimientos que este proyecto modelará y estudiará en profundidad. A continuación, se entregan todos los detalles y supuestos utilizados en la generación de las matrices de costo de cada uno de los establecimientos estudiados, las cuales constituyen junto al presente texto el producto principal de esta consultoría. Finalmente, en el último capítulo se entregan los resultados obtenidos, su análisis y conclusiones.

⁴ Disponible en http://www.ayudameduc.cl/informacion/info_nive/nive_parv/index.php [consultada en noviembre 2012]

2. Objetivos

Objetivo del Estudio

El presente estudio pretende generar una herramienta de trabajo que permita contar con parámetros de insumo y precios relevantes para poder costear la operación de los servicios de educación parvularia en Chile.

El estudio incluye estimaciones de los costos de remuneraciones profesionales, infraestructura, equipamiento, material didáctico, gastos generales o básicos, servicios anexos y en general todos aquellos gastos en que incurra un establecimiento, exceptuando el costo de la alimentación de los niños, dado que dicho servicio es provisto por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

3. Metodología

El Método de Canasta Mínima

La evidencia internacional señala que para llevar a cabo este objetivo es posible utilizar distintas metodologías. Dado que en Chile hay poca información⁵ que permita saber el grado de cumplimiento de los requisitos y normativas que rige a los centros de educación parvularia y que no existen estándares mínimos de calidad que permitan catalogar de manera objetiva a los centros según sus resultados, el presente documento responderá a una aproximación de análisis de canasta mínima o juicio de expertos⁶. Esta metodología es semejante al costeo de una empresa modelo en los procesos de fijación de tarifas en sectores regulados, con la principal diferencia de que sólo se busca definir costos y no retornos.

La estimación de costos del sistema de educación parvularia en Chile presenta varias limitaciones para la aplicación homogénea de la metodología:

- En primer lugar, no hay medidas de calidad del servicio ni se conoce cuál es la función de producción que podría asegurar un estándar mínimo de calidad. Por consiguiente, el estudio considera como estándar de calidad la dotación de factores mínima exigida por la entidad reguladora correspondiente.

⁵Ver Tokman(2009).Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas.

⁶Para ejemplos, ver Chambers y Parish (1982); Guthrie y Rothstein (1997); Bifulco (2001). Chambers (2004; 2006; 2008).

- Luego, como se verá en mayor detalle en la sección 4, la información sobre regulación y costos es heterogénea, especialmente entre JUNJI e INTEGRA. En el caso de JUNJI, se dispone de información detallada sobre las normativas regulatorias de todas las operaciones, en gran medida por la relación fiscalizadora que esta institución mantiene con los centros que operan vía transferencia de fondos (VTF). Sin embargo, no fue posible acceder a toda la información sobre sus costos con el nivel de detalle deseado. En el caso de INTEGRA, si bien existen estudios periódicos de gasto a los cuales se tuvo acceso, estos se encuentran agregados y no permiten bajar tampoco al nivel de detalle deseado⁷ para los fines y plazos establecidos para el presente estudio. Además, a diferencia de JUNJI, en el caso de INTEGRA no existe normativa interna que detalle estándares de provisión de servicios con mayor detalle que los decretos y normas ministeriales.
- En tercer lugar, la diversidad en las características del servicio, como nivel de atención, duración de la jornada y regulación laboral, entre otros, hace imposible definir un “servicio tipo”. Por consiguiente, el estudio identificó los casos más relevantes (en términos de matrícula) y se seleccionaron 5 tipos, los que se analizan de manera individual.

El trabajo se realizó en tres etapas. En primer lugar se definieron los 5 tipos de establecimientos que serían estudiados, luego se identificaron los estándares legales de operación en el marco de la regulación vigente para cada institución y, finalmente, se asignaron valores de costo a estos estándares en base a la información que fue posible recopilar durante el estudio.

a. Definición de Establecimientos Tipo

La primera etapa estuvo orientada principalmente a buscar aquellos tipos de instituciones que poseían mayor frecuencia y preponderancia en cuanto a matrícula parvularia en sus diferentes niveles. Esta fase se realizó en base a información levantada por los propios proveedores y sistematizada por el MINEDUC.

b. Estándar legal

El esquema básico es una **matriz de costos** que considera los requerimientos operacionales de recursos humanos, mantención y reposición de infraestructura, insumos educativos, servicios básicos, supervisión, asistencia técnica y perfeccionamiento y otros necesarios para cumplir con la regulación existente. Para este trabajo se revisaron los marcos regulatorios pertinentes y se revisó su aplicación con sostenedores seleccionados, con el fin de precisar los parámetros. En términos de presentación, se generaron 3 matrices de costos para los 5 tipos de establecimientos estudiados, agrupándolas en función de su institución de dependencia.

c. Asignación de precios de mercado y estimación de costos

⁷ Por ejemplo, registran el gasto en “Material Didáctico” de un establecimiento pero no el detalle o apertura de ese ítem.

En la etapa siguiente, se asignan precios de mercado a los parámetros identificados anteriormente. Para estos fines, se utiliza información de salarios de mercado para las carreras profesionales y técnicas relacionadas, valores de mercado para la mantención de infraestructura, valores de mercado para la reposición y mantención de equipamiento y otras fuentes relevantes que el Ministerio, JUNJI e INTEGRA facilitaron.

Con esta asignación de precios, el estudio entrega una primera aproximación a la siguiente pregunta:

- ¿Cuál es el costo por grupo o curso de operar con los estándares legalmente exigidos por el Ministerio de Educación, JUNJI e INTEGRA en la actualidad?

Este resultado permite luego sensibilizar por la cantidad de alumnos por sala y nivel, con el fin de conocer el costo asociado a cada niño y niña, según sean las condiciones de matrícula del establecimiento. Asimismo, es posible estimar un costo por niño por hora de atención, en base a la extensión más frecuente de los servicios de cada uno de los tipos de establecimiento estudiados.

En atención a la alta diversidad de esquemas de operación, hay dos importantes ítems de gasto que se analizan de manera separada. En primer lugar, se identifican los costos asociados a la administración de un establecimiento de educación parvularia, que corresponde a los gastos indirectos necesarios para que los centros operen. El estudio considera que la mejor información disponible en este ámbito son los costos de administración regional que ha sistematizado INTEGRA. En segundo lugar, se analizan de manera separada el costo de capital de los establecimientos, siguiendo la metodología del documento “Hacia la medición del costo de una educación de calidad”, publicado por el Ministerio de Educación en base a los estudios de costo 2011⁸.

Entregables

El presente informe y las matrices anexas constituyen los productos finales de un estudio de tres meses de duración, durante el cual se entregaron dos informes previos.

Las matrices adjuntas fueron diseñadas como herramientas para estimar y sensibilizar el estudio de costos. En dichas planillas se incluyen los resultados asociados a cada uno de los establecimientos tipo de provisión de servicios de educación parvularia que fueron analizados en profundidad.

⁸ Se entregan mayores detalles de estas metodologías empleadas en el punto 4.3.1 del presente informe, tanto para la imputación de costos indirectos de administración como de costo de capital de inversión.

4. Desarrollo del Proyecto

A continuación se describe los principales elementos de cada una de las etapas mediante las cuales se desarrolló el presente estudio, agrupados en 4 subsecciones.

En la primera de ellas, se abordan en profundidad los diferentes mecanismos y arreglos institucionales para la provisión de los servicios de educación parvularia, asunto básico para poder luego focalizarse en aquellas modalidades de mayor participación y representatividad de la matrícula. Luego, se define las 5 tipologías de establecimientos que fueron definidos y utilizados para estimar sus costos. En tercer término, se detallan los criterios transversales aplicados para garantizar la mayor comparabilidad posible en el estudio, principalmente en relación al tipo de jornada horaria en el que los jardines ofrecen sus servicios, así como a la forma de imputación de costos centrales de las instituciones en los costos específicos de cada establecimiento tipo. Por último, se detalla la estructura de las matrices de costos y la estimación de los precios asociados a cada tipo de establecimiento.

4.1. Descripción de los Sistemas de Provisión de Educación Parvularia

Como se ha indicado en la sección introductoria, existen diversos formatos de provisión de servicios de educación parvularia en el país. Aquí se describen y analizan los principales: JUNJI, INTEGRA y el sistema escolar subvencionado a través del MINEDUC, que provee también los niveles de transición.

A modo de contexto, resulta importante señalar que la cobertura de la educación parvularia en los últimos 20 años ha experimentado una importante alza, como se aprecia en el Gráfico N°1 para los niveles sala cuna y medios. Mismo fenómeno ha ocurrido en el segmento transición, llegando la cobertura actual a un 85% de los niños y niñas en edad para el caso de NT2 (kinder)⁹.

Sin embargo, estos datos distan aún de los promedios de los países desarrollados. En el caso del equivalente al nivel medio mayor, el promedio OCDE de cobertura es cercano a 70%¹⁰, mientras que el primer nivel de transición es de 79%¹¹. Bajo la premisa de que una cobertura más amplia es deseable al menos desde los 4 años¹², el sistema de educación parvularia en Chile enfrenta aún desafíos muy importantes en esta materia.

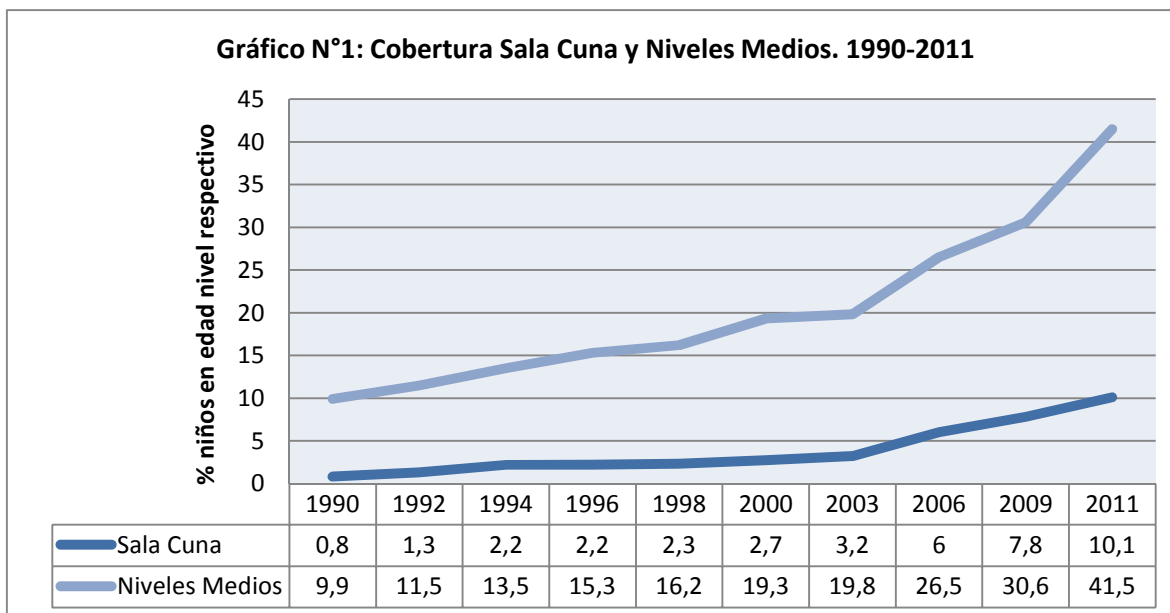
⁹ MINEDUC, 2012. Ver

http://www.parvularia.mineduc.cl/index2.php?id_portal=16&id_seccion=3042&id_contenido=12126
[Consultado en diciembre 2012].

¹⁰ Tokman (2009) citando fuentes de OCDE, Education at a Glance (2006).

¹¹ OCDE, Education at a Glance (2012).

¹² Existe un debate abierto al respecto, y algunos países poseen diferentes metas al respecto, destacando por ejemplo Corea y Suiza con muy baja cobertura de un sistema tradicional de educación parvularia para sus niños de 3 y 4 años (Tokman, 2009).



Fuente: MINEDUC 2012, citando fuente CASEN.

A) Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)

La Junta Nacional de Jardines Infantiles es una corporación autónoma, con personalidad jurídica de derecho público que se financia con presupuesto fiscal anual, funciona descentralizadamente y se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Educación. Esta corporación trabaja a lo largo de todo Chile, incluyendo la Isla de Pascua y Juan Fernández, y posee una estructura basada en un nivel central y en Direcciones Regionales, cuyos equipos supervisan y apoyan la labor de los jardines infantiles de su región.

JUNJI surgió en el año 1970, a través de la Ley N° 17.301, con el objetivo de crear, planificar, coordinar, promover, estimular y supervigilar la organización y funcionamiento de los jardines infantiles, tanto del sector público como privado, además de ejecutar programas de atención directa e indirecta en beneficio de los párvulos y sus familias. Esta otorga educación inclusiva y de calidad a través de salas cunas y jardines infantiles administrados en forma directa y por terceros.

Modalidades y Programas

A lo largo del tiempo la institución ha ido desarrollando distintos programas de atención. Actualmente ofrece variadas alternativas de educación que buscan responder de diversa manera a las necesidades de los niños y sus familias. Las 2 alternativas más frecuentes son: Jardín Clásico (de Administración Directa o vía transferencia de fondos) y jardines alternativos.

- Programa Jardín Infantil Clásico, de administración directa o VTF

Corresponde a un programa de atención integral (educación, alimentación y atención social) a niños y niñas entre 84 días y 5 años 11 meses de edad, el cual se implementa en establecimientos

educativos construidos o habilitados para uso exclusivo como jardín infantil, ubicados en zonas urbanas densamente pobladas y semiurbanas de escasos recursos. Estos jardines pueden ser de administración directa de la JUNJI (Jardín Clásico JUNJI o AD) o de administración delegada a terceros bajo la modalidad de traspaso de fondos a municipios, corporaciones o entidades sin fines de lucro (Jardín Vía Transferencia de Fondos o VTF)¹³. Cuentan con Directora, Educadoras de Párvulo (profesional universitaria), Técnicas Auxiliares en Educación Parvularia, Manipuladoras de alimentos y Auxiliares de aseo (personal de servicio). Cada jardín atiende aproximadamente entre 80 y 300 párvulos.

En cuanto al objetivo docente o de formación, en el caso de los jardines clásicos, es la directora quien elabora el Proyecto Educativo Institucional (PEI) con apoyo de las educadoras, técnicos, personal auxiliar, manipuladoras, niños, padres y apoderados, y representantes de las organizaciones locales.

La infraestructura del establecimiento determina los niveles en que se organizan los grupos de niños y niñas que asisten al jardín, pudiendo dividirse en los siguientes niveles educativos según edades:

- *Salas Cuna* → atiende al grupo de edad de 84 días a 2 años y comprende dos subniveles: Sala cuna menor (desde los tres meses hasta 11 meses) y Sala cuna mayor (desde los 12 hasta los 24 meses).
 - *Nivel medio* → recibe al grupo entre 2 y 4 años de edad, el cual se divide en dos niveles: Nivel Medio Menor (desde los 2 hasta los 2 años 11 meses) y Nivel Medio Mayor (desde los 3 hasta los 3 años 11 meses).
 - *Nivel Transición* → Primer Nivel (desde 4 hasta los 4 años 11 meses) y Segundo Nivel (desde los 5 hasta los 5 años 11 meses).
- Programas de Jardines Alternativos

Se define como un programa educativo que atiende diariamente a niños y niñas desde los 2 años de edad hasta su ingreso a la educación básica, ofreciéndoles atención integral gratuita (educación, alimentación y atención social). Este programa funciona en sectores de pobreza tanto urbanos, semi-urbanos y/o rurales con baja concentración poblacional, y operan en la mayoría de los casos en locales comunitarios o salas cedidas por escuelas, habilitadas para su finalidad

¹³El Jardín Infantil Clásico de Administración Vía Transferencia de Fondos se diferencia del que funciona mediante Administración Directa porque las entidades a las cuales JUNJI traspasa recursos para el funcionamiento de jardines infantiles gestionan en su totalidad la administración técnica educativa, por tanto cuenta con personal que no depende de JUNJI, sino que exclusivamente de la entidad.

educativa (de acuerdo a convenios establecidos con Municipalidades u otros organismos comunitarios, como junta de vecinos, club deportivo, organizaciones religiosas, entre otras). En algunos sectores rurales operan en locales construidos específicamente para el programa. Todas las dependencias deben contemplar sala de actividades, de hábitos higiénicos y servicio de alimentación.

En relación a la elaboración del proyecto educativo, los jardines infantiles pertenecientes al programa alternativo operan bajo la responsabilidad de una técnica en educación parvularia. Además, este programa considera a las madres como agentes educativos copartícipes de la función educativa: participan a través de las actividades pedagógicas de aula y talleres orientados a incrementar el compromiso y conocimientos de la labor educativa con sus hijos e hijas. Una de las características de este tipo de programa es que se adapta a las características socio-culturales de la familia y la comunidad, por lo que cuentan con mayor flexibilidad en su funcionamiento y en lo que se exige al párvulo y su familia. El promedio de párvulos atendidos es alrededor de 25 niñas(os).

En este tipo de jardines infantiles, la técnico es responsable de elaborar un Plan Anual de trabajo (o Plan General), con el apoyo de la familia y comunidad.

La organización de los párvulos no se da en niveles educativos, sino que existe un solo grupo de edades heterogéneas.

Los programas de atención de esta modalidad alternativa son las siguientes:

- Jardín Familiar
- Jardín Intercultural o Étnico
- Jardín Laboral
- Programa de Mejoramiento de Atención para la Infancia (PMI)
- Programa en Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI)
- Estacional

B) Fundación INTEGRA

Fundación INTEGRA es una institución de derecho privado sin fines de lucro, presidida por la Primera Dama. Atiende a niños o niñas entre 85 días y 4 años 11 meses y 29 días de edad, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

Esta institución se origina en abril de 1975 bajo el nombre de “Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad” (FUNACO). Su objetivo era coordinar programas de apoyo al bienestar social de la comunidad, entregando principalmente alimentación a través de Centros Abiertos, donde se atendía gratuitamente a niños de hogares desfavorecidos. La FUNACO adquirió personería jurídica de derecho privado en septiembre de 1986, y en 1990 modifica sustantivamente sus objetivos y

estatutos, tomando la denominación de “Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor” o INTEGRA¹⁴.

Hoy, la misión de INTEGRA es “Lograr el desarrollo integral de niños y niñas entre tres meses y cuatro años de edad que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de un programa educativo de excelencia, que incorpora a las familias y a la comunidad y promueve los derechos de la infancia en un contexto de convivencia democrática”.

Análogamente a lo descrito para el caso de JUNJI, la labor antes descrita se desarrolla principalmente mediante modalidades tradicionales (jardines infantiles y salas cunas de administración directa o delegada), y en menor medida a través de metodologías no convencionales.

- Programa educación parvularia en jardines infantiles y salas cuna de administración directa.

Como su nombre lo indica, corresponden a las Salas Cuna y Jardines Infantiles administrados directamente por INTEGRA. Funcionan en un horario de lunes a viernes desde las 8:30 hasta las 16:30 horas. Además, el 66,8% del total de salas cuna y jardines infantiles de INTEGRA, cuentan con el programa de Extensión Horaria, cuya finalidad es brindar atención en horario extendido a los niños y las familias que lo requieran.

Adicionalmente, se ofrece un Programa Alimentario que provee entre el 70% y 80% de los requerimientos totales de un niño menor de 2 años, y un 60% de las calorías diarias que necesita un niño entre 2 y 6 años. Este consta de desayuno, almuerzo, once y una colación adicional para la extensión horaria.

- Programa Educación Parvularia en jardines infantiles y salas cuna de Administración Delegada a terceros.

Se apoya a organizaciones que brindan atención parvularia para niños y niñas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Para esto, INTEGRA transfiere recursos a dichas instituciones a través de un aporte en dinero, el que es destinado principalmente a gastos de remuneraciones; también se provee alimentación a través del programa alimentario que INTEGRA desarrolla con JUNAEB y se proporciona material didáctico y educativo. Además, estas instituciones deben implementar el currículum institucional y cuentan con la supervisión respectiva.

- Modalidades No Convencionales:

Una modalidad no convencional es el jardín sobre Ruedas, que consiste en un móvil itinerante que recorre las zonas aisladas de nuestro país, donde las condiciones de pobreza, baja densidad poblacional y dispersión geográfica dificultan la instalación de un jardín infantil. Hoy, se desarrolla en las regiones de O’Higgins, del Maule y Biobío, con 17 jardines de esta modalidad.

¹⁴ Para mayores antecedentes históricos se recomienda revisar “La Educación Parvularia en Chile”, MINEDUC (2001).

Los jardines sobre ruedas buscan que los niños y niñas de sectores rurales adquieran una autonomía que les permita valerse adecuada e integralmente en su medio, a través del desarrollo de la confianza y dominio de sus habilidades corporales, socioemocionales e intelectuales. Asimismo, promueven el desarrollo de habilidades parentales que le permitan a las familias adquirir conocimientos sobre el desarrollo infantil y puedan así estimular a sus hijos e hijas en la exploración del mundo a través del juego.

Del mismo modo, INTEGRA cuenta con 4 jardines que operan en recintos carcelarios, donde asisten los hijos menores de dos años de las internas. Por último, INTEGRA imparte educación parvularia a niñas y niños que se encuentran internados en dos hospitales del país.

C) Establecimientos con Subvención vía MINEDUC

El sistema escolar nacional compuesto por establecimientos municipales y particulares subvencionados ofrece también parte importante de los servicios de educación parvularia en los niveles de transición menor y mayor. Estas unidades forman parte de los establecimientos que ofrecen también educación básica y en algunos casos, adicionalmente educación media.

Las directrices de política para estos establecimientos son dictadas por la Unidad de Educación Parvularia de la División de Educación General del Ministerio de Educación y su fiscalización está dentro de ámbito de responsabilidades de la recién creada Superintendencia de Educación.

El Ministerio de Educación financia esta oferta a través de la subvención escolar regular y la subvención escolar preferencial, sobre la base de la asistencia mensual, al igual que para el resto de los niveles educativos.

Como ya se ha indicado, gran parte de la población infantil chilena ya ha iniciado su educación formal a los cinco años de edad (segundo nivel de transición o Kinder). Por tanto, la mayoría de los niños y niñas al ingresar al primer año básico, ya tiene una experiencia educativa previa, la cual está asociada principalmente a esta modalidad de atención, ya sea a través de establecimientos municipales o particulares subvencionados¹⁵.

La institucionalidad de la educación parvularia en establecimientos escolares es semejante a la que rige para el resto de los niveles de la educación escolar, en materias de provisión, financiamiento y fiscalización. Las mayores salvedades tienen relación con que el nivel de educación de párvulos no exige Jornada Escolar Completa y por consiguiente, los valores del financiamiento por estudiante se encuentran en el marco de media jornada de clases por día. Por otra parte, la Superintendencia

¹⁵ Como se verá más adelante en el Cuadro N°4 de la sección siguiente, la matrícula en el nivel transición y bajo esta modalidad supera el 50% del total de matrícula en educación parvularia del país.

de Educación reporta que se está trabajando en un oficio que instruye ciertas pautas y estándares de fiscalización para mejorar la supervisión en el futuro cercano.

4.2. Definición de Tipologías de Establecimientos

El presente estudio consideró la definición de establecimientos tipo o “establecimientos modelo”, que en términos concretos permiten aplicar los supuestos necesarios para aproximarse a su estructura de costos de la forma más precisa posible.

El criterio general aplicado para definir estos establecimientos fue la búsqueda de aquellas modalidades más representativas en términos de la cantidad de matrícula que concentran, considerando combinaciones de las siguientes variables:

- i) La institucionalidad de la cual dependen (JUNJI, INTEGRA o directamente del MINEDUC),
- ii) El nivel provisto (sala cuna, niveles medios, transición) y
- iii) El tipo de administración del establecimiento (propia o delegada en terceros).

Cabe señalar que, dado el objeto y la metodología del presente estudio, existen diversos factores que escapan a su alcance, los cuales pueden ser muy relevantes a la hora de estimar los costos reales de la provisión de servicios de educación parvularia en un lugar específico. Entre los importantes factores no considerados aquí están sin duda el nivel de vulnerabilidad de los estudiantes, las diferencias de costos por región, zonas extremas y nivel de ruralidad.

El Cuadro N°3 muestra la distribución de matrícula por nivel, institución y tipo de administración, lo que constituye la base para la definición de los establecimientos tipo, identificados y descritos a continuación. Se destacan en negrita las modalidades con mayor participación en cada caso. En el Cuadro N°4 se presenta la misma información en tanto porcentaje del total de estudiantes en el sistema parvulario en el nivel respectivo. Cabe señalar que en atención a los criterios utilizados, se han excluido del análisis todas las modalidades de jardines especiales o alternativos¹⁶, tanto en el caso de JUNJI como de INTEGRA.

¹⁶ Estos son, entre otros, jardines sobre ruedas, jardines radiales o a distancia y también establecimientos de educación especial o diferencial. Como un primer ejercicio de costeo, el foco de este estudio son los jardines clásicos urbanos, aquellos que tienen mayor nivel de cobertura y, posiblemente, también mayor nivel de estandarización.

Cuadro N°3: Distribución de matrícula de niños en educación parvularia pública, por nivel, institución y tipo de administración, año 2011¹⁷

Nivel	JUNJI		INTEGRA		Subvención vía MINEDUC		Total
	Tipo de Administración		Tipo de Administración		Administración Delegada		
	Directa	Delegada	Directa	Delegada	Municipal	Particular Subvencionado	
Sala Cuna Menor	5.828	12.384	3.602	271	0	0	22.085
Sala Cuna Mayor	12.846	27.297	11.427	860	28	119	52.577
Medio Menor	15.613	25.473	17.744	1.133	16	747	60.726
Medio Mayor	19.863	32.407	21.917	1.399	29	1.650	77.265
Transición Menor	5.968	10.610	8.674	653	39.818	86.490	152.213
Transición Mayor	1.074	1.908	1.861	140	66.772	113.521	185.276
TOTAL	61.190	110.081	65.225	4.456	106.664	202.526	550.142

Fuente: Elaboración propia en base a i) Base de Datos "Registro Educación Parvularia 2011", MINEDUC, y ii) Cifras de la Educación Parvularia en Chile, Centro de Estudios MINEDUC

Cuadro N°4: Porcentajes de matrícula en educación parvularia pública, por nivel, institución y tipo de administración, año 2011.

Nivel	JUNJI		INTEGRA		Subvención vía MINEDUC		Total
	Tipo de Administración		Tipo de Administración		Administración Delegada		
	Directa	Delegada	Directa	Delegada	Municipal	Particular Subvencionado	
Sala Cuna Menor	26%	56%	16%	1%	0%	0%	100%
Sala Cuna Mayor	24%	52%	22%	2%	0%	0%	100%
Medio Menor	26%	42%	29%	2%	0%	1%	100%
Medio Mayor	26%	42%	28%	2%	0%	2%	100%
Transición Menor	4%	7%	6%	0%	26%	57%	100%
Transición Mayor	1%	1%	1%	0%	36%	61%	100%
TOTAL	11%	20%	12%	1%	19%	37%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a i) Base de Datos "Registro Educación Parvularia 2011", MINEDUC, y ii) Cifras de la Educación Parvularia en Chile, Centro de Estudios MINEDUC.

¹⁷ Excluye establecimientos particulares pagados y establecimientos con programas para niños con necesidades especiales (escuelas especiales de lenguaje, entre otros).

En atención a los antecedentes presentados anteriormente, así como a las conclusiones de las reuniones de coordinación sostenidas con la contraparte, se establecieron para el presente estudio los cinco tipos de establecimientos que se presentan en el Cuadro N°5.

Cuadro N°5: Resumen de Tipología de Establecimientos Estudiados

	Institución de Dependencia	Tipo de Administración	Niveles Considerados ¹⁸
Tipo 1	JUNJI	Directa	Sala Cuna y Niveles Medios
Tipo 2	JUNJI	Delegada (VTF)	Sala Cuna y Niveles Medios
Tipo 3	INTEGRA	Directa	Sala Cuna y Niveles Medios
Tipo 4	Subvención vía MINEDUC	Municipal	Transición
Tipo 5	Subvención vía MINEDUC	Particular Subvencionado	Transición

Fuente: Elaboración Propia

- **Justificación Establecimientos Tipo 1 y Tipo 2 (JUNJI)**

Los establecimientos Tipo 1 y Tipo 2 dependen de la misma institución (JUNJI), proveen los mismos niveles (sala cuna y niveles medios), pero se diferencian en el tipo de administración (propia o directa para el Tipo 1, delegada O VTF para el Tipo 2). Las dos modalidades de administración operan bajo distintos marcos de regulación de recursos humanos, por lo que interesa estudiar cómo estas diferencias se pueden ver reflejadas en los costos de operación.

Las cifras del Cuadro N°4 muestran que un 82% de los niños que asisten a sala cuna menor y un 76% de quienes lo hacen a sala cuna mayor, acuden a establecimientos JUNJI. En tanto, en el nivel medio menor y medio mayor es un 68%. En estos 4 niveles, JUNJI es el claro proveedor principal. Por otra parte, el análisis institucional nos muestra que la gran mayoría de los establecimientos JUNJI proveen varios niveles de educación parvularia simultáneamente, esto es, sala cuna y niveles medios, niveles medios y transición, o bien los 3 niveles juntos, pero la matrícula de los niveles de transición representa sólo un 5% del total JUNJI a nivel nacional.

- **Justificación Establecimientos Tipo 3 (INTEGRA)**

En la misma línea de la justificación anterior, se identifica que INTEGRA es también un proveedor de participación significativa en la línea de centros de administración propia. En efecto, se registra que un 16% de los niños que asisten a sala cuna menor y un 22% a sala cuna

¹⁸ Se considerará por separado, donde sea posible, aquellos costos imputables a sala cuna, por un lado, y niveles medios, por otro. Esto es particularmente relevante para el caso de personal, pues poseen exigencias y coeficientes técnicos muy diferentes lo que hace a su vez que los costos sean también diferentes.

mayor, lo hacen a establecimientos INTEGRRA. En el nivel medio menor es un 29% y en medio mayor 28%. Sin embargo, a diferencia de JUNJI, la participación de los establecimientos cuya administración ha sido delegada sólo llega al 6% del total de los niños de jardines INTEGRRA, por lo que dicha modalidad no será incluida en este estudio.

- **Justificación Establecimientos Tipo 4 y Tipo 5 (Subvención vía MINEDUC)**

Siguiendo los criterios definidos, se aprecia que la mayor participación en los niveles de Transición 1 (prekinder) y Transición 2 (kinder) la tienen los establecimientos financiados directamente por el MINEDUC a través de la subvención escolar. Se considerarán como modelos los establecimientos municipales (Tipo 4) y Particulares Subvencionados (Tipo 5), que corresponden a colegios que proveen niveles transición junto con los niveles de educación básica en el mismo establecimiento. Se consideran tipos distintos porque existen al menos dos factores relevantes que permiten anticipar diferencias en sus costos:

- a. La gestión central del sostenedor en los casos de los establecimientos municipales, debe responder a varias escuelas de manera simultánea. En el caso de la educación particular subvencionada, en cambio, el caso más frecuente es entre uno y dos colegios por sostenedor.
- b. En materia de recursos humanos ambos sistemas comparten criterios del estatuto docente, sin embargo este marco legal rige por completo para el sector municipal mientras que el sector particular subvencionado contrata a su personal bajo el marco de la normativa laboral regular (Código del Trabajo).

A nivel global del estudio, si bien existen las limitaciones de alcance anteriormente señaladas, en su conjunto los 5 tipos de establecimientos seleccionados representan un 93,2% de la matrícula de educación parvularia a nivel nacional, al menos en las variables consideradas para realizar la segmentación.

4.3. Matrices de Costo

Para cada uno de los 5 tipos de establecimientos se desarrolló una Matriz de Costos que consiste en un documento Excel que opera como una herramienta para modular los costos de cada una de las opciones de provisión analizadas.

Las 5 matrices contienen especificaciones transversales que plantean supuestos comunes para poder tener costos comparables y elementos específicos a la normativa de operación de cada uno de los casos. Las matrices se han agrupado según la institución asociada, tanto para su presentación en esta sección como para los archivos adjuntos. De esta forma, los grupos son, en

primer lugar, Tipo 1 y Tipo 2 (JUNJI); en segundo lugar, el Tipo 3 (INTEGRA); y finalmente, Tipo 4 y Tipo 5 (vía subvenciones MINEDUC).

4.3.1. Especificaciones Transversales

Los siguientes son criterios aplicados transversalmente a los 5 tipos de establecimientos analizados en el presente estudio.

A. Número de Niños por Grupo y Curso para Cálculo de Costo

La unidad base usada para calcular el costo de los servicios de educación parvularia fue un curso o un o un grupo de niños. Así, los resultados del estudio serán finalmente un determinado costo por curso o costo por grupo. Como supuesto principal en este aspecto, se considera que cada grupo y curso posee el máximo de niños permitidos para el nivel respectivo, según se reporta en el Cuadro N°6.

Conceptualmente, resulta importante también aclarar la diferencia entre grupo y curso. Para los establecimientos tipo 1, 2 y 3, (relativos a los niveles sala cuna y medios), se utilizó el concepto de “grupo” como unidad básica de costo, en circunstancias que para los establecimientos tipo 4 y 5 (relativos al nivel transición) se usó el concepto de “curso”. Esta decisión pretende reflejar de mejor forma la realidad que se vive en las aulas y, por lo tanto, también sus costos. La diferencia entre ambos conceptos está en la disposición física de ellos: en los niveles de transición existe sólo un curso por sala, sin embargo en los niveles inferiores puede haber más de un grupo por sala.

Además, el número de niños por grupo y curso variará en función del coeficiente técnico del nivel respectivo. En términos reales, la cantidad final de niños y niñas que se encuentra en un grupo o curso dependerá de la demanda que tenga el establecimiento, en el marco de los máximos técnicos permitidos. En establecimientos de alta demanda, se registra que la matrícula se acerca a los máximos permitidos por los distintos sistemas regulatorios. Si bien en promedio los grupos y cursos presentan una matrícula inferior a los máximos permitidos y esto repercute directamente en los costos unitarios y en los balances, este estudio no contempla consideraciones al respecto pues se enfoca estrictamente en el costo de la oferta educativa y no en su demanda ni su brecha oferta-demanda.

Cuadro N°6: Unidad Base y Número de Niños Supuesto por Nivel y Tipo de Establecimiento

Tipo de Establecimiento	Nivel		Unidad Base	N° máximo de niños por unidad*	Combinación de equipo docente para grupo/curso respectivo*
Establecimientos Tipo 1, 2 y 3	Sala Menor	Cuna	Grupo	21	1 educadora y 3 técnicos**
Establecimientos Tipo 1, 2 y 3	Sala Mayor	Cuna	Grupo	21	1 educadora y 3 técnicos**
Establecimientos Tipo 1, 2 y 3	Nivel Menor	Medio	Grupo	32	1 educadora y 2 técnicos
Establecimientos Tipo 1, 2 y 3	Nivel Mayor	Medio	Grupo	32	1 educadora y 1 técnico
Establecimientos Tipo 3	Transición 1		Curso	35	1 educadora y 1 técnico
Establecimientos Tipo 3	Transición 2		Curso	45	1 educadora y 1 técnico
Establecimientos Tipo 4	Transición 1		Curso	35	1 educadora y 1 técnico
Establecimientos Tipo 4	Transición 2		Curso	45	1 educadora y 1 técnico

* Cálculos efectuados en base a coeficientes técnicos vigentes (Decreto 315/2010 y Decreto 115/2012)
 ** Dado que el coeficiente técnico es común para ambos niveles de sala cuna, y que se acepta según éste a una educadora por hasta 42 niños, en este caso se asume que la educadora es común para ambos niveles.

Fuente: Elaboración Propia

B. Recursos Humanos: Coeficientes Técnicos: Decreto 315/2010 y modificaciones según Decreto 115/2012

Los coeficientes técnicos de docentes y personal técnico por número de niños están fijados por el Decreto 315/2010 y su modificación según Decreto 115/2012. Cabe señalar al respecto que si bien las normas internas de JUNJI fijadas en 2011 poseen estándares en general superiores a la norma actual, para efectos del estudio se utilizó transversalmente la información del Decreto 315 actualizado, tanto para JUNJI, INTEGRA como para los establecimientos municipales y particulares subvencionados financiados vía MINEDUC. Esto bajo el entendido que su fecha de publicación es más reciente que el Manual de JUNJI donde se fijan dichos estándares.

De esta forma, en el Cuadro N°7 se presentan los coeficientes técnicos del número de educadoras de párvulos y de técnicos en educación parvularia requeridos para cada grupo de niños, con sus valores utilizados para este estudio en todos los tipos de establecimientos modelados.

Cuadro N°7: Coeficientes Técnicos Vigentes Educación Parvularia

Nivel	Educadora	Técnico	Niños por sala
Sala Cuna	1 Educadora cada 42 niños	1 Técnico cada 7 niños	2 grupos al menos
Medio Menor	1 Educadora cada 42 niños	1 Técnico cada 25 niños	Grupo máximo de 32 niños
Medio Mayor	1 Educadora cada 42 niños	1 Técnico cada 32 niños	Grupo máximo de 32 niños
Transición 1*	1 Educadora cada 42 niños	1 Técnico cada 35 niños**	Grupo máximo de 35 niños
Transición 2***	1 Educadora cada 42 niños	1 Técnico cada 45 niños****	Grupo máximo de 45 niños

* Para aquellos establecimientos constituidos por un solo grupo de párvulos se exige una educadora y un técnico cada 35 niños.
** Si el grupo es de hasta 10 niños, se exige sólo una educadora de párvulo.
*** Para aquellos establecimientos que estén constituidos por un solo grupo de párvulos se exige una educadora y un técnico cada 45 niños.
**** Si el grupo es de hasta 15 niños, se exige sólo una educadora.

Fuente: MINEDUC, 2012

C. Tipo de Jornada

De acuerdo a la información disponible, las distintas modalidades de provisión de educación parvularia presentan alta heterogeneidad¹⁹ en la duración de la jornada, tanto entre diferentes instituciones dependientes como al interior de los programas de una misma institución. Con el propósito de acercarse a una estimación de costos que sea representativa del tipo de establecimiento y que pueda ser comparable entre instituciones para un mismo nivel, se definieron criterios para determinar los parámetros en cada caso.

Para definir el tipo de jornada que será costeadada en cada caso, se definió la siguiente metodología:

- En primer lugar, se establece el régimen normativo que impera a la institución respectiva. Por ejemplo, en el caso de los jardines VTF de JUNJI (correspondientes al Tipo N°2), se encuentran obligados por norma a ofrecer jornada extendida.
- Luego, se fija dicho régimen de jornada como el estándar básico a costear para el tipo de establecimiento respectivo.
 - En caso que no exista una obligatoriedad normativa, se procedió a elegir para cada establecimiento tipo el régimen de jornada más frecuente en dicha categoría, según proporción de niños matriculados en dicho régimen. Por ejemplo, en el caso

¹⁹ Como se indica por ejemplo en la web central de JUNJI “Los horarios planteados constituyen un referente, ya que en su aplicación deben primar las necesidades de las familias”.

de INTEGRA administración propia, se tienen establecimientos que ofrecen jornada extendida hasta las 20 hrs, y otros que lo hacen sólo hasta la llamada jornada completa, concluyendo a las 16:30 hrs. Para el nivel Sala Cuna, el 67% de los niños están matriculados en jornada completa. Lo mismo ocurre para niveles medios, donde un 75% de los niños asiste a jornada completa. Por lo tanto, la jornada completa (8:30 – 16:30 hrs) se considera el caso base del establecimiento Tipo N°3.

- Finalmente, para hacer comparable los resultados, se dividen los costos por grupo o curso por el total de niños considerados y por el total de horas de funcionamiento del tipo de establecimiento respectivo, según lo presentado en el Cuadro N°8. Se obtiene así, un costo hora-niño que internaliza de la mejor forma posible las diferentes extensiones de la jornada.

Cuadro N°8: Jornada Base según Establecimiento Tipo

Tipo de Establecimiento	Jornada Base (por norma o más frecuente)	Duración de la Jornada (horas)
Tipo 1. JUNJI Adm. Directa	Completa: 8:30 a 16:30 hrs	8
Tipo 2. JUNJI Adm. Delegada (VTF)	Extendida: 8:30 a 19:00 hrs	10,5
Tipo 3. INTEGRA Adm. Directa	Completa: 8:30 a 16:30 hrs	8
Tipo 4. Municipal	Media: 8:30 a 13:00 ó 14:00 a 18:30 hrs	4,5
Tipo 5. Particular Subvencionada	Media: 8:30 a 13:00 ó 14:00 a 18:30 hrs	4,5

Fuente: Elaboración Propia

Resulta relevante señalar, por último, que el presente estudio supone un cumplimiento de estándares homogéneo durante todo el día. Es decir, los coeficientes técnicos de docentes por niño se cumplen durante todo el período que el niño está en el establecimiento. Es probable que en la práctica esta situación diste en alguna medida de lo real, arista que podría ser abordada en estudios posteriores.

D. Imputación de Gastos Indirectos de Gestión de los Centros

La operación de un centro de educación parvularia requiere de una administración que gestione las áreas de recursos humanos, finanzas, logística, infraestructura, legal, adquisiciones y control de calidad, entre otras. La responsabilidad por estas tareas de gestión pueden estar en el mismo establecimiento, como es el caso de colegios subvencionados con administración delegada, pueden corresponderle a un sostenedor para uno o más establecimientos, o pueden ser también estructuras provinciales o regionales, como lo son en el caso de JUNJI e INTEGRA.

Una complejidad adicional la presentan los establecimientos que operan bajo el esquema VTF de JUNJI, ya que en estos casos existe una gestión directa por parte del municipio o la institución responsable y existen tareas de coordinación por parte de JUNJI.

Esto implica, además, que en el caso de los municipios estas organizaciones pueden tener dos esquemas distintos de costos para gestionar la educación parvularia en su comuna: como sostenedores de la oferta de educación en las escuelas municipales y como responsables de la operación de jardines en modalidad VTF.

En el desarrollo del estudio se intentó tener una asignación de costos indirectos de gestión por tipo de oferta, sin embargo, hacer esto en la práctica presentó una serie de complejidades. En primer lugar, no hay parámetros claros para identificar la separación entre la administración de un establecimiento del resto de la institución de la cual depende. En segundo término, aun cuando se pueda aproximar la estructura de gestión requerida para cada centro, no se dispone de información para costear adecuadamente la estructura y servicios necesarios para cada tipo de oferta.

En este contexto, se acordó no considerar estos gastos dentro de los costos directos de operación de los centros. Sin embargo, por tratarse de acciones clave para la provisión del sistema que deben contar con los recursos apropiados, se realiza posteriormente un ejercicio de imputación a partir de la mejor información disponible, con el fin de presentar un orden de magnitud de los recursos requeridos.

En este caso la fuente fue el *Informe de Indicadores de Gestión de Costos* de INTEGRA (2012), en el cual se detallan los gastos distribuidos a nivel de establecimiento, de dirección regional y de nivel central. La metodología implementada se detalla en el Cuadro N°9, y consiste en tomar una región representativa de la tipología de establecimientos del estudio (en este caso, Región Metropolitana Sur-Oriente), y calcular el costo equivalente por niño del gasto en la administración regional de INTEGRA. El valor resultante, \$6.850.- mensuales por niño, se imputa de forma proporcional al número de niños supuesto dentro de una sala o grupo. Este monto, calculado originalmente para INTEGRA, se utilizó también para los otros tipos de establecimiento estudiados, salvo para el caso de los Tipo 4 y Tipo 5, municipales y particulares subvencionados con financiamiento vía MINEDUC, pues en dicho caso ya se considera un costo de pago al sostenedor, análogo a dicho monto. Lo anterior se debe a que en el caso de JUNJI, no se contó con información comparable ni de calidad. Por lo tanto, más que permitir una comparación de costos de infraestructura entre tipos de establecimientos, este ejercicio permite tener una noción de la magnitud relativa del costo indirecto de administración de los establecimientos.

Cuadro N°9: Proporción de Recursos Regionales Invertidos en Administración Regional. Región Metropolitana Sur-Oriente, INTEGRA 2012.

Ítem	Gasto (CLP)
Gasto en Administración Regional RM Sur Oriente	\$805.556.000.-
Gasto Total RM Sur-Oriente	\$10.442.668.000.-
Proporción de Gasto Total Regional invertido en Administración Regional	7,7%
Matrícula Total RM Sur Oriente	9.799 niños
Costo mensual por niño	\$6.850.-

Fuente: Indicadores de Gestión de Costos, INTEGRA, 2012.

Lo anterior es, por cierto, una metodología perfectible que entrega una primera aproximación al desafío de la comparación entre diferentes formas de administración.

E. Infraestructura: Costo de Capital y Estimación de Costo de Construcción

Para todo centro educativo la infraestructura es un elemento básico para poder proveer el servicio requerido. Sin embargo, los costos asociados a esta inversión no son evidentes dada la diversidad de casos que se presentan al analizar los tipos de establecimientos seleccionados.

Para los casos de JUNJI e INTEGRA, según lo que se pudo recabar en las entrevistas contempladas dentro del presente estudio, algunos de los establecimientos operados directamente han sido financiados con recursos del presupuesto anual de la institución, el que en algunos años destina montos especiales para estos fines. También hay infraestructura financiada con recursos públicos regionales, como ocurre con establecimientos financiados vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Otros establecimientos están construidos en terrenos privados y entregados bajo una modalidad de comodatos finitos, pero en general por largos períodos de tiempo. Los jardines operados por terceros, en cambio, pueden funcionar en dependencias municipales ya existentes, en dependencias que las instituciones operadoras cargan a sus propios presupuestos o bien bajo el mismo sistema de comodatos.

Los niveles de educación parvularia asociados a colegios subvencionados (transición) siguen la lógica del sistema escolar. En el caso de colegios municipales puede tratarse de infraestructura nacional traspasada a los municipios en la época de la municipalización, o de nueva infraestructura financiada principalmente por el FNDR, por el MINEDUC en la época de la expansión de la jornada escolar completa o por requerimientos específicos de aumento de oferta municipal. En el caso de los colegios particulares subvencionados, se trata principalmente de inversión privada que se financia con los flujos de la subvención o con otras fuentes de aportes privados, principalmente financiamiento compartido y donaciones, en el caso de instituciones sin fines de lucro.

Para todos los casos debiera ser relevante registrar la tasa de costo de capital de la inversión ya sea por requerimientos de financiamiento (como el caso particular subvencionado) o por mantener criterios de eficiencia en la evaluación de proyectos públicos, para el resto de los casos.

Sin embargo, en la práctica, la contabilidad de las instituciones públicas no asocia los flujos operacionales a la inversión, por consiguiente el costo de capital no necesariamente es un costo directo para la provisión de los servicios de JUNJI, INTEGRA y los municipios. A lo más, podría ser una señal de costo alternativo de futuras inversiones.

Por consiguiente, se acordó no agregar el costo de capital como parte de los gastos directos de provisión del servicio en las matrices de parámetros.

En una estimación adicional, se adoptó como criterio común considerar un costo de oportunidad de 10% anual de la inversión original, lo que se mensualiza para ser imputado de forma adecuada²⁰, de manera proporcional al número de metros cuadrados construido y a su respectivo precio de referencia, asuntos que se ven en detalle en las especificaciones para cada establecimiento.

Cabe mencionar que los costos de mantención de la infraestructura si se ha considerado en las matrices de costos directos, en tanto se consideran un gasto necesario para la operación bajo la normativa correspondiente a cada tipo de provisión.

Ahora bien, otra arista del factor infraestructura es el costo por metro cuadrado. Para estos fines se usó la metodología siguiente.

El valor de la infraestructura puede variar significativamente según la calidad de la construcción y las dificultades constructivas que pueda presentar el edificio. El Cuadro N°10 siguiente presenta los valores promedio de construcción de un conjunto de establecimientos construidos en los últimos 3 años, de acuerdo a un estudio del MINEDUC (2011). El costo por m² de construir una escuela ha variado entre 21 UF y 33 UF, siendo precisamente ese monto máximo el correspondiente a los jardines infantiles, sin embargo es una observación hecha sólo sobre 2 casos particulares construidos durante 2011.

²⁰ Se sigue el mismo criterio usado para el estudio de costos escolares. Se considera bien propio por simplicidad, y porque la mayoría de los establecimientos parecen estar bajo dicha figura o cedidos en comodatos gratuitos. El 10% es un monto estándar de costo de oportunidad del dinero, superior al 6% que se utiliza como tasa social de descuento en el año 2012 (MIDEPLAN, 2011), pues la propiedad de la infraestructura es, en general, privada.

Cuadro N°10. Valores de infraestructura por m2 según informe MINEDUC

Tipo De Establecimientos Educativos	2009		2010		2011	
	Cant.	Promedio Valor M2 Equiv. Uf.	Cant	Promedio Valor M2 Equiv. Uf.	Cant	Promedio Valor M2 Equiv. Uf.
Escuela	14	21.00	8	32.73	4	23.40
Internado	2	23.37				
Jardín	6	27.41	4	26.78	2	33.10
Liceo	7	23.02	3	30.61	4	28.18
Otro			1	33.14		
Sala Cuna	4	32.04	3	49.23	2	30.23
Total General	33	24.07	19	33.77	12	27.75

Fuente: Reporte Unidad de Estudios, 2011, MINEDUC.

Sin embargo, para el desafío del presente estudio se requiere mayor desglose y detalle de los costos de infraestructura, ya que estos están definidos por la función específica que cumple cada espacio en el proceso educativo. El costo por m2 para las construcciones cerradas se obtuvo del estudio ejecutado para MINEDUC (2011)²¹, mientras que los otros valores referenciales se obtuvieron vía consulta a expertos. Se utilizaron entonces los valores unitarios de infraestructura detallados en el Cuadro N°11, en base a la cota inferior de la información obtenida a través de las diferentes consultas. Es importante destacar que, además de tratarse de valores mínimos, resulta muy probable que existan variados factores contingentes que hagan que estos precios sean aún superiores y que este estudio no contempla, como puede ser el actual *boom* del sector construcción, o los elementos de adaptabilidad climáticos cuando se trate de construcción en zonas extremas.

Cuadro N°11. Valores mínimos de infraestructura por m2 según consultas a sostenedores y constructores

Ítem	Valor m2 (UF)
Construcción de espacios cerrados	23
Construcción de espacios cubiertos	10
Construcción de espacios abiertos	4
Terreno	3
Servicios asociados	4% costo proyecto

Fuente: Elaboración propia en base a consultas a expertos y MINEDUC (2011).

²¹ "Estimación del costo de los servicios de educación en Chile por el método de Canasta Mínima", estudio ejecutado por Grupo Educativo para MINEDUC, 2011.

F. Infraestructura: Estándares de Planta Física según Decreto 548/1998 y sus modificaciones

Las normas vigentes en cuanto a infraestructura y planta física de la educación parvularia están contenidas en el Decreto 548/1998 y sus modificaciones, la última de las cuales se generó en el año 2011. El artículo 5° de este cuerpo normativo señala que la infraestructura mínima con que deben contar los establecimientos según nivel, son los siguientes:

“Sala Cuna

1. Área Administrativa

- *Oficina*
- *Sala de amamantamiento y control de salud*
- *Sala multiuso*

2. Área Docente

- *Sala(s) de actividades*
- *Sala de mudas y hábitos higiénicos*
- *Patio*

3. Área de Servicios

- *Cocinas, de conformidad a los decretos del Ministerio de Salud, a que se refiere el artículo segundo de este Reglamento.*
- *Despensa.*
- *Servicios Higiénicos, de conformidad a los decretos del Ministerio de Salud, a que se refiere el artículo segundo de este Reglamento, para uso de*
 - *Personal docente y administrativo*
 - *Personal de servicio*
 - *Manipulador(es)*
- *Bodega, closet o gabinete para material didáctico.*
- *Bodega, closet o gabinete para artículos de aseo.*

Jardín Infantil

1. Área Administrativa

- *Oficina*
- *Sala multiuso y primeros auxilios*

2. Área Docente

- *Salas de actividades*
- *Sala de hábitos higiénicos*

- *Patio*

3. *Área de Servicios*

- *Cocina, de conformidad a los decretos del Ministerio de Salud, a que se refiere el artículo segundo de este Reglamento.*
- *Despensa, cuando se proporcione alimentación.*
- *Servicios Higiénicos, de conformidad a los decretos del Ministerio de Salud, a que se refiere el artículo segundo de este Reglamento, para uso de*
 - *Personal docente y administrativo*
 - *Personal de servicio*
 - *Manipulador(es)*
- *Bodega, closet o gabinete para material didáctico.*
- *Bodega, closet o gabinete para artículos de aseo.*

Cuando el local atienda a sala cuna y jardín infantil, podrá tener en común el área de servicios y los siguientes recintos del área administrativa: oficina y sala multiuso.”

Por lo tanto, el presente estudio asume como base de la infraestructura el cumplimiento de este decreto, lo cual es complementado por normativas internas de las instituciones en caso que ésta sea más específica o exigente que este decreto. En caso que así sea, se detallan las exigencias en la sección siguiente.

G. Parametrización de la Planilla por Número de Grupos/Cursos

Cada una de las matrices anexas comienza con una hoja de portada y otra donde se hace una breve introducción o presentación de ella. Luego, en la tercera hoja del archivo llamada “Tipo_Establecimiento” se especifican las características de cada establecimiento, en cuanto al número de grupos o cursos y de estudiantes por cada uno de ellos. Es esta hoja entonces, aquella que concentra la principal variable parametrizada del estudio –el número de grupos/cursos–, la que puede ser modificada según la estimación que se quiera realizar²². Por defecto, los cálculos están hechos en base al supuesto de un grupo o curso por nivel para todos los establecimientos tipo 1, 2 y 3 (sala cuna y niveles medios), mientras que para los tipos 4 y 5 (transición) se supone 1 curso para el nivel Transición 1, y 2 cursos para el nivel Transición 2.

²² Cabe señalar que, al ser el resultado final de los costos presentado como “costo mensual por grupo”, podría pensarse que al variar el número de grupos en el *input* de la matriz, el costo final por grupo no variará. Sin embargo, esto no es así en la práctica, pues existen ciertas economías de escala asociadas al número de grupos, como por ejemplo el salario de la dirección del establecimiento, el cual es prorrateado según el número total de grupos/cursos.

4.3.2. Especificaciones por Establecimiento Tipo

En la presente sección se detalla el cómo se generaron las 3 matrices de costo que cubren los 5 tipos de provisiones de educación parvularia seleccionados para este estudio. Los 5 establecimientos tipo, como ya se indicó, se agrupan en 3 matrices (planillas Excel) según la institución de la cual dependen, a saber, JUNJI, INTEGRA, o bien, directamente del MINEDUC.

Este es, por lo tanto, un acápite extenso y complejo, el cual se ha organizado de la siguiente forma para facilitar su lectura y comprensión. En primer lugar, se presenta en el Cuadro N°12, un resumen de los principales componentes de las matrices, y la síntesis de la forma bajo la cual dicho componente fue estructurado y costado para cada una de las instituciones de las cuales los establecimientos dependen. Por ejemplo, para el caso del Personal de Administración para los establecimientos de JUNJI (Tipo 1 y Tipo 2), se indica que la estructura de dicho componente consta básicamente de los salarios asignados a la dirección del establecimiento y al personal de aseo o auxiliar (no pedagógico). Se indica además, que los costos (montos específicos) que considera la matriz para aquellos sub-ítems fueron obtenidos principalmente de JUNJI (2012), fuente que como se puede comprobar al consultar la bibliografía del presente estudio, corresponde al estudio “Situación Salarial Entre el Personal de Jardines Infantiles Operados por Transferencia de Fondos y el Personal de los Jardines Infantiles JUNJI” desarrollado por JUNJI en 2012 y facilitado a Grupo Educativo durante la ejecución de la presente consultoría.

A continuación de la tabla resumen, entonces, se abordan los detalles y especificaciones de cada componente. Se entregan primero algunos criterios para identificar las principales diferencias y justificaciones de las metodologías para cada caso, para luego, finalmente, detallar en las secciones 4.3.2.1, 4.3.2.2 y 4.3.2.3 el cálculo de cada uno de los componentes de las planillas de los establecimientos Tipo 1 y Tipo 2 (JUNJI), Tipo 3 (INTEGRA) y Tipo 4 y 5 (MINEDUC), respectivamente.

Cuadro N°12: Resumen Principales Componentes Matrices de Parámetros y Detalle de Estructuración y Costeo por Institución de Dependencia

Ítems Principales	Información JUNJI Tipos 1 y 2	Información INTEGRA Tipo 3	Información MINEDUC Tipos 4 y 5
Cuerpo Docente	Estructura y número de docentes en función de Decreto 315 y modificaciones. Estimación de costos según fuentes diversas*	Estructura y número de docentes en función de Decreto 315 y modificaciones. Estimación de costos según fuentes diversas*	Estructura y número de docentes en función de Decreto 315 y modificaciones. Estimación de costos según fuentes diversas*
Personal Administrativo	Estructura considera salario dirección y personal de aseo o auxiliar. Estimación de costos según JUNJI (2012)	Estructura considera salario dirección y personal de aseo o auxiliar. Estimación de costos según entrevistas y fuentes diversas*	Estructura considera salario coordinación ciclo preescolar y equipo administrativo, prorrateado por cursos. Estimación de costos en base a estudio GE para MINEDUC (2011)
Mobiliario	Estructura en función de JUNJI (2011) – ‘Manual VTF’. Estimación de costos según información propia JUNJI*.	Estructura en función de la sección “Equipamiento” de los reportes INTEGRA. Estimación de costos en función de reporte agregado INTEGRA 2012 “Indicadores de Gestión de Costos”.**	Estructura en función de versión original del Decreto 548. Estimación de costos en función de cotizaciones vía internet*.
Material Didáctico	Estructura en función de JUNJI (2011) – ‘Manual VTF’. Estimación de costos según información propia JUNJI*.	Estructura en función de la sección “Material Educativo” de los reportes INTEGRA. Estimación de costos en función de reporte agregado INTEGRA 2012 “Indicadores de Gestión de Costos”.**	Estructura en función de Resolución 1841. Estimación de costos en función de cotizaciones vía internet*.
Servicios Externos	Estructura en función de estudio GE para MINEDUC Costos Educación Escolar. Estimación de costos según estudio CONACEP.	Estructura en función de las secciones “Convenios” y “Capacitación y Seminarios” Estimación de costos en función de reporte agregado INTEGRA 2012 “Indicadores de Gestión de Costos”.**	Estructura en función de estudio GE 2011 para MINEDUC y CONACEP (2012). Estimación de costos en función de cotizaciones vía internet y estudio CONACEP.

Continuación Cuadro N°12: Resumen Principales Componentes Matrices de Parámetros y Detalle de Estructuración y Costeo por Institución de Dependencia

Gastos Generales	Estructura se construye considerando todos los servicios básicos requeridos. Estimación de costos se hace en base a información JUNJI*.	Estructura en función de las secciones “Mantenimiento y Reparación”, “Gastos de Operaciones y Administración” e “Informática” Estimación de costos en función de reporte agregado INTEGRA 2012 “Indicadores de Gestión de Costos”.**	Estructura en función de estudio GE 2011 para MINEDUC y CONACEP (2012). Estimación de costos en función de cotizaciones vía internet y estudio CONACEP.
Ítems Suplementarios			
Inversión Infraestructura	Estructura en función de Decreto 548, complementado por Manual de Transferencia VTF que, en general, es más exigente. Estimación de Costos en función de metodología indicada en 4.3.1.	Estructura en función de Decreto 548. Estimación de Costos en función de metodología indicada en 4.3.1. Estimación de Costos en función de metodología indicada en 4.3.1.	Estructura en función de Decreto 548. Estimación de Costos en función de metodología indicada en 4.3.1. Estimación de Costos en función de metodología indicada en 4.3.1.
Costos Indirectos Administración	Estructura en función de Estudio de Costos INTEGRA (2012). Estimación de costos en función de metodología indicada en 4.3.1.	Estructura en función de Estudio de Costos INTEGRA (2012). Estimación de costos en función de metodología indicada en 4.3.1.	Estructura en función de Estudio de Costos INTEGRA (2012). Estimación de costos en función de metodología indicada en 4.3.1.No se aplicó a instituciones particulares subvencionadas, pues ya se considera asignación para el sostenedor.
* Ver detalle en sección siguiente.			
** En estos casos de INTEGRA, se utilizó la información agregada provista por ellos, sin lograr acceso a documentos con mayor apertura dentro de los plazos de la presente consultoría.			

Fuente: Elaboración propia.

Estimación de Costos Salariales

El salario del personal docente y administrativo de los establecimientos constituye el ítem presupuestario más importante por lo que interesa precisar sus detalles. Sin embargo, como ya se ha indicado, la heterogeneidad institucional es relevante y con ella las diferentes normas que

afectan al personal de cada modalidad y sus salarios. Sin tratarse de un listado exhaustivo de normas, en el Cuadro N°13 se presentan los principales cuerpos legales que afectan los salarios según cada tipo de establecimiento estudiado.

Cuadro N°13: Tipos de Establecimiento y Principales Normas que Rigen a su Personal

Tipo Institución		Principales Normas que Rigen sus Relaciones Laborales
Tipo 1	JUNJI Adm. Directa	Estatuto Administrativo
Tipo 2	JUNJI Adm. Delegada	Código del Trabajo si es organismo privado
Tipo 3	INTEGRA Adm. Directa	Código del Trabajo
Tipo 4	Municipal	Estatuto Docente para el personal docente (educadoras de párvulo). Ley 19.464 para personal no docente.
Tipo 5	Part. Subvencionado	Estatuto Docente Código del Trabajo Ley 19.464 para personal no docente.

Fuente: Elaboración propia.

A la situación anterior, se suma la heterogeneidad en el acceso a la información respectiva en cada institución y la dificultad para generar promedios representativos del tipo de establecimiento respectivo. Esto último se refiere particularmente a que, una vez clarificadas la totalidad de normas legales e internas que rigen al personal de determinado tipo, se tiene una gran varianza de salarios debido a otros factores, como por ejemplo, asignaciones por experiencia, por responsabilidades especiales y bonos por jornadas extendidas.

Cabe señalar por último que los costos calculados incluyen indemnizaciones según los siguientes supuestos: para el caso de establecimientos INTEGRA y JUNJI, se provisiona un monto equivalente a la indemnización de un técnico en educación parvularia al año, con 5 años de experiencia en el caso de los jardines de administración directa y 3 o menos años de experiencia en el jardín VTF. En el caso de establecimientos financiados vía MINEDUC, se consideran indemnizaciones para 2 funcionarios, con una experiencia de 15 años en el caso municipal y de 5 años en el caso particular subvencionado. Se provisionan 40 UF por año de servicio.

En los apartados siguientes se describen las fuentes y metodologías específicas de cálculo de los costos para cada establecimiento tipo, en todos aquellos casos que difieran de las especificaciones transversales informadas previamente. Las fuentes de información citadas están todas disponibles como archivos adjuntos según lo indicado en los Anexos del presente informe.

4.3.2.1. Matriz de Costos JUNJI: Establecimientos Tipo 1 y 2

A continuación se presenta la metodología específica de cálculo de la Matriz de Costos JUNJI, correspondiente a los establecimientos tipo 1 y 2, a saber, Jardín Infantil JUNJI de Administración Directa para sala cuna y niveles medios, y Jardín Infantil JUNJI de Administración Delegada Vía Transferencia de Fondos para sala cuna y niveles medios, respectivamente. La información

entregada corresponde a ambos tipos de establecimientos, salvo que se indique expresamente lo contrario.

A. Estimación de Costos del Cuerpo Docente y Personal Administrativos

Como ya se señaló, en el caso de la Administración Directa (Tipo 1), los trabajadores de los establecimientos son funcionarios públicos, sujetos al Estatuto Administrativo. Eso constituye la principal diferencia con la Administración Delegada o VTF (Tipo 2), donde la norma imperante es, en general, el Código del Trabajo. La situación antes descrita motivó la generación de un documento por parte de JUNJI que muestra las diferencias salariales entre ambos modelos. Así, las remuneraciones promedio, para los perfiles educadora de párvulo, técnico en educación parvularia, directora y auxiliar de servicios, se obtuvieron desde el informe "*Situación Salarial Entre el Personal de Jardines Infantiles Operados por Transferencia de Fondos y el Personal de los Jardines Infantiles JUNJI*" (2012) entregado por la contraparte institucional. El objetivo de este informe era detectar las posibles brechas existentes en sueldos del personal profesional, técnico y de servicio que trabaja en jardines infantiles administrados por terceros. Para eso, la institución envió mediante la sus Direcciones Regionales, formularios a las diversas entidades para que informaran los sueldos del personal titular, esto es, excluyendo reemplazos. La tasa de respuesta fue de un 99.88%. Los valores corresponden al monto promedio para jardines de la región metropolitana, y se presentan en el Cuadro N°14.

Cuadro N°14. Sueldos Promedio Imponibles Establecimientos Tipo 1 y Tipo 2. JUNJI 2012

Sueldo Bruto Promedio Región Metropolitana	Directora	Educadora	Técnico	Auxiliar
Establecimientos Tipo 1 – Administración Propia	730.738	611.531	286.349	234.743
Establecimientos Tipo 2 – Administración Delegada	780.271	572.192	294.780	249.015

Fuente: JUNJI 2012

En el caso de la extensión de jornada para el jardín de Administración Delegada, la matriz adjunta además estima el costo asociado a las horas de extras de funcionamiento del jardín, para cada uno de los perfiles que se exigen por normativa. La cantidad de educadoras y asistentes necesarias para suplir la jornada extendida se encuentra en función de la proporción de niños que demanda este servicio, los cuales se especifican en la hoja "Tipo de Establecimiento" de la matriz.

B. Infraestructura

En el caso de JUNJI, existe normativa interna que excede en especificaciones al Decreto Supremo 548 del Ministerio de Educación, especialmente en cuanto a establecer dimensiones mínimas de los espacios detallados en dicho decreto. Estas dimensiones fueron aplicadas como base en la estructuración del ítem infraestructura para todos los tipos de establecimientos estudiados.

C. Mobiliario

La estructuración de todo el mobiliario y equipamiento necesario para el funcionamiento de un jardín, se obtuvo también de la normativa establecida en el Instructivo del Programa de Transferencia de Fondos de JUNJI.

Por su parte, los costos para Administración Directa, se obtuvieron de la base “COSTOS, MOBILIARIO 2013 PROG 01” suministrada por la contraparte institucional.

Para el caso de Administración Delegada, el costo total se estimó en base al costo por estudiante obtenido según el "Informe de Gastos por Ítem" dispuesto por JUNJI para los fines del presente estudio (Anexo 2 de la planilla JUNJI). En este informe, la institución incluyó los costos por ítem para 3 jardines infantiles JUNJI VTF representativos, los cuales fueron divididos por el total de párvulos para lograr un costo unitario. En la planilla, dado que no existe información desagregada por tipo de mobiliario, sólo se incluye esta estimación global en el recuadro resumen con los costos totales.

D. Material Didáctico

El material didáctico comprende todos aquellos elementos utilizados por niños y docentes para asistir el proceso educativo, de forma complementaria a la infraestructura y el equipamiento. Están considerados aquí, por ejemplo, las partidas de lápices de colores, papeles, ténpera, pegamento, etc.

Al igual que el mobiliario, la estructuración del detalle del material didáctico por nivel para Administración Directa, se obtuvo del Instructivo del Programa de Transferencia de Fondos (JUNJI, 2011)²³. Los costos de cada ítem se extrajeron de las bases “Costos, Material Didáctico Fungible 2013 Prog 01” Y “Costos, Material Didactico No Fungible 2013 Prog 01”, también suministradas por la contraparte.

²³ Cabe señalar, una vez más, que esto es una extrapolación de los estándares para Establecimientos Tipo 2 hacia los Establecimientos Tipo 1, lo cual no necesariamente ocurre en la práctica.

Para el caso de los jardines VTF, el total gastado en material didáctico por mes también se obtuvo del “Informe de Gastos por Ítem” según el Anexo N°2 de la planilla JUNJI.

E. Servicios Externos

En esta sección se consideran todos aquellos servicios contratados a terceros por parte del establecimiento y que tengan un impacto directo en los niveles de Educación Parvularia. Las partidas de gasto incluidas así como sus montos se basan en Estudio de Costos realizado por Grupo Educativo el 2011²⁴ y consideran:

- Capacitación del personal
- Costo por funcionario por la celebración del día del profesor
- Arriendo de audio, escenario y otros gastos relacionados a las actuaciones o celebraciones (inicio del año, día del padre y la madre, fiestas patrias, graduación de kínder, etc.)
- Seguros de robo e incendios.
- Indemnizaciones.

F. Gastos Generales

La sección de gastos generales considera los gastos de servicios básicos. Los montos asignados en el caso del establecimiento de Administración Delegada se obtuvieron de las bases “Costos, Cargas De Gas Calefaccion, 2013 Prog 01” “Costos, Material Aseo 2013 Prog 01” Y “Costos, Material Oficina 2013 Prog 01”, enviadas por la contraparte, más algunos costos como fotocopias y telefonía, estimados en base a entrevistas.

Para el caso de los jardines VTF, el total egresos de la partida “Gastos Generales” por mes también se obtuvo del “Informe de Gastos por Ítem” según el Anexo N°2 de la planilla.

4.3.2.2. Matriz de Costos INTEGRA: Establecimientos Tipo 3

A continuación se describe la construcción y los valores utilizados en la planilla de costos de la Matriz de parámetros correspondientes al establecimiento Tipo 3: Jardín Infantil INTEGRA de Administración Directa, nivel sala cuna y niveles medios

²⁴ Si bien el estudio ejecutado por GE para el MINEDUC en 2011 es la mejor referencia disponible para este tipo de gastos, lo cierto es que el comportamiento del sector parvulario podría ser sustantivamente diferente del escolar. Esto principalmente por la diferencia en el impacto de los recursos de la Subvención Escolar Preferencial.

A. Cuerpo Docente y Personal Administrativos

Los requerimientos de personal empleados corresponden a los establecidos por los decretos 315 y 115 del Ministerio de Educación, al igual que los otros establecimientos tipo del estudio. Por otra parte, dado que la institución es de carácter privado, las remuneraciones deben cumplir con lo estipulado en el Código del Trabajo. Si bien los salarios imponibles para cada perfil son regulados por el mercado, a nivel interno la Fundación posee una estructura que normaliza los salarios para todos los jardines de la institución. Sin embargo, todas las fuentes entregadas por la contraparte presentan los salarios del personal de forma agregada como gasto en “personal”, sin apertura por los diferentes perfiles internos (dirección, educadora, técnico, etc).

Por otro lado, en consulta directa a la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia del MINEDUC, se obtuvieron los datos presentados en el Cuadro N°15, los que poseen mayor detalles y fueron finalmente los utilizados en la matriz en la sección respectiva.

Cuadro N°15. Sueldos Promedio Imponibles Establecimientos Tipo 3. INTEGRA 2012

Sueldo Bruto Promedio Región Metropolitana	Directora	Educadora	Técnico	Auxiliar
Establecimientos Tipo 3 – Administración Propia	777.000	560.000	365.000	330.000

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia del MINEDUC 2012

B. Infraestructura

En el caso de INTEGRA, no se reportó normativa interna complementaria al Decreto 548, por lo que se utilizó sólo dicha fuente. En el caso de la estimación de los tamaños, en los casos que no se tuviese información exacta en el decreto, se estimó igualando los metros cuadrados con lo establecido por JUNJI como mínimo, lo anterior para no subestimar el espacio necesario para el funcionamiento del establecimiento.

El costo de construcción, terreno y costo alternativo del capital empleado corresponden al mismo criterio mencionado para el caso de JUNJI.

C. Gastos Operacionales, Mobiliario, Equipamiento y otros.

En el caso de INTEGRA no se dispuso de apertura de la documentación sobre gastos asociados a cada partida de las secciones Mobiliario, Equipamiento, Material Didáctico, Servicios y Gastos Generales. La alternativa seleccionada para aproximar estos costos fue imputar los gastos por jardín y niño matriculado, de acuerdo a la información incluida en el informe “Indicadores de Gestión de Costos” mencionados anteriormente. El gasto acumulado por rubro, así como el costo por niño, se especifican en el Cuadro N°16.

Cuadro N°16. Composición de Costos por Rubro para Establecimientos Tipo 3. Fundación INTEGRÁ

Rubros de Costo	Costo Total 2012 (miles de pesos)	Matricula Total INTEGRÁ 2011	\$ Costo por niño anual	\$ Costo por niño mensual
Mantenimiento y Reparación	\$ 5.170.751	69.369	\$ 74.540	\$ 6.212
Gastos de Operaciones y Adm.	\$ 5.764.553	69.369	\$ 83.100	\$ 6.925
Equipamiento	\$ 104.942	69.369	\$ 1.513	\$ 126
Informática	\$ 404.441	69.369	\$ 5.830	\$ 486
Material Educativo	\$ 1.212.753	69.369	\$ 16.185	\$ 1.349
Convenios	\$ 850.154	69.369	\$ 12.256	\$ 1.021
Capacitación y Seminarios	\$ 104.942	69.369	\$ 1.513	\$ 126

Fuente: Elaboración propia en base a Informe "Indicadores de Gestión de Costos", INTEGRÁ 2012

Los montos de la última columna fueron multiplicados por el total de niños por grupo para obtener el costo total de cada rubro.

4.3.2.3. Matriz de Costos MINEDUC: Establecimientos Tipo 4 y 5

A continuación se describe la construcción y los valores utilizados en la planilla de costos correspondientes a los establecimientos tipo 4 y 5, establecimientos municipales y particulares subvencionados, respectivamente. La información entregada es válida para ambos tipos de establecimientos, salvo que se indique expresamente lo contrario.

A. Tipos de establecimientos: Número de Estudiantes por Curso y Definición de Jornada

Como se indicó previamente en las especificaciones transversales de la Matriz de Costo, en el caso de los establecimientos que imparten el nivel transición, se utilizó el concepto de curso y no de grupo para su estimación. En el Cuadro N°17 se presentan los promedios reales de matrícula por curso y de cursos por nivel para los establecimientos tipo 4 y 5. Se constata así una brecha importante entre el promedio real de alumnos por curso y el número máximo de niños por curso (utilizado como supuesto en el presente estudio).

No obstante lo anterior, en los resultados se incluye también el cálculo de cuánto sería el costo por curso de proveer educación parvularia en circunstancias que dichos cursos tuvieran la matrícula promedio, sólo para efectos de ilustrar la brecha.

En cuanto al número promedio de cursos por nivel, se reporta un número cercano a 2 en casi todos los casos. Para estos efectos, se consideró para los cálculos que todos los establecimientos, tanto municipales como particulares subvencionados, poseen 19 cursos en total: uno para NT1, y

dos por nivel desde NT2 hasta octavo básico. Este supuesto, sin embargo, está parametrizado y puede ser modificado fácilmente en la matriz adjunta.

Cuadro N°17. Promedio de Matrícula por Curso y Promedio de Cursos por nivel Región Metropolitana Urbana, Establecimientos MINEDUC Tipo 4 y Tipo 5, año 2011

Nivel	Establecimiento Tipo 4: Municipal		Establecimiento Tipo 5: Particular Subvencionado		N° Máximo de Alumnos por Curso
	Cursos promedio	Alumnos por curso	Cursos promedio	Alumnos por curso	
NT1	1,1	23,8	1,2	23,7	35
NT2	1,5	27,6	1,6	26,5	45
1º	1,4	32,2	1,6	31,6	45
2º	1,4	31,5	1,6	31,3	45
3º	1,5	32,7	1,6	32,0	45
4º	1,5	32,7	1,6	31,6	45
5º	1,6	35,0	1,6	33,9	45
6º	1,6	34,4	1,5	33,1	45
7º	1,8	35,2	1,5	32,7	45
8º	1,8	33,8	1,5	31,8	45

Fuente: Elaboración propia en base a "Resumen de Matrícula 2011" MINEDUC

En cuanto a la duración de la jornada, ésta se encuentra reglamentada por la Ley 19.532 de Jornada Escolar Completa para los niveles desde 3º básico. No existe obligación de proveer jornada extendida ni financiamiento asociado a este esquema para los niveles que van de NT1 a segundo básico, lo que explica que en la mayor parte de los establecimientos del país los niveles iniciales operan en doble jornada. El Cuadro N°18 reporta la distribución de los cursos para los establecimientos que imparten Educación Parvularia, se concentra mayoritariamente en jornadas de mañana o tarde, (74% en los establecimientos municipales y un 89% en los subvencionados), y no en jornadas extendidas.

Cuadro N°18. Distribución Promedio de Cursos según Jornada, Nivel Transición

Dependencia	Cursos Simples Jornada Mañana		Cursos Simples Jornada Tarde		Cursos Simples Jornada Mañana-Tarde		Total
	N	%	N	%	N	%	
Municipal	3.450	56%	1.143	18%	1.616	26%	6.209
Particular Subvencionado	4.116	53%	2.844	37%	829	11%	7.789

Fuente: Elaboración Propia en base a "Resumen de Matrícula 2011", MINEDUC.

B. Cuerpo Docente y Personal Administrativo

Al igual que en todos los otros establecimientos, la estructura de este ítem se funda en los decretos 315 y 115.

Sin embargo, existen otros temas relevantes y particulares en relación al costeo del personal. En el caso de las educadoras de párvulo, se considerará un porcentaje extra de horas de contrato para la preparación de actividades (horas no lectivas), igual a un 25% según lo estipulado en el Estatuto Docente.

Para el establecimiento subvencionado, y en base a las entrevistas realizadas, las horas de contrato de las educadoras tienden a ser igual a 30 semanales, y jornada completa para las Técnicos(as) o Asistentes debido a la cantidad de labores administrativas que realizan fuera del horario de clases (como ordenar la sala, revisar comunicaciones, ensayar actividades, etc)

Los valores utilizados para el valor de la remuneración por hora también se obtuvieron de diversas fuentes. Para el caso del sector Municipal, se recurrió a las páginas web de distintas municipalidades para revisar las remuneraciones de las educadoras y técnicas en educación parvularia, publicados por la Ley de Transparencia²⁵.

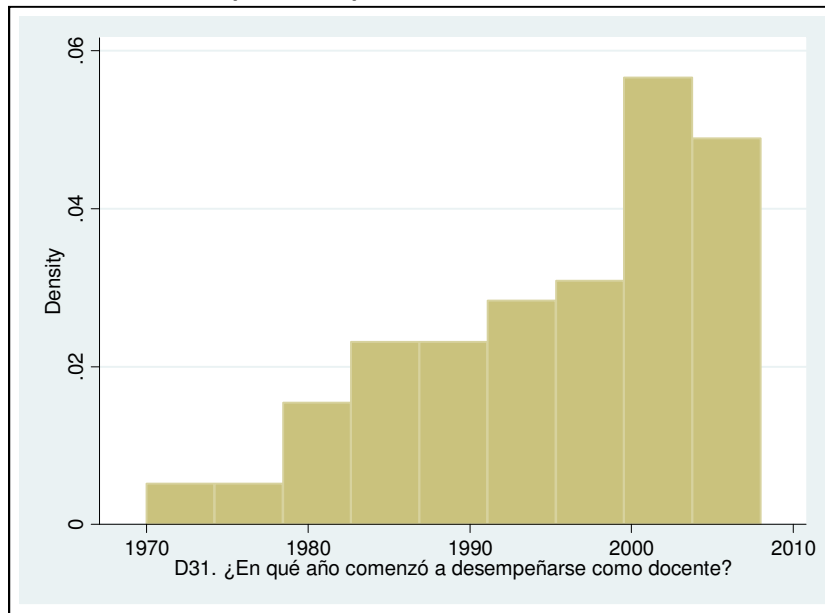
Los montos difieren principalmente por la Asignación de Experiencia asignado a los docentes del sector municipal según sus bienios de experiencia. Según la ELD 2009, el 55% de las educadoras de párvulo que se desempeñan en el sector municipal comenzaron a trabajar en aula antes del año 2000, tal cual se aprecia en el Gráfico N°2.

²⁵ Por ejemplo, los siguientes son los salarios imposables de 6 diferentes educadoras y técnicas publicados en el sitio de gobierno transparente de la Municipalidad de La Cisterna:

Educadora de Párvulo (Planta): \$ 789.984; \$750.789; \$896.400; \$628.408; \$764.046

Técnico en Ed. de Párvulos (Código del Trabajo): \$ 407.601, \$474.327, \$439.064, \$383.984

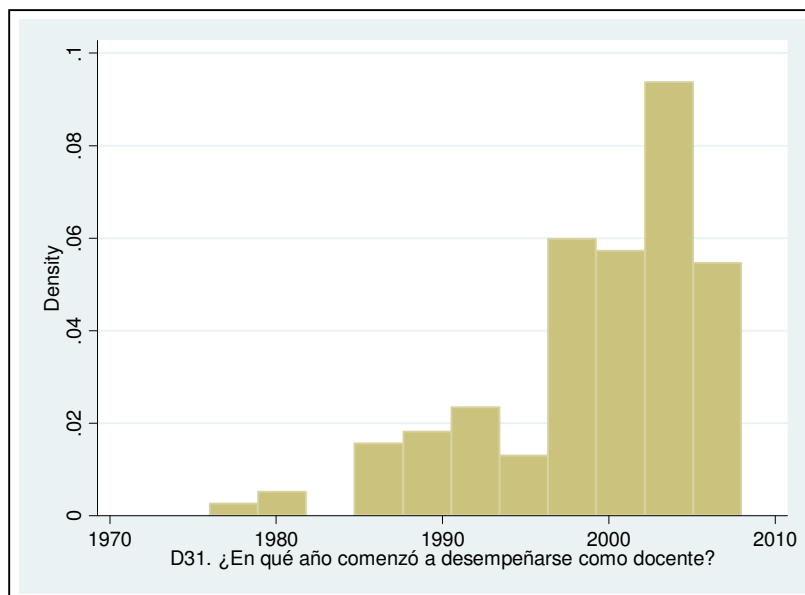
Gráfico N°2: Años de experiencia profesional Educadoras de Párvulo-Municipal



Fuente: Elaboración Propia en Base a ELD 2009

Por su parte, en el caso del sector particular subvencionado, un 60% declara haber comenzado su trabajo en establecimientos posterior al año 2000, según se aprecia en el Gráfico N°3.

Gráfico N°3. Años de experiencia profesional Educadoras de Párvulo. Particular Subvencionado



Fuente: Elaboración Propia en Base a ELD 2009

Por este motivo, se realiza una estimación de remuneraciones para este perfil, basado en los diferentes años de experiencia promedio que presentan las educadoras en los dos sectores.

Para el caso de la educadora del sector municipal, el cálculo se realizó sumando a la remuneración base (Remuneración Total Mínima establecida en el Estatuto Docente) el bono por Asignación de Experiencia²⁶ suponiendo que su primer año de trabajo en aula fue en 1998 (7 bienios).

Por otro lado, se supondrá que la educadora del sector subvencionado comenzó su carrera profesional el año 2005 (3 bienios).

A ambos casos se adicionan la asignación por el Bono de Reconocimiento Profesional²⁷ y el Bono Proporcional²⁸.

De esta forma, el ingreso incorporado en la matriz, para ambos casos se aprecia en el Cuadro N°19.

Cuadro N°19. Remuneración Estimada para las Educadoras de Párvulo en Niveles de Transición

	Municipal (7 bienios) Tipo 4	Subvencionado (3 bienios) Tipo 5
RMT mensual (\$11.045)	\$ 485.980	\$ 485.980
Asignación de Experiencia	\$ 227.050	
Bono de Reconocimiento profesional (Base)	\$ 52.658	\$ 52.658
Bonificación Perfeccionamiento	\$ 29.000	\$ 29.000
Total bruto mensual	\$ 794.688	\$ 567.638

Fuente: Elaboración Propia.

²⁶De acuerdo a lo previsto en el artículo 48 de la Ley 19.070, Estatuto Docente, la asignación de experiencia se aplica sobre la remuneración básica mínima nacional que determine la ley, y consiste en un porcentaje de ésta, que la incrementa 6,76% por los primeros dos años de servicio docente y 6,66% por cada dos años adicionales, debidamente acreditados, con un tope máximo de 100% de la remuneración básica mínima nacional para aquellos profesionales que totalicen 30 años de servicios.

²⁷Beneficio salarial, establecido por la Ley N°20.158 (29 de diciembre de 2006), que permite a los docentes percibir un monto mensual por concepto de título y un complemento por concepto de mención, que se deberá pagar proporcionalmente a las horas de contrato, con un tope de 30 horas.

²⁸Es aquella remuneración en dinero, imponible y tributable que tiene derecho a percibir mensualmente el profesional de la educación, cuyo monto se determina de acuerdo a su jornada de trabajo y conforme a los procedimientos legales. (80% de la Subvención Adicional Especial (SAE), que el empleador recibe mensualmente, deberá distribuirse entre los profesores a través de una bonificación proporcional, es decir, se dividirá el 80% de los recursos mensuales por la carga horaria contratada)

Para el caso de las Técnico en Ed. Parvularia, en función de lo que se vio para el caso de La Cisterna, se considera un ingreso mensual bruto de \$400.000 para el sector Municipal.

Este mismo perfil, en el sector P. Subvencionado es contratado vía bolsas de trabajo y según el Código del trabajo²⁹. En base a ello, se utiliza para los cálculos una remuneración para una asistente de párvulo del sector subvencionado de \$250.000 mensuales.

En cuanto al personal administrativo, el Decreto 115 del MINEDUC sólo establece como obligatorio la existencia de una Coordinadora del Nivel Parvulario:

“Para cada establecimiento educacional se exigirá un Coordinador o Coordinadora del Nivel Parvulario, cargo que podrá ser desempeñado por algún profesional que ejerza otras funciones en dicho establecimiento. Cuando el establecimiento educacional imparta sólo educación parvularia, sólo se exigirá un Director o Directora, cargo que podrá ser ejercido por una de las educadoras de párvulos de sala.”

Por lo tanto, según lo establecido en el decreto, se considerará como supuesto que una de las educadoras de párvulo asumirá la función de coordinadora, con un bono del 15% de su remuneración normal, equivalente a la Asignación de Responsabilidad Técnico Pedagógica.

El resto del personal que es común con el resto del establecimiento, se costeará por separado de manera de dividir sus remuneraciones en el total de estudiantes del establecimiento, incluyendo los de educación parvularia. El número de cargos, así como sus remuneraciones, se obtuvieron del estudio de costos realizado por Grupo Educativo para el sector escolar durante 2011.

C. Infraestructura

Todo lo referente a infraestructura de establecimientos educacionales está normado por el Decreto 548 del MINEDUC. Sin embargo, también se menciona que *“Cuando en el local atiende alumnos de Jardín Infantil y del Nivel de Educación Básica, podrá tener comunes los siguientes recintos: oficina, cocina, bodega, servicio higiénico para uso del personal docente y administrativo, servicio higiénico para personal de servicio y patio de servicio”*.

Por lo tanto, sólo fueron considerados en la estimación de costos las áreas que son obligatorias exclusivamente para el nivel de Educación Parvularia.

²⁹Principalmente en www.Laborum.com y www.trabajando.com.

D. Mobiliario y equipamiento

Respecto al mobiliario que por normativa debe estar presente en un establecimiento educacional, el Decreto 548, hasta 2012³⁰, indicaba lo siguiente:

“Artículo 8º-El mobiliario para uso de los alumnos deberá ser el que se especifica y reunir las condiciones que se señalan:

- *Sala de actividades:*

Mesas colectivas y sillas adecuadas a la estatura de los alumnos.

- *Aulas:*

Pupitre unipersonal o bipersonal y sillas de acuerdo a la estatura de los alumnos,

- *Talleres y Laboratorios:*

Mesas individuales o colectivas. Altura de cubierta entre 0.75 y 0.80 m. Pisos cuya altura de asiento podrá ser entre 0.55 y 0.60 m. y su superficie mínima de 0.07 m².

- *Biblioteca y comedor:*

Mesas colectivas. Altura de cubierta entre 0.65 y 0.70 m.

Sillas según características indicadas para los tipos N° 1, N° 2 o N° 3.

- *Dormitorios para uso de los alumnos:*

Literas dobles o camas y roperos. Altura de cama y cama baja de litera de 0.30 a 0.45 m. Altura máxima de cama alta en litera de 1.40 m. Altura libre mínima entre cama baja y cama alta en litera: 0.75 m.

- *Enfermería:*

Cama con velador y ropero o locker.”

Dado que en la descripción anterior sólo se determinan las características del mobiliario, para efectos de la estimación de costos, se asignará una unidad de cada tipo de mobiliario, como sillas o mesas, por cada estudiante y/o funcionario del establecimiento.

Por otro lado, al igual que en el ítem de infraestructura, solo se incluyó en la planilla de parámetros el mobiliario necesario para las áreas que son de uso exclusivo del nivel.

Los valores de mercado para cada tipo de material se obtuvieron en base a cotizaciones en línea³¹.

³⁰ El Decreto 548 fue modificado de forma que se concentra actualmente en infraestructura. Se utilizó aquí de todas formas la versión anterior para el cálculo y estándar de mobiliario y equipamiento requerido.

³¹ Realizadas principalmente en las páginas www.quieromuebles.cl, www.sodimac.cl y www.silcosil.cl

E. Servicios Externos

En esta sección se consideran todos aquellos servicios contratados a terceros por parte del establecimiento y que tengan un impacto directo en los niveles de Educación Parvularia. Las partidas de gasto incluidas así como sus montos se basan en los estudios de costos realizados por Grupo Educativo (2011) y CONACEP (2011)³² y corresponden a:

- Capacitación del personal
- Costo por funcionario por la celebración del día del profesor
- Arriendo de audio, escenario y otros gastos relacionados a las actuaciones o celebraciones (inicio del año, día del padre y la madre, fiestas patrias, graduación de kínder, etc.)
- Seguros de robo e incendios.

F. Gastos Generales

En esta sección incluyeron los gastos básicos del establecimiento para su funcionamiento, como agua, luz, calefacción, telefonía, mantenciones, etc. Dado que estos gastos, se presupuestan y pagan a nivel central (es sólo una cuenta para todo el establecimiento), el prorrateo por alumno se estimará dividiendo el total del ítem por el número total de estudiantes del establecimiento.

Los montos presentados en esta sección se estimaron en base a los estudios de costos realizados por Grupo Educativo (2011) y CONACEP (2011). La estimación se realizó calculando un costo promedio por curso para cada tipo de establecimiento considerado en los estudios mencionados, los cuales fueron incluidos en la matriz y multiplicados por el total de cursos de los dos tipos de establecimiento de la planilla (municipal y particular subvencionado).

³² Grupo Educativo (2011). Estimación del costo de los servicios de educación en Chile por el método de Canasta Mínima, y CONACEP (2011). Análisis de costos colegio modelo en condiciones de impartir educación de calidad.

5. Resultados

En esta sección se presentan los resultados del estudio realizado para 5 establecimientos tipo, organizados en las 3 matrices de costo adjuntas a este informe.

Cabe mencionar que este estudio es una primera aproximación a los costos de los niveles de educación parvularia y que presenta importantes limitaciones de alcance que deben ser consideradas al momento de leer y analizar los resultados.

Sin ser éste un listado exhaustivo de las causas, parte importante de las limitaciones se debe a la alta heterogeneidad de instituciones, normativas, prácticas de operación e información disponible entre los distintos proveedores. En consecuencia, la información resultante no es estrictamente comparable entre los diferentes tipos de establecimientos, aun cuando se haya hecho el ejercicio de llevarlas a unidades equivalentes (como el costo por niño-hora). Esto se debe a su vez a los siguientes motivos:

- **Ausencia de Estándar Transversal.** La metodología original del estudio supone la existencia de una normativa o estándar legal vigente. Sin embargo, todos los factores presentan algún nivel de heterogeneidad³³, por lo que en rigor no es exactamente el mismo estándar el que se costea para cada caso o establecimiento tipo. Cabe recordar, por ejemplo, que las especificaciones de jornada no son taxativas, en la medida que la fijación de horarios es sólo “un referente” sobre el cual “deben primar las necesidades de las familias”³⁴. En el caso de los coeficientes técnicos el escenario no es muy distinto toda vez que el Decreto 115/2012 (que modifica al Decreto 315/2010) permite expresamente, en caso que sea necesario, la existencia de “grupos (o cursos) heterogéneos”, con niños de diferentes edades que no necesariamente corresponden a un mismo nivel. Asimismo, no es exhaustivo en términos de definir que los cuocientes de personal por niño deben mantenerse durante toda la jornada que el establecimiento ofrezca de servicio.
- **Eventual Brecha entre Gasto y Costo de Satisfacer la Norma.** La mayor parte de los costos fueron entregados por las propias instituciones proveedoras, en tanto son las unidades especializadas en su gestión. Estos costos entonces son el reflejo de la operación reciente (gasto) de las instituciones, la cual no necesariamente cumple con la regulación y estándares vigentes. Este efecto puede ser particularmente importante para el caso de la Fundación INTEGRAL ya que, como se ha informado, parte sustantivas de las estimaciones de costo están basadas en su propio reporte institucional de gastos (INTEGRAL, 2012). Por

³³ Con la salvedad del costo de capital para inversión en infraestructura y la imputación de los costos de administración indirectos de los establecimientos. Sin embargo, estos 2 factores, como se indicó, se calcularon y se presentan de forma anexa a los costos directos de operación, que son los que interesa comparar con mayor prioridad.

³⁴ Cita tomada desde la especificación de horarios de funcionamiento en la web JUNJI. Ver http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1464&Itemid=160

lo tanto, no es posible asegurar en todos los casos que se trata de los costos que permiten cumplir con la normativa. Es más, según información facilitada por el propio Centro de Estudios del MINEDUC³⁵, de los 438 establecimientos de administración directa de JUNJI, sólo 119 de ellos cumplía con el Decreto 315 a Noviembre de 2011, lo que equivale a un 27% de los jardines.

- **Fuentes de Información Heterogéneas.** Como se revisó en la sección anterior, una de las principales diferencias entre las fuentes de información JUNJI y las fuentes de información INTEGRAL, es que la primera posee una detallada especificación de normas internas para la operación de establecimientos delegados, mientras que la segunda posee un detallado informe del gasto real en sus propios establecimientos. La información de establecimientos asociados a colegios, por su parte, proviene de costear la normativa vigente y de entrevista con sostenedores. Un caso particular de este problema es, por ejemplo, que no se pudo comprobar que el criterio con el cual JUNJI define y reporta su material didáctico (diferenciándolo por ejemplo del mobiliario, material de oficina o equipamiento) sea homogéneo en relación al que utiliza INTEGRAL para hacer dicha definición.

En síntesis, al momento de comparar el comportamiento de un determinado componente entre 2 o más tipos de establecimientos, es posible incurrir en errores al asumir que i) ambos costos financian un mismo estándar de servicio, ii) el costo indicado financia el estándar indicado y iii) las fuentes de información utilizan criterios homogéneos de reporte. Por lo tanto, es desde esta realidad que hay que interpretar los siguientes resultados como un avance en el estudio de costos de la educación parvularia, el cual debe ser profundizado si se desean comparaciones más precisas entre instituciones.

A continuación se presentan entonces los principales resultados numéricos de los ejercicios de estimación de costos. En la sección 5.1 se presentan, para cada tipo de establecimiento, los costos directos de operación. Estos son aquellos en que se incurre a nivel del establecimiento que provee los servicios educacionales, excluyendo la imputación de los costos indirectos de administración. Asimismo, se excluye también el costo de oportunidad del capital invertido en la infraestructura, según se señaló en la sección 4.3.1. En la sección 5.2 siguiente se detallan los costos totales para cada establecimiento, incluyendo ambos factores anteriormente excluidos, para concluir con un cuadro resumen que compara ambas versiones.

³⁵ Según documento “Cifras de Primera Infancia para el Estudio de Costos”, MINEDUC, Noviembre 2011. Cabe señalar que para el caso de JUNJI administración delegada (VTF) y para INTEGRAL, no se dispone de dicha información.

5.1.Descripción de Costos Directos por Tipo de Establecimiento

Establecimientos Tipo 1 y 2 - JUNJI

En el Cuadro N°20 se reportan los resultados para los establecimientos JUNJI para los primeros niveles de educación parvularia. Se observa que el costo por grupo de sala cuna para los jardines JUNJI es mayor a los niveles medios, con la salvedad del costo total por grupo para el caso de la administración directa. Sin embargo, dicho efecto desaparece al considerar el costo por niño y el costo por niño-hora, dado que el grupo en niveles medios es más numeroso (supuesto en 32 niños versus 21 en sala cuna). Esto es razonable y se justifica principalmente por los coeficientes técnicos más exigentes establecidos para sala cuna. El material didáctico posee el comportamiento contrario (mayor para el caso de los niveles medios) pero menos intenso, lo que se explica por el mayor uso de material didáctico por grupo para niveles medios, así como por el mayor tamaño del grupo base considerado.

Por otro lado, los costos totales de Administración Delegada (VTF) son en términos generales mayores a los de Administración Directa, debido a la extensión de jornada implementada por esta modalidad. En efecto, esta diferencia se invierte al hacer la comparación según el costo niño-hora, donde la administración directa queda con montos levemente superiores a los de la administración delegada.

Cabe reiterar que, en atención a los supuestos de extensión de la jornada explicados en la sección 4.3.1, sólo para el caso de los establecimientos tipo 2 se considera una jornada extendida (10,5 horas diarias de atención), razón por la cual los ítems de “jornada extendida” tienen valor nulo para los establecimientos tipo 1 (8 horas diarias de atención).

Cuadro N°20. Resultados. Costo directo mensual por grupo, niño y niño-hora. Establecimientos Tipo 1 y Tipo 2, JUNJI

Costo mensual por grupo según ítem:	TIPO 1 - JUNJI Administración Directa		TIPO 2 – JUNJI Administración Delegada (VTF)	
	Sala Cuna	Niveles Medios	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Normal	\$ 1.164.813	\$ 1.041.055	\$ 1.170.436	\$ 1.014.362
Cuerpo Docente Jornada Extendida	\$ -	\$ -	\$ 345.811	\$ 299.698
Personal Administración	\$ 246.856	\$ 246.856	\$ 263.170	\$ 263.170
Personal Administración Jornada Extendida	\$ -	\$ -	\$ 146.205	\$ 146.205
Mobiliario	\$ 58.135	\$ 89.849	\$ 73.911	\$ 112.627
Material Didáctico	\$ 37.535	\$ 144.814	\$ 51.039	\$ 87.978
Servicios Externos	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 178.421
Gastos Generales	\$ 579.220	\$ 579.220	\$ 549.164	\$ 549.164
Costo Directo por Grupo	\$ 2.264.980*	\$ 2.280.215*	\$ 2.778.157**	\$ 2.651.625**
Niños por grupo	21	32	21	32
Costo Directo por Niño	\$ 107.856*	\$ 71.257*	\$ 132.293**	\$ 82.863**
Horas diarias de funcionamiento	8	8	10,5	10,5
Costo Directo niño-hora	\$ 674	\$ 445	\$ 630	\$ 395
*Valores calculados para una jornada completa (8 horas diarias de atención).				
**Valores calculados para jornada extendida (10,5 horas diarias de atención).				

Fuente: Elaboración Propia

En el Cuadro N°21 se aprecia el porcentaje del costo total que representa cada ítem, donde la mayor participación la tiene en todos los casos el cuerpo docente.

Cuadro N°21. Resultados. Proporción de cada ítem en el costo total. Establecimientos Tipo 1 y Tipo 2, JUNJI

Costo mensual por grupo según ítem (%)	TIPO 1: Administración Directa		Tipo 2: Administración Delegada (VTF)	
	Sala Cuna	Niveles Medios	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Normal	51,4%	45,7%	42,1%	38,3%
Cuerpo Docente Jornada Extendida	0,0%	0,0%	12,4%	11,3%
Personal Administración	10,9%	10,8%	9,5%	9,9%
Personal Administración Jornada Extendida	0,0%	0,0%	5,3%	5,5%
Mobiliario	2,6%	3,9%	2,7%	4,2%
Materiales	1,7%	6,4%	1,8%	3,3%
Servicios Externos	7,9%	7,8%	6,4%	6,7%
Gastos Generales	25,6%	25,4%	19,8%	20,7%

Fuente: Elaboración Propia

Establecimientos Tipo 3 - INTEGRA

Los resultados para el jardín tipo 3 de Fundación INTEGRA se presentan a continuación en los Cuadros N°22 y 23, con una estructura de componentes levemente diferente a JUNJI, debido a que sus reportes de costos están contruidos de esta forma.

A nivel general, se registra nuevamente una diferencia significativa en el costo total por grupo, por niño y por hora entre el nivel sala cuna y los niveles medios, donde este último nivel muestra un costo significativamente menor.

Esto se debe una vez más a los mayores costos del nivel sala cuna en relación a los coeficientes técnicos de personal/niño y a la menor escala de atención por grupo, lo que genera una mayor carga de gastos generales a nivel unitario.

Cuadro N°22. Resultados. Costo Directo por grupo, niño y niño-hora. Establecimientos Tipo 3 Jardín Infantil INTEGRÁ de Administración Directa.³⁶

Costo mensual por grupo según ítem:	Tipo 3: Administración Directa*	
	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Completa	\$ 1.375.000	\$ 1.107.500
Cuerpo Docente Extensión de Jornada**	\$ 546.875**	\$ 440.483**
Personal Administración Jornada Completa	\$ 295.824	\$ 295.824
Personal Administración Extensión de Jornada**	\$ 230.085**	\$ 230.085**
Mantención y Reparación	\$ 130.445	\$ 198.773
Gastos de Operaciones y Administración	\$ 145.425	\$ 221.600
Equipamiento	\$ 2.647	\$ 4.034
Informática	\$ 10.203	\$ 15.547
Material Didáctico	\$ 28.324	\$ 43.161
Convenios	\$ 21.447	\$ 32.681
Capacitación y Seminarios	\$ 2.647	\$ 4.034
Provisión por Indemnizaciones	\$ 38.021	\$ 38.021
Costo Directo por Grupo	\$ 2.049.983	\$ 1.961.175
Niños por grupo	21	32
Costo Directo por niño	\$ 97.618	\$ 61.287
Horas diarias de funcionamiento Jornada Completa	8	8
Costo Directo niño-hora	\$ 610	\$ 383
<p>*Todos los costos calculados en base a Jornada Completa (8 horas diarias de atención). ** Valores no considerados para el cálculo ya que se supone operación de los establecimientos Tipo 3 en jornada completa, según lo indicado en el punto 4.3.1 para el Tipo de Jornada. Se exponen estos valores sólo en caso que se requiera a futuro calcular costos para establecimientos INTEGRÁ en jornada extendida, los cuales operan desde las 8:30 a las 20:00 hrs, completando 11,5 horas diarias de atención.</p>		

Fuente: Elaboración Propia

Según los resultados de proporción de costo por ítem presentados en el Cuadro N°23, el ítem de Cuerpo Docente vuelve a tomar una posición protagónica, con cerca de 2 de cada 3 pesos invertidos. En este caso, sin embargo, lo que JUNJI reporta agregado a nivel de “Gastos

³⁶ Cabe señalar que esta tabla se encuentra construida fundamentalmente en base a un reporte de gasto de la Fundación INTEGRÁ (2012), razón por la cual estos costos no necesariamente reflejan el costo de satisfacer las normas vigentes para la educación parvularia.

Generales”, en este caso está desagregado en 3 ítems diferentes (Mantenimiento y Reparación, Gastos de Operaciones y Administración, e Informática), por lo que su peso pareciera menor, en circunstancias que es relativamente equivalente. En el Cuadro N°24 siguiente se hace un ejercicio de homologación de las estructuras de reporte JUNJI e INTEGRA, para obtener una primera aproximación a sus diferencias y semejanzas.

Cuadro N°23. Resultados. Proporción de cada ítem en el costo total. Establecimientos Tipo 3 - Jardín Infantil INTEGRA.

Costo mensual por Grupo según ítem (%)	Administración Directa	
	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Normal	67,1%	56,5%
Personal Administración	14,4%	15,1%
Mantenimiento y Reparación	6,4%	10,1%
Gastos de Operaciones y Administración	7,1%	11,3%
Equipamiento	0,1%	0,2%
Informática	0,5%	0,8%
Material Educativo	1,4%	2,2%
Convenios	1,0%	1,7%
Capacitación y Seminarios	0,1%	0,2%
Provisión por Indemnizaciones	1,9%	1,9%

Fuente: Elaboración Propia

De esta forma, a modo de resultados generales de los Establecimiento Tipo 1, 2 y 3, en el Cuadro N°24 se presentan los costos de cada uno de ellos. Para hacer la comparación posible entre establecimientos JUNJI e INTEGRA se asimiló la estructura de costos informada por esta última institución a aquella informada por la primera, según indicaciones al pie del Cuadro N°25. Una vez más, vale la pena señalar que los estándares que reflejan estos diferentes costos no son necesariamente homogéneos, por lo que esta tabla debe interpretarse sólo como una primera aproximación a los costos en que debieran incurrir las instituciones para proveer educación parvularia bajo todos los supuestos previamente explicitados.

Es importante registrar además que estos son los costos directos recopilados por el estudio y que no consideran los costos necesarios para la gestión central de los centros ni los gastos asociados a inversión en infraestructura. Una aproximación a estos gastos se analiza más adelante.

**Cuadro N°24. Resultados. Cuadro Comparativo Costo Mensual por Curso, Niño y Niño-hora.
Establecimientos Tipo 1, 2 y 3.**

Costo mensual por grupo	TIPO 1 - JUNJI Administración Directa		TIPO 2 – JUNJI Administración Delegada (VTF)		TIPO 3 – INTEGRA Administración Directa***	
	Sala Cuna	Niveles Medios	Sala Cuna	Niveles Medios	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Normal	\$ 1.164.813	\$ 1.041.055	\$ 1.170.436	\$ 1.014.362	\$1.375.000	\$ 1.107.500
Cuerpo Docente Jor. Extendida	\$ -	\$ -	\$ 345.811	\$ 299.698	\$ -	\$ -
Personal Administración	\$ 246.856	\$ 246.856	\$ 263.170	\$ 263.170	\$ 295.824	\$ 295.824
Personal Adm. Jor. Extendida	\$ -	\$ -	\$ 146.205	\$ 146.205	\$ -	\$ -
Mobiliario	\$ 58.135	\$ 89.849	\$ 73.911	\$ 112.627	\$ 2.647	\$ 4.034
Material Didáctico	\$ 37.535	\$ 144.814	\$ 51.039	\$ 87.978	\$ 28.324	\$ 43.161
Servicios Externos	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 24.095	\$ 36.716
Gastos Generales	\$ 579.220	\$ 579.220	\$ 549.164	\$ 549.164	\$ 286.072	\$ 435.920
Costo Directo por Grupo	\$ 2.264.980*	\$ 2.280.215*	\$ 2.778.157**	\$ 2.651.625**	\$2.049.983*	\$1.961.175*
Niños por grupo	21	32	21	32	21	32
Costo Directo por Niño	\$ 107.856*	\$ 71.257*	\$ 132.293**	\$ 82.863**	\$ 97.618*	\$ 61.287*
Horas diarias de atención	8	8	10,5	10,5	8	8
Costo niño-hora	\$ 674	\$ 445	\$ 630	\$ 395	\$ 610	\$ 383

*Valores calculados para una jornada completa (8 horas diarias de atención).

**Valores calculados para jornada extendida (10,5 horas diarias de atención).

***Para efectos de su inclusión en este cuadro comparativo, la estructura de costos informada por Fundación INTEGRA ha sido asimilada a aquella informada por JUNJI. Esto se hizo según el siguiente esquema:

Estructura Costos JUNJI	Asimilación en Estructura de Costos INTEGRA
Cuerpo Docente Jornada Normal	Cuerpo Docente Jornada Normal
Personal Administración	Personal Administración
Mobiliario	Equipamiento
Material Didáctico	Material Didáctico
Servicios Externos	Convenios + Capacitación y Seminarios
Gastos Generales	Mantenimiento y Reparación + Gastos de Operaciones y Administración + Informática + Provisión por Indemnizaciones

Fuente: Elaboración Propia

Establecimientos Tipo 4 y Tipo 5, Municipal y Particular Subvencionado

El Cuadro N°25 presenta los resultados de costo para los establecimientos Tipo 4 y Tipo 5. Se observa que en general los costos del establecimiento municipal son mayores a los del establecimiento particular subvencionado, lo cual se debe principalmente que, dada la regulación y normas vigentes, el perfil docente y profesional de los establecimientos municipales es diferente, lo cual recae en mayores remuneraciones de su personal docente y administrativo³⁷. Por ejemplo, por el ítem “indemnizaciones”, se tiene que el gasto promedio de un establecimiento municipal es 3 veces superior al de uno particular subvencionado³⁸.

Cabe notar que, a capacidad completa de niños por curso, el costo por niño y por niño-hora resulta ser inferior a lo visto para el caso de los establecimientos tipo 1, 2 y 3, en el caso de los niveles sala cuna y medios, debido a que presentan mayor economía de escala en base a que los coeficientes técnicos son menos exigentes para estos niveles. Sin embargo, en caso que se consideren los promedios reales de matrícula (últimas 3 filas del Cuadro N°25), los montos por niño-hora de atención pueden subir hasta un 60% en función de la situación base.

Se debe considerar también, que para el caso del nivel transición (establecimientos tipo 4 y 5, financiados directamente vía MINEDUC), se posee mayor información consolidada y estandarizada sobre sus costos, según lo desarrollado por Grupo Educativo para el MINEDUC en 2011. Se consideran, por ejemplo, a nivel de remuneraciones, los costos proporcionales de ciertos roles presentes en un colegio o liceo, y no así en un jardín (portero, auxiliar de enfermería, inspectores de patio, encargado de biblioteca, entre otros), los que han sido prorrateados por el número total de cursos presentes en el establecimiento, incluyendo el nivel parvulario. Para evitar arbitrariedades, como se indica en el punto 4.3.2, se optó por considerar a todos estos roles y no excluir a ninguno, evitando discusiones en relación a la intensidad del vínculo con el sector parvulario³⁹.

³⁷ Los costos presentados en este caso no necesariamente son los mismos que aquellos calculados como parte del Estudio de Costos de la Educación Escolar en 2011 por GE para el MINEDUC. Esto se debe principalmente a que: i) los coeficientes técnicos en educación parvularia y educación básica son diferentes, ii) el supuesto de números de niños por curso ha cambiado, y iii) los supuestos de imputación de gastos centrales del establecimiento en sus niveles parvularios es diferente, aplicando lo señalado en las secciones 4.3.1 y 4.3.2

³⁸ Esto es por construcción, pues se consideran como supuesto indemnizaciones para 2 funcionarios por año. Para el establecimiento municipal, 15 años de experiencia. Para el sector particular subvencionado. 5 años de experiencia. Indemnización correspondiente a 40 UF por año de servicio para ambos casos.

³⁹ Por ejemplo, se podría argumentar que el encargado de biblioteca no debiera ser imputado a los niveles parvularios. Sin embargo, existen muchos libros con dibujos, colores y formas para el estímulo y desarrollo de los párvulos, los que puede pensarse que también son almacenados en la biblioteca.

Cuadro N°25. Resultados. Costo Directo por curso, niño y niño-hora. Establecimientos Tipo 4 y Tipo 5, Municipal y Particular Subvencionado

Costo mensual por curso según ítem:	Establecimiento Tipo 4: Municipal		Establecimiento Tipo 5: Particular Subvencionado	
	Transición 1	Transición 2	Transición 1	Transición 2
Cuerpo Docente	\$ 732.966	\$ 732.966	\$ 638.842	\$ 638.842
Personal Administración	\$ 538.110	\$ 538.110	\$ 490.267	\$ 490.267
Mobiliario	\$ 17.976	\$ 20.657	\$ 17.768	\$ 20.527
Materiales Didácticos	\$ 63.730	\$ 63.730	\$ 63.730	\$ 63.730
Servicios Externos	\$ 128.609	\$ 128.609	\$ 128.609	\$ 128.609
Gastos Generales	\$ 251.410	\$ 251.410	\$ 212.988	\$ 212.988
Costo Directo por Curso	\$ 1.732.800	\$ 1.735.481	\$ 1.552.204	\$ 1.554.963
Niños por Curso	35	45	35	45
Costo Directo por Niño	\$ 49.509	\$ 38.566	\$ 44.349	\$ 34.555
Horas de jornada	4,5	4,5	4,5	4,5
Costo Directo niño-hora	\$ 550	\$ 429	\$ 493	\$ 384
<i>Si el total de niños por curso fuera...</i>	24	28	24	27
<i>El costo mensual por niño sería...</i>	\$ 72.200	\$ 61.981	\$ 64.675	\$ 57.591
<i>El costo por niño-hora sería...</i>	\$ 802	\$ 689	\$ 719	\$ 640

Fuente: Elaboración Propia

El Cuadro N°26 muestra el peso relativo de cada componente para el caso de establecimientos tipo 4 y 5. Una vez más, el principal componente es el salarial, sobrepasando el 70% de los costos si se suma el personal docente con el administrativo. Esta situación refuerza la idea de que las diferencias de normas laborales en un tipo de administración y otro tienen un impacto significativo en la diferenciación de costos.

Cuadro N°26. Resultados. Proporción de cada ítem en el costo total. Establecimientos Tipo 4 y Tipo 5, Municipal y Particular Subvencionado

Costo mensual por curso según ítem (%):	Establecimiento Tipo 4: Municipal		Establecimiento Tipo 5: Particular Subvencionado	
	Transición 1	Transición 2	Transición 1	Transición 2
Cuerpo Docente	42%	42%	41%	41%
Personal Administración	31%	31%	32%	32%
Mobiliario	1%	1%	1%	1%
Materiales Didácticos	4%	4%	4%	4%
Servicios Externos	7%	7%	8%	8%
Gastos Generales	15%	14%	14%	14%

Fuente: Elaboración Propia

5.2. Costos Totales Incorporando Inversión en Infraestructura y Gastos Indirectos de Administración

Como se indicó en el punto 4.3.1 de Especificaciones Transversales, si bien el costo de oportunidad del capital invertido en infraestructura debe ser en rigor considerado dentro de los costos generales, lo cierto es que en la práctica dicho financiamiento normalmente proviene de otras fuentes (aportes especiales de la Ley de Presupuestos para construcción, o construcción vía fondos FNDR, por ejemplo). Por lo tanto, resulta útil estudiar los resultados de las planillas de la sección anterior, en los que se omitió el factor Infraestructura. Misma situación ocurrió con los costos indirectos de administración, los cuales no fueron incluidos anteriormente en circunstancias que son fundamentales para que el sistema opere. Cabe recordar que dicho este último ítem no se incluyó anteriormente debido a que sólo en el caso de INTEGRRA se pudo estimar en base a buena información, según las metodologías indicadas en el punto 4.3.1. Esto llevó a que fuera el mismo monto calculado para INTEGRRA el imputado para el caso de JUNJI, por lo que si bien se logra un orden de magnitud razonable en relación a los otros costos de cada establecimiento tipo, se pierde toda comparabilidad de este componente, ya que el costo por grupo o curso será exactamente igual para todos los casos estudiados.

En el caso de la estimación de costos alternativos de capital en infraestructura, la metodología específica se entregó también en el punto 4.3.1. En relación a sus resultados, en este caso no son idénticos para todos los tipos de establecimientos, ya que JUNJI posee especificaciones complementarias que hacen su infraestructura más onerosa. Además, el supuesto de pleno cumplimiento del Decreto 548 y sus modificaciones, comprende una leve variación por niveles (sala cuna versus niveles medios), dado que el metraje mínimo por niño también difiere en la norma en función de esta variable.

A continuación se detallan entonces los resultados para los establecimientos JUNJI (Tipo 1 y 2) en el Cuadro N°27, INTEGRA (Tipo 3) en el Cuadro N°28, y aquellos financiados vía subvención MINEDUC (Tipo 4 y 5) en el Cuadro N°30, pero ahora considerando tanto el costo de la inversión en infraestructura como la imputación de los costos indirectos de administración regional, los que en todos los casos se marcan en negrita.

Cuadro N°27. Resultados. Costo Total por grupo, niño y niño-hora. Incluye Infraestructura y Administración Regional. Establecimientos Tipo 1 y Tipo 2, JUNJI

Costo mensual por grupo según ítem:	Administración Directa		Administración Delegada (VTF)	
	Sala Cuna	Niveles Medios	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Normal	\$ 1.164.813	\$ 1.041.055	\$ 1.170.436	\$ 1.014.362
Cuerpo Docente Jornada Extendida	\$ -	\$ -	\$ 345.811	\$ 299.698
Personal Administración	\$ 246.856	\$ 246.856	\$ 263.170	\$ 263.170
Personal Administración Jornada Extendida	\$ -	\$ -	\$ 146.205	\$ 146.205
Administración Regional	\$ 181.525	\$ 181.525	\$ 181.525	\$ 181.525
Infraestructura	\$ 474.720	\$ 468.847	\$ 474.720	\$ 468.847
Mobiliario	\$ 58.135	\$ 89.849	\$ 73.911	\$ 112.627
Materiales	\$ 37.535	\$ 144.814	\$ 51.039	\$ 87.978
Servicios Externos	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 178.421	\$ 178.421
Gastos Generales	\$ 579.220	\$ 579.220	\$ 549.164	\$ 549.164
Costo Total por Grupo	\$ 2.921.225	\$ 2.930.587	\$ 3.434.402	\$ 3.301.997
Niños por grupo	21	32	21	32
Costo Total por Niño	\$ 139.106	\$ 91.581	\$ 163.543	\$ 103.187
Horas diarias de funcionamiento	8	8	10,5	10,5
Costo Total niño-hora	\$ 869	\$ 572	\$ 779	\$ 491

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro N°28. Resultados. Costo Total por grupo, niño y niño-hora. Incluye Infraestructura y Administración Regional. Establecimientos Tipo 3, INTEGRA

Costo mensual por grupo según ítem:	Tipo 3: Administración Directa*	
	Sala Cuna	Niveles Medios
Cuerpo Docente Jornada Normal	\$ 1.375.000	\$ 1.107.500
Cuerpo Docente Extensión de Jornada**	\$ 546.875**	\$ 440.483**
Personal Adm. Jornada Normal	\$ 295.824	\$ 295.824
Personal Adm. Extensión de Jornada**	\$ 57.157**	\$ 34.877**
Costo Administración Regional	\$ 181.525	\$ 181.525
Infraestructura	\$ 390.178	\$ 369.100
Mantenimiento y Reparación	\$ 130.445	\$ 198.773
Gastos de Operaciones y Administración	\$ 145.425	\$ 221.600
Equipamiento	\$ 2.647	\$ 4.034
Informática	\$ 10.203	\$ 15.547
Material Didáctico	\$ 28.324	\$ 43.161
Convenios	\$ 21.447	\$ 32.681
Capacitación y Seminarios	\$ 2.647	\$ 4.034
Provisión por Indemnizaciones	\$ 38.021	\$ 38.021
Costo Total por Grupo	\$ 2.621.686	\$ 2.511.799
Niños por grupo	21	32
Costo Total por niño	\$ 124.842	\$ 78.494
Horas diarias de funcionamiento	8	8
Costo Total por niño-hora	\$ 780	\$ 491
*Todos los costos calculados en base a Jornada Completa (8 horas diarias de atención). ** Valores no considerados para el cálculo ya que se supone operación de los establecimientos Tipo 3 en jornada completa, según lo indicado en el punto 4.3.1 para el Tipo de Jornada. Se incluyen estos valores de todas formas en caso que se requiera a futuro calcular costos para establecimientos INTEGRA en jornada extendida, los cuales operan desde las 8:30 a las 20:00 hrs, completando 11,5 horas diarias de atención.		

Fuente: Elaboración Propia

Para efectos de comparación y verosimilitud, las estimaciones anteriores pueden confrontarse con lo informado por la misma institución como costo diario de atención por niño, dado que INTEGRA efectúa periódicamente estos cálculos y lo reportó en el informe de Indicadores de Gestión de Costos antes citado. En el Cuadro N°29 se presentan los costos de atención por niño-día y niño-hora estimado por dicha fuente. Los valores son cercanos al doble de los valores encontrados por el presente estudio. Los montos del estudio propio de INTEGRA, además de contemplar todos los componentes estimados en el presente proyecto, incluye los costos de alimentación de los niños y

la imputación proporcional de la administración nacional, lo que puede explicar al menos en parte esta diferencia. Además, estos costos unitarios están calculados con el número real de niños por grupo, y no con el máximo permitido por los coeficientes técnicos, como ocurre con la metodología del presente estudio.

Cuadro N°29. Gasto por Niño-día y Niño-hora estimado por INTEGRA en base a su Contabilidad

	Administración Directa Jornada Normal	
	Sala Cuna	Niveles Medios
Gasto Día Niño	\$10.840	\$7.781
Gasto Niño-hora	\$ 1.355	\$ 973

Fuente: Informe Indicadores de Gestión de Costos. Fundación INTEGRA 2012.

Cuadro N°30. Resultados. Costo por grupo, niño y niño-hora. Incluye Infraestructura y Administración Regional/Sostenedor. Establecimientos Tipo 4 y 5, Municipal y Particular Subvencionado⁴⁰

Costo mensual por curso según ítem:	Establecimiento Tipo 4: Municipal		Establecimiento Tipo 5: Particular Subvencionado	
	Transición 1	Transición 2	Transición 1	Transición 2
Cuerpo Docente	\$ 732.966	\$ 732.966	\$ 638.842	\$ 638.842
Personal Administración	\$ 538.110	\$ 538.110	\$ 490.267	\$ 490.267
Sostenedor/Corporación Municipal/DAEM	\$ 80.467	\$ 80.467	\$ 80.467	\$ 80.467
Infraestructura	\$ 321.238	\$ 369.324	\$ 321.238	\$ 369.324
Mobiliario	\$ 17.976	\$ 20.657	\$ 17.768	\$ 20.527
Materiales Didácticos	\$ 63.730	\$ 63.730	\$ 63.730	\$ 63.730
Servicios Externos	\$ 128.609	\$ 128.609	\$ 128.609	\$ 128.609
Gastos Generales	\$ 251.410	\$ 251.410	\$ 212.988	\$ 212.988
Costo Total por Curso	\$ 2.134.506	\$ 2.185.273	\$ 1.953.909	\$ 2.004.754
Niños por Curso	35	45	35	45
Costo por Niño	\$ 60.986	\$ 48.562	\$ 55.826	\$ 44.550
Horas de jornada	4,5	4,5	4,5	4,5
Costo niño-hora de atención	\$ 678	\$ 540	\$ 620	\$ 495
Si el total de niños por curso fuera...	24	28	24	27
El costo por alumno sería...	\$ 88.938	\$ 78.045	\$ 81.413	\$ 74.250
El costo por alumno/hora sería...	\$ 988	\$ 867	\$ 905	\$ 825

Fuente: Elaboración Propia

⁴⁰ En el caso de la administración municipal, se imputa la administración regional. En el caso de la administración particular subvencionada, se considera salario o retorno a la inversión del sostenedor.

Finalmente, el Cuadro N°31 presenta la comparación de los costos directos versus los costos totales para los establecimientos tipo 1, 2 y 3, mientras que el Cuadro N°32 lo hace para los para los establecimientos tipo 4 y 5. El aumento del costo mensual por grupo al considerar la imputación del costo de administración regional y el costo de oportunidad de la inversión en infraestructura oscila entre un 23,3% y un 28,9%, es decir, aproximadamente 1 de cada 4 pesos es invertido en estos 2 ítems. A su vez, el aumento se explica aproximadamente en 2/3 por el aumento en infraestructura y 1/3 por el aumento en los costos indirectos de administración. Si bien el efecto de la infraestructura es mayor, es posible que en la práctica sea mucho más complejo cubrir los gastos indirectos de administración, como se indicará en la sección siguiente de análisis y conclusiones.

Cuadro N°31: Resumen. Comparación Costos Directos y Totales para Establecimientos Tipo 1, 2 y 3.

Establecimientos Tipo 1: JUNJI Administración Directa	Sala Cuna	Niveles Medios
Costo Directo Mensual por grupo	\$ 2.264.980*	\$ 2.280.215*
Costo Total Mensual por grupo	\$ 2.921.225*	\$2.930.587*
Costo Directo por niño-hora	\$ 674	\$ 445
Costo Total por niño-hora	\$ 869	\$ 572
Variación Porcentual (%)	+28,9%	+28,5%
Establecimientos Tipo 2: JUNJI Administración Delegada (VTF)	Sala Cuna	Niveles Medios
Costo Directo Mensual por grupo	\$ 2.778.157**	\$ 2.651.625**
Costo Total Mensual por grupo	\$ 3.434.402**	\$ 3.301.997**
Costo Directo por niño-hora	\$ 630	\$ 395
Costo Total por niño-hora	\$ 779	\$ 491
Variación Porcentual (%)	+23,6%	+24,3%
Establecimientos Tipo 3: INTEGRA Administración Directa	Sala Cuna	Niveles Medios
Costo Directo Mensual por grupo	\$ 2.049.983*	\$ 1.961.175*
Costo Total Mensual por grupo	\$ 2.621.686*	\$ 2.511.799*
Costo Directo por niño-hora	\$ 610	\$ 383
Costo Total por niño-hora	\$ 780	\$ 491
Variación Porcentual (%)	+27,9%	+28,2%
*Valores calculados para una jornada completa (8 horas diarias de atención).		
**Valores calculados para jornada extendida (10,5 horas diarias de atención).		

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro N°32: Resumen. Comparación Costos Directos y Totales para Establecimientos Tipo 4 y 5.

Establecimientos Tipo 4: Municipal	Transición 1	Transición 2
Costo Directo Mensual por curso	\$ 1.732.800	\$ 1.735.481
Costo Total Mensual por curso	\$ 2.134.506	\$ 2.185.273
Costo Directo por niño-hora	\$ 550	\$ 429
Costo Total por niño-hora	\$ 678	\$ 540
Variación Porcentual (%)	+23,3%	+25,9%
Establecimientos Tipo 5: Particular Subvencionado	Transición 1	Transición 2
Costo Directo Mensual por curso	\$ 1.552.204	\$ 1.554.963
Costo Total Mensual por curso	\$ 1.953.909	\$ 2.004.754
Costo Directo por niño-hora	\$ 493	\$ 384
Costo Total por niño-hora	\$ 620	\$ 495
Variación Porcentual (%)	+25,8%	+28,9%

Fuente: Elaboración Propia

5.3. Conclusiones

A continuación se analizan los principales resultados del estudio y se entregan las conclusiones en atención tanto a su proceso como a sus productos finales.

1. **Metodología y Alcance.** Si bien el presente proyecto debe entenderse como un importante avance en el camino de dilucidar los costos en que incurren los proveedores de educación parvularia, lo cierto es que su alcance resultó ser más acotado de lo esperado, en relación a la comparabilidad y profundidad de sus resultados. Esto se debe principalmente a los puntos expuestos al inicio de la sección 5, a saber, la inexistencia de un estándar transversal exhaustivo para la educación parvularia, la eventual brecha entre gasto real y la satisfacción de los respectivos estándares y normas y, finalmente, la posibilidad de tener criterios heterogéneos en el reporte de información por parte de diferentes instituciones. En consecuencia, se estima adecuado que los eventuales futuros pasos que se den en la profundización de este estudio consideren protagónicamente i) involucrar formalmente a las instituciones partícipes del sistema desde su más alta esfera, ii) definir plazos de trabajo que permitan mayor maniobrabilidad de los eventuales proyectos futuros, en el sentido de generar estrategias adaptativas a la eventual escasez de información o ausencia de criterios transversales homogéneos.
2. **Recursos Humanos.** El presente informe está en condiciones de ratificar que el principal componente de todos los tipos de establecimientos es el de recursos humanos. Si bien existen variaciones según cada caso, el peso específico del componente salarios en ningún caso baja del 40% del costo total de la provisión.
 - a. Costo por Nivel y el Efecto del Coeficiente Técnico. Se confirma también que el coeficiente técnico definido en el Decreto 315 y sus modificaciones posee un efecto directo sobre los costos. Así, es el principal causante de que los costos del nivel sala cuna se confirmen hasta un 60% superiores a los de los niveles medios para una misma institución, al usar como indicador el costo directo por niño-hora.
 - b. Estabilidad versus Salario. Otro elemento interesante en relación a los resultados del estudio es la relación entre la dimensión salarial de la administración directa y la administración delegada, especialmente en el caso de JUNJI en que se estudiaron ambas. En función del cuerpo normativo que rige el sector de administración directa (Estatuto Administrativo), era esperable que los salarios en dicho ámbito fuesen sustantivamente mayores. Sin embargo, la magnitud de la diferencia es muy pequeña, e incluso favorece levemente a la administración delegada en el caso particular del cuerpo docente para niveles medios. Este fenómeno puede explicarse más bien en una preferencia generalizada del personal por el sector directo debido a su mayor estabilidad laboral, más que a su salario. Por el contrario, es probable que parte de la administración delegada balancee su estabilidad más volátil ofreciendo salarios más competitivos.

- c. Salario de Auxiliar de Párvulo y Umbral del Sueldo Mínimo. El nivel de rentas de las personas que trabajan en la provisión pública (directa o subsidiada) de la educación parvularia es relativamente bajo en comparación con otros sectores laborales. El caso de la auxiliar de párvulos parece ser en esto paradigmático, pues su nivel de renta promedio, está escasamente entre un 10 y 20% por sobre el salario mínimo legal. Esto puede soportar la tesis de que existe una muy alta motivación intrínseca de trabajar en estos contextos, elemento que, de confirmarse, debiera ser considerado en cualquier política presupuestaria destinada a la educación parvularia.
3. **Costos Indirectos de Gestión.** El estudio muestra que aproximadamente un 7,7% de los costos totales de un establecimiento corresponden a los costos indirectos de gestión regional, con información basada en el caso de INTEGRAL. Se constata así el desafío pendiente de generar una forma de estimar y visibilizar transversalmente dichos costos. Debido a la elevada variabilidad institucional que provee educación parvularia, esto parece ser doblemente relevante, toda vez que futuras consideraciones de eficiencia y eficacia pueden estar influidas por este fenómeno.
4. **Presencia de la Jornada Completa en Forma de “U”.** La información recopilada en el presente estudio indica que existe un fenómeno de cobertura en U de la jornada completa en la educación parvularia. Esto quiere decir que la jornada completa posee una presencia relativamente alta en los niveles de sala cuna, niveles medios y educación básica, pero que en el nivel de transición el régimen de media jornada es muy mayoritario.

Esto no es una situación intrínsecamente buena ni mala, más sí necesaria de estudiar en profundidad y definir eventuales modificaciones en caso de ser necesarias. Si se mira en detalle, se verá por ejemplo en el Cuadro N°8 y en las definiciones de cada institución, que prácticamente todos los tipos de provisión presentan jornadas dispares en horarios de atención. Vale la pena señalar además que el marco normativo permite flexibilizar la jornada en las instituciones. Por ejemplo, los coeficientes técnicos en general no detallan si determinada proporción de adultos por niño debe mantenerse durante toda la jornada en que el párvulo está en el establecimiento, o si ésta puede ser diferenciada en sub-jornadas donde una tenga más foco en la estimulación y enseñanza, y otra en la recreación. Con todo, el principal desafío en relación al tipo de la jornada no está en la heterogeneidad institucional, sino en las diferencias entre niveles de educación parvularia. Las salas cuna operan en su totalidad bajo jornada extendida o al menos completa, en cambio, en el nivel transición se tienen 2 tercios operando en media jornada. Esta relación parece estar dissociada de las recomendaciones técnicas de estimulación temprana, que sugieren mayor tiempo con los padres para niños pequeños, y un proceso de progresiva socialización en la medida que el niño

crece⁴¹. Esta situación pareciera deberse más a un desacople en el empalme de las políticas de infancia temprana (radicadas con énfasis en JUNJI e INTEGRAL) y aquellas de la educación escolar, en la que la jornada completa no se ha hecho obligatoria ni incentivado vía una subvención atractiva para los sostenedores en el nivel de transición. Una institución particular subvencionada 'optimiza su infraestructura' si recibe dos grupos disjuntos de párvulos, uno en la mañana y otro en la tarde, lo que resulta en una doble subvención que no se compara con aquella recibida por una eventual jornada completa.

5. **Escalabilidad de los Costos.** Este estudio consideró como supuesto dentro de cada grupo un número determinado de niños. Se usó para ello el máximo permitido por el coeficiente técnico. Esa decisión posee un impacto relevante en los resultados de costeo de las diferentes modalidades y arreglos. En la práctica, el costo marginal de educar a un niño más es muy bajo, mientras eso no signifique abrir un nuevo grupo o curso, con el cual se incurre en nuevos e importantes costos, la mayor parte de los cuales vuelven a ser fijos mientras no se vuelva a aumentar el número de cursos o grupos de niños. Esto indica que esta función de costos muy probablemente tendría un grafo del tipo función cajón, o función parte entera. Sería interesante, entonces, un ejercicio futuro que intentara modelar los costos como la suma de ciertas funciones de comportamiento disímil: posiblemente los gastos en infraestructura se comportan como un costo fijo constante, al menos para determinado período de tiempo. Otros factores tienen probablemente un comportamiento lineal, como aquellos que dependen directamente del número de niños (material didáctico y alimentación, por ejemplo), y finalmente, como ya se señalaba, habrá otros gastos, como los asociados a los salarios del personal, que tienen este comportamiento del tipo función cajón, no lineal. Una aproximación que intente dar cuenta de un óptimo, debiera muy probablemente hacerse cargo de estas particularidades. Para mayor complejidad aún, un ejercicio matemático de ese tipo podría correr el serio riesgo de pasar por alto metas más bien abstractas de la educación parvularia en cuanto a su generación de valor público.

⁴¹ Esto según diversas fuentes, entre ellas entrevistas desarrolladas en la presente consultoría y varias investigaciones, como las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial para la Infancia (2006) y el estudio del Banco Mundial (2006).

6. Bibliografía

- Banco Mundial, 2006. Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, 2006. El futuro de los niños es siempre hoy. Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia.
- Decreto 115/2012. Ministerio de Educación
- Decreto de Educación Nº 548 /1988. Ministerio de Educación.
- ENLACES, 2010. Estándar de Infraestructura Digital para la Escuela del Bicentenario en: <http://www.enlaces.cl/index.php?t=44&i=2&cc=1224&tm=2>
- Fundación Educación 2020, 2010. Marco de estándares de infraestructura para la escuela del bicentenario. Estudio elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- JUNJI, 2011a. Instructivo: Programa de Transferencias de Fondos desde JUNJI a entidades sin fines de lucro que creen, mantengan y/o administren jardines infantiles.
- JUNJI, 2011b. Manual de Fiscalización.
- JUNJI, 2012. Situación Salarial Entre el Personal de Jardines Infantiles Operados por Transferencia de Fondos y el Personal de los Jardines Infantiles JUNJI.
- Ketterer, R. Análisis de Costo Colegio Modelo en Condiciones de Impartir Educación de Calidad. CONACEP.
- Ministerio de Educación.Ley 19.532.
- Ministerio de Educación.Ley 19.070.
- Ministerio de Educación.Ley 20.370.
- Ministerio de Educación, 2001. La Educación Parvularia en Chile. Edición de la Unidad de Educación Parvularia, División de Educación General.
- MIDEPLAN, 2011. Precios Sociales para la Evaluación de Proyectos. Disponible en http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/postulacion_links/78_77_precios_sociales_nip_2012.pdf [consultado en 16/01/13]
- OECD, 2012. "Indicator C2 How do early childhood education systems differ around the world?" In Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Determinación de estándares e indicadores de condiciones para el aprendizaje en establecimientos educacionales, marzo 2010.
- Tokman, A. 2009. Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas.

7. ANEXOS

Índice de Documentos Anexos

Los documentos anexos fueron facilitados por las respectivas contrapartes en MINEDUC, JUNJI e INTEGRA, y corresponden a las fuentes desde las cuales se definió la naturaleza normativa y los costos y precios de los insumos para cada uno de los establecimientos tipo que fueron estudiados durante el proyecto.

Documentos JUNJI

- **Normativa JUNJI**
 - Guía de Empadronamiento y Funcionamiento Salas Cuna y Jardines Infantiles Particulares, 2005.
 - Instructivo. Programa de Transferencia de Fondos desde JUNJI a Entidades Sin Fines de Lucro que Creen, Mantengan y/o Administren Jardines Infantiles, 2011.
- **Precios JUNJI**
 - INFORME “SITUACIÓN SALARIAL ENTRE EL PERSONAL DE JARDINES INFANTILES OPERADOS POR TRANSFERENCIAS DE FONDOS Y EL PERSONAL DE LOS JARDINES INFANTILES JUNJI”, 2012.
 - Administración Propia
 - Informe 3 Jardines.xls (Costos de Mantención)
 - Cotizaciones
 - COSTOS, CARGAS DE GAS CALEFACCION, 2013 PROG 01.xls
 - COSTOS, CARGAS DE GAS CALEFON SALAS MUDAS, 2013 PROG 01.xls
 - COSTOS, MATERIAL ASEO 2013 PROG 01.xls
 - COSTOS, MATERIAL DIDACTICO FUNGIBLE 2013 PROG 01.xls
 - COSTOS, MATERIAL DIDACTICO NO FUNGIBLE 2013 PROG 01.xls
 - COSTOS, MATERIAL OFICINA 2013 PROG 01.xls
 - COSTOS, MOBILIARIO 2013 PROG 01.xls
 - Salarios
 - Costos 2012 Jardín Infantil 13120010.xls
 - Costos 2012 Jardín Infantil 13401006.xls
 - Costos 2012 Jardín Infantil 13131001.xls
 - Administración Delegada
 - Costos 2012 Jardín Infantil 13120010.xls
 - Informe.xls

Documentos INTEGRRA

- **Normativa INTEGRRA**
 - Manual Más Sanos y Seguros. Material de apoyo para Jardines Infantiles y Salas Cuna. Fundación INTEGRRA (2007)
 - Estudio Medición De La Satisfacción De Las Familias Usuarias De Fundación Integra, Año 2011. Informe Ejecutivo
 - Fundación Integra. Catálogo Equipamiento Establecimiento Aumento De Cobertura 2011
 - Fundación Integra Catálogo Equipamiento Niveles Medios Aumento De Cobertura 2011
 - Fundación Integra Catálogo Equipamiento Salas Cunas Aumento De Cobertura 2011
 - Planilla De Cotización Material Didáctico 2013
 - Fundación Integra. Formulación Planta de Personal
- **Precios INTEGRRA**
 - Anexo N°1 Material Didáctico 2013
 - Detalle de Costos Directos. 3 Establecimientos Fundación Integra.
 - Fundación Integra. Indicadores de Gestión de Costos. Octubre 2012. Dirección de Gestión y Desarrollo.

Documentos Establecimientos Financiados vía Transferencia de MINEDUC

- **Normativa Establecimientos Financiados vía Transferencia de MINEDUC**
 - DFL N°1 Estatuto Docente. (Texto refundido Ley N°19.070)
 - Cambios Decreto 315. Decreto 315 y Decreto 115 que Modifica al 315.
 - Decreto Exento N°1718, 2011. Determina Las Fechas En Que Se Deberán Cumplir Los Requisitos De Edad De Ingreso A La Educación Básica Y Media Regular Y La Fecha Que Se Considerará Para El Ingreso Al Primer Y Segundo Nivel De Transición De La Educación Parvularia.
 - Decreto De Educación N° 548 /1988
 - Resolución 1841 Exenta/ 1983. Establece Elementos De Enseñanza Y Material Didáctico Para Los Efectos De La Letra D) Del Artículo 2º Del Decreto Supremo N° 8.143, De 1980, Para Establecimientos De Educación Parvularia, Básica y Diferencial.
- **Precios Establecimientos Financiados vía Transferencia de MINEDUC**
 - Remuneraciones Municipalidad de Laja.pdf
 - Remuneraciones municipalidad La Cisterna Planta_codigo del trabajo.pdf
 - Remuneraciones Municipalidad de Lo Espejo.pdf
 - Remuneraciones Municipalidad de Santiago.pdf