

# LAS TRANSFORMACIONES EDUCACIONALES BAJO EL REGIMEN MILITAR

VOLUMEN 1

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación

**pie**



---

[Faint circular stamp]

# Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar.

---

© Ramón Iván Núñez Prieto  
Reg. de Propiedad Intelectual N° 59 752  
Mayo 1984- Santiago - Chile

Autorizada reproducción parcial y citar,  
indicando fuentes.

1a. Edición, Mayo 1984  
Reimpresión, Julio 1991.

Portada: CIAN

Diagramación: Jaime González J.

Montaje: Mario Arancibia

Impreso por: S.R.V. Impresos S.A.  
556-5796 y 551-9123  
Santiago

---

## INVESTIGADORES

Briones, Guillermo  
Castro S., H. Eduardo  
Delpiano, Adriana  
Echeverría, Rafael  
Edwards, Verónica  
Gajardo, Marcela  
Gazmuri, Consuelo

González, Luis Eduardo  
Hevia, Ricardo  
Latorre, Carmen Luz  
López, Gabriela  
Magendzo, Abraham  
Magendzo, Salomón  
Núñez P., Iván

---

## PREFACIO

---

El presente libro ofrece una descripción y análisis de las transformaciones ocurridas en el sistema educacional chileno entre 1973 y 1982; adicionalmente intenta ubicar históricamente dichas transformaciones al entregar elementos de juicio que permitan pronunciarse sobre la continuidad y/o ruptura que ellas han podido producir en la tradición educacional chilena.

La preocupación académica por estudiar los cambios introducidos por el régimen militar en la educación es más bien tardía. En los primeros cuatro o cinco años de este período no hubo condiciones que hicieran posible un análisis independiente sobre lo que ocurría en el sistema de educación. El control gubernamental sobre la comunidad de investigadores y la dispersión de gran parte de sus miembros dificultaban los enfoques críticos. El "bajo perfil" de las transformaciones educacionales en relación con el conjunto de mutaciones que se producían en la economía, la sociedad y el Estado, no alentaba tampoco esfuerzos mayores de investigación.

Con excepción de tempranos intentos centrados más bien en la educación superior, la actividad de investigación y análisis de los cambios educacionales se inicia en 1979. La dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación, que quisieron darle impulso y coherencia a tales cambios, estimuló la preocupación intelectual por dar cuenta de los mismos desde una óptica autónoma y no conformista.

Algunos estudios puntuales abrieron camino a esfuerzos mayores, no sin dificultades y retrasos. Era la época de implantación de un modelo económico neoliberal, inicialmente exitoso, en el marco de un autoritarismo aparentemente consolidado y legítimo. El triunfalismo trascendía hacia lo educativo, y se imponía con facilidad un conjunto de "modernizaciones" en el sistema escolar y universitario fielmente sintonizado en la onda del patrón económico-social imperante.

A fines de 1980, el Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas, PIIE, asumió el desafío de estudiar el conjunto de transformaciones que

parecían culminar en esos momentos. No era fácil para una institución privada disponer de recursos ni acceder a información suficiente. No se daba un debate público que diera significación a los eventuales resultados de investigación, ni el gobierno escuchaba divergencia o crítica alguna. A pesar de ello, la Fundación FORD decidió respaldar al PIIE, tanto para la elaboración de los estudios como para su difusión.

A fin de implementar el estudio, el PIIE, movilizó a todos sus investigadores en un proyecto institucional cuyo primer fruto fue una matriz de análisis. Se combinaron en la matriz variables como los diversos niveles y modalidades del sistema educativo con variables temáticas como matrículas, administración, financiamiento, currículo, personal, etc.

Tras el reticulado de la matriz ordenadora subyacía un interés por dilucidar cuatro grandes problemáticas planteadas por la aplicación del esquema oficial: i) rol del Estado, descentralización y subsidiaridad; ii) control autoritario versus participación; iii) estratificación y selectividad del sistema; y iv) funcionalidad social de la educación.

La combinación de los componentes de la matriz con los intereses y posibilidades de los investigadores dio origen a un conjunto de monografías, elaboradas individualmente o en equipos de dos personas durante 1981 y, en algunos casos, en el primer semestre de 1982.

Una versión preliminar de las monografías fue sometida a un Seminario en diciembre de 1982. Ochenta investigadores educacionales, científicos sociales y docentes conocieron y discutieron los productos del proyecto institucional del PIIE. El juicio general de los participantes fue generoso y alentador. No obstante, se señaló que, justamente, entre la época de elaboración de las monografías y el momento de realización del Seminario, empezaba a producirse una nueva situación en el sistema educativo.

En efecto, en 1982, ya era evidente la crisis económica, se cuestionaba abiertamente el modelo oficial y el régimen parecía perder unidad, legitimidad y capacidad de conducción. El contexto general se proyectaba al campo educacional. Se había paralizado uno de los procesos-eje de la política gubernamental: los traspasos de escuelas estatales a los municipios. Se reaccionaba contra la abierta competencia —legalmente estimulada— entre los centros de educación superior, que llevaba a costosas e ineficientes expansiones. Se reconocía la situación de real deprivación, en que se encontraba el profesorado, etc.

Poco de esta evolución se recogía en los estudios del proyecto. En consecuencia, el PIIE hizo un esfuerzo por actualizar varias de las monografías. Al mismo tiempo, emprendió nuevas investigaciones que dieran cuenta con mayor profundidad de la marcha reciente del modelo y de aspectos no considerados en el proyecto en referencia.

Sin perjuicio del anterior esfuerzo, la versión final que se presenta, debe considerarse en el período al cual se refiere y en las proyecciones que tiene para comprender los procesos político-educacionales que han ocurrido posteriormente.

La obra se introduce a través de una descripción esquemática de la evolución educacional de Chile, desde 1842 a 1973, y de un intento provisional de discutir la inserción del proyecto educacional del régimen militar en la corriente histórica de desarrollo del sistema educativo.

La primera parte del libro estudia las políticas educacionales en su evolución desde 1973. En ella se indaga sobre la coherencia y continuidad de las políticas, distinguiendo etapas e identificando corrientes inspiradoras que se entrecruzan de manera compleja a través de los nueve años analizados. En particular, se examina el proceso de transformaciones administrativas que culminan con el traspaso de las escuelas públicas de nivel primario y secundario a las municipalidades. Se estudian las políticas hacia el sector docente y algunos de sus efectos y, finalmente, se sigue la evolución de la asignación de recursos financieros y la forma como son distribuidos en los diversos niveles de la estructura educacional.

La segunda parte, dedicada a la educación formal, es abierta a través de un detallado estudio estadístico de la evolución de las matrículas en todos los niveles del sistema formal, entre los años 1935 y 1981. Luego, el análisis se organiza según ramas de la educación, aunque sin pretensión de cobertura completa. Dan cuenta general de los principales cambios acaecidos en su respectivo ámbito los capítulos dedicados a la educación pre-escolar, a la educación técnico-profesional de nivel medio y a la educación formal de adultos. En cambio, contienen enfoques parciales los capítulos dedicados a la educación general básica, a la educación media científico-humanista y a la educación superior. Dada la complejidad de estos tres sectores, los estudios correspondientes a básica y a media analizan sólo las reformas programáticas de 1980 y 1981, respectivamente; el estudio sobre la educación superior, sin perjuicio de una descripción muy general de los cambios se ocupa de ciertos impactos del modelo neo-liberal en este nivel educativo, tales como la reciente "elitización" de la composición social del alumnado, etc.

La parte tercera se ocupa de algunas expresiones de educación no-formal. Un capítulo describe los procesos de educación en sectores populares tendientes a la formación de conciencia y a apoyar la organización social de los mismos. Otro, da cuenta de la situación de la juventud y de las respuestas de educación extraescolar y de recreación ofrecidas por el estado y por organismos privados. Un tercer capítulo es dedicado al reciente programa oficial de alfabetización de adultos.

La última parte de la obra examina algunos aspectos específicos: la evolución de los programas de asistencialidad estudiantil, y el autoritarismo político-administrativo expresado a través de documentos oficiales como las circulares del Ministerio de Educación dirigidas a los establecimientos escolares del país.

Una parte complementaria contiene los anexos de los capítulos referentes a recursos financieros, matrículas, educación pre-escolar, educación profesional y educación formal de adultos.

El proyecto que dio origen a este libro fue coordinado en sus primeras fases por el Dr. Rafael Echeverría y en sus fases terminales por el Profesor Iván Núñez P.

El PIIE agradece al Profesor Eduardo Castro S. quien, sin pertenecer a la institución, desinteresadamente ofreció como aportes los valiosos capítulos referentes a educación básica y media. Agradece también la acuciosa labor editorial del Profesor Fernando García, que se encargó de revisar el estilo y dar unidad a los componentes básicos de la obra.

Finalmente, es muy grato reconocer que este libro no se habría preparado ni editado sin la generosa colaboración de la Fundación FORD, la que continúa así una larga tradición de apoyo a la investigación educacional de Chile.

---

# Introducción

## EL DESARROLLO DE LA EDUCACION CHILENA HASTA 1973.

---

---

### ANTECEDENTES

Esta introducción se propone ofrecer una visión panorámica de las etapas del desarrollo educacional chileno entre 1842 y 1973, proveyendo al mismo tiempo de algunos elementos de juicio para ubicar e interpretar las transformaciones ocurridas en ese ámbito con posterioridad.

En las próximas páginas se encontrará una descripción muy sucinta de la evolución educacional, organizada en cinco períodos históricos. El examen de cada período se hará en torno a tres dimensiones principales: **los aspectos socio-políticos e institucionales**, en que se muestra la organización del sistema educativo, la forma cómo es gobernado, los sectores sociales que intervienen en su control y la relación con el curso general de la sociedad; **la cobertura, los recursos y la base material**, en la que se intenta dar cuenta del crecimiento del aparato educacional, en términos de matrículas y otros indicadores cuantitativos y de los recursos humanos y materiales disponibles; y **los aspectos ideológicos y pedagógicos**, en que se esbozan las corrientes educacionales dominantes y los cambios fundamentales en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En una segunda parte, se proponen algunos elementos interpretativos que, superando la rigidez de la periodificación, permiten discernir sobre continuidad y/o ruptura en el desarrollo educacional desde 1973.

El análisis se inicia en 1842-43 —gobierno del Presidente Manuel Bulnes— considerando que por esos años comienza la tarea de construir el sistema nacional de educación. Esta opción cronológica no significa desconocer ni la importancia del legado colonial, que seguirá gravitando a lo largo del siglo XIX, ni los aportes e iniciativas del período de la ilustración y de los gobiernos de la época de la Independencia. Sin embargo, parece no haber mucha continuidad entre esos momentos y el desarrollo ininterrumpido que tiene su punto de partida en 1842. Ante la necesidad de señalar, en un corto espacio, las tendencias y acontecimientos que tienen mayor incidencia en la

etapa contemporánea, se ha elegido como punto de partida esa fecha y no otra anterior.

Toda periodificación es arbitraria y corta procesos que tienen una continuidad más o menos manifiesta. Una delimitación marcada por años, debe entenderse sólo como simbólica, para acotar transiciones que siempre son complejas. En este entendido se han distinguido cinco etapas en el curso de la historia educacional entre 1842 y 1973. El criterio básico para reconocer tales etapas ha sido la evolución de la participación de los distintos sectores sociales en el usufructo de la organización educacional y en la orientación y control de la misma.

## **LAS ETAPAS DE LA EVOLUCION EDUCATIVA**

### **Período: 1842-1912**

Como se ha explicado, el decenio del Presidente Bulnes y, particularmente, el año 1842, pueden considerarse como el inicio del esfuerzo de construcción de un sistema nacional de educación. La fundación de la Universidad de Chile tiene significación no sólo por representar la creación de un ámbito académico, sino porque implica darle a la educación chilena una primera organicidad, bajo la égida de la corporación de Bello. La fundación de la primera Escuela Normal, bajo el impulso vigoroso de Sarmiento, y otras obras del gobierno de Bulnes, son también expresivas de una voluntad estatal que se responsabiliza de la atención educacional de las nuevas generaciones.

Hasta 1912 hay un progresivo desarrollo del sistema educativo, un cierto mejoramiento de su base material y una primera "modernización" de las prácticas educacionales. Esta evolución continúa por algunos años más, pero se ha preferido marcar en ese año el término de una primera etapa. Entre 1910 y 1912 se acentúa una actividad crítica que venía esbozándose desde años anteriores. Había insatisfacción en diversos grupos y sectores acerca de la marcha de la educación. Las capas medias comenzaban a irrumpir con personalidad propia y demandaban cambios. Se inicia entonces una nueva etapa, de tránsito hacia una educación democrática.

La sociedad chilena, durante el período, se desarrolla bajo hegemonía oligárquica. Una minoría aristocrática conservadora, católica y ligada al dominio de la tierra primero, y más tarde, una combinación de aristócratas tradicionales y nuevos empresarios enriquecidos, controlan los destinos del país. Los grupos medios se multiplican pero aún no salen de su condición subalterna, mientras que los trabajadores urbanos y rurales, aún no cuentan como actores sociales.

En estas condiciones, la tarea de echar las bases de un sistema educativo sólo podía ser asumida por políticos, intelectuales y educadores ligados a la oligarquía y la construcción de ese sistema se realizaría, en cierto modo, "verticalmente", de arriba hacia abajo.

En efecto, primero se enfrentaron las necesidades educativas de los grupos superiores de la estructura social y sólo secundaria y limitadamente, la de los inferiores, como se verá en la sección siguiente(1). No sólo hay una temprana fundación de una casa de estudios superiores —antes que una verdadera red de escuelas primarias—, sino

que la Universidad es encargada de la dirección del naciente sistema educativo(2). Más aún, la educación secundaria es directamente tributaria de la Universidad, en tanto que la enseñanza primaria está fuertemente influida por el carácter general —“humanista”— de aquélla.

El estado se va constituyendo en el gran motor del desarrollo educacional. Se encarga no sólo de orientar y/o supervigilar las tareas de la enseñanza sino de allegar recursos para el sostenimiento de las escuelas. Asume también la misión de fundar y de mantener establecimientos de enseñanza de todo nivel. Se convierte en “Estado Docente”. Pero no monopoliza la función educacional. La Constitución del 33, por una parte, y la propia orientación liberal de los gobiernos, garantizan la libertad de enseñanza y la existencia de colegios y escuelas privadas. Pero, salvo unos pocos particulares, algunos grupos de extranjeros y la Iglesia, no hay muchos interesados en relevar al estado de la tarea educacional. La propia Iglesia, en el período, se interesa más bien en atender la educación de los sectores dominantes y no se compromete en la educación de masas.

Nacido en una sociedad estratificada, el sistema educativo se construye segmentado, según criterios de clase(3). El canal dominante está formado por las llamadas “preparatorias”, o cursos primarios especiales para los grupos acomodados, los liceos estatales y particulares y la Universidad. El canal subalterno, por las escuelas primarias públicas y las escuelas profesionales de nivel medio: comerciales, técnicas, agrícolas, normales, etc. El primero, estructurado para facilitar la reproducción de los grupos oligárquicos, es por ende selectivo pero sirve también para la cooptación de los grupos medios, dada la gratuidad de la enseñanza pública. El segundo canal es también selectivo, puesto que incorpora sólo a una porción minoritaria de la población popular, ya que una alta proporción de los que logran ingresar a la escuela deserta rápidamente y sólo una minoría accede al nivel medio profesional, según se especificará en la sección siguiente.

Esta segmentación se expresa también en el tipo y calidad de la formación impartida, y en la administración compartimentada de las diversas estructuras educacionales. Así, la universidad y los liceos de hombres son administrados por el Rector y un Consejo Superior, según los términos de las leyes orgánicas de 1842 y 1879. Una ley de 1860, pone a las escuelas primarias y a las escuelas normales bajo la dirección de una Inspección “ad hoc” del Ministerio de Justicia e Instrucción. Este mismo Ministerio se encarga de la gestión de los liceos de niñas y de algunas escuelas comerciales y técnicas. El Ministerio de Industrias y Obras Públicas se hace cargo de la mayor parte de las escuelas profesionales. La diferenciación de subsistemas se refuerza también con la dualidad en el proceso de formación de profesores: los maestros primarios en las escuelas normales con 4 ó 5 años de estudios postprimarios, y los profesores secundarios con 3 ó 4 años de Universidad.

La gestión de las diferentes redes educativas, es netamente autoritaria y poco participativa, reflejando con ello el carácter del Estado en la etapa de fundación del sistema educativo, y expresando también la debilidad y subordinación de los grupos populares(4). En la época del parlamentarismo, la administración educacional se ve, además, afectada por intereses partidistas y electorales.

En 1842, “no frecuentaban los grados primarios más de 10.000 niños en toda la República; es decir, sólo el 1º/o de toda la población. En la enseñanza media, llegaban

a 2.000 lo que significaría el 0,2<sup>o</sup>/o”(5). “En 1852 había 215.985 niños de 5-15 años de edad y recibían instrucción primaria 23.131, o sea un 11<sup>o</sup>/o; en 1853 recibían enseñanza secundaria y especial, 4.268 alumnos... y la sección universitaria contaba con 295 alumnos...”(6).

Las cifras anteriores muestran el punto de partida de la expansión del sistema educativo nacional. Fuera de señalar el importante crecimiento operado en el decenio de Bulnes, ponen de relieve la escasa cobertura de la enseñanza elemental y una significativa proporcionalidad entre la matrícula primaria y la secundaria. El hecho que ésta represente, aproximadamente, una quinta parte de aquella, revela una mayor preocupación por la formación de los grupos dominantes que por la educación popular.

Durante el período, las diversas ramas de la enseñanza siguieron creciendo. La prosperidad salitrera permitió, en las dos últimas décadas del siglo XIX, asignar importantes recursos a la extensión y mejoramiento de la educación. En 1887, de 550.000 niños de 6 a 14 años, ya concurrían a las escuelas primarias 113.000; esto es, un 20<sup>o</sup>/o(7). Cerca del término del período, en 1908, la matrícula de la enseñanza primaria, ascendía a 249.073, de la cual un 87,4<sup>o</sup>/o correspondía al sector estatal. En este mismo año, había 7.190 jóvenes asistiendo a los liceos de hombres y niñas; 1.285 a los institutos comerciales; 1.726 a las escuelas normales, y 5.506 a las diversas escuelas técnico-profesionales. La Universidad de Chile contaba con 1.185 estudiantes y la Universidad Católica, con 530(8).

Durante las administraciones de Santa María y Balmaceda, y también en las siguientes, se construyeron numerosos edificios escolares y se adquirieron materiales de enseñanza y otros elementos de apoyo. Mientras en 1879 el Presupuesto de Instrucción Pública ascendía a \$ 1.083.944; en 1892, alcanzó a \$ 5.641.120(9).

Sin embargo, el esfuerzo de edificación no fue proporcional a la expansión misma. No es extraño que un Presidente de la República reconociese, por ejemplo, que “...la situación de los establecimientos de enseñanza pública, en materia de locales, es aún tan desfavorable que obliga a pensar seriamente en un plan de edificación más completo, rápido y eficaz. Para convencerse de ello, basta tener en cuenta que, de los 2.426 locales que en 1908 se destinaron a establecimientos de enseñanza, 1.686, esto es, el 79<sup>o</sup>/o son casas arrendadas que carecen de condiciones más indispensables”(10).

En cuanto al profesorado, sin duda hay un avance, desde la década del 40, en que la gran mayoría de los maestros primarios apenas tenían más instrucción que sus propios alumnos y en que los profesores secundarios eran profesionales o egresados de los propios liceos, sin ninguna formación pedagógica. En 1908, el 38<sup>o</sup>/o de los maestros primarios ya tienen el título otorgado por las Escuelas Normales. En 1889, se había fundado el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile y hacia fines del período se contaba con más de dos centenares de “Profesores de Estado”. No obstante, todavía son mayoría cuantiosa los docentes sin preparación y no es satisfactoria la de aquellos que la poseen.

En 1842, la Universidad es creada como una corporación dedicada a estimular el saber y el conocimiento de la realidad nacional. Sus cinco Facultades tienen un sentido básicamente académico. Pero con el tiempo, y bajo la influencia francesa primero y alemana más tarde, se convierte en un conjunto de escuelas profesionales. La ley de 1879 consagra esta característica(11).

El liceo chileno va progresivamente estructurándose durante el siglo XIX. Prime-

ro, impartiendo las humanidades clásicas, incorporando — no sin resistencias— las materias científicas y lenguas modernas, para aceptar más tarde, los llamados ramos técnicos (educación física, música, dibujo, trabajos manuales). De cualquier modo, se le consideró siempre “preparatorio” para la Universidad y ajeno a la capacitación para el trabajo productivo.

A su vez, el Liceo proyectaba su sentido “humanístico” sobre la enseñanza primaria, aunque no reclutaba sus alumnos en las escuelas primarias públicas, sino en sus propias “preparatorias” de élite.

En general, predominaba en la enseñanza un acento intelectualista y “enciclopédico”(12). La educación técnica fue subordinada, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

En los años 80, tanto la enseñanza primaria como la secundaria, experimentan una primera “modernización”. Maestros chilenos viajan a Alemania y se perfeccionan allá. Misiones de docentes prusianos se hacen cargo de las Escuelas Normales, fundan el Instituto Pedagógico y profesan durante largos años en él(13). Con ellos, se introduce y se difunde una pedagogía sistemática, la de Herbart, que pone énfasis en la técnica didáctica, lo que no excluye que la memorización de textos sea la principal modalidad de aprendizaje, y la repetición mecánica de los mismos, criterio de éxito.

Por otra parte, las reformas de inspiración alemana, si bien contribuyen a profesionalizar la actividad docente, reforzaron el formalismo y el autoritarismo vigentes en las prácticas educativas(14). Las mismas reformas no se interesaron tampoco por privilegiar el conocimiento de la realidad nacional ni por fomentar actividades inquisitivas, críticas y transformadoras de la misma. El universalismo que empapó los programas, contribuyó a hacer del chileno un pueblo receptivo y abierto a los procesos mundiales, pero limitado para encontrar y aplicar soluciones nacionales a sus propios problemas.

## **Período 1912-1938**

El período abierto en 1912, tiene un carácter de transición conflictiva. Las clases medias, en su ascenso, aspiran al control del sistema educativo, a instrumentarlo en su beneficio, y a favorecer el proyecto de desarrollo nacional democrático y modernizador. Lo logran, no sin dificultades y retrocesos.

Entre 1912 y 1928 prosigue el avance de la escolarización, hay un creciente esfuerzo por renovar la enseñanza y se produce un retroceso de la influencia oligárquica y del tradicionalismo educativo. Pero desde ese último año, se frena el crecimiento del sistema, se reimponen rasgos tradicionales y los grupos medios deben ceder parte de las posiciones conquistadas, especialmente en el segundo gobierno de Alessandri.

1938, año de la elección del maestro Pedro Aguirre Cerda, por una coalición del “Frente Popular”, simboliza la recuperación de la influencia de los sectores medios, esta vez en alianza con la clase obrera urbana. Con ello se reinicia la evolución democratizadora y las reformas modernizantes.

Esta etapa podría denominarse de “lucha por el control del sistema educativo”. Nuevos grupos sociales y particularmente las clases medias, pugnan por participar hegemónicamente en la educación. Estos grupos ya no se contentan con ser usuarios subalternos del aparato educacional. Rivalizan con los grupos oligárquicos para lograr

la dirección de dicho aparato. Para ello, operan desde las posiciones que logran en la estructura estatal, y desde la sociedad civil, promoviendo cambios "de abajo hacia arriba".

Desde comienzos del siglo XX, se desarrollan fuertes corrientes críticas respecto a la organización y gestión del sistema, a los objetivos, contenidos y métodos de la educación y a la insuficiente cobertura del aparato escolar.

El magisterio comienza a organizarse en torno a sus intereses corporativos y a expresarse frente a los problemas educacionales. Pero la lucha por las reformas es emprendida con la participación de sectores sociales más amplios.

La movilización por los cambios da algunos frutos. En 1920 se dicta la primera ley de instrucción primaria obligatoria. En 1927, una reforma de tipo orgánico-administrativo, concentró en manos del nuevo Ministerio de Educación los servicios de enseñanza que antes tenían diversas dependencias. El Decreto 7.500, de diciembre de 1927, presidió un ambicioso y avanzado intento de reforma general de la educación, promovido principalmente por el gremio de maestros primarios.

En la segunda parte del gobierno de Ibáñez, desde fines de 1928 a 1931, y en el contexto de su esfuerzo por construir el moderno Estado chileno, se echan las bases de la organización administrativa de la educación que perduraría por cuarenta o cincuenta años más. Se reafirma el control del aparato escolar en manos del Ministerio de Educación, se estructuran sus tres poderosas y semiautónomas Direcciones Generales de Educación —primaria, secundaria y profesional— y se reglamenta un estilo centralizado y jerárquico de administración de la enseñanza(15).

El Estatuto Orgánico de 1931, junto con establecer la autonomía de la Universidad de Chile, intenta ubicar a ésta como el órgano de Estado que supervigila el naciente sistema de educación superior(16).

A raíz de un transitorio restablecimiento del control oligárquico sobre las altas palancas de la administración educacional, entre 1932 y 1938, los grupos medios entregan parte de la influencia conquistada, la que recuperarán con creces en el período que sigue.

En este período, la enseñanza continúa expandiéndose. En 1915, la matrícula en las escuelas primarias fiscales es de 306.000 plazas, en tanto que en 1936 alcanza a 436.000. La enseñanza secundaria estatal atiende en 1912 a 11.600 alumnos y en 1936, a 27.200(17). Sin embargo, este crecimiento no es rectilíneo. Es sostenido hasta 1928, con una inscripción de 525.000 en primaria y de 26.800 en secundaria fiscal. Luego desciende a 397.000 en 1933 y a 23.400 en 1931, respectivamente, para remontar lentamente en los años que siguen. El nivel de matrícula primaria de 1928 sólo pudo alcanzarse de nuevo en 1940.

Tras esta irregularidad en el crecimiento del aparato educativo se encuentran dos procesos paralelos y que tienen la misma raíz. La etapa 1912-1938, coincide aproximadamente con la crisis del modelo económico basado en la monoexportación del salitre. En consecuencia, desde 1918, el erario nacional sufre graves restricciones, que repercuten en el gasto educacional y en la consiguiente lentitud en la expansión y mejoramiento de la infraestructura y en bajas remuneraciones para los docentes, a menudo pagadas con retraso, lo que estimula la organización gremial reivindicativa de este sector(18). Por otra parte, la crisis económica genera una fuerte cesantía y problemas

sociales que podrían explicar los descensos en las cifras de matrícula y la persistencia de la deserción escolar(19).

De esta época provienen los esfuerzos asistenciales. En las primeras décadas del siglo, junto con una acción de "educación popular" de adultos(20), diversos grupos y particulares filantrópicos crean "escuelas de proletarios". La ley de Educación Primaria de 1920 funda las Juntas Comunales de Educación, orientadas a hacer cumplir la obligatoriedad escolar y a desarrollar programas de ayuda a los niños necesitados. La reforma de la misma ley, en 1929, las reemplaza por las Juntas de Auxilio Escolar, a nivel municipal.

En 1936, se crea la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, formada principalmente con capitales públicos, pero hacia fines de 1938 sólo había levantado un puñado de nuevos edificios.

Hasta 1927, 15 Escuelas Normales públicas y algunas particulares, titulan alrededor de 300 profesores primarios por año; posteriormente disminuye el número de escuelas, desciende la promoción anual, y en 1936 se titulan sólo 220. Con todo, se llega a una cifra relativamente aceptable de 70% de maestros primarios graduados en las Normales. En cambio, el número de graduados en el Instituto Pedagógico, desde 1920 es superior a las necesidades de la enseñanza secundaria, observándose situaciones de desempleo y subempleo entre los Profesores de Estado(21).

La enseñanza técnico-profesional continúa en este período con su situación de desmedro cuantitativo y cualitativo. Así, frente a los 43.381 alumnos de la enseñanza secundaria -fiscal y particular- en 1936, hay 10.918 en la enseñanza vocacional -cursos técnicos artesanales agregados a las escuelas primarias superiores 4.949 matriculados en la enseñanza industria, 4.896 en la rama comercial, 4.379 en la técnica femenina, 1.752 en la artística, 1.597 en las escuelas normales y sólo 579 en las agrícolas(22).

El período se inicia con una intensa discusión educacional, estimulada por la celebración del primer Centenario de la Intendencia. Ya en los primeros años del siglo se habían fundado organismos mutual-gremiales del profesorado, y centros de reflexión y difusión en torno a los problemas educacionales. En 1912, se realiza un Congreso Nacional de Educación Secundaria, significativo por la polémica que se abrió entre destacados intelectuales y docentes.

Los principales temas de esta actividad crítica son la desnacionalización de la enseñanza, principalmente por la influencia alemana y la disfuncionalidad de la educación secundaria respecto a las necesidades del desarrollo nacional.

En los años siguientes, el acento crítico se pone en las deficiencias cuantitativas y cualitativas de la enseñanza primaria(23) y se demanda su extensión, obligatoriedad y mejoramiento.

En 1923 se echa a andar el primer gran sindicato docente: la Asociación General de Profesores Primarios. Fuera de luchar por soluciones a los problemas económicos y profesionales del gremio, la Asociación libra una intensa y extensa campaña por "la reconstrucción integral de la educación". Bajo el influjo de ideas libertarias y socializantes, empapadas de una nueva pedagogía vitalista, paidocéntrica y activa, los maestros primarios luchan por: la unificación del sistema educativo y su democratización autonómica, bajo la responsabilidad de los educadores y los padres; un clima escolar no autoritario, permisivo, abierto a la naturaleza y a la comunidad circundante; progra-

mas basados en los intereses del niño y en sus necesidades funcionales y métodos activos y cooperativos de aprendizaje, etc.

Por otra parte, grupos de prestigiosos y selectos educadores de la enseñanza secundaria, normal y superior, promueven un proyecto de reforma moderada para centralizar la administración educacional en el ministerio del ramo, crear superestructuras de participación limitada y avanzar hacia una modernización pedagógica amplia en la enseñanza primaria, pero muy prudente en la secundaria.

El Coronel Carlos Ibáñez, en los primeros meses de su Presidencia, opta por este último proyecto, rodeándose de los miembros del "establishment" pedagógico —entre otros Darío Salas y Enrique Molina— y dicta medidas de reorganización de la institucionalidad educacional.

A fines de 1927, Ibáñez se desembaraza de sus colaboradores moderados, llamando al excluido y perseguido gremio de los maestros primarios para ejecutar las reformas por las que venían clamando. En el Decreto Ley N° 7.500 queda plasmado gran parte del programa de la Asociación de Profesores, limado de sus aristas más radicales. Durante los ocho primeros meses del año 1928, se conmueve hasta sus cimientos la práctica educativa. Además de las reformas de la estructura de gestión, se da libertad a los maestros de base para que estructuraran programas y métodos a partir de los principios señalados más arriba. Se crean las "comunidades educativas" de maestros, padres, vecinos y alumnos. En la enseñanza secundaria se intenta una especie de escuela comprensiva: los "liceos integrales" y "semi-integrales". Incluso se trata de desprofesionalizar la Universidad, basándola en estudios de bachillerato y licenciaturas previas a la opción profesional y proyectando, por primera vez, altos estudios o postgrado(24).

Un conjunto tan avanzado de reformas despierta una reacción tradicionalista. Por otra parte, el proceso de cambios se da en un contexto de autoritarismo y desmovilización social y política, que no facilita respaldo al voluntarismo del gremio magisterial(25). Un golpe de timón del mandatario liquida el proyecto radical de reformas y repone en buena medida el proyecto moderado anterior.

La contrarreforma de 1928-30, consolida la centralización de la gestión educacional en el Ministerio y restablece el autoritarismo administrativo y pedagógico. Se hacen algunas concesiones al impulso reformista. Los principios de la "escuela nueva" se incorporan a la ideología normativa de la enseñanza primaria, aunque no necesariamente a su práctica. Se crean las escuelas experimentales, destinadas a ensayar los nuevos métodos, con vistas a una futura generalización(26).

En el segundo gobierno de Arturo Alessandri se conserva el contenido de la contrarreforma. El cambio educacional se paralizó. Las escuelas experimentales sobreviven aisladas y vigiladas como sospechosas. En 1935, se decretan nuevos programas para los liceos, sin alejarse mucho del esquema de 1893. Algunos círculos conservadores y eclesiásticos combaten profusamente contra las expresiones de la modernización e intentan profundizar el tradicionalismo educacional, pero los albores del Frente Popular frenan su avance(27).

## Período 1938-1961

El triunfo electoral del Frente Popular, en 1938, y la iniciación de los gobiernos en que

hace de cabeza el Partido Radical, son expresivos de procesos sociales que repercuten en la evolución educativa: el pleno despliegue del proyecto de industrialización sustitutiva, la vigencia de nuevas alianzas sociales, que tienen como eje a las capas medias, y la consolidación de la democracia política.

Los grupos medios consolidan el control del sistema docente oficial, reinician la expansión de la oferta educativa y promueven diversos proyectos modernizadores de la enseñanza.

Hacia 1960 se advierte que el esquema de desarrollo económico-social necesita urgentes reajustes y, consiguientemente, también el patrón de desarrollo educacional. Las demandas populares se expanden con mayor velocidad y fuerza que la capacidad de respuesta de la institucionalidad educacional. Se sospecha que existe una crisis de la educación. Nacientes grupos tecnoburocráticos intentan una respuesta ambiciosa: el llamado "planeamiento integral de la educación". En 1961, se inician los esfuerzos en este sentido.

Como en los anteriores, en este período, las tareas de desarrollo y mejoramiento de la educación son impulsadas fundamentalmente por el Estado. A través de su influencia en éste, las capas medias se convierten en las principales beneficiarias de la expansión educativa. También los sectores obreros urbanos van ganando un acceso más fácil a la escuela.

La ampliación y diversificación del sistema educativo se hace en el marco de las estructuras orgánicas y de administración heredadas del período anterior. Esto significa que se prolonga la centralización burocrática del servicio educativo y su carácter segmentado. Tiende a consolidarse la existencia de los subsistemas primario, secundario, profesional y superior, desconectados entre sí, con diversos objetivos y calidades de formación.

Frente a esta realidad, surgen diversos proyectos de cambio. Se proponen leyes orgánicas que den unidad al sistema y aseguren una administración coherente y menos centralizada, pero no llegan a dictarse. Se quiere integrar la educación desde el nivel de unidad escolar y/o el sistema local, como lo intentan las Escuelas Consolidadas(28), pero éstas no logran imponerse y superar su condición de ensayos diseminados en el marco limitativo del servicio de educación primaria. En 1953, se crea la Superintendencia de Educación Pública, como organismo destinado a dar una conducción integrada y tecnificada al desarrollo educacional, pero no se le provee de atribuciones ejecutivas ni se limitan las facultades de las Direcciones Generales de las ramas educacionales, subsistiendo la "parcelación" e incoherencia de la administración de la enseñanza pública(29).

La fundación de la Superintendencia significa un paso importante en la ampliación del proceso de participación. En su Consejo Nacional de Educación, encargado de proponer la política educacional, tienen representación, además de las principales autoridades del sistema de enseñanza, las organizaciones gremiales del magisterio, las entidades de padres de familia, la educación particular, los empresarios, etc.

Las organizaciones de profesores, coordinadas ahora por la Federación de Educadores de Chile, adquieren fuerza como grupo de presión en favor de la democratización y modernización de la enseñanza(30). Por su parte, van ganando su derecho a expresión las organizaciones estudiantiles: Federaciones universitarias, centros de alumnos y federaciones de la enseñanza media.

La educación particular, si bien atiende una proporción minoritaria de la matrícula, se ve favorecida por el sistema de subvenciones estatales acordado por ley en 1951. Esto significa que los establecimientos privados que se benefician de ellas, deben aplicar los planes y programas oficiales y someterse a la supervigilancia del sector público como condición para recibir subsidios.

Entre 1940 y 1957, la educación primaria incrementa su matrícula desde 524.125 a 880.458 niños, un 68<sup>o</sup>/o. La educación secundaria crece de 44.055 en 1940, a 113.395 en 1956, un 157,8<sup>o</sup>/o. La enseñanza profesional asciende de 32.360 a 78.936, un 143,9<sup>o</sup>/o. La matrícula universitaria va de 7.846 estudiantes en 1940 a 25.612, en 1956, lo que representa una expansión de 226,5<sup>o</sup>/o(31). La tasa de escolarización de la población de 7 a 18 años sube de 40,3<sup>o</sup>/o en 1940, a 56,2<sup>o</sup>/o en 1956. No obstante, a fines del período se hacen estimaciones sobre una marginalidad escolar primaria cercana a 300.000 niños.

Desde el punto de vista geográfico, se extiende la red de escuelas primarias en el campo y en las poblaciones periféricas de las ciudades. Mayor número de ciudades pequeñas pueden contar con enseñanza media, gracias a la creación de escuelas consolidadas y liceos, los cuales se extienden también a los barrios populares de las grandes urbes. Se crean dos nuevas universidades, la Técnica del Estado y la Austral de Valdivia y, hacia fines del período, la Universidad de Chile comienza a descentralizarse, mediante la creación de los Colegios o Centros Universitarios regionales(32).

Este proceso expansivo significa diversificación. A pesar de sus mayores costos, la enseñanza técnico-profesional de nivel medio se expande casi con la misma velocidad que la secundaria. Como se verá en la próxima sección, se intenta que el liceo sea más flexible y ofrezca otras posibilidades que la continuación de estudios superiores o el empleo burocrático. Las propias universidades comienzan a multiplicar las carreras cortas y de tipo técnico, especialmente en las sedes provinciales.

No obstante, este esfuerzo de diversificación no logra sus propósitos. Factores extraeducacionales influyen para que la población siga prefiriendo la incorporación a la Universidad y, dentro de ésta, a las carreras tradicionales. Por lo tanto, los grupos medios y altos continúan optando por la enseñanza secundaria humanística. Las matrículas de la enseñanza profesional, en cambio, son ocupadas por alumnos de extracción popular, con escasas probabilidades de ingresar a la Universidad.

La expansión educacional demanda nuevos recursos. El cuerpo docente necesita incrementarse, así como mejorar su calificación. Se crean nuevas escuelas normales, principalmente particulares y las universidades amplían tareas de formación de profesores, y empiezan a preparar especialistas en educación: orientadores, profesores de pedagogía, etc. En estos años se inicia la formación de nuevos tipos de docentes: maestras parvularias en las Escuelas Normales y en la Universidad de Chile, y profesores para algunos ramos de la enseñanza profesional, en la Universidad Técnica del Estado. En cuanto al perfeccionamiento magisterial, sólo el servicio de educación primaria cuenta con un limitado sistema que pone énfasis en la capacitación de administradores, de profesores de pedagogía y de escuelas experimentales y en la calificación de maestros "interinos", es decir, sin estudios profesionales.

La Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales comienza a levantar nuevos locales en creciente escala, aunque nunca en la proporción requerida por el deterioro de los existentes y por el aumento de la matrícula, lo que obliga a fines del

período, a generalizar el funcionamiento escolar en doble o triple turno, en las escuelas de áreas urbanas(33).

Aunque los recursos financieros destinados a educación crecen sustantivamente a lo largo de esta etapa, no son suficientes para garantizar que la expansión no afecte la calidad de la enseñanza(34). Tampoco permiten hacer más equitativa la distribución de los beneficios educacionales ni avanzar mucho en la modernización y mejoramiento de la enseñanza.

Aumenta la proporción del presupuesto educacional destinado a remuneraciones de personal(35). No obstante, los niveles de sueldo de los docentes permanecen bajos, a pesar de las protestas sindicales.

El crecimiento del sistema no es planificado. El aumento de los recursos financieros resulta de un constante conflicto entre el crecimiento económico —a veces muy lento— las políticas monetarias y presupuestarias, y las demandas de diversos sectores sociales, como el magisterio y las comunidades locales. El resultado es una creciente insatisfacción pública acerca de la marcha de la educación, que crea premisas para la introducción de la técnica del planeamiento, al terminar el período.

Con los gobiernos radicales, el clima de democratización asociado a la Segunda Guerra Mundial y el avance de la industrialización sustitutiva, se reinician los esfuerzos de modernización educacional. Uno de ellos es el impulso a la enseñanza técnica. Otro, la modificación de los planes y programas de la enseñanza primaria, para hacerla más receptiva a las nuevas condiciones y necesidades sociales(36).

Dos proyectos apuntan más específicamente al cambio educacional. En 1945, se formula el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, para explorar nuevas formas de organización escolar y un nuevo curriculum en la enseñanza secundaria, con el objeto de adaptarla a la masificación, a hacerla más flexible y a incorporar elementos de una pedagogía funcional y activa. Se crean siete "liceos de experimentación", como primer paso de una estrategia de multiplicación progresiva de los mismos(37).

Sin embargo, a partir de 1953, se prefiere ir transfiriendo paulatinamente a los liceos "tradicionales" algunas de las innovaciones ensayadas en los liceos "renovados". Este proceso es lento y limitado y no logra alterar en lo esencial el carácter de la enseñanza secundaria.

En los mismos años —1944 - 1948— se aplica el Plan Experimental de San Carlos destinado a ensayar una respuesta amplia a los problemas educacionales de una región rural. El proyecto es discontinuado, por la influencia de grupos locales ligados al latifundio y por intereses políticos burocráticos. No obstante, el Plan de San Carlos tiene un fruto: el movimiento de "escuelas consolidadas", inspirado en el proyecto educativo de 1928. Durante la década del 50 y posteriores, se fundan numerosas escuelas de este tipo en comunidades rurales, centros mineros aislados y áreas periféricas de Santiago. En ellas, se pretende ofrecer continuidad de estudios más allá del sexto grado primario, de acuerdo con las características y necesidades del medio local(38).

Este y otros intentos renovadores menores se fundamentan en la ideología democrática y en un enfoque educacional de base científica, orientada a modernizar programas y métodos de enseñanza y/o racionalizar la organización escolar, en función del proyecto societal entonces vigente. Sin embargo, no son parte de un esfuerzo de reforma general del sistema educativo, sino iniciativas paralelas y no coordinadas entre

sí, promovidas dentro de una estructura orgánico-administrativa resistente al cambio. Amén de la oposición conciente de sectores tradicionalistas, problemas de financiamiento, rivalidades administrativas y políticas, etc. terminan por aislar dichos esfuerzos renovadores y limitar fuertemente su impacto en el conjunto del sistema.

En la educación superior, a la expansión ya indicada, se suma una creciente diversificación de las carreras, cierta descentralización geográfica y una mayor apertura hacia los sectores más bajos de las capas medias. Se amplían notablemente las funciones de extensión, particularmente de la Universidad de Chile. Pero subsiste el carácter "profesionalizante" y los rasgos tradicionales de la docencia universitaria. A fines del período, la Universidad de Concepción inicia un plan piloto de modernización que preanuncia cambios que, por otras vías, introducirá más tarde la "reforma" de las casas de estudios superiores.

## **Período 1961-1970**

Los trabajos de una Comisión oficial que propone las bases de un planeamiento integral de la educación chilena, señalizan la apertura de un nuevo período en el desarrollo educacional chileno. Tras el propósito de planeamiento había una realidad objetiva: el retraso o insuficiencia de ese desarrollo en relación con un conjunto de demandas de la sociedad chilena; también una conciencia de insatisfacción de parte de diversos sectores y grupos y el surgimiento de una opción tecnocrática para enfrentar el problema educacional.

En el contexto de la situación latinoamericana expresada en la Alianza para el Progreso y de la conformación de un proyecto desarrollista para dar salida a la crisis del modelo de industrialización sustitutiva, se despliega un esfuerzo consistente de expansión y modernización aceleradas de la educación en todos sus niveles, que culmina en la Reforma Educacional de 1965-1970 y en las reformas universitarias iniciadas en 1967.

El período finaliza con el término del gobierno demócrata cristiano y la instauración de otro régimen de signo ideológico distinto y de una política educacional divergente de la anterior.

Desde la década del 50 venían profundizándose diversos procesos sociales que inciden en la educación: crecimiento demográfico, urbanización no respaldada con una industrialización suficiente; incremento de los sectores urbano marginales y despertar del campesinado; fuertes expresiones reivindicativas de la clase obrera industrial y de los sectores medios asalariados, profesores incluidos. Todo ello asociado al paulatino reemplazo del esquema de industrialización fácil, por el modelo desarrollista que, con fuertes inversiones extranjeras intenta renovar y diversificar el parque productivo, a base de tecnologías más avanzadas.

A fines del período anterior, el sistema educativo venía sufriendo fuertes presiones; crecía velozmente la población que demandaba educación y se hacía más complejo y perentorio el carácter de la demanda; a los efectos de la urbanización y de la movilización obrera y de los grupos medios, se suma en la década del 60, la demanda de los sectores campesinos; por otra parte, los grupos dominantes comienzan a exigir a la educación que sirva al desarrollo económico, proporcionando los "recursos humanos" apropiados y que forme parte del desarrollo social, en términos

de satisfacer demandas de movilidad, democratización y acceso diferencial al saber, pero sin poner en peligro el carácter mismo del esquema de desarrollo por la vía de una expansión desenfrenada del gasto educacional.

La estrategia de reformas parciales, principalmente pedagógicas, se muestra insuficiente y la organización educacional y los grupos burocráticos que la controlan y/o administran, ofrecen resistencia al cambio. Aparece como necesaria una transformación profunda y comprensiva de la educación, en estrecha vinculación con el modelo de desarrollo. Surge la fórmula del “planeamiento integral”, en torno al cual se va conformando un nuevo grupo de actores: los especialistas modernos en el desarrollo educacional, de composición interdisciplinaria con aportes de la economía, estadística, demografía, sociología, antropología, etc.

La estrategia del planeamiento integral es legitimada, en un plano conceptual, con los aportes de diversas teorías y de modernas tecnologías sociales, y en un plano político, con el esfuerzo de la Alianza para el Progreso.

En 1961, se estudian las bases para fundar la práctica del planeamiento integral de la educación. Entre 1962 y 1964, bajo la égida de una comisión “ad hoc”, se realizan numerosos estudios diagnósticos sobre diversos aspectos elementales del proceso educativo y se elaboran proyectos tendientes a viabilizar, a la vez, el planeamiento y una reforma general del sistema educativo(39). Sin embargo, estos proyectos no alcanzan a ser puestos en marcha por la administración del Presidente Jorge Alessandri.

La reforma educacional de 1965-70 es un esfuerzo orgánico y comprensivo de cambio que combina tres tareas: la rápida ampliación e igualación de las oportunidades educativas, la modernización y mejoramiento de las prácticas escolares, y la adecuación del desarrollo educacional a los cambios económico-sociales y políticos que se intentaron en este período, bajo el signo de una “revolución en libertad”(40).

La fuerte expansión y diversificación del sistema educacional hace posible que las capas medias y obreras amplíen su participación en los beneficios de la educación y que los grupos campesinos y urbano-marginales tuvieran pleno acceso a la escolaridad. Los grupos medios siguen controlando el sistema, en alianza con los grupos empresariales, pero en el manejo directo del aparato educativo irrumpe un nuevo grupo tecnoburocrático, ligado al partido gobernante y en conflicto con la burocracia tradicional y con sectores del magisterio(41).

En el aspecto político-institucional, la reforma educativa enfrenta dos problemas críticos: la oposición política y gremial, que la acusa de verticalista, sectaria y poco participativa(42); y la incapacidad del gobierno para llevar a cabo una reestructuración profunda de la administración educacional, compatible con los cambios emprendidos(43).

En el aspecto de organización del sistema escolar, se reemplaza la tradicional estructura de 6 años de primaria y 6 años de enseñanza secundaria o profesional, por la fórmula 8 grados de educación general básica y 4 de educación media, diferenciada esta última en dos canales: científico-humanista y técnico-profesional, ambas de igual duración y habilitadoras para el ingreso a la educación superior.

La no resolución del problema estructural-administrativo, unido a limitaciones financieras —surgidas a partir de 1968— constituyen cuellos de botellas que afectan la plena aplicación del diseño de la reforma educacional.

En los últimos tres años del período, bajo impulso del movimiento estudiantil,

las universidades chilenas inician procesos de reforma. Estos se orientan, en primer lugar, a modificar los mecanismos de gobierno de las mismas, para facilitar la participación ampliada de estudiantes y funcionarios y para hacer posible el control de las casas de estudio por el conjunto de sus académicos, a la vez que se reafirma el concepto de la autonomía universitaria. En el aspecto organizativo, se procura en todas ellas la integración de las funciones de docencia, investigación y extensión a nivel de los departamentos por disciplinas, en reemplazo de la vieja organización por facultades. Por otra parte, continúa el proceso de descentralización, se crean nuevas universidades regionales y se multiplican las sedes provinciales de las universidades metropolitanas(44).

Entre 1961 y 1970 la matrícula de la educación básica aumenta de 1.371.800 a 2.044.591 niños; la secundaria, de 87.100 a 202.400 jóvenes; la enseñanza profesional, de 23.700 a 99.700; y la educación universitaria, de 25.612 a 76.979 estudiantes(45).

Las tasas promedio de crecimiento anual en básica, secundaria, técnico-profesional y universitaria son, entre 1958 y 1964, de 3,60/o; 7,40/o; 9,10/o y 6,30/o, respectivamente. En cambio, entre 1964 y 1970, ascienden a 5,30/o; 11,80/o; 19,40/o y 15,40/o respectivamente. Los índices de escolaridad también tienen un marcado incremento. En 1961 está matriculado el 83,60/o de la población de 6 a 14 años de edad, y en 1970 el 96,80/o. En 1961, concurre a la educación media el 15,10/o de la población de 15 a 19 años y en 1970, el 33,50/o. El 40/o de la población de 20 a 24 años asistía a las universidades en 1961, mientras que en 1970 lo hacía el 9,20/o(46).

La educación parvularia también tiene un importante crecimiento. En 1961, 27.486 niños concurren a los jardines infantiles y cursos parvularios anexos a las escuelas primarias fiscales y 6.519 a jardines privados. En 1970, la atención fiscal sube a 43.322 y la privada a 15.668 párvulos. La cobertura de la matrícula de ambos sectores crece de 2,4 a 4,10/o de la población de 0 a 5 años (47).

La expansión del sistema logra universalizar el acceso a la escuela primaria e incorporar a sus primeros cursos al conjunto de los niños de extracción campesina, urbano marginal y obrera. Las capas populares aumentan también su presencia en la educación media y particularmente en el canal técnico-profesional. Pero subsisten los problemas de repetición y deserción, que afectan particularmente a los sectores de bajos recursos.

Para posibilitar una igualdad de oportunidades educativas, en 1964 se reforma el sistema de asistencialidad escolar mediante la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Este organismo público logra mejorar notablemente la cobertura y la calidad de los programas de ayuda a los escolares y proporcionar becas a los estudiantes universitarios(48).

Para llevar a cabo el incremento de matrículas se recurre a planes extraordinarios de formación de maestros primarios, y a un aumento del esfuerzo de las universidades para graduar profesores, tanto de enseñanza media como de básica y parvularia. En 1967, se modifica la enseñanza normal, elevándola a nivel superior.

Las construcciones escolares también experimentan un fuerte incremento(49) y logran dar cabida a los nuevos contingentes, pero sin reemplazar la proporción de edificios inadecuados o en mal estado ni suprimir la práctica del doble o triple turno de ocupación de los locales.

Los recursos destinados por el estado a la educación continuaron creciendo(50). Particularmente, durante la reforma se invierten fuertes sumas consumidas principalmente en un discutido mejoramiento de remuneraciones al personal de la educación pública, en construcciones, asistencialidad y un cierto reequipamiento en materiales de enseñanza.

Sin embargo, tampoco en este período las crecientes asignaciones presupuestarias a la educación bastan para satisfacer las necesidades derivadas de la fuerte masificación del sistema. Los costos aumentan no sólo en términos absolutos, debido a la expansión de matrículas, sino en términos unitarios, debido a la ascendente proporción de alumnos de enseñanza secundaria y superior en la matrícula total. Por otra parte, el crecimiento económico es escaso y no genera excedentes suficientes como para seguir sustentando el desarrollo social ni educacional. A la vez, las demandas populares no se aplacan sino que tienden a manifestarse más y más radicalmente. La expansión y reforma de la educación se dan, en consecuencia, en condiciones conflictivas(51).

Los cambios educacionales se inspiran, por una parte, en una voluntad de adecuación al desarrollo económico a partir de los enfoques de la naciente economía de la educación. De aquí derivan estrategias de diversificación de la oferta educativa(52) y de planeamiento del desarrollo educacional. Por otra parte, se fundamentan en el ideal comunitario de la democracia cristiana y en la filosofía humanista integral de Maritain(53).

La reforma iniciada en 1965 no sólo altera la organización del sistema escolar. También modifica los planes y programas de enseñanza para introducir una nueva concepción curricular basada en las propuestas de los norteamericanos Benjamín Bloom y Ralph Tyler. Comienzan asimismo a introducirse en alguna escala enfoques y aplicaciones de la moderna tecnología educativa: nuevos métodos de evaluación del rendimiento, prueba nacional de 8º año, pruebas de aptitud académica, nuevos textos escolares, materiales de enseñanza, etc.

Para hacer factible la reforma pedagógica, se crea el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, en 1967. Sus programas de trabajo se dirigen al perfeccionamiento masivo de profesores, a la capacitación de especialistas y al desarrollo de la investigación educacional.

En las universidades, la reforma propone nuevos objetivos generales para la docencia, tales como vinculación con la realidad nacional, democratización o participación, criticidad o creatividad y formación liberadora. Se modifican los planes y programas de estudios y se introduce el curriculum flexible. Sin embargo, en la práctica, la reforma afecta muy poco la tradicional pedagogía universitaria(54) y no revierte tampoco el carácter profesionalizante de los estudios superiores.

### **Período 1970-1973**

El último período distinguido en el desarrollo educacional anterior a 1973, se abre con la instauración del gobierno de la Unidad Popular, en noviembre de 1970. Aunque en diversos aspectos de la evolución educativa hay continuidad entre el período anterior y éste, el proceso expansivo llega a un máximum, se amplía notablemente la participación de los sectores populares en el usufructo y en el control de la educación y se

esbozan proyectos de cambio con orientaciones y contenidos divergentes de la reforma de 1965.

Por otra parte, la crisis profunda de la educación se hace más evidente. Las demandas sociales en aumento plantean un reto que el sistema educativo no puede responder sin cambios estructurales. Cuando se proponen dichos cambios, el sistema educativo se ve envuelto en el dramático enfrentamiento entre los partidarios del experimento socio-político en curso y los que deseaban cerrarle el paso. El golpe militar de septiembre del 73 clausura el período y cancela las transformaciones educativas en marcha o en proyecto.

Durante el régimen de la Unidad Popular, en la administración educacional se sobrepone una nueva capa directiva, de origen sindical y político, reemplazando a la tecnoburocracia que se había entronizado en el período anterior. Esta nueva conducción pretende representar una distinta alianza social en la que, bajo hegemonía de la clase obrera, se agrupan sectores medios, campesinos y urbano-marginales. Esto explica que se dé un salto adelante en el crecimiento del sistema educacional, en los esfuerzos igualitarios y en la participación popular para proponer una política educativa.

En este último aspecto, el período se inicia con una discusión nacional propiciada por el Ministerio de Educación, la Central Unica de Trabajadores y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación, SUTE, que culmina en un Congreso Nacional de Educación, celebrado a fines de 1971. De este debate público extrae el gobierno de la época las líneas fundamentales de su proyecto educacional.

Un segundo paso es la elaboración, aprobación y promulgación del llamado Decreto de Democratización, que establece una red de Consejos de Comunidad Escolar —en cada establecimiento— y Consejos Locales, Provinciales y Regionales de Educación, con representación de las distintas fuerzas sociales e instituciones interesadas en el proceso educativo. Aunque la intención gubernamental era dar a dichos órganos de participación una fuerte capacidad de decisión, la existencia legal de la estructura administrativa tradicional determina que se les dé sólo carácter consultivo o asesor. No tuvo el gobierno fuerza suficiente como para obtener una nueva legislación que consagrara la participación ampliada ni el movimiento social logró una dinámica capaz de imponer de hecho una estructura alternativa de poder educacional.

El gobierno de la Unidad Popular hereda una estructura administrativa compleja. Sobre el viejo aparato burocrático, consolidado desde fines de los años 20, se había superpuesto una institucionalidad reformista y tecnocrática. Sin destruir las anteriores y más bien tratando de ocuparlas, el nuevo régimen agrega nuevas instituciones: la Junta Nacional de Jardines infantiles, fundada en 1970, pero que prácticamente empieza a funcionar en 1971, como organizadora y administradora de una creciente red de centros de atención parvularia integrada, al servicio de la niñez popular; las Coordinadoras Regionales de Educación, también creadas por el gobierno anterior, pero que funcionan plenamente desde 1971, como instancias de descentralización administrativa y como focos de coordinación e integración de las dispersas ramas educativas a nivel regional(55).

No sin reproducir algunos vicios generales de la conducción gubernamental —“cuoteo” entre los partidos, sectarismo, etc.— las autoridades educacionales tratan de recoger las aspiraciones de los sectores de trabajadores, de darles una satisfacción amplia y de elaborar en nombre de ellos, un proyecto educacional consonante con el

programa general de transformaciones orientadas a construir una sociedad no capitalista. Dichos propósitos se ven limitados por la resistencia del aparato administrativo tradicional y, sobre todo, por la oposición política que se va radicalizando hasta gestar la caída del régimen. El proyecto educacional alternativo prácticamente no alcanza a desplegarse antes de septiembre de 1973.

Durante los casi tres años de este período, la expansión del sistema educativo alcanza su más alta expresión. La atención pre-escolar sube de 58.990 a 90.295 niños, con un promedio de crecimiento anual de 15,2%, elevando la tasa de atención desde 4,1 a 6,4%. Se logró la plena cobertura de la población de 6 a 14 años, al subir la matrícula de la educación básica desde 2.044.591 a 2.316.874 niños, con un promedio de incremento anual de 4,3%. En la educación media científico-humanista, la expansión lleva de 202.400 a 282.800 matriculados, con un promedio de 11,8% de crecimiento anual. En la educación media técnico-profesional, la matrícula sube de 99.700 a 163.100 alumnos, con un 17,6% de aumento anual. De esta manera, la tasa de escolarización de la población de 15 a 19 años se elevó de 33,5 a 42,9%. Finalmente, la educación universitaria se eleva de 76.979 a 139.999 estudiantes, creciendo a un ritmo promedio de 22% anual y elevando la tasa de escolaridad del grupo de 20 a 24 años, de 9,2 a 16,1% (56).

Para hacer de este inusitado crecimiento una medida realmente democratizadora, se redoblan los programas de asistencialidad estudiantil, tanto en cuanto al volumen de la población favorecida como a la variedad y calidad de las prestaciones ofrecidas (57). A pesar de la magnitud del esfuerzo de expansión y asistencialidad, en el corto lapso, no se logra erradicar, sino apenas aminorar la discriminación socio-educativa que hace desertar en mayor proporción a los alumnos provenientes de los estratos más bajos de la población (58).

El proceso democratizador no habría sido posible sin el cuerpo docente. Junto con multiplicar la contratación de maestros, de reconocer legalmente su organización sindical y de darle participación fundamental en la gestión educativa, se incrementarán sus remuneraciones en términos reales (59). A la vez se profundiza y amplía la política de perfeccionamiento masivo, a través de los Talleres de Educadores, experiencias de aprendizaje participativo e innovador (60).

Para mejorar las condiciones materiales de la enseñanza y favorecer a los sectores más discriminados, se hacen fuertes inversiones en rubros como el reparto gratuito de textos escolares y en el equipamiento de la enseñanza técnico-profesional. En materia de construcciones, en el año 1971 se duplica la superficie edificada el año anterior, pero en los años siguientes el ritmo decrece debido a restricciones financieras y a dificultades en la provisión y transporte de insumos.

Todo el proceso de expansión y mejoramiento significa aumentar como nunca antes el gasto público en educación, a pesar de las dificultades económicas y políticas de la época (61). Dada la opción de favorecer el desarrollo de la enseñanza profesional de nivel medio y de hacer posible la plena apertura de las universidades a los postulantes —alternativas particularmente costosas— el crecimiento del sistema debe sobrecargar la capacidad instalada y probablemente afectar la calidad del servicio entregado. Con todo, es manifiesta la voluntad de dar una respuesta democrática a los requerimientos de la sociedad chilena y, especialmente, de sus sectores populares.

La estrategia educacional gubernamental implica, inicialmente, una profundiza-

ción de la política de ampliación e igualdad de las oportunidades educativas y una coronación de los aspectos inacabados de la reforma iniciada por el gobierno anterior. En ese sentido, hay continuidad y similitud entre ambas etapas. Pero, diversas tendencias y situaciones llevan a la formulación de un proyecto educacional divergente, en correspondencia a la definición ideológico-política y a la base social del nuevo régimen.

Ya en el debate educacional del año 1971, los partidarios de las transformaciones revolucionarias que se intentaban en el país, sostienen la necesidad de una alternativa educacional. La propia experiencia de uno o dos años de desgastante esfuerzo de crecimiento lineal del sistema educativo, convencieron a las autoridades de la necesidad de ensayar cambios estructurales o cualitativos en esta área. Por último, la radicalización y polarización de posiciones políticas en la sociedad chilena, lleva a un sector influyente de los partidos del gobierno a considerar impostergable y consecuente, la formulación de un esquema educacional apropiado a una estrategia global de avance al socialismo(62).

Apoyándose, por una parte, en la tradición democratizante e integradora sostenida por el magisterio chileno desde los años 20, por otra, en el enfoque marxista sobre la educación y también en recomendaciones de organismos internacionales como UNESCO, se elabora, a fines de 1972, el proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU)(63).

El informe ENU propone una reestructuración profunda del sistema educativo, a fin de superar su tradicional segmentación de contornos clasistas mediante una integración a nivel de las unidades escolares, de la administración del aparato escolar, de la formación de profesores, etc. Esta integración no excluye la descentralización; por el contrario y complementada con las medidas del Decreto de Democratización, contribuye a fortalecer la autonomía de los subsistemas locales de enseñanza.

En el orden propiamente educacional se propone como objetivo general, la formación integrada de la personalidad de los educandos mediante la educación general y politécnica. Específicamente, se quiere desenvolver habilidades, conceptos, actitudes y valores favorables al trabajo productivo, a la convivencia democrática y al compromiso social. Se promueve la formación de una conciencia nacional, de una concepción científica de la sociedad, del hombre y la naturaleza y el cambio de la mentalidad consumidora por otra productiva y solidaria.

Se sugiere una estructura curricular similar a la introducida por la reforma de 1965, hasta 8º grado; en el ciclo de 9º a 12º grado se instrumenta mejor la educación general y politécnica al no diferenciar los tradicionales canales secundario y profesional y al proveer a todos los estudiantes de una formación general y de una capacitación que habilite para el trabajo socialmente útil. Se espera así facilitar la transferencia de grandes contingentes de egresados hacia la producción o los servicios, postergando de este modo la insostenible tendencia a demandar estudios superiores.

La presentación del informe ENU, a fines de enero de 1973, levanta una polémica que oscurece los aspectos educacionales de la propuesta y se centra en los aspectos ideológicos y políticos, acusando al gobierno de conculcar la libertad de enseñanza y de hacer de la escuela un instrumento de manipulación. La oposición política lleva el tema educacional a la calle y lo convierte en pretexto para apurar la desestabilización del régimen. El rechazo tajante de los mandos militares y la crítica moderada de la jerarquía eclesíástica obliga al gobierno a retirar el proyecto(64). El pronunciamiento

castrense el 11 de septiembre cancela la oportunidad de llevar a cabo un sistema educacional que cautele prioritariamente los intereses y necesidades de los trabajadores chilenos.

## DISCUSION

En las páginas anteriores se esbozó una descripción de las etapas de la evolución educacional de Chile, entre 1842 y 1973.

A continuación se toman los principales rasgos que contribuyen a configurar y explicar el modelo educacional hoy vigente y se hace una reflexión sobre su presencia y características en el desarrollo histórico anterior a 1973. Con ello se quiere aportar elementos de respuesta a una pregunta significativa: el presente modelo educacional ¿responde a la tradición educacional chilena? En otras palabras, ¿significa ruptura o continuidad de las tendencias históricas? Naturalmente, una respuesta más completa y coherente será posible después de cotejar los rasgos fundamentales del nuevo esquema con los antecedentes que aquí se exponen.

## PAPEL DEL ESTADO, DESCENTRALIZACION Y SUBSIDIARIEDAD

En el período 1842-1973, el estado juega un papel central como promotor y orientador de la función educacional. Dada la inicial debilidad de la sociedad civil, es el estado quien se hace cargo de la tarea de construir el sistema nacional de educación y va paulatinamente pasando de un papel de regulador al de fiscalizador, sostenedor y ejecutor de las tareas educativas ("Estado Docente"), con la intención de asegurar que la educación se extendiera a capas más amplias de la sociedad y sirva al proceso de consolidación y desarrollo nacional(65).

Esto no excluye que se reconozca el principio de la libertad de enseñanza y se desarrolle la enseñanza privada. Desde antes del comienzo del período, ésta existe, en manos de la iglesia católica y de particulares que sostienen colegios con fines lucrativos o filantrópicos. A medida que se despliega la acción del estado, la iglesia y los sectores conservadores reivindican la libertad de enseñanza, a la vez que pretenden limitar o eliminar el estatismo docente. Después de largas luchas ideológicas y políticas en torno a esta cuestión(66), en la época del Estado de Compromiso, se llegó a una fórmula conciliatoria. El estado mantendría sus responsabilidades y facultades en torno a la educación: fijar fines y objetivos, planes y programas y otras normas, otorgar títulos y grados, mantener un amplio sistema público de escuelas, y supervigilar y fiscalizar a aquellas escuelas privadas que —a cambio de subvenciones estatales y de un reconocimiento oficial de sus estudios— se acogiesen voluntariamente a la normativa estatal, etc. Siguió vigente el principio de libertad de enseñanza en cuanto a abrir establecimientos educativos y a darles cualquiera orientación o carácter —que no contraviniesen el orden ni las buenas costumbres— pero la mayoría de los centros educacionales privados —incluyendo la red de la iglesia— prefirieron renunciar a gran parte de su libertad, a cambio de apoyo financiero fiscal y/o de la consagración oficial de su

enseñanza. En el hecho, el sistema público fue el dominante y de más amplia cobertura, aunque en el reducido sector privado se encontraban algunos de los más prestigiosos y más altamente calificados establecimientos, al servicio de los grupos acomodados.

En las últimas décadas, privatización y subsidiariedad de la acción del estado fueron conceptos con poco arraigo conceptual y práctico. La tendencia dominante era la que privilegiaba el rol del estado. En consecuencia, la imposición de ambos conceptos, con posterioridad a 1973, significa una ruptura radical con una clara línea de evolución histórica.

Algo similar ocurre con la centralización o descentralización de la gestión del sistema educativo público. En el siglo pasado, existieron las escuelas primarias municipales. Pero el estado chileno era unitario y, como tal, centralizado. Las corporaciones municipales tuvieron un débil desarrollo y el aparato central del Estado fue paulatinamente imponiéndose y asumiendo las funciones que los municipios no cumplían o hacían mal, entre ellas, la enseñanza primaria. La Universidad y los liceos fueron, desde comienzos del período, estatales y dirigidas desde órganos centralizados.

Con el tiempo la centralización fue acentuándose. A su acepción geográfica fue sumándose una dimensión funcional. Hasta la década del 20, los servicios educacionales tenían diversas cabezas: el consejo de la Universidad de Chile, el Ministerio de Instrucción, el de Industrias, etc. Desde entonces, la conducción del aparato público se centraliza en el Ministerio de Educación. Se profundizan así, los rasgos de uniformidad y pesadez que caracterizaron la acción docente estatal.

*Sin embargo, el centralismo fue resistido por amplios sectores, especialmente por los educadores. Numerosos proyectos e iniciativas para descentralizar la educación pública se toparon con la valla casi insalvable del carácter unitario y centralizado del aparato estatal como un todo, y con los intereses de pequeños grupos burocráticos. Sólo en la última década prosperaron algunas iniciativas para dar mayor autonomía y participación a las regiones y comunas. En este sentido, una descentralización administrativa vía municipalidades, constituye un paso inédito, aunque el centralismo estatista sigue vivo, como lo demuestran las facultades que conserva el Ministerio en el orden curricular, el carácter del sistema de supervisión y la dependencia de los municipios respecto a las autoridades políticas centrales.*

## **CONTROL AUTORITARIO Y/O PARTICIPACION**

La construcción del sistema nacional de educación fue obra del estado; de un estado que en las décadas de 1840 a 1870 tenía claros rasgos autoritarios. Era un autoritarismo explicable por la precariedad de la sociedad civil y por la necesidad de consolidar el estado nacional. Una minoría detentadora de la riqueza y la cultura se impuso políticamente sobre mayorías sin identidad ni organizaciones propias.

El autoritarismo de los gobiernos que cimentaron el sistema nacional de educación se proyectó sobre éste y perduró. En lo político-administrativo, las redes públicas de enseñanza y los establecimientos mismos, fueron manejados autoritariamente y verticalmente. En lo pedagógico, la relación profesor-alumno era también impositiva, así como dogmática la actitud ante el conocimiento. La adopción de modelos educativos como el prusiano, reforzó este carácter y tendió a legitimarlo.

El autoritarismo se prolongó, como un rasgo de fondo, hasta 1973, más en el terreno pedagógico que en el administrativo. Sin embargo, fue siendo morigerado, arrinconado e ilegitimizado por el desarrollo democrático que se profundizó a partir de las primeras décadas de este siglo.

La amplitud de la participación fue haciéndose creciente. Los grupos medios y populares no sólo ganaron acceso a los beneficios de la educación, sino que, progresivamente, obtuvieron influencia en la determinación de las políticas educacionales. Elementos de las clases medias se hicieron cargo de la administración del sistema educativo. El carácter del Estado de Compromiso impidió que un solo sector social pudiese controlar sin contrapeso el manejo de la educación.

El estilo siguió siendo verticalista. Pero diversos mecanismos compensaron tal carácter: parlamento, prensa libre, elecciones periódicas, fuerte presencia de organizaciones políticas y sociales, libertad de expresión, legalidad como limitante de la arbitrariedad, etc.

Por otra parte, las organizaciones sociales fueron paulatinamente conquistando espacios y canales de participación. En los momentos finales del período, la participación popular se despliega a todo nivel. La educación llega a ser realmente un asunto público, lo que contrasta con el estilo verticalista y autocrático vigente desde 1973.

## **ESTRATIFICACION Y SELECTIVIDAD DE LA EDUCACION**

Por su origen y por su funcionalidad dentro de una sociedad de clases, el sistema educacional chileno tendría a ser segmentado y selectivo. Se ha señalado la presencia inicial de dos canales educativos, diferenciados por la clientela que los aprovechaba y por el tipo y calidad de la formación que ofrecían. Esa segmentación se mantuvo en lo sustancial hasta las últimas décadas del período, a pesar de diversos esfuerzos para lograr una estructura unitaria e integradora del sistema escolar.

La expansión y la asistencialidad escolares son vistas como los principales instrumentos para cumplir el principio de la igualdad de oportunidades. La expansión va posibilitando un creciente acceso a la escuela y, con ello, eliminando una de las formas más dramáticas de discriminación. El crecimiento del sistema posibilita también que los grupos sociales menos favorecidos logren llegar, en crecientes proporciones, a la educación media y aún a la superior. Las mejoras e incrementos en los programas asistenciales también apuntan en el mismo sentido. Pero, aunque aminorada, subsistió la deserción escolar y siguió afectando particularmente a los hijos de los estratos sociales más pobres(67).

En la institucionalidad de la educación se libró una permanente lucha entre la tendencia democrática, que quería darle a la organización educacional una condición integradora, no discriminatoria y universalista, y otra tendencia que deseaba mantener una clara diferenciación de tipos de enseñanza y de establecimientos, para los diversos estratos sociales, reforzada por la presencia de sub-sistemas administrativos autónomos (las "Direcciones Generales"), por diferentes tipos de educadores, etc. Se observa un progresivo aunque insuficiente avance en los últimos años del período. Ese avance está siendo interrumpido por la nueva y sofisticada segmentación que va imponiendo el juego de las fuerzas del mercado en la educación.

## FUNCION SOCIAL DE LA EDUCACION

Entre los constructores del estado nacional y del sistema educativo, hubo unanimidad para valorizar la necesidad de la instrucción como requisito básico para el funcionamiento de la nueva sociedad. Más aún, compartieron el deseo de extenderla a todas las capas sociales. Estimaban peligroso que el bajo pueblo sumergido en la ignorancia, "madre de todos los vicios y de la rebeldía anárquica". Hubo pues, una visión iluminista que lleva a la difusión de la educación.

Pero se discutía en lo conceptual y se divergía en la práctica, acerca del tipo, cantidad y calidad de enseñanza que debía recibir cada sector de la sociedad. Por ejemplo, es dominante la idea de que las mujeres debían tener formas educativas muy diferentes de las de los hombres; y diversas también según los estratos sociales que dividían al sexo femenino. Fueron pocos los que se atrevieron a sostener el derecho de las mujeres —de clase alta y media, por supuesto— a educarse en liceos, acceder a la Universidad y desempeñar roles profesionales en igualdad de condiciones con los varones.

Se discrepaba sobre el centro de gravedad de la acción educativa del estado. Unos ponían el acento en la instrucción secundaria y superior, porque estimaban indispensable y prioritaria la formación de una verdadera élite que fuera capaz de gobernar y educar o, como se diría hoy, de establecer una real hegemonía cultural. Otros ponían el acento en la enseñanza primaria, para atender primeramente la educación del "soberano".

En la propia formación de los grupos dominantes, se discute acerca del carácter del currículo. Humanidades básicas o modernas. Presencia o ausencia del latín. Importancia de las Ciencias Naturales. Universidad para fomentar el cultivo de las letras, las artes y la ciencia, o Universidad profesionista, etc.

La sociedad chilena venía saliendo del coloniaje. La independencia política no alteró sustancialmente el modo de producción. Tecnologías primitivas aún eran útiles para explotar los recursos naturales, satisfacer necesidades mínimas de un estrecho mercado popular interno y, sobre todo, exportar a los mercados mundiales unos cuantos productos agrícolas, pecuarios y mineros, cuyas utilidades permitieran satisfacer el consumo conspicuo con artículos importados.

No se verá la necesidad de muchos ingenieros, maquinistas, capataces u operarios calificados. La máquina era todavía una curiosidad o una excepción. Pero se requerían administradores del estado, intermediadores en el mercado mundial, profesionales para una urbanización mínima, intelectuales, etc. También se requerían los correspondientes cuadros subalternos, correas de transmisión entre la élite propietaria y dominante y la masa social: escribientes, contables, suboficiales, jefes de faena, dependientes comerciales, etc. Por último, para el trabajo productivo de esa masa mayoritaria, las letras no eran necesarias. Sólo se requería disciplina y aceptación del orden.

El resultado de los requerimientos objetivos de la formación económico social colonial —vigente hasta el segundo tercio del siglo XIX inclusive— y las ideologías educativas de los sectores dominantes, fue la construcción de un sistema educativo diferenciado, como ya se ha visto, en dos canales separados y con niveles selectivos muy nítidos.

Pero, en el segundo tercio del siglo XIX y, sobre todo, desde la Guerra del

Pacífico. Chile empezó a transitar por un primer desarrollo capitalista que incluye una temprana industrialización y una extracción minera modernizada. Comenzó a crearse un mercado interno y aumentó la urbanización, se incrementaron los sectores obreros y las capas medias y empezaron a actuar con personalidad propia. Además, el país intensificó sus relaciones económicas y culturales con los grandes centros mundiales.

En suma, la sociedad chilena va cambiando progresivamente. Pero la educación no se transforma al mismo ritmo. Es cierto que desde 1880 experimentó expansión y mejoramiento en su base material, a la vez que una primera modernización pedagógica. Pero todo ello, sin cambiar la función social de la educación ni la organización del sistema, ni los objetivos de cada uno de los segmentos que lo formaban.

La Universidad siguió formando principalmente abogados y médicos y no se ocupó de la investigación científica. El liceo continuó entregando aspirantes a las carreras universitarias o, en subsidio, empleados administrativos. Las escuelas industriales, mineras y agrícolas permanecieron postergadas. La escuela primaria combinaba su estrechez y pobreza, con una mala imitación del enciclopedismo del liceo.

En las primeras décadas del presente siglo crecía la insatisfacción de los diversos sectores, las críticas y se planteaban nuevos proyectos educativos. Unos reclamaban que la educación "se nacionalice", que deje de replicar modelos foráneos. Otros, que se adecuara al desarrollo económico y que sirviera de instrumento para fomentar la industrialización, la modernización del agro, etc. para lo cual debía privilegiar la formación de personalidades activas y emprendedoras, para promover esas tareas, y de técnicos y trabajadores calificados para ejecutarlas. Otros, pedían que la educación primaria se continuara como garantía de democratización y de integración de las capas populares a un ordenamiento social más abierto, y que continuara la expansión de los liceos y las escuelas profesionales, medias y superiores, en beneficio de la ascendente clase media(68).

La historia del desarrollo educacional desde 1920, es una historia de intentos de darle una nueva funcionalidad social al sistema educativo. A la par con los esfuerzos en pro de la expansión y de la igualdad de oportunidades; del mejoramiento material del sistema y de la modernización técnica de la enseñanza; se trabajaba permanentemente por una redefinición de los objetivos, contenidos y organización educacional, para adecuarlos a los proyectos de desarrollo que se suceden.

Para apoyar la industrialización sustitutiva, se fomentó la educación técnico-profesional, culminando con la fundación de la Universidad Técnica del Estado. Durante la misma década del 40, se hicieron ambiciosos intentos para promover a través del currículo de la educación primaria, valores y actitudes consonantes con el desarrollo de la producción, la consolidación y perfeccionamiento de la democracia y la atención a las necesidades básicas. La renovación de la enseñanza humanística y la diseminación de escuelas consolidadas, fue otro intento de posibilitar la expansión de la educación secundaria, demandada por el ascenso de las capas medias y populares y por la creciente urbanización.

La presión del desarrollo económico, social y político se tradujo en masificación y diversificación del sistema educativo tradicional. También se extendió en el sentido geográfico; se quería promover un desenvolvimiento en las provincias y se vio en la educación un instrumento para ello. De allí, planes como los de San Carlos y Arica, la

progresiva expansión de la educación primaria rural y de la educación media, hacia pueblos y ciudades pequeñas. De allí, la creación de los Centros o sedes regionales de las universidades metropolitanas la creación de nuevas universidades en provincia, etc. Pero este significativo desarrollo "espacial" de la red educacional, no siempre fue acompañado del correspondiente desarrollo y modernización de las fuerzas productivas en las regiones y localidades. La extensión de la educación contribuyó así a favorecer artificiales "polos de desarrollo", expresivos de la hipertrofia del sector terciario. Algunos ejemplos son Arica, La Serena y Valdivia.

La prédica para especializar al sistema educativo en la masiva preparación de "recursos humanos" para el desarrollo, sumada a las aspiraciones movilizadoras de los grupos medios y populares que veían en la educación un canal de ascenso, generan una expansión educacional que crea su propia dinámica(69). Pero el modelo de desarrollo nacional basado en la ampliación del mercado interno tenía limitaciones; era lento o espasmódico. No generaba un excedente suficiente como para fundar adecuadamente el Estado de Bienestar, ni creó un número de ocupaciones propiamente productivas como para emplear a los crecientes grupos que, por edad, o por migración rural-urbana, o por liberación de la familia tradicional, querían incorporarse al trabajo remunerado.

Buena o malamente, la educación va preparando las nuevas generaciones para el desarrollo de la producción. Pero éste no es capaz de emplearlas, en las cantidades necesarias, ni en los niveles o calidades correspondientes.

El resultado fue que, por una parte, el estado estimuló un fuerte crecimiento de los servicios sociales y de la propia administración y, por otro lado, el sistema de educación, de hecho, contribuyó cada vez más fuertemente a la ampliación del sector terciario y a convertirse, en sí mismo, en una gran fuente de empleo.

En suma, la expansión del sistema educativo, en las últimas décadas, fue funcional a la evolución del esquema de desarrollo y a sus desequilibrios, así como funcional al carácter del Estado de Compromiso. Los objetivos de formación, así como los contenidos educacionales tendían a apoyar y legitimar los valores y prácticas democráticas. Los esfuerzos de universalización del acceso a la escuela y de igualación de oportunidades tendían a favorecer la integración de todos los grupos sociales al ordenamiento imperante. Todo ello es, obviamente, disfuncional con el nuevo modelo introducido a partir de 1973.

## CONCLUSIONES

Los avances de la privatización del sistema educacional en los últimos años, contradicen la tendencia histórica de fortalecimiento del rol del estado que, aunque más remarcada entre 1930 y 1973, se remontaba a los momentos mismos de construcción del estado chileno y del sistema nacional de educación.

El estilo de gobierno que el régimen militar introduce en la educación rompe con la corriente en curso hasta el 11 de septiembre. Introduce un verticalismo y un monopolio de decisiones que recuerda la práctica política de la República Autocrática. En este sentido, podría hablarse de un cierto rescate de una antigua tradición. Pero se rescata violentando otra tradición, no tan antigua pero más arraigada, como era la práctica de participación social que se abrió paso desde los años 20.

En materia de acceso y distribución —cuantitativa y cualitativa— de la educación entre los diversos sectores sociales, el nuevo modelo también repone o revigoriza la tradición decimonónica de segmentación y asignación jerarquizada de los beneficios educativos. Este retorno —obviamente en las condiciones contemporáneas— es contradictorio con el desarrollo educacional propio de la época del Estado de Compromiso, que se orientaba a la movilización social, a una mayor equidad y a la unidad nacional.

La imposición de un proyecto de refundación del capitalismo, en favor de los agentes privados, de la desindustrialización y de indiscriminada apertura a la economía mundial, tenía que ser antagónica tarde o temprano con los objetivos, contenidos y métodos de formación generados bajo el influjo de los proyectos de desarrollo vigentes entre 1930 y 1973. La reciente política de “modernización educacional” y su traducción en el orden curricular, tienden a resolver tal antagonismo en favor de la economía de mercado y de la correspondiente estructuración social y ocupacional.

## NOTAS

- ( 1 ) “El sistema mismo... se articula tradicionalmente de arriba hacia abajo. La enseñanza superior dicta sus condiciones a la segunda y a la primera enseñanza. La formación del pueblo queda sujeta al criterio de los catedráticos de la Facultad de Filosofía y se comienza a incrementar los liceos antes que existan escuelas suficientes”. Amanda Labarca: *Historia de la Enseñanza en Chile*, Santiago, 1939; pp. 132.
- ( 2 ) La ley que constituyó la Universidad de Chile delegó en ésta la Superintendencia de Educación que establecía el art. 154º de la Constitución Política de 1833. La Facultad de Filosofía se encargó directamente de la supervigilancia de todas las ramas de la enseñanza.
- ( 3 ) “En realidad, existen dos ejes paralelos; uno con las escuelas primarias y ciertos colegios especiales (Escuelas de Artes y Oficios y Escuelas de Agricultura); el otro, con el liceo y la universidad; el primero para la clase pobre; el segundo, para la burguesía y las esferas acomodadas” Amanda Labarca: *op. cit.*; p. 212.
- ( 4 ) “... ¿qué libertad se le concede al maestro —dentro de los estrechos cauces de los reglamentos, de los programas, de los exámenes—?... En Chile, toda la labor mental de importancia en materia de educación, intentan hacerla las autoridades centrales. Al profesor se le obliga sólo a repetir, más o menos, inteligentemente. Esta esclavitud moral que deprime todos los días y que a la larga mata las iniciativas, es lo que hace del pedagogo una creatura artificial y adocenada... En tal régimen pierde el Estado el provecho de muchas voluntades que de otro modo florecerían maravillosamente”. Amanda Labarca: *Nuevas Orientaciones de la Enseñanza*, Santiago, 1927; p. 240.
- ( 5 ) Amanda Labarca; *Historia...*; *op. cit.*; p. 132.
- ( 6 ) Julio César Jobet: “Doctrina y Praxis de los Educadores Representativos Chilenos” Santiago, 1970; p. 269.
- ( 7 ) Julio César Jobet: *op. cit.*; p. 293.
- ( 8 ) “Mensaje del Presidente Pedro Montt”, en: Eduardo Poirier, “Chile en 1910”, Santiago, 1910; pp. 173-175 y 181.
- ( 9 ) Amanda Labarca: *Historia...*; *op. cit.*

- (10) Eduardo Poirier: *op. cit.*: p. 175.
- (11) "...Con arreglo a la ley del 79, la Universidad fue pues, casi exclusivamente un conjunto de escuelas de carácter científico y técnico, preparatorias para el ejercicio de las profesiones que requieran estudios prolongados. Los profesores fueron profesionales ellos mismos, antes que hombres de ciencia... Los estudios sin aplicación inmediata en la profesión respectiva, o se dejaron de mano, o pasaron a ocupar una posición subalterna...". Luis Galdames: "La Universidad de Chile", p. 115; en Julio César Jobet, *op. cit.*: p. 290.
- (12) "...los esfuerzos se encaminaron exclusivamente a la impartición de conocimientos. Cuando mucho, instruyeron. La formación del carácter, meta del sistema inglés: la perpetuación de una "elite" apreciadora de las artes, las letras y las ciencias, finalidad del sistema francés; la formación de una cultura nacional, objetivo alemán; la sustentación de una amplia base democrática; ideal del sistema norteamericano, fueron desconocidos en nuestros colegios". Amanda Labarca: *Historia...*: *op. cit.*: p. 215.
- (13) William W. Symak: *Values in Nineteenth-Century Chilean Education: The Germanic Reform of Chilean Public Education 1885-1910*, Los Angeles, California, 1977.
- (14) "Sosteníase la rígida disciplina a base de castigos corporales, entre los cuales primaban los encierros y los ramalazos del guante". Amanda Labarca: *Historia...*: *op. cit.*: p. 121. Defendiendo el método germánico de educación física, el docente alemán Francisco Jenschke declaraba en una reunión de la Asociación de Educación Nacional: "Sometiéndose a estricto comando, los alumnos se acostumbran a la obediencia, a la prontitud y al orden, que no sólo son las bases de la disciplina escolar sino también del orden público. Los niños aprenden que una comunidad de individuos no puede existir a menos que todos obedezcan las leyes establecidas, es decir, la obediencia es enseñada por estos ejercicios para contribuir con ella a la mantención del orden público, y consecuentemente al bienestar de la nación".
- (15) Iván Núñez P.: "Reforma y Contrarreforma Educacional en el Primer Gobierno de Ibáñez, 1927-1931" Santiago, 1979.
- (16) Además de la Universidad Católica de Chile, fundada en 1889, en el período se crean dos nuevas universidades privadas, la de Concepción en 1919 y la Universidad Técnica "Federico Santa María", de Valparaíso, diez años más tarde.
- (17) Amanda Labarca: *Historia...*: *op. cit.*: pp. 289-292 y 309.
- (18) En 1929, el sueldo base nominal de un profesor primario es de \$ 500. En 1938 es de \$ 600. Entre los mismos años, el costo de vida aumentó en 690/o. "Boletín Nº 5.103 de la Cámara de Diputados" en Boletín Informativo del Profesorado de Chile, Santiago, 1945, p. 6.
- (19) En 1936, la matrícula en el primer año primario era de 375.871 niños, mientras que había sólo 26.218 en el VI grado. La mayor proporción de desertores se encontraba, obviamente en el sector rural. De 3.599 escuelas existentes en 1938, 2.640 eran de 3a. clase, es decir, con los dos primeros grados. Casi todas éstas eran rurales. Amanda Labarca: *Historia...*: *op. cit.*: p. 292.
- (20) Se emprenden, por parte de grupos particulares y órganos oficiales, diversas acciones educativas dirigidas a los adultos de extracción popular y obrera: escuelas nocturnas y dominicales, bibliotecas, etc. Hay una activa discusión en torno a estos esfuerzos: jornadas y Congresos de Educación Popular. Ver Iván Núñez: "Educación Popular y Movimiento Obrero: Un Estudio Histórico" Santiago, 1982.
- (21) En 1927, las horas de clases semanales disponibles en los liceos fiscales eran 24.457 y el promedio de horas servidas por profesor, era de 19. En 1932, las horas disponibles fueron 23.931 y el promedio por profesor, 14. En 1938, la disponibilidad de horas subió a 27.115, pero el promedio bajó a 13 horas semanales de clase por profesor. Amanda Labarca. *Historia...*: *op. cit.*: p. 320.
- (22) Amanda Labarca: *Historia...*: *op. cit.*: p. 313.
- (23) Ver Darío E. Salas: "El Problema Nacional. Bases para la Reconstrucción de Nuestro Sistema Escolar Primario" Santiago, 1917.
- (24) Sobre las reformas de 1927-28 y la siguiente contrarreforma ver: Iván Núñez, *Reforma y Contrarreforma...*, *op. cit.*: Luis Galdames: "Dos Estudios Educacionales", Santiago, 1932; Adolfo Ferrière: "La Educación Nueva en Chile (1928-1930)". Madrid, 1932; Eleodoro Domínguez: *Un Movimiento Ideológico en Chile*, Santiago, 1935.

- (25) El movimiento obrero, que en las primeras décadas se proyectó como movimiento educacional alternativo, con su propia línea de educación de adultos y con redes autónomas de "escuelas libertarias" y "escuelas federales" (de la FOCH) para la niñez obrera, en 1928 estaba desmovilizado, por querellas internas y por la represión del régimen de Ibáñez. Ver Iván Núñez: "Educación Popular...", op. cit.
- (26) En 1932, se creó el primer Liceo Experimental, el "Manuel de Salas".
- (27) Sobre la reacción tradicionalista ver: Iván Núñez: "El Magisterio Chileno: Sus Primeras Organizaciones Gremiales: 1900-1935" Santiago, 1982; Cap. III, Sección "La reacción Conservadora"; Maximiano Errázuriz V. Cuestiones Educativas, Discurso y Entrevistas, 1934-1935, Santiago, s.f.; y Francisco Rojas: La Dictadura Educativa. Por Nuestros Hijos, por la Patria, Chillán, 1934.
- (28) Sobre el Plan de Experimentación Educativa de San Carlos y el movimiento de Escuelas Consolidadas, ver Iván Núñez P.: "Reformas Educativas Ocurridas en Chile en los Últimos Cincuenta Años", Santiago, 1978; Capítulo III.
- (29) Superintendencia de Educación: "La Superintendencia de Educación Pública" Santiago, 1954; "Memorias 1954, 1955 y 1956", Santiago, 1957.
- (30) Iván Núñez P.: "El Magisterio..." op. cit.: Cap. VI a IX.
- (31) Erika Grassau y Egidio Orellana: "Desarrollo de la Educación Chilena desde 1940", Santiago, 1958. Véase más adelante el capítulo 6.
- (32) Sara Horwitz Campos: Los Colegios Universitarios Regionales. Antecedentes y Proyecciones, Santiago, 1961.
- (33) Hasta 1959, la Sociedad Constructora había edificado 406 locales escolares. En los dos años siguientes se levantaron 159 más, pero con esas obras hubo de compensar la destrucción causada por el terremoto de mayo de 1960. También construía locales el Ministerio de Obras Públicas.
- (34) El presupuesto de educación aumentó, en moneda constante, en 1650/o entre 1940 y 1958. Erika Grassau y E. Orellana: op. cit.: p. 49. El gasto real por alumno matriculado en la enseñanza fiscal disminuyó, entre 1950 y 1960, desde 113 a 92 escudos (del año 1960). "Documento Presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina", Santiago, 1962; p. 8.
- (35) Entre 1940 y 1958, el porcentaje del presupuesto educacional destinado a remuneraciones subió, entre 1940 y 1958, de 87,3 a 94,1 en la enseñanza primaria; de 86,9 a 94,7 en la secundaria y de 58,6 a 78,29/o en la enseñanza profesional. E. Grassau y E. Orellana: op. cit.: pp. 63-64.
- (36) Dirección General de Educación Primaria y Normal: "Orientaciones Socio-Educativas para las Escuelas Primarias de Chile". Circular N° 49, Santiago, 1943.
- (37) Ministerio de Educación Pública "Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria". Santiago, 1946; Inostroza Lagos, Maxidie: "El Movimiento de renovación y sus proyecciones en la enseñanza secundaria chilena" Santiago, 1965; Armando Samper: "A Case of Study of Cooperation in Secondary Education in Chile", Washington D.C., 1957; Iván Núñez P.: "Reformas Educativas..." op. cit.; capítulo IV.
- (38) Ministerio de Educación: "El Plan de Experimentación Educativa de San Carlos", Santiago 1946; Víctor Troncoso y Juan Sandoval: Consolidación de la Educación Pública, Santiago, 1954; David Ortega H.: "El Sistema Consolidado de Educación y el Plan Experimental de San Carlos; Santiago, 1955.
- (39) Ministerio de Educación: "Bases Generales para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena", Santiago, 1961; Ministerio de Educación Pública: Algunos Antecedentes para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena; Santiago, 1964; Comisión de Planeamiento: "Documentos sobre el Planeamiento Integral de la Educación Chilena". Santiago, 1964; Clark G. Gill: Education and Social Change in Chile, Washington, D.C. 1966; Iván Núñez P.: "Reformas Educativas..." op. cit.; capítulo VII.
- (40) Mario Leyton (ed). "La Experiencia Chilena. La Reforma Educativa 1965-1970", Santiago, 1970; 3 vols.; Superintendencia de Educación Pública: "La Superintendencia de Educación Chilena", Santiago, 1969; Maximo Pacheco G.: "Educación y Cultura para el Pueblo. Discursos y Mensajes; Santiago, 1970; Ernesto Schiefelbein: "Diagnóstico del Sistema Educativo Chileno en 1970", Santiago, 1976; Kathleen B. Fischer: "Political Ideology and

Educational Reform in Chile 1965-1975; Los Angeles, California, 1979; Iván Núñez P. "Reformas Educativas..."; op. cit.: capítulo VIII.

- (41) Kathleen B. Fischer: op. cit.
- (42) Durante esta etapa, se produjo la más larga y álgida huelga del gremio magisterial. Sobre la posición de las organizaciones del profesorado respecto a la reforma ver Iván Núñez: "Las Organizaciones del Magisterio Chileno y el Estado de Compromiso, 1936-1970", Santiago, 1982; capítulo II.
- (43) El gobierno superpuso a la administración tradicional del Ministerio, un conjunto de nuevos servicios creados sin respaldo legal adecuado: Oficina de Planeamiento, Servicios Nacionales de Supervisión, Orientación y Evaluación, Oficina de Racionalización y Computación, etc. Creó numerosos cargos ajenos al escalafón regular del Ministerio, etc. No pudo resolver el problema político de la dictación de una ley que reestructurase el Ministerio. En cambio, logró la creación legal del Centro de Perfeccionamiento, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y las Coordinaciones Regionales de Educación. Estas últimas estaban llamadas a descentralizar la administración del aparato escolar y a coordinarlo a nivel de una provincia o grupos de provincias. Sólo alcanzó a instalarse una de ellas antes del cambio de régimen.
- (44) En 1947, las universidades de Santiago y Valparaíso absorbían el 87% de la matrícula nacional. En 1970, esas mismas corporaciones sólo atendían el 63% del estudiantado universitario. Ese mismo año, el sistema ofrecía educación superior en 15 de las 25 provincias del país, José Vera L.: "El Ingreso a la Universidad en 1972. Problemas y Perspectivas", Santiago, 1972; p. 41.
- (45) Capítulo 6.
- (46) Capítulo 6 y Anexo Estadístico.
- (47) Capítulo 6 y Anexo Estadístico.
- (48) Capítulo 16.
- (49) Durante el quinquenio 1960-1964 se construyó un promedio de 155 locales escolares por año. No obstante, en 1963, el déficit alcanzaba a 1.328.870 m<sup>2</sup>. Ernesto Schiefelbein: "Diagnóstico del Sistema Escolar Chileno en 1964", Santiago, 1974; pp. 39-40. Entre 1965 y 1967, se construyeron 1.145.000 m<sup>2</sup>, y en los tres años siguientes, 500.000 m<sup>2</sup>. más. Así, el déficit se redujo a menos de 1.000.000 de metros cuadrados, a pesar de haber aumentado la matrícula fiscal en 700.000 alumnos. Ernesto Schiefelbein: "Diagnóstico del Sistema Escolar Chileno en 1970". Santiago, 1976; pp. 63-64.
- (50) El gasto fiscal en educación aumentó, entre 1965 y 1970, de 231.600.000 a 351.500.000 dólares del año 1976. Los porcentajes del gasto fiscal en educación en el total del gasto fiscal variaron de 14,8% en 1965 a 17,4 en 1970. Carmen Luz Latorre: La Asignación de Recursos a Educación en los Últimos Años. Santiago, 1978; p. 17.
- (51) Expresión de dicha conflictividad fue la huelga de 59 días de duración que llevó a cabo la Federación de Educadores de Chile, en 1968, y las constantes protestas estudiantiles de los últimos años del período.
- (52) En 1959, se creó el Servicio de Cooperación Técnica y en 1967 el Instituto Nacional de Capacitación Profesional, INACAP, dependientes de la CORFO, destinados a capacitar recursos humanos a distintos niveles. Se diversificaron las especialidades en las escuelas técnico-profesionales del Ministerio de Educación y las universidades multiplicaron sus carreras cortas y/o tecnológicas. Estas últimas, en 1967 ya absorbían el 45% de la matrícula universitaria total.
- (53) El Decreto matriz de la reforma señalaba que el objeto de esta era "alcanzar un mejor y armonioso desarrollo de todos los aspectos de la personalidad del individuo; capacitarlo para la vida del trabajo y habilitarlo para que participe inteligentemente en el proceso de desarrollo cultural, social y económico".
- (54) Noel Mc Ginn; Beatrice Avalos y Jorge Pavez: "Reformas Universitarias y Docencia", Santiago, s.f.
- (55) Iván Núñez P.: "Reformas..."; op. cit.: Cap. IX.
- (56) Capítulo 6.
- (57) Capítulo 16.
- (58) En una muestra representativa nacional, en 1970 habían llegado a 8º grado, el 100% de los hijos de padres con educación superior, el 72% de los hijos de padres con secundaria, el

- 43<sup>o</sup>/o de los con primaria y sólo el 10<sup>o</sup>/o de los hijos de analfabetos. En 1974, del mismo grupo, llegaron al 12<sup>o</sup> grado, el 100<sup>o</sup>/o de los hijos con educación superior, el 55<sup>o</sup>/o de los hijos de padres con secundaria, el 22<sup>o</sup>/o de los con educación primaria y sólo el 3<sup>o</sup>/o de los hijos de analfabetos. Ernesto Schiefelbein y Joseph Farrell: **Determinantes de la Supervivencia Escolar y el Ingreso al Mercado**, Santiago, 1978; p. 29.
- (59) En 1971 se crearon 4.200 plazas de maestros de educación básica y se otorgó a todos los docentes de esta rama un nombramiento adicional por 6 horas semanales de clase, con el correspondiente aumento de remuneración. Entre 1971 y 1972, se crearon más de 70.000 horas de clase en la enseñanza profesional. Iván Núñez: "Reformas..."; op. cit. pp. 414-415. En enero de 1971, el sueldo inicial de un profesor secundario, expresado en pesos en septiembre de 1979, era de \$ 9.465 mensual. En enero de 1973, había subido a \$ 10.627, sin necesidad de huelga. Alfonso Bravo: "Situación del Profesorado", en "Cuadernos de Educación" Año XI, N° 92, Santiago, diciembre de 1974; p. 325.
- (60) En 1971 fueron beneficiados, en 462 cursos diferentes, más de 24.000 trabajadores de la educación; en 1972, el total de participantes en actividades de perfeccionamiento llegó a 44.865. Iván Núñez **Reformas...**; op. cit.; p. 416.
- (61) El gasto fiscal en educación creció de 351,5 millones de dólares en 1970, 512 millones de dólares en 1972 —en dólares de 1976. Este gasto representó un 17,4 y un 19,7<sup>o</sup>/o del gasto fiscal total, respectivamente. Carmen Luz Latorre: **La Asignación...**; op. cit.; p. 17.
- (62) Iván Núñez P.: "Reformas..."; op. cit.; cap. IX.
- (63) Ver: Kathleen B. Fischer: op. cit.; Pedro Castro: "La Educación Chilena de Frei a Pinochet", Salamanca, 1977; Rudecindo Vivallos: "Education in Chile under the Allende Government", Temple University, 1978; Julian Bermúdez: "El Sistema Educativo y los Requerimientos del Desarrollo Nacional: 1964-1976", Santiago, 1976.
- (64) Ver enfoques críticos o de rechazo, en: Conferencia Episcopal de Chile: "El Momento Actual de la Educación en Chile". Documento de Trabajo: Santiago, junio de 1973; "Revista de Pedagogía" N° 175, Santiago, abril-mayo-junio de 1973; Federación de Estudiantes de la Universidad Católica: "ENU, El Control de las Conciencias", Santiago, abril de 1973.
- (65) Ver: Federación de Educadores de Chile, **Estado Docente y Libertad de Enseñanza**, Documentos. Santiago, 1958.
- (66) Ver: Gonzalo Vial, **Historia de Chile (1891-1973)**, Volumen I, Tomo I, Santiago 1981.
- (67) En 1943 y en 1965-70, los porcentajes de alumnos de los distintos grupos sociales que lograban llegar al término de la enseñanza primaria o básica, fueron los siguientes: rurales pobres, 15,3 y 18<sup>o</sup>/o; urbanos pobres, 27,8 y 48<sup>o</sup>/o; clase media, 48,4 y 71<sup>o</sup>/o; y clase alta, 79,8 y 100<sup>o</sup>/o, respectivamente. Ernesto Schiefelbein y Joseph Farrell: "Desigualdad Escolar: Análisis y Políticas", **Mensaje N° 277**, Santiago, 1979; p. 147.
- (68) Un interesante y documentado enfoque sobre las diversas tendencias críticas y renovadoras, se puede encontrar en Adriana Alfonso y otros **Historia de las Ideas Pedagógicas en Chile (1889-1932)**, Santiago, 1969.
- (69) Ver: José Joaquín Brunner: **El Diseño Autoritario de la Educación en Chile**, Santiago, 1980.

---

# PRIMERA PARTE

La política educacional  
del régimen militar.

---

---

# Capítulo 1.

## ENFOQUE GLOBAL.

---

---

Uno de los aspectos destacados de la gestión del gobierno militar ha sido su política educacional. El propósito de este capítulo es el examinar el carácter de dicha política, situarla en el contexto del proyecto global de sociedad que identifica a este gobierno y definirla en relación a los antecedentes que entrega el desarrollo histórico de la educación en Chile.

Cabe hacer presente que la definición más importante de política educacional de parte del gobierno militar tiene lugar en una fase bastante avanzada de su gestión. Con ello no se pretende desconocer las importantes intervenciones sobre el sistema educativo que el gobierno ejecuta desde septiembre de 1973, ni los diseños de política que caracterizan los primeros años. Sin embargo, la definición de la política educacional que se propone a comienzos de 1979, mediante la Directiva Presidencial sobre Educación Nacional, establece un nuevo hito desde el cual se iniciaran profundas transformaciones. El carácter todavía reciente de estas iniciativas inevitablemente limita las posibilidades de análisis. Por otro lado, es necesario tener también presente que al entrar el país, desde el segundo semestre de 1981, en una profunda recesión económica, muchas medidas de transformación educativa son suspendidas. La posibilidad de que vuelvan a ser impulsadas posteriormente dependerá de las condiciones políticas y económicas que resulten de los efectos de la actual crisis y de las alternativas que se adopten para su resolución.

El golpe de estado que en 1973 lleva al poder al presente Gobierno marca un importante punto de quiebre en la historia del país. Como quedará de manifiesto más adelante, la educación es una de las áreas que exhibe con mayor claridad la ruptura institucional que acompaña el asalto militar al poder de septiembre de 1973. Ello lo es a tal grado, que es posible afirmar que los efectos inmediatos de mayor significación del golpe de estado se sintetizan adecuadamente al mencionarse la ocupación militar del aparato estatal, el desmantelamiento de las organizaciones políticas y sindicales y la intervención sobre la educación y los medios de comunicación. Con ello se interrumpía un proceso de desarrollo nacional de alrededor de 35 años.

## ANTECEDENTES HISTORICOS

Luego que Chile sufriera los efectos de la crisis mundial de 1929, que provocara una significativa contracción del sistema educativo, el desarrollo ulterior de la educación se inscribe dentro de los marcos del modelo de desarrollo socioeconómico que desde fines de la década de los 30 se adopta en el país. Desde 1938, se plantea como cauce y condición del desarrollo nacional el impulso a un vasto proceso de industrialización que, bajo la conducción preponderante del estado, sustituya las importaciones que dejaban a la economía nacional desprotegida frente a las fluctuaciones de los mercados internacionales. El insuficiente desarrollo de una burguesía ligada a intereses nacionales, obliga a que dicho proceso sea asumido por el estado y que éste se transforme en una instancia decisiva en la distribución social del excedente. Ello es posible por la emergencia de una forma particular de estado, el llamado "Estado de Compromiso". Este se define, en síntesis, por la capacidad de suplir la ausencia de un bloque social que asuma, tras sus intereses, la conducción del proceso de desarrollo; por la conformación de un nivel de concordancia significativo entre las diferentes clases sociales en torno a: 1) los lineamientos básicos del modelo de desarrollo, y 2) un determinado sistema de normas que permitan resolver los conflictos entre dichas clases. La crisis económica previa había creado las bases desde las cuales se constituye esta suerte de "contrato social implícito".

Esta situación no niega la confrontación de intereses entre diferentes sectores y clases sociales, pero establece un particular cauce para su resolución. Ese cauce demuestra ser aceptable y, en los hechos, es aceptado por el conjunto de las clases. Ello da cuenta no sólo de la notable expansión de los sistemas legales y electorales, sino del elevado grado de respaldo y acatamiento que les confiere la población, la que es frecuentemente caracterizada por ser fuertemente "legalista" y "electoralista". Por lo tanto, más allá de las atribuciones que el estado asume como agente económico dentro de este modelo de desarrollo, él se transforma a la vez en el ámbito principal de resolución de los conflictos de intereses. Las posibilidades de acceso e influencia que sobre el estado alcancen las distintas clases regula de una u otra forma los conflictos entre ellas. Todo esto tiende a conferirle un carácter crecientemente político a la actividad social y transforma a las organizaciones políticas, los partidos, en los principales instrumentos para canalizar las demandas sociales existentes y constituir nuevas demandas. De ello resulta una acelerada expansión de la participación política de la población, un aumento del carácter político de la confrontación de intereses y una ampliación sostenida del aparato del estado. Este debe responder a demandas sociales crecientes por educación, salud, vivienda, previsión, etc. de sectores cada vez más numerosos, sectores que, a su vez, buscan consolidar en su interior posiciones de influencia.

Con el desarrollo del "Estado de Compromiso", se realiza una ampliación progresiva de la democracia política, que incorpora a sectores sociales cada vez más vastos a la disputa por el poder del estado. Mientras en 1932 la población electoral representaba el 100/o de la población nacional, en 1957 la cifra había aumentado a un 170/o. Sin embargo, desde fines de la década de los 50 a los inicios de la década de los 70 se registra un salto notable en dicho porcentaje. En 1972, la población electoral era superior al 450/o del conjunto de la población nacional y alcanzaba a más del

80% de la población de 18 años y más (universo de la población electoral potencial, que representaba el 56,6% de la población total). El proceso de crecimiento electoral estaba, en consecuencia, acercándose a su punto de clausura.

Dentro de este contexto, la educación alcanza un papel decisivo, desplegando, gracias al propio carácter del modelo en aplicación, un alto grado de independencia frente a la evolución de las estructuras productivas. En la medida que la sociedad tiende a articularse en torno a la política, haciendo del estado el centro de la actividad social, la educación gana en autonomía y responde a requerimientos de órdenes diversos. Ello contribuye a un aumento sostenido de la demanda social por educación. Es así como, mientras en 1935 la matrícula del sistema de educación formal (incluyendo los niveles de enseñanza pre-básica, básica, media y universitaria, y excluyendo a adultos) alcanzaba a menos de 600.000 personas, representando un 22,7% de la población entre 0 y 24 años, en 1973 la cobertura había aumentado a cerca de tres millones de personas matriculadas, llegando el porcentaje a un 54,5% para el mismo tramo de edad. Si se considera la matrícula de la educación básica, se constata que, de una cobertura de 565.000 niños que en 1935 representaban el 56,7% de la población entre 6 y 14 años, en 1973 se llega a 2.176.000 niños, cubriéndose prácticamente la totalidad de la población dentro de ese tramo de edad. En la enseñanza media, la matrícula aumenta de 23.000 alumnos, que representaban el 4,7% de la población entre 15 y 19 años, a 445.000, equivalente a un 42,9% de ese mismo tramo. Con respecto a la enseñanza universitaria, en 1935 se registraba una matrícula de algo superior a 6.000 alumnos, con el 1,4% de la población entre 20 y 24 años, y en 1973 la cobertura ha alcanzado más de 145.000 alumnos, incrementando las cifras absolutas 23 veces y el porcentaje para el tramo correspondiente de edad a un 16,8%. En resumen, el notable aumento de la educación durante este período queda en evidencia al considerar que mientras la población entre 0 y 24 años crecía a una tasa promedio anual de 1,95, la matrícula del sistema de educación formal lo hacía a una tasa promedio de 4,33%. Ello significaba que manteniendo constante la población, la educación avanzaba en promedio a una tasa del 2,33% anual.

Sin embargo, por muy notable que fuera el crecimiento de la cobertura educativa, basta compararlo con el crecimiento de la cobertura electoral para constatar que la educación se desarrolla más lentamente que la política y comprender, por lo tanto, que los incrementos en la cobertura educativa no logran disminuir la presión social por educación. A la luz de la demanda social por educación generada por el desarrollo político del país, los avances registrados en el sistema educacional se mostraban insuficientes.

La demanda social por educación respondía a requerimientos diversos. En primer lugar, se la exigía como un instrumento eficaz de movilidad social. Aunque selectiva en términos de la jerarquía social entre las clases, la educación permitió rearticulaciones en la división social del trabajo y en la distribución del ingreso. Si bien de ello se beneficiaba el conjunto de la población, su importancia era particularmente significativa para el heterogéneo conglomerado que conforman las capas medias. Estas eran las que obtenían las mayores ventajas sociales de las oportunidades ofrecidas por el sistema educacional.

En segundo lugar, la educación contribuía a la profundización del proceso democrático en cuanto al ámbito en el cual se producían y transmitían interpreta-

ciones sobre la realidad nacional y desde el cual se participaba en la elaboración de proyectos de reordenamiento y transformación del sistema social. Ello, por su parte, colaboraba en la articulación de intereses convergentes de diferentes clases sociales y en la conformación de alianzas políticas que competían por el control del estado para realizar sus respectivos proyectos de organización social. Por lo tanto, la ampliación del sistema educacional expresaba simultáneamente la extensión de la creatividad social, el estímulo para la participación de amplios sectores en la definición del carácter de la sociedad y la constitución de un vasto espacio público que permitía a estos sectores expresar sus diferentes proyectos históricos. Todo ello se realizaba no sólo al amparo del estado, sino que muchas veces impulsado desde su interior.

Sin embargo, en la medida que se expande el sistema político y con ello se incrementa la demanda social por educación, se hace necesario impulsar importantes transformaciones al interior del sistema educacional. La más importante de estas transformaciones es la Reforma Educacional que, desde 1965, inicia el gobierno de la Democracia Cristiana. Lo fundamental de esta Reforma es su objetivo de democratización de la enseñanza o, dicho en otras palabras, de adecuación del sistema educacional al desarrollo democrático que en el plano político había registrado el país. Ello se manifiesta de diversas maneras, entre las que cabe destacar:

- a) la expansión de la cobertura del sistema educacional hacia sectores que en el pasado habían exhibido dificultades de acceso y permanencia dentro de él;
- b) La creación de un sistema asistencial masivo tendiente a atenuar los efectos en las posibilidades educativas que resultaban de las condiciones de desigualdad social;
- c) Relacionado con lo anterior, la afirmación del principio de igualdad de oportunidades en el terreno educativo;
- d) el respeto del principio del pluralismo ideológico en la enseñanza;
- e) la promoción de diversas formas de participación en la gestión educacional, de parte de las comunidades educativas, y
- f) el desarrollo de variados programas de capacitación destinados a apoyar a las organizaciones sociales de base, particularmente las organizaciones sindicales, a las que se les confiere una elevada participación en su diseño y gestión. Estos *no se orientan en la perspectiva de la movilidad social, sino que buscan fortalecer las organizaciones populares, capacitándolas para una mejor defensa de sus intereses y otorgándoles la formación que les permita asumir niveles crecientes de participación en las diferentes esferas de la vida social.*

A pesar de las importantes transformaciones que la Reforma de 1965 produce en el sistema educacional, la asincronía entre el desarrollo político del país y su desarrollo educativo no logra resolverse. Ello evidentemente alienta la crítica social sobre el sistema educacional, el cual es percibido crecientemente como selectivo a la vez que sectores sociales más amplios accedían a él.

La particular relación que el modelo de desarrollo imperante promueve entre la política y la educación no sólo es condición importante que justifica gran parte de las transformaciones del sistema educacional. Simultáneamente esta misma relación opera como obstáculo para asegurar un mayor nivel de eficiencia y modernización del sistema educativo. Por otro lado, algunos de los desarrollos que muestra la educación se suelen explicar más por el papel que la educación cumple al interior de las demandas

políticas que por requerimientos sociales efectivos. Es conveniente entregar algunos ejemplos al respecto.

Dado el papel central que el modelo de desarrollo le confería al estado y debido también a la sostenida expansión del aparato estatal como respuesta a problemas de empleo y al interés de los diversos sectores de ganar una mayor influencia en su interior, la administración educacional se sobreburocratiza, lo que introduce elementos de rigidez y de mayor centralismo. El aparato educativo del estado se hace más pesado, alcanzando proporciones que no están en relación a las necesidades reales del sistema educacional. Esta centralización administrativa se ve acompañada también por una centralización regional, produciéndose una distribución de los recursos educacionales, humanos y materiales, que no sólo privilegiaba excesivamente la capital del país, sino que, a la vez, muchas veces asignaba los recursos educacionales que se destinaban a provincias de acuerdo a requerimientos políticos que no siempre correspondían con las necesidades sociales por educación más apremiantes.

Al nivel de la enseñanza media tiende a prevalecer una orientación pedagógica que enfatiza los contenidos culturales generales, ligados a las humanidades y a una formación de ilustración. Si bien con la Reforma de 1965 se le confiere un peso mayor a la enseñanza científica, la educación media sigue siendo concebida, preponderantemente, como un medio para acceder a la educación superior. Ello contradice el hecho de que realmente sólo una proporción muy pequeña de los que ingresan a la enseñanza media logran incorporarse a la universidad. Para todos los desertores de la enseñanza media el sistema educacional no ofrece alternativas suficientes que le permitan integrarse adecuadamente a la esfera del trabajo. Ello identifica la incapacidad de mantenerse en el sistema educativo como fracaso escolar y promueve la frustración de quienes, habiendo completado su educación secundaria, no logran ingresar a la universidad.

Esta misma situación genera una elevada presión política por expandir la enseñanza superior, lo que explica que sea precisamente este nivel de educación el que registra comparativamente la mayor tasa de crecimiento anual promedio para todo el período entre 1935 y 1973. Por otro lado, la respuesta que genera esta presión política por expandir la educación superior no siempre ofrece alternativas de formación socialmente consistentes.

En la medida que la enseñanza superior es de un costo mucho mayor que los otros niveles de enseñanza, las universidades llegan a absorber una alta proporción del presupuesto que el estado destina a educación en su conjunto. El modelo de desarrollo generaba sus propios obstáculos para corregir esta situación en la medida que la restricción del apoyo a la educación superior constituía un factor de elevada sensibilidad política por su capacidad de presión inmediata sobre la opinión pública y las instancias de ejercicio del poder.

Por lo tanto, si bien el sistema educativo exhibe una notable expansión en el período de 40 años que antecede al golpe militar de 1973, expansión que sigue una orientación democratizadora en múltiples sentidos, ella no es suficiente en relación al incremento de la demanda por educación que genera un ritmo todavía mayor en la expansión del sistema político. Esta situación permite, por su parte, que desde el propio sistema educacional se incremente la presión política sobre el estado y los partidos para acelerar los cambios educacionales, aumentar la cantidad de la oferta

educativa y readecuar y mejorar su calidad. Dentro del sistema escolar, los agentes de mayor capacidad de presión política son los profesores. En las universidades la capacidad de presión la ejercen los estudiantes. El movimiento del magisterio y el movimiento estudiantil llegarán a ser destacados actores políticos en el escenario público nacional. Sin embargo, el sistema educacional arrastra, a la vez, importantes obstáculos para acometer algunos desafíos modernizadores.

El gobierno de la Unidad Popular da cuenta del hecho de que el "Estado de Compromiso" ha alcanzado un punto crítico. En la medida que el conjunto de las demandas sociales se incrementan y el sistema demuestra su incapacidad de satisfacerlas, el proceso de profundización democrática se percibe en oposición al fundamento capitalista en que se basaba el modelo de desarrollo. El proyecto de la Unidad Popular plantea como alternativa política la preservación de las formas establecidas de resolución de los conflictos para llevar a cabo un programa de gobierno que cuestiona explícitamente el carácter capitalista del sistema social. Tal alternativa política rompe el nivel de concordancia que las distintas clases expresaban con respecto al modelo económico y, por sobre todo, pone en tela de juicio el sistema de normas de regulación del conflicto en el que tal "Estado de Compromiso" descansaba.

La política educacional del gobierno de la Unidad Popular se inscribe dentro de un esfuerzo importante llevado a cabo por el estado en el sentido de alcanzar niveles mayores de democratización de la enseñanza, respondiendo a las crecientes demandas sociales por la educación. A la vez, se promueven una mayor participación de los agentes educativos en la gestión educacional, una mejor relación de la educación y el trabajo y una reducción de la brecha existente en la calidad de la educación impartida a los estratos sociales más privilegiados con respecto a aquella que recibían los sectores populares. Estos objetivos, fueron en gran parte recogidos en el proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU), elaborado por el gobierno de la Unidad Popular, proyecto que no logró contar con el apoyo suficiente para ponerse en práctica.

La crisis social generalizada que se desencadena durante el gobierno de la Unidad Popular pone en cuestión los fundamentos económicos y políticos del orden social vigente sin que alcance a concitarse el sustento social político y militar necesarios a partir de los cuales pueda instaurarse un orden alternativo. Ello crea las condiciones para que el agudo conflicto de intereses, que la mencionada crisis pone de manifiesto, se resuelva a través de la intervención de la fuerza armada, la que asume los intereses de la gran burguesía, en un contexto de acentuada polarización política.

## **GOBIERNO MILITAR Y NUEVO ORDEN SOCIAL**

El bloque social que bajo la conducción de las Fuerzas Armadas asume el gobierno luego del golpe de estado de 1973, orienta su acción hacia el establecimiento de un nuevo ordenamiento social. Para tal efecto, el gobierno militar deja de manifiesto de inmediato su propósito de eliminar los factores básicos del orden social anterior, redefinir el carácter de aquellas instituciones socialmente imprescindibles, acometer una profunda depuración ideológica en su interior y reprimir todo aquello que amenace con la posibilidad de constitución de una alternativa al modelo oficial apoyado con el poder de la fuerza.

Este nuevo modelo de desarrollo expresa, en diferentes planos, una ruptura radical con aquel recientemente descrito. En el plano económico, se abandona el objetivo de la industrialización sustitutiva de importaciones y se opta por una lógica de acumulación que se inscribe en la dinámica del capitalismo internacional. Este nuevo modelo hace del mercado la instancia predominante y prácticamente exclusiva, salvo algunas intervenciones menores de parte del estado orientadas por el principio de la subsidiariedad, en la distribución del excedente social. El papel conductor que anteriormente había asumido el estado como agente económico es dejado en las manos invisibles del mercado, lo que requiere como mecanismo de compensación en lo político de un estado autoritario y represivo que se autodefine como el único agente político aceptado.

Cabe destacar que el papel que el nuevo modelo de organización social le confiere al mercado no se limita solamente a la esfera económica. Por el contrario, el mercado es postulado como el mecanismo básico de regulación del conjunto de la convivencia social. Ello se traduce en que, más allá del dominio represivo del estado hacia toda forma de acción política que no sea la propia, la propiedad privada y la lógica de intereses que de ella resulta se establecen como el marco determinante de dicha convivencia. En la medida que el mercado se rige por el poder social del dinero, siendo socialmente selectivo de acuerdo a la riqueza de quienes participan en él, se garantiza el predominio de los intereses de los sectores más pudientes del país.

El nuevo modelo de organización social reconoce como una de sus principales diferencias con el anterior un desplazamiento de la política a la economía, en cuanto esfera predominante en la regulación de la vida social. Esta afirmación requiere, sin embargo, de algunas importantes precisiones, sin las cuales no es posible establecer la naturaleza del proyecto social del gobierno militar. El objetivo de hacer de la economía y, particularmente del mercado, la instancia básica de regulación social y de la libertad económica, entendida como libertad de empresa, la condición de cualquier otra libertad social, no significa que el estado deje de cumplir una intervención social decisiva. Lo que se altera en relación al modelo social anterior es el carácter de tal intervención.

Una primera rectificación tiene lugar en el terreno de la intervención económica del estado. Mientras en el modelo anterior el estado asumía un papel destacado como agente económico conductor y como agente corrector de las desigualdades generadas por una distribución fundada en el mercado, en el actual modelo se entrega la conducción económica al capital privado. La intervención del estado en la distribución se mantiene sólo para paliar las condiciones de miseria extrema generadas por la lógica mercantil.

Una segunda rectificación guarda relación con el hecho de que el propósito de hacer del mercado la instancia predominante de la vida social es la expresión de una voluntad política que, si bien no se halla sustentada en una voluntad social mayoritaria, se encuentra respaldada por posiciones de fuerza. Por lo tanto, la transición de lo político al mercado no representa un proceso espontáneo, sino que inducido política y militarmente. De allí que, no existiendo desde un comienzo condiciones económicas capaces de asegurar, por sí mismas, el predominio de la lógica mercantil, se requiera, paradójicamente, de que sea el propio estado quien deba constituir las. Ello explica que

la crítica a la política y la apología del mercado se realicen desde un estado fuertemente autoritario.

La intervención del estado es, en consecuencia, decisiva, aunque sustancialmente distinta de aquella que caracterizaba al modelo anterior. Ella se orienta, al menos, en dos direcciones diferentes. En primer lugar, el estado asume la tarea de reprimir toda actividad política que tienda a disputar o, incluso, cuestionar su control monopólico del poder. En segundo lugar, el estado se compromete en crear aquellas condiciones que faciliten la capacidad reproductora del mercado y que impidan, a futuro, la gestación de focos de poder social capaces de cuestionar el poder mercantil o de intervenir en él.

El nuevo modelo de organización social descansa, por lo tanto, en tres condiciones generales. En primer lugar, en la eficacia represiva del estado; en segundo lugar, en la conformación de una nueva institucionalidad basada en relaciones sociales que tiendan a subordinar el papel de la política y, en tercer lugar, en el éxito económico del nuevo sistema o, al menos, en su capacidad de evitar crisis económicas desde las cuales entre en cuestión la globalidad del modelo.

Estas tres condiciones adquieren preponderancias diferentes a través del tiempo. En una primera fase, en la cual las condiciones económicas e institucionales están todavía lejos de alcanzarse, el componente represivo del gobierno será el predominante. Con posterioridad, se le comenzará a dar especial prioridad a las transformaciones institucionales que bajo condiciones de estabilidad económica permitan la reproducción del sistema sin necesidad de tener que recurrir a la intervención directa y permanente de la fuerza. En estas dos fases, el poder se concentra y comparte en dos ámbitos diferentes: la fuerza militar y el capital. Durante ellas se procura terminar con el poder social que previamente habían alcanzado las organizaciones populares y los partidos políticos, gracias a la intervención mediadora y correctiva que se efectuaba a través de la esfera política. La apuesta y condición para permitir la reducción de la fuerza militar es el éxito económico del modelo, bajo la consolidación de condiciones institucionales que lo protegen.

Por lo tanto, el anterior "Estado de Compromiso", de carácter democrático y participativo, regido por la lógica de la confrontación electoral y los mecanismos de representación popular, es sustituido por un estado autoritario, de carácter excluyente y represivo, apoyado por la fuerza militar. Simultáneamente el principio de la soberanía popular, en cuanto expresión de los intereses de la nación, es sustituido por el principio de que tales intereses se encarnan naturalmente en las Fuerzas Armadas. Ellas se erigen como garantes del orden social que el antagonismo de clases destruye y como preservadoras de una genuina unidad nacional.

Antes de examinar la política educacional del gobierno militar es importante referirse al carácter que exhiben el conjunto de sus iniciativas de cambios institucionales que, en campos diferentes, el Gobierno se propone acometer bajo la consigna de la modernización. En todas ellas se pueden reconocer, al menos, tres rasgos importantes. Primero, ellas se realizan con el objetivo de permitir un particular proceso de privatización entendido como el traspaso de responsabilidades que eran asumidas por el estado a través de la creación de condiciones atractivas para que esas actividades sean asumidas por el capital privado. Ello implica la eliminación de diversos obstáculos legales que dificultaban el acceso del capital privado y la conformación de nuevos

sistemas de funcionamiento que permitan que tales actividades resulten lucrativas. Segundo, se busca también un proceso de privatización de carácter distinto al anterior en la medida que lo que se busca desplazar es el que el estado pueda seguir haciendo de instancia comprometida en la resolución del conflicto social, como lo estaba anteriormente. El objetivo que, en este sentido, se persigue es que las oposiciones de intereses se resuelvan en el mercado o en ámbitos privados de irradiación social reducida y lo más distante posible del poder central del estado para así preservar su mayor estabilidad o invulnerabilidad. El Plan Laboral, por ejemplo, responde precisamente al objetivo de establecer un sistema de normas fundadas en el principio de la privatización del conflicto entre el capital y el trabajo. Tercero, no es posible desconocer un carácter efectivamente modernizador en las reformas institucionales, en la medida que, dentro de su propia lógica, ellas procuran resolver problemas arrastrados y devenidos muchas veces crónicos en distintos campos de la actividad social. En este último sentido, se exhibe la voluntad de alcanzar niveles superiores de eficiencia en el desempeño registrado en tales campos, transformando sus condiciones operativas y el sistema de normas que estructura dichas actividades.

Es importante destacar el hecho que, a partir de las condiciones que se han señalado, el modelo de organización social que impulsa el gobierno militar demuestra estar haciendo una opción importante en desmedro de la posibilidad de acometer una profunda ofensiva ideológica. Este es un punto que exige de un tratamiento cuidadoso pero imprescindible para dar cuenta de la política educacional. Lo que se afirma es que desplegando firmemente una represión ideológica que impide que determinadas posiciones puedan expresarse socialmente en los medios de comunicación o dentro del sistema educativo, como sucede con el marxismo, el gobierno militar se preocupa más de establecer restricciones a la práctica social para impedir la gestación de formas de conciencia que cuestionen su estabilidad que de desarrollar programas de adoctrinamiento sobre un pensamiento oficial bien definido. En otras palabras, la iniciativa propiamente ideológica del gobierno es reducida optándose, en cambio, por impedir que determinados contenidos se expresen y por introducir restricciones en la práctica social que impidan que ellos se reproduzcan y expandan. En este sentido, debe reconocerse que las importantes transformaciones educativas propuestas por el gobierno militar apuntan preferentemente a cambios en la estructura educacional que a la implementación de programas de formación a partir de una ideología oficial. El criterio de la privatización de los mecanismos de construcción de la conciencia social y de su inscripción en la lógica del mercado, en oposición a un papel afirmativo del estado por sobre su rol represivo, se manifiesta como alternativa de regulación de las prácticas ideológicas.

## **BASES PARA UNA NUEVA POLITICA EDUCACIONAL**

Desde el momento mismo de su toma del poder, el gobierno militar toma posesión del conjunto del sistema educacional ya sea por la vía que el propio estado le confiere sobre gran parte del sistema escolar; por la intervención militar de todas las universidades, en las que nombra Rectores-Delegados a oficiales de las Fuerzas Armadas; por el sometimiento de todos los establecimientos educacionales bajo autoridad militar. Con

ello se inicia un profundo proceso de depuración ideológica a través del cual se expulsa a un vasto contingente de docentes comprometidos con el gobierno de la Unidad Popular, se revisan los programas de estudios y se eliminan de las bibliotecas los textos considerados ideológicamente peligrosos.

Posteriormente, en la Declaración de Principios publicada en marzo de 1974, se hace presente la clausura del principio del pluralismo ideológico concretada con anterioridad y se proclama la adscripción del estado a una determinada tradición ideológica de marcado contenido nacionalista. En dicho documento se postula como el objetivo máspreciado del gobierno el forjar la unidad nacional, lo que supone el rechazo de toda concepción que suponga y fomente un antagonismo irreductible entre las clases sociales. Para alcanzar este objetivo se requiere también cambiar la mentalidad de los chilenos y abrir paso a nuevas generaciones formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos. Ello requiere de "una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana".

En diciembre de 1975, el gobierno militar emite un segundo documento de importancia en relación a la definición del nuevo régimen: el Objetivo Nacional de Chile. Nuevamente se afirma la necesidad de que la educación sirva al desarrollo de nuevos valores que acrecienten los rasgos positivos de la idiosincracia nacional. Se deja en claro, no obstante, que "no se aceptará... la difusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena, o contra la integridad de la familia o de la nación".

En marzo de 1979 el gobierno fija las bases de su enunciado más importante de política educacional en el documento Directiva Presidencial sobre Educación Nacional y en la carta al Ministro de Educación que lo acompaña. Afirmándose que la nueva política se inscribe en el estricto marco de la Declaración de Principios y del Objetivo Nacional, se avanza sustancialmente en la definición de criterios y prioridades.

Los lineamientos centrales de la política educacional planteada en la Directiva pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) El gobierno militar se reserva la tuición sobre los contenidos de la enseñanza. En rigor, se excluye la posibilidad de que el sistema educacional pueda ofrecer una interpretación sobre la sociedad, su historia y sus perspectivas futuras que contradiga aquella suscrita por el gobierno. En este mismo sentido, se proscribe lo que en un sentido muy amplio se define como la "politización" de la enseñanza. El objetivo que la Directiva le asigna a la educación es el de formar "buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas", afirmación que reconoce una fuerte carga ideológica.
- b) El gobierno militar restringe su responsabilidad social en educación en procurar que todos tengan acceso a la enseñanza básica. En ella, los alumnos deberán aprender a leer y escribir, manejar las cuatro operaciones aritméticas, conocer la historia de Chile y su geografía, y formarse en sus deberes y derechos en la comunidad. Se estipula que el alcanzar la educación media y la superior será considerada como una situación de excepción para la juventud, y quienes accedan a ellas deberán pagar por tratarse de un privilegio. Es necesario destacar que esta proposición representa una importante restricción al principio de igualdad

de oportunidades educacionales que prevaleciera en el pasado.

- c) Se afirma la decisión del gobierno militar de detener toda expansión de la labor educativa del estado y de transferir las posibilidades de ampliación del sistema educacional al sector privado. Ello no obsta para que el gobierno preserve "en todo momento, sus funciones normativas y fiscalizadoras". La privatización de la enseñanza no se opone, por lo tanto, a las exigencias de control requerida por el diseño autoritario. Se refuerza, sin embargo, la subordinación de la educación al mercado y a la estructura existente de distribución del ingreso. Nuevamente se trata de una importante rectificación con respecto al desarrollo educacional pasado que hacía descansar su mayor capacidad de expansión en la ampliación de la enseñanza fiscal.
- d) Para el caso de la enseñanza media técnico-profesional el propósito de privatización es todavía más acentuado en la medida que se propone vincularla más estrechamente a la empresa privada. El objetivo de esta medida es el de asegurarle a este tipo de enseñanza su propio mercado ocupacional. Sin embargo, sus efectos son de mayor alcance. Se subordina la enseñanza técnico-profesional a la lógica de la empresa privada como único criterio de influir en el desarrollo económico del país y se permite que un sector significativo de futuros trabajadores se forme dentro de los marcos y contenidos definidos por los intereses de las empresas. Tanto esta proposición como la anterior, producen una creciente capacidad de determinación de la estructura económica sobre la educación, disminuyendo el grado de relativa independencia que ambas observaban en el pasado.
- e) Se proponen criterios generales sobre la gestión de la educación superior y sobre la necesidad de revitalizar la colaboración de los Centros de Padres y Apoderados en el sistema escolar, enfatizándose la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la exclusión de la política. De la misma forma, se proponen algunas iniciativas que estimulen la labor de los profesores.

A partir de la Directiva y durante el resto de 1979, el gobierno inicia el estudio de diversos proyectos específicos para dar cumplimiento a los objetivos que se ha trazado. Luego de introducir algunas importantes medidas de reestructuración al interior del Ministerio de Educación, durante 1980 se introducen importantes cambios sobre el sistema escolar.

Junto con anunciar la necesidad de perfeccionar los mecanismos de supervisión y de establecer un sistema de evaluación educativa, se procede a modificar los planes y programas de la educación general básica, promoviendo una mayor flexibilidad programática. Evidentemente esta mayor flexibilidad no se dirige a establecer ámbitos de mayor libertad para abordar los contenidos programáticos desde perspectivas ideológicas diversas. En este aspecto el gobierno preserva un marco restringido de libertad ideológica. A lo que se apunta, en cambio, es el hecho de que se les confiere a las escuelas una mayor libertad para incluir o excluir de sus programas determinadas asignaturas, de acuerdo a los recursos disponibles y a las características socioeconómicas de sus alumnos. Dentro del marco de las restricciones ideológicas preestablecidas, se promueve para los docentes una flexibilidad mayor en la enseñanza.

flexibilidad mayor en la enseñanza.

En junio de 1980, el gobierno da a conocer su iniciativa de mayor incidencia

sobre la estructura del sistema escolar, al anunciar su propósito de traspasar la administración de la educación fiscal, centralizada en el ministerio de educación, a los municipios. A la vez que se promueve un papel más destacado de la iniciativa privada en las tareas educativas, el estado inicia un proceso de descentralización en su gestión educacional. Cabe recordar que en ese momento el estado asumía cerca del 80% del total de la cobertura del sistema escolar. El proceso de municipalización de la administración educacional tiene, sin duda, un componente modernizador en la medida que ayuda a la desburocratización y podría introducir una mayor eficiencia administrativa. Por otro lado, abre posibilidades para acercar la tarea educativa a las necesidades de los usuarios reales y, de esta forma, adecuarla a sus requerimientos particulares. Esto último, sin embargo, entra en oposición con la inexistencia actual de mecanismos democráticos para la designación de las autoridades municipales, la ausencia de canales de participación efectiva de la comunidad en la administración comunal y con la designación vertical de los alcaldes, como personas de confianza de la cabeza política de un estado autoritario. En estas condiciones, el proceso de municipalización más que promover la participación de la comunidad en la educación tiende a reforzar los mecanismos de control autoritario sobre ella en segmentos delimitados, como es el ámbito municipal.

Por otro lado, las dos iniciativas que se han mencionado (cambio en planes y programas en la educación básica y municipalización) encierran, dadas las características del modelo de organización social en aplicación, el peligro de promover los márgenes existentes de desigualdad en la atención escolar, de acuerdo, primero, a las condiciones desiguales de la población atendida y, segundo, a los recursos profundamente desiguales que movilizan las diferentes municipalidades. En la medida que el estado restringe su intervención correctora de desigualdades a paliar sólo las situaciones extremas, la educación que previamente había sido un instrumento de movilidad social (individual y colectiva) y, por lo tanto, de corrección —tanto social como individualmente— de las condiciones preexistentes de desigualdad, corre el peligro de transformarse en una esfera de la actividad social que en lo fundamental “refleja” sin capacidad de modificar significativamente la desigualdad social generada fuera de ella y, particularmente, en el frío dominio del mercado.

El proceso de municipalización o de descentralización de la gestión educativa del estado no es sólo una política que acompaña el objetivo primordial de privatización o de cierre progresivo del espacio público, estimulado por el modelo de organización social oficial. Este proceso es, en sí mismo, una forma particular de privatización. Ello al menos desde dos puntos de vista. En primer lugar, la municipalización es un camino hacia la privatización en la medida que se afirma simultáneamente que, una vez que la administración educativa ha sido transferida a las municipalidades, se deben buscar nuevas áreas de intervención de las empresas privadas en la educación, a través del apoyo en la gestión educativa municipal o por el hecho de que al proceso de municipalización pueda conferírsele un carácter transitorio para luego procederse al traspaso de la administración municipal a formas más o menos directas de administración privada.

En segundo lugar, la municipalización representa también un instrumento eficaz en lo que llamábamos la privatización del conflicto social. En una administración fiscal centralizada de la educación, el profesorado fiscal (que en Chile es de alrededor de 90

mil docentes) conforma un gremio numéricamente considerable que, en sus reivindicaciones, se ve enfrentado con el poder central del estado. Los conflictos que, como se demostrara, en el pasado comprometían al profesorado, involucraban necesariamente a la misma cúpula del estado. Esta situación favorecía la unidad gremial del cuerpo docente y les confería un importante poder de negociación. El proceso de municipalización modifica esta situación al segmentar la relación con el estado en múltiples y reducidos ámbitos comunales. Ahora, cada municipalidad representa una arena de negociación diferente, sin que los conflictos con los docentes arrastren al estado como un todo y puedan comprometer su estabilidad. En la medida que los términos de negociación sean distintos en cada municipalidad, disminuyen las condiciones que fortalecerían la unidad gremial y el cuerpo docente atomiza sus conflictos. Como puede apreciarse, la municipalización constituye una singular alternativa de privatización de la educación pública.

Al iniciarse 1981, el gobierno da a conocer su política de transformación radical del sistema universitario. En lo medular esta reforma universitaria se sustenta en el supuesto de que promoviendo la competencia de las universidades en el mercado, éstas promoverán su nivel de competencia académica. Por lo tanto, se establece un proceso mediante el cual se fija como objetivo que en el plazo de cinco años la mitad de los recursos que el estado destina a la educación superior sean asignados en forma proporcional a las ventajas que las universidades demuestren entre sí en el mercado, a través de la selección que hagan de los mejores alumnos egresados de la enseñanza media. Se configura, por lo tanto, incluso en áreas en las que interviene mediante el aporte de financiamiento fiscal, no lo hace introduciendo una lógica de corrección de la lógica del mercado, sino que se subordina a esta última. Al introducir la mediación del mercado en la intervención financiera del estado en las universidades, se busca generar una lógica interna de desenvolvimiento universitario que reduce drásticamente la intervención del sistema universitario en la definición del destino del país, que restringe profundamente las posibilidades de generar desde las universidades un pensamiento crítico frente a las condiciones sociales imperantes y que introduce obstáculos adicionales para la gestación de un movimiento estudiantil políticamente combativo. Un objetivo importante de la reforma universitaria es el procurar el sometimiento del comportamiento estudiantil al costo financiero de su formación superior y evitar así que distraiga esfuerzos en áreas de interés que puedan resultar políticamente explosivas. Para obtener este resultado, el énfasis está puesto no tanto en una política de adoctrinamiento directo del estudiantado, sino en crearle un sistema de relaciones dentro de la estructura universitaria que, al estar sometidas a condiciones de mercado, desaliente, por su costo, al tipo de comportamientos que se desea eliminar. Es importante destacar, sin embargo, que si bien el estado introduce la mediación del mercado para asignar los recursos fiscales a las universidades y, por lo tanto, definir los términos de su intervención financiera, se mantiene inalterable la intervención sobre el poder universitario que, desde 1973, mantiene el sistema de Rectores-Delegados nombrados desde el gobierno.

## CONCLUSIONES

El proceso de reforma educacional iniciado por el gobierno militar se halla inconcluso. En estas circunstancias, no es posible extraer conclusiones definitivas, ya que la crisis económica que se inicia en 1981 pueda provocar rectificaciones importantes y la revisión de los principios postulados hasta la fecha.

No obstante lo anterior, se considera necesario sugerir un conjunto de proposiciones que tienden a dar cuenta de aspectos estimados relevantes y que son inherentes a la actual política educacional.

- a) Cualquier evaluación de actual política educativa debe reconocer que su condición originaria es la fuerza y que ésta representa un componente **permanente** en toda la gestión del gobierno. Sin embargo, es preciso también reconocer que mediante la implementación de las diferentes reformas educativas ha procurado conformar un nuevo ordenamiento del sistema educacional que busca instituir mecanismos de autorregulación de manera que los factores disruptivos del nuevo sistema encuentren obstáculos estructurales para expandirse.
- b) Ligado estrechamente a lo anterior, es importante destacar que la actual política educacional procura efectuar un importante desplazamiento en los factores condicionantes del desarrollo educativo. Mientras en el pasado el desarrollo de la educación era, en medida importante, tributario de las condiciones políticas existentes, el actual modelo en aplicación busca transferir parte importante de esa capacidad regulativa a la esfera de la economía y, muy particularmente, a las condiciones de mercado. Con ello se pretende hacer primar intereses privados e individuales por sobre intereses sociales. Ello constituye un objetivo central en la política de privatización que el gobierno militar ha impulsado en diversas áreas de la actividad social.
- c) También en relación con lo anterior, es posible afirmar que el proyecto **ideológico** del régimen descansa en medida importante en la **eficacia del condicionamiento económico** sobre el sistema educacional. La confianza depositada sobre la eficacia del condicionamiento económico ha permitido que se le confiera un papel secundario a la idea de alcanzar un predominio ideológico mediante una fuerte intervención ideológica directa sobre los aparatos y agentes educacionales. Se está muy lejos de sostener que el gobierno no haya intervenido ideológicamente sobre la educación. Pero es necesario reconocer que la intervención militar sobre la educación ha sido predominantemente represiva antes que directamente adoctrinadora.
- d) Además de reestructurar el sistema educacional buscando una mayor subordinación de la educación al mercado, el gobierno ha establecido un marco jurídico que modifica el tipo de relaciones sociales que prevalecen en el sistema. Aspecto importante de esta transformación ha sido el objetivo de privatizar los espacios potenciales de desarrollo del conflicto social, protegiendo al poder central del estado frente a tales conflictos y clausurando los espacios públicos.

- e) De esta forma, se ha procurado disolver las condiciones de constitución y reproducción de los dos principales actores sociales de proyección nacional que anteriormente se conformaban desde el sistema educacional: el magisterio docente y el movimiento estudiantil.
- f) Todo lo señalado se ha efectuado en el marco de reformas que han demostrado contener también una dimensión modernizadora efectiva. Situaciones, problemas que en el pasado se arrastraban por no generarse las condiciones políticas que hubiesen permitido enfrentarlas, han sido consideradas dentro de los objetivos de transformación educativa del gobierno militar.
- g) Más allá de los cambios en la estructura del sistema educacional, es importante destacar que durante el gobierno militar se produce una disminución significativa en el crecimiento de la cobertura educacional que, de manera sostenida, se había registrado en el pasado. Al interior del sistema educativo la enseñanza particular aumenta su peso relativo, en desmedro de la enseñanza pública. En relación a los niveles de la enseñanza, destaca el incremento de la educación preescolar y la disminución de la enseñanza universitaria.

---

## Capítulo 2.

# LA EVOLUCION DE LA POLITICA EDUCACIONAL.

---

---

### ANTECEDENTES

Los regímenes autoritarios y tecnocráticos como el que rige actualmente en Chile, se enorgullecen de su supuesta capacidad para generar y aplicar políticas de carácter "orgánico" con una alta dosis de racionalidad interna y con gran eficacia y consistencia.

En virtud de su sedicente representación del "bien común" y/o del "interés nacional", por encima de los intereses de grupos o de individuos particulares, estos regímenes estarían en condiciones de elaborar políticas persistentes, a mediano y largo plazo y fuertemente articuladas entre sí.

Afirmaciones de este tipo pueden constituir una ideología que permitiría ocultar las determinaciones históricas y los juegos de intereses que inspiran las políticas. Esa aparente racionalidad resulta atrayente para ciertos grupos sociales que adhieren sin crítica a algunos valores de la modernidad como la eficiencia, la impersonalidad de los gobernantes, etc.

Es de interés dilucidar, circunstanciadamente, si las políticas del régimen militar chileno tienen la organicidad que se atribuye a la acción de los gobiernos de tipo tecno-autoritario. El examen de un caso particular de políticas como las educacionales, puede servir a este efecto.

Diez años de gobierno castrense en Chile hacen necesario un registro de sus diversas políticas y, por otra parte, posibilitan sistematizar la secuencia temporal de las mismas, a fin de facilitar o fundamentar las interpretaciones que van apareciendo.

Se ha acumulado ya una variedad de estudios sobre las políticas educacionales del gobierno militar. Algunos trabajos las abordaron en sus primeras manifestaciones -entre 1973 y 1975 ó 1976- y las han enfocado desde una óptica comparativa y en relación con las políticas de los regímenes inmediatamente antecesores(1). Desgraciadamente, son anteriores al pleno despliegue de la presente estrategia de ajuste de la educación al mercado y de su privatización, visible más bien a partir de 1978 ó 1979.

Estudios más recientes han analizado las Directivas Presidenciales para la Educa-

ción y las subsiguientes políticas y medidas concretas implementadas a partir de 1979(2). Algunos de ellos tienen un carácter general e interpretativo, otros analizan aspectos más particulares, pero no se observa en ellos una visión fundada de la **evolución** de la política educacional desde sus primeras formulaciones.

Finalmente, se han producido algunos trabajos interpretativos que han explorado el condicionamiento estructural de la actual política educacional, su compatibilidad con el patrón de desarrollo capitalista autoritario, a la vez que su oposición al desarrollo histórico de la formación social chilena y al específico desarrollo educacional anterior a 1973(3). Sería útil respaldar estos enfoques con una mayor documentación y complementarlos con un análisis de la forma **cómo** se ha llegado al enunciado de la política de "modernización educacional", expresada en las Directivas Presidenciales, y en sus aplicaciones posteriores.

Un examen de la "historicidad" de la política educacional vigente, de su génesis, de la forma **cómo** se ha ido construyendo, permitiría fundamentar mejor su estudio. Una desmitificación de la supuesta racionalidad y carácter técnico de la acción educacional del gobierno militar, permitiría también una mejor formación de juicio en grupos nacionales e internacionales que reaccionan favorablemente ante diseños políticos aparentemente orgánicos y despolitizados. Permitiría también una acumulación de referencias sobre las debilidades del ejercicio político del régimen. Un estudio sistemático que apuntara a estos problemas sería una contribución significativa al debate público sobre las proyecciones del régimen castrense y sobre la construcción de alternativas al modelo oficial.

El objetivo de este capítulo es avanzar en la dirección antes esbozada, específicamente:

Hacer una descripción sistemática y secuencial de las políticas educacionales adoptadas por el régimen militar chileno, desde 1973 hasta la formulación de las Directivas Presidenciales para la Educación y desde éstas hasta 1981; analizar la coherencia y persistencia de la política educacional del régimen militar: a) coherencia respecto a sus formulaciones iniciales y entre los diversos componentes o niveles que la integran, y b) persistencia en la aplicación o ejecución de las políticas y de las medidas específicas que se desprenden de ellas.

El primer objetivo tiene un sentido de registro histórico-documental y permite acumular la base de conocimientos para el análisis sugerido en el segundo objetivo. Este intenta un enfoque crítico de la racionalidad de las políticas gubernamentales.

En la conformación de la política educacional del régimen castrense chileno, es posible distinguir tres líneas de acción que corresponden a diversos objetivos y que son sostenidas por grupos diferentes dentro de las estructuras del poder educacional.

Un primer objetivo, "heredado" o tradicional, tiende a asegurar el funcionamiento normal de los servicios educativos, a responder a la creciente demanda social por educación, manteniendo el "desarrollo lineal" del sistema educativo. Podría hablarse de una línea de "administración educacional desarrollista", que tendría como representativos a ciertos grupos de planificadores formados en las ideologías desarrollistas y modernizantes propias de los años 60.

Otro objetivo responde a la necesidad de control total de la sociedad y de aplastar al supuesto enemigo interno, asegurando que el sistema educativo deje de ser foco de conflictos, para lo cual es indispensable depurarlo y ocuparlo militarmente. Es la

línea de la "seguridad nacional", que responde a la lógica de guerra, cuyos sostenedores principales serían autoridades militares y ciertos grupos de especialistas en inteligencia y seguridad.

Un tercer objetivo atiende a la contribución del sistema educacional a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo capitalista, con un diferente ordenamiento económico que implica una distinta estructuración de las clases y sectores de clase y un nuevo modo de dominación política. Dada la funcionalidad del antiguo sistema educacional con el modelo de capitalismo "nacional-desarrollista", se exige su transformación radical para ajustarlo estrechamente a los nuevos lineamientos estructurales. Es la estrategia de "modernización educacional", inspirada en una lógica de refundación capitalista, de la que serían gestores los tecnócratas economistas, en estrecha vinculación con los grupos empresariales y financieros dominantes.

Las tres orientaciones señaladas coexisten en el tiempo, aunque combinándose en términos diferentes, de acuerdo con la dinámica general del régimen. Ellas son más bien complementarias, pero su unidad fundamental conlleva también contradicciones no antagónicas en la formulación y aplicación de las políticas educacionales.

Aproximadamente en los primeros tres años del gobierno autoritario fueron dominantes las dos primeras tendencias, la de administración desarrollista y la de seguridad, no sin conflictos y desfases entre ambas, en tanto que la tendencia tecnocrática-economista apenas se esbozaba.

En una siguiente fase, hasta marzo de 1979, fue cobrando más fuerza la lógica de mercantilización y privatización, en tanto que se debilitaba la lógica de desarrollo tradicional.

A partir de la formulación de las Directivas Presidenciales y, sobre todo, desde el enunciado de las "modernizaciones", la tendencia tecnoeconomicista se impone plenamente, se lleva a cabo la destrucción del viejo sistema educativo y se echan las bases de la privatización y segmentación radical de las estructuras educativas, para hacerlas eficazmente consonantes con las estructuras socioeconómicas y con la estrategia vigente de acumulación capitalista. Ello significa la continuidad de la línea de control militar, el desmantelamiento de la administración tradicional y el abandono, no sin resistencias y dificultades, de la estrategia de desarrollo lineal de la educación.

Desde el punto de vista de la planificación educativa, universalmente instituida y legitimada como herramienta de desarrollo, y desde el punto de vista de la operación concreta de los servicios educativos y de la forma cómo los diversos grupos sociales reciben sus beneficios, es posible registrar una fuerte incoherencia en la política educacional del régimen militar. Puede afirmarse que no ha tenido las características de "organicidad" o de "racionalidad" técnica que debería encontrarse en un régimen autoritario-modernizante, al tenor de sus propias definiciones. Por el contrario, la acción educacional del régimen ha sido "política" y pragmática, tan zigzagueante y de compromiso como la de cualquiera de los regímenes anteriores.

Específicamente, ha existido contradicción con el desarrollo histórico de la educación chilena, cuya inercia objetiva de crecimiento y democratización ha seguido manifestándose en estos años, reflejada no sólo en demandas de sectores de la población o en la difusión de enfoques críticos o alternativos sino en la presencia de la línea de continuidad desarrollista en los propios círculos oficiales.

Es posible observar incoherencia o desfases entre los diversos componentes de la

política educacional, o entre las políticas específicas para los diversos subsectores, así como falta de persistencia en muchas de las medidas acordadas, a pesar de que se han anunciado como óptimas y definitivas.

Una explicación parcial de la inorganicidad o inconsistencia interna de la política educacional podría encontrarse en el juego de las tres concepciones antes identificadas. Otra posible explicación radicaría en el conflicto entre sectores de clase y grupos en el interior del bloque dominante, conflicto difícil de discernir con la información accesible y en el marco de una investigación como la que aquí se propone. Tal interpretación subyacerá, no obstante, en el nivel de hipótesis.

En el marco de la "historicidad" de la política educacional del gobierno castrense, esto es, de su desarrollo contradictorio y complejo, es posible apreciar, sin embargo, el mayor grado de coherencia logrado en los tres últimos años.

Existe una mayor coherencia "externa", es decir, una adaptación más directa y estrecha al proceso de aplicación del modelo general de desarrollo.

Se ha logrado una mayor coherencia "interna", es decir, una articulación más eficaz entre los distintos componentes de la política educacional, entre los diversos niveles de acción, y entre las políticas específicas para los segmentos en que se desagrega el sistema educacional. Esta mayor coherencia podría explicarse por la intervención directa del general Pinochet, señalado como árbitro y articulador de los intereses, grupos y tendencias que se esbozan en el bloque dominante, así como por el predominio creciente del homogéneo círculo de tecnócratas neo-liberales en el campo educacional.

En cierto modo, esta investigación se inscribe en un campo que podría denominarse "historia social de la educación". Los ocho años y medio de acción educacional del régimen castrense ya justifican enfoques históricos. La historiografía tradicional exigiría un mayor distanciamiento entre el tiempo del investigador y la época del objeto a estudiar. No compartimos ese criterio. Ya se dispone de una perspectiva suficiente para explorar la génesis y el dinamismo del objeto, en este caso la política educacional del gobierno militar. Ya se ha producido una decantación que permite, a partir de lo que ella "es", inquirir sus orígenes y el proceso a través del cual ha llegado a ser. Será, por otra parte, "historia social" porque no interesa estudiar la política educacional en su mera virtualidad respecto al campo específico de la educación, abstrayéndola del acontecer social. Por el contrario, interesa considerar el proceso como parte de un desarrollo más amplio.

El capítulo tiene un carácter preferentemente descriptivo. Se intenta una ordenación y selección de las diversas formulaciones de política educacional, de los correspondientes documentos legislativos y ejecutivos, de interpretaciones y comentarios provenientes de diversos sectores e individualidades, y de la información histórica que permita ubicar las políticas educacionales en el tiempo y en el contexto correspondientes, así como seguir el destino de las diferentes medidas que se adoptaron.

La metodología es histórico-documental, poniendo énfasis en el manejo de fuentes primarias. Sobre la base de los datos acumulados se efectúa un análisis crítico en el que se discuten las hipótesis. Se intenta demostrarlas, rectificarlas o desecharlas, procurando que las interpretaciones se fundamenten en la información obtenida, o permanezcan como hipótesis razonables cuando los datos no han sido suficientes para probarlas a cabalidad.

A fin de ordenar el panorama de la evolución de las políticas educacionales, se han distinguido tres etapas, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos históricos y la obvia artificialidad de los cortes temporales, que arriesgan un congelamiento de las corrientes del acontecer real.

El criterio básico para distinguir tres lapsos en esta descripción histórica, se desprende de las hipótesis de la investigación. Propuesta la existencia de tres tendencias principales en la conformación de las políticas educacionales, la periodificación fue sugerida por la forma cómo esas tendencias se hacían presentes y se entrecruzaban a lo largo del tiempo. Sin perjuicio de que elementos del universo ideológico neo-liberal aparecieran expresados —más en términos doctrinarios que operativos— desde los inicios del régimen, en una primera fase las tendencias dominantes serían la “reactiva” o “político-militar” y la “desarrollista”. Hacia fines de 1975 o comienzos de 1976, se entraría a una etapa de transición, en que las dos tendencias recién señaladas empiezan a desdibujarse y cobraría terreno la corriente “tecnocrático-liberal”. Con la dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación, en marzo de 1979, se entraría a una tercera etapa, de predominio de la tendencia economicista liberal, de abandono de las expresiones de planificación desarrollista y de reubicación de las políticas de control y seguridad.

En consecuencia y de acuerdo con los objetivos del estudio, la exposición de éste consta de cuatro acápite. Los tres primeros siguen el itinerario y presentan los contenidos de la política educacional, a través de las etapas que pudieron distinguirse en su evolución. El cuarto capítulo, por su parte, analiza la coherencia y la persistencia de dicha política, a partir de los antecedentes acumulados en los acápite iniciales.

Este capítulo examina la evolución de la política educacional del régimen militar, pero no se ocupa de sus efectos que serán abordados en los capítulos siguientes. Tampoco aborda, en forma sistemática, los fundamentos teóricos que han inspirado a las diversas expresiones de la voluntad política del gobierno militar en el campo educativo.

El énfasis en el análisis está puesto en las políticas que afectan a todo el sistema educacional y en las políticas relativas a la educación formal pre-escolar, básica y media. Sólo secundariamente se consideran las políticas específicas para la educación superior(4).

## **LAS POLITICAS EDUCACIONALES EN EL PERIODO 1973-1975**

Antes de revisar el conjunto de políticas educacionales manifestadas en el lapso que va de Septiembre de 1973 a fines de 1975, se intentará reconstruir lo que podría denominarse la visión de la realidad educacional que explicitaron inicialmente las autoridades políticas y educacionales durante esta etapa, sea con los propósitos de deslegitimar los proyectos político-educativos anteriores, de legitimar las propias acciones y/o de basar las nuevas políticas educacionales.

Al dirigirse al país con motivo de la entrega de las Directivas para la Educación,

el general Augusto Pinochet reconocía que "...cuando se tomó la dirección de la Nación, tanto el Presidente de la República como los miembros de la Junta de Gobierno, estaban convencidos de que era necesario un ajuste en la educación, donde se encuentra la clave del progreso nacional y de que, sin ella, a la larga, es imposible cualquier desarrollo cívico o económico"(5).

El convencimiento señalado parecía provenir más de un juicio ideológico y político-militar que de un enfoque de aspectos político-educacionales. En efecto, según el mismo general Pinochet. "...advertimos que, a escala mundial, la ideología marxista se traduce en una agresión permanente, puesta al servicio del imperialismo soviético... Ella utiliza formas de guerra no convencional para apoderarse de los estados desde adentro, empleando dos tácticas... Por una parte, la infiltración de los núcleos vitales de las sociedades libres, principalmente los medios de comunicación social, los centros universitarios e intelectuales, las iglesias, los sindicatos y los organismos internacionales. Paralelamente, el fomento en esas mismas sociedades de todos los medios posibles del desorden..."(6).

La "infiltración de los núcleos vitales de las sociedades libres" también alcanzaba al sistema escolar. En 1974 denunciaba el general Pinochet, "el deseo de alejar a nuestra Patria de los valores esenciales de su tradición cristiana, pretendiendo implantarnos el dominio de una ideología foránea anti-chilena, como es el marxismo-leninismo. A ello obedeció el deseo de uniformar las conciencias hacia derroteros ajenos a nuestro ser nacional, lo cual quedó de manifiesto en el proyecto de la llamada 'Escuela Nacional Unificada' propiciado por el régimen depuesto, y que con razón la inmensa mayoría de los chilenos combatió y rechazó"(7).

En este marco de referencia se explican juicios más específicos como el siguiente, sobre la situación educacional al 11 de septiembre de 1973:

"Tanto el Ministerio como cada uno de sus Servicios mostraba un alto grado de desorganización, ineficiencia y anarquía estructural. Proliferaban las jefaturas, oficinas y funcionarios innecesarios los que sólo cumplían, a menudo, funciones estrictamente políticas...".

"Los establecimientos escolares básicos y medios, así como las Escuelas Normales, estaban semiparalizadas (desde hacía dos meses), teniendo un funcionamiento muy irregular a lo largo del año con paros, tomas y enfrentamientos... Es necesario... destacar dos actividades que provocaron el más nefasto efecto entre los miembros de la comunidad escolar. Una, la **Escuela Nacional Unificada** y la otra, la **Democratización de la Enseñanza...**"(8).

Uno de los primeros decretos con significación de política educacional, sostuvo entre sus "considerandos"...

"Que el gobierno marxista de la ex-Unidad Popular desató una campaña sostenida en contra de los valores sustantivos de nuestra nacionalidad e intentó penetrar en la conciencia de la niñez y de la juventud chilena con el ideario marxista-leninista ajeno a la idiosincrasia de nuestro pueblo".

"Que dicha campaña paralizó bruscamente y distorsionó de manera grave los objetivos que inspiraron la más reciente Reforma Educacional: sus contenidos, planes y metas, instrumentalizándolos con fines proselitistas de inspiración marxista"(9).

A partir de esta visión de la realidad educacional, el gobierno militar "adoptó

una serie de medidas destinadas a sanear el sistema de educación”, ordenadas en torno a tres líneas: i) “eliminar la orientación marxista que se había dado a una parte importante de la enseñanza”; ii) “aliviar la excesiva centralización”... mediante una primera reorganización administrativa; y iii) llevar a cabo “un estudio diagnóstico detallado de los problemas del sistema de educación”, con el objeto de disponer otras medidas de más largo alcance(10).

En los siguientes párrafos, se describirán, sucesivamente, las políticas de toma de control del aparato educacional y de “depuración” del mismo, de evaluación de su estructura y funcionamiento y el inicial intento de reorganización del sistema educativo formulados entre Septiembre de 1973 y fines de 1975.

Desde los primeros días posteriores al pronunciamiento, las autoridades militares extendieron a los centros educacionales, universitarios, secundarios y básicos y a las correspondientes dependencias administrativas, las operaciones de “ocupación”, toma de control y limpieza que se ejecutaban en otros ámbitos y a lo largo de todo el territorio nacional. La justificación de que el sistema escolar fuera intervenido militarmente, se encontraba en los juicios que sobre la situación educacional se habían formado los mandos castrenses. Las facultades para intervenir derivaban de la concentración plena de poderes en manos de la Junta Militar de Gobierno y de su delegación en los Jefes de Plaza, o Jefes de Zona, provistos de toda clase de atribuciones y de medios para “normalizar” la situación a través de los procedimientos propios de una vasta operación militar.

En el caso del sistema educacional, junto con la ocupación física de numerosos locales educacionales, especialmente de enseñanza superior, y de la revisión material o allanamiento de otros, se procedió a cambiar a todos los mandos superiores y medios, desde Ministro, Directores Generales y Rectores Universitarios hasta la mayoría de los directores de escuelas en todo el país. En muchos de estos cargos se designaron militares en servicio activo o en retiro. En otros, a educadores o administradores de confianza del nuevo régimen.

A la inversa, basándose en legislación ad hoc(11), fueron despedidos miles de profesores y funcionarios. Más aún, se modificaron radicalmente los mecanismos y prácticas de gobierno de la educación, en un sentido de concentración de poderes, jerarquización y verticalidad de mando. Así, por el Decreto Ley Nº 403(12), se disolvió el Consejo Nacional de Educación, se puso término al mandato de sus integrantes y las funciones y atribuciones que la legislación otorgaba a este cuerpo colegiado fueron transferidas al Superintendente de Educación Pública(13). Otros Decretos Leyes suprimieron los Consejos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y sus facultades también fueron concentradas en la persona del respectivo Jefe de servicio(14).

Más aún, la normal dependencia de los centros escolares respecto a las jefaturas de los servicios de educación fue alterada mediante la ingerencia de mandos militares, bajo los cuales fueron colocadas las diversas redes escolares para efectos de reforzar el control de ellas. Este sistema de doble dependencia fue estatuido, para el caso del Area Metropolitana de Santiago, mediante una Circular, del 12 de agosto de 1974, del Comando de Institutos Militares del Ejército. Este instructivo, dirigido a los directores de escuelas, tenía por objeto general “regular el funcionamiento de los establecimien-

tos educacionales del Gran Santiago” y, más específicamente, “ratificar conceptos y disposiciones dadas a conocer oportunamente a las autoridades educacionales” y, además, “reiterar la ingerencia que le compete al Comando de Institutos Militares del Ejército en el saneamiento y control del funcionamiento del área de Educación en el Gran Santiago”(15).

La norma general de la intervención era “controlar que las actividades docentes y coadyuvante se efectúen en todos los niveles de la educación como se indican”, es decir, “con estricta sujeción a los postulados que preconiza la Honorable Junta de Gobierno; obedeciendo fielmente las Directivas emanadas del Ministerio de Educación; dentro de las observancias de la más absoluta disciplina y justicia; y entregándose exclusiva y totalmente a las labores netamente profesionales, con total prescindencia de proselitismo político u oscuras gestiones de grupos ideológicos sectaristas...”.

La circular mencionada, hacía a cada rector o director de establecimiento “el único y exclusivo responsable ante la Autoridad Militar de lo que haga o deje de hacer su personal dependiente en relación con el control de la disciplina, orden y regularidad dentro del Establecimiento bajo su mando...”. A la vez, fijaba las atribuciones de la autoridad castrense designada para cada colegio. Estas atribuciones no sólo se referían al control del funcionamiento regular de las escuelas, sino a la estabilidad del personal, al control de las reuniones internas e incluso a la “sana impartición de la enseñanza”. De esta forma, quedaba establecida una doble tuición de los centros escolares: ante la administración educacional ordinaria y ante la autoridad militar.

Con posterioridad, diversas circulares se refirieron al tema, intentando precisar o delimitar el ámbito de la intervención militar y de la jurisdicción regular de la autoridad educacional(16). Así, la Circular N° 886, del 6 de noviembre de 1975, firmada por los Ministros del Interior, Defensa Nacional y Educación, y dirigida a los Intendentes y Gobernadores del país, declaró que “la potestad legal y reglamentaria en materias pedagógicas, técnicas y administrativas... está radicada en el Ministerio de Educación Pública”, al cual también compete “la tuición general sobre la educación particular”. Por otra parte, se reconocía a las Fuerzas Armadas, la competencia para “velar porque las actividades de la Nación se desarrollen en un clima de paz y armonía interior, resguardando la Seguridad Nacional, así como la de la ciudadanía en general...”. En consecuencia, se instruía a las autoridades educacionales para que coordinaran sus actividades con los Intendentes y Gobernadores —a la vez, jefes militares— en un espíritu de “estrecha colaboración”(17).

Otras formas de asegurar el control, el ordenamiento y limpieza del sector educacional, fueron la prohibición de aplicar encuestas en los establecimientos escolares, la rigurosa vigilancia del ingreso de personas ajenas a cada centro escolar y la elaboración de listas de libros, textos de estudio y materiales didácticos autorizados por el Ministerio de Educación y la consiguiente prohibición del uso de los que no figuren en dichas listas, etc.(18).

Finalmente, la política de control y depuración se expresó también en medidas respecto a las organizaciones sociales componentes de la comunidad educativa. El Decreto Ley N° 82, del 11 de diciembre de 1973, ordenó la suspensión de las cuotas que el personal de educación pagaba al Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación, SUTE, y ordenó también la congelación de los fondos de éste. El Decreto Ley N° 1.284, de diciembre de 1974, suprimió la personería jurídica del SUTE y de otras

organizaciones magisteriales y designó una comisión para hacerse cargo de sus bienes, los que más tarde fueron traspasados al Colegio de Profesores.

Fueron disueltas y prohibidas las Federaciones de Estudiantes de la enseñanza media y de las Universidades, salvo la Federación de la Universidad Católica de Chile. Los centros de alumnos de cada colegio fueron severamente controlados. Se prohibió su intervención en "actividades políticas, religiosas, en materias técnico-pedagógicas ni tampoco en la administración y organización del establecimiento". Se estipuló también que las directivas de los Centros serían designadas por las autoridades educacionales y no elegidas por los propios estudiantes. Precauciones similares se adoptaron respecto a los Centros de Padres y Apoderados de cada establecimiento.

La primera intención de pasar de los juicios político-ideológico sobre la situación educacional, a una visión más comprensiva y técnicamente fundada, se encuentra en el Decreto de Educación N° 1892, de 21 de noviembre de 1973(19).

Los primeros considerandos de este decreto señalaban:

"Que la educación es una función prioritaria para el desarrollo del país, tanto en su aspecto cultural y humano como en el aspecto económico-social; que la educación es una tarea en la cual están comprometidos el Sistema Nacional de Educación, integrado por todos los establecimientos fiscales y particulares de enseñanza".

"Que la educación e instrucción impartidas por el Sistema Nacional de Educación y por las otras agencias informales, no obstante el área específica de sus respectivas acciones, deben estar animadas de un espíritu común, identificado con los valores nacionales, con la tradición cultural cristiana y con el proyecto histórico de la nación chilena".

"Que para alcanzar este consenso básico frente a la acción educativa es indispensable revisar permanentemente los instrumentos y contenidos del proceso educativo que determinan la formación moral, cultural y social de los niños, jóvenes y adultos del país".

Los siguientes considerandos —ya reproducidos en la sección anterior— acusaban al gobierno anterior de manipular la conciencia de los educandos y de paralizar y distorsionar los objetivos de la más reciente reforma educacional, al parecer refiriéndose a los cambios del período 1965-1970.

En razón de todo lo anterior, se proponía "revisar todos los elementos específicos del currículum manipulados discrecionalmente por el gobierno marxista y evaluar el proceso de la Reforma Educacional en curso desde 1965".

En su parte resolutive, el decreto creaba una comisión con los siguientes objetivos:

- a) Disponer los estudios necesarios para evaluar los resultados que se han venido obteniendo como consecuencia de la acción educativa general del sistema;
- b) Constituir subcomisiones y equipos de trabajo para la recolección de informaciones, ordenamiento, estudio, revisión y evaluación de los diversos aspectos, fases, etapas o funciones que se determinen;
- c) Coordinar las propias acciones que emprendan y las iniciativas que en el mismo sentido ejecuten oficinas o servicios dependientes del Ministerio de Educación, Universidades y otros organismos o instituciones nacionales;
- d) Proponer las soluciones y medidas aconsejables a corto y mediano plazo, que

permitan un desarrollo armónico, integral y racionalizado del proceso educativo nacional”.

Para cumplir estos propósitos, se estipulaban dos etapas de trabajo: la primera, destinada a superar los efectos de las acciones del gobierno anterior, mediante la revisión de los programas y de los textos de estudio, y la segunda, “destinada a evaluar en general la organización y la implementación curricular de la Educación Básica y Media...”.

La tarea de filtrar los programas de enseñanza y los textos escolares será descrita en términos generales en la sección siguiente. La tarea de evaluación del sistema educativo es analizada a continuación.

La Comisión creada por el Decreto 1892, recibió un nuevo respaldo en la Directiva Educacional Nº 87, de 19 de diciembre de 1973(20). En este instructivo, que será estudiado en especial, más adelante, se designaban diversas comisiones para proponer políticas frente a una amplia gama de problemas y situaciones. La Comisión de Evaluación pasó a integrarse a ese conjunto con la denominación de Comisión Nº 2.

La Comisión Nº 2 se estructuró en forma de un Comité Coordinador y siete subcomisiones, divididas en varios grupos y subgrupos de trabajo, con el apoyo técnico de tres servicios de la Superintendencia de Educación: documentación, estadística y legislación(21). Llegó a contar con la participación de 400 personas, tanto del Ministerio de Educación, como de las Universidades, otros Ministerios y organismos.

El trabajo de evaluación tuvo un producto. En julio de 1974 se publicó un “Diagnóstico de la Educación Chilena”(22), extractado de los Informes elaborados por las subcomisiones y grupos de trabajo. Los temas considerados fueron los siguientes: 1) aspectos académicos de currículum; 2) aspectos extraprogramáticos de la educación; 3) profesorado; 4) servicios al educando; 5) formación de profesionales medios; 6) educación de adultos; 7) educación especial; 8) educación de párvulos; y 9) planificación.

Al parecer, como fruto de grupos disímiles, la calidad de los diagnósticos fue diversa. La publicación que se tuvo a la vista no permite esclarecer si los resultados expuestos son fruto de investigación, de reflexión colectiva o de opiniones individuales. Por otra parte, una proporción importante del texto dedicado a los temas, es fruto de otro proceso paralelo: el de “consulta al profesorado”.

En efecto, en junio de 1974, se convocó al cuerpo docente nacional a expresar sus juicios sobre el estado de la educación, a través de mecanismos fijados oficialmente y mediante un temario pre-establecido.

Las consideraciones que inspiraron este proceso, se explicitaron en un documento oficial (El Nº 5), “Consulta a Nivel de Unidad Educativa”(23):

“Política de descentralización del gobierno, que contempla la delegación de funciones a todo nivel”.

“La labor de evaluación del sistema educacional actual que está desarrollando el Ministerio de Educación Pública”.

“La necesidad de que las unidades de base del sector Educación participen más conscientemente en el quehacer educativo”.

De la conjunción de los estudios de la Comisión Nº 2 de evaluación, y las conclusiones de la jornada de consulta, se esperaba “obtener una visión real de la situación educacional chilena, que permita una adecuada definición de políticas, determinación

de objetivos a largo, mediano y corto plazos, estrategias, planes y métodos de trabajo”(24).

La participación de los docentes se daría en el nivel de la unidad educativa (escuela, liceo, colegio particular, etc.). Allí bajo la orientación de los directores de establecimientos, previamente instruidos por “monitores” a nivel departamental, se realizó una jornada de análisis durante los días 17 y 18 de junio.

Las áreas temáticas fueron las siguientes: a) aspectos académicos del currículo; 2) aspectos extraprogramáticos; 3) profesorado; 4) rendimiento escolar; 5) construcción y equipamiento; 6) evaluación y orientación del educando; 7) asistencialidad del educando; 8) formación de profesionales medios; 9) educación de adultos; 10) funciones y organización de las agrupaciones educativas del sector educacional.

Para cada uno de los temas se entregó un desglose o pauta de trabajo bastante detallado, aunque el informe de cada unidad educativa no podía pasar de 3 páginas. Se acompañó un conjunto de seis documentos para orientar y organizar la reflexión: 1) Esquema de delegación de funciones en el Ministerio de Educación; 2) La Educación en las líneas Generales de la Acción del Gobierno de Chile; 3) Principios del Gobierno de Chile; 4) Organización del trabajo de evaluación a nivel central; 5) Consulta a nivel de unidad educativa; y 6) Normas a que deben someterse los informes. Los tres primeros documentos expresaban aspectos de la ideología y política educacional del gobierno y los restantes se referían a cuestiones procesales(25).

Los resultados de la discusión en las unidades educativas fueron recogidos por los directores de escuelas y sintetizados en jornadas en la jurisdicción departamental y regional, sucesivamente. Las coordinaciones Regionales de Educación, a su turno, enviaron los correspondientes informes a la Superintendencia de Educación, encargada de integrar los resultados regionales y de entregarlos a las comisiones o grupos de trabajo establecidos en virtud del Decreto N° 1892.

Como producto de la consulta al magisterio sólo se conocen los párrafos que se insertaron en los informes resumidos que sobre los mismos temas elaboraron las comisiones llamadas a diagnosticar la situación de la educación chilena. En otros términos, los resultados de la consulta se publicaron como ilustraciones o apoyos a los análisis de las comisiones que daban cumplimiento al Decreto 1892(26).

El “diagnóstico” ha constituido un referente continuamente aludido en los documentos de política educacional aprobados por el gobierno y su función, más que de apoyo técnico a un eventual proceso de planeamiento, ha sido la legitimación de las orientaciones impartidas por el régimen para readecuar el sistema educativo(27). Por su parte, el proceso de consulta al profesorado podría interpretarse como un intento formal de reproducir, en las nuevas condiciones políticas de autoritarismo y restricción, las prácticas participativas que venían incrementándose en los ámbitos de la sociedad y la educación en los dos lustros anteriores a 1973(28).

El período inicial que se está describiendo, es abundante en formulaciones de política educacional. En el análisis de las primeras expresiones formales de una política educacional, se considerarán principalmente seis documentos emitidos por el gobierno militar en dicho período:

- a) El Decreto de Educación N° 1892, de 21 de noviembre de 1973, que designaba una comisión evaluadora de la Reforma Educacional;

- b) La Directiva Educacional Nº 87, de 19 de noviembre, expedida por el entonces Ministro;
- c) Las “Líneas Generales de Acción del Gobierno”, emitidas al cumplirse seis meses desde el pronunciamiento militar, las que se examinarán sólo en lo que se refiere a la educación(29);
- d) Las “Políticas Educativas del Gobierno de Chile”, publicados en versión preliminar en diciembre de 1974;
- e) El “Plan Operativo 1975” para el Sector Educación(30); y
- f) El “programa Ministerial” para el año 1975(31).

Los dos primeros documentos expresivos de una política educacional son muy escuetos en lo que se refiere a fundamentación teórica(32). Es todavía una etapa de emergencia, que requiere decisiones rápidas, sin necesidad de justificaciones ideológicas. Pero ya en el documento de marzo de 1974, se avanza al definir la educación “como patrimonio y tarea que concierne a toda la comunidad nacional, con el objeto de capacitar a cada hombre en el ejercicio de una libertad responsable y noblemente orientada”. Más adelante se agrega el postulado de

“...una educación profundamente humanista, apolítica, que subordine el uso y desarrollo de los avances científicos y tecnológicos al bienestar del hombre y que haga de éste constructor experto y responsable del bien común”.

“La Nación precisa... un hombre capaz de crear, a partir del patrimonio legado por nuestros antepasados, un orden superior donde reine el respeto por la individualidad inviolable de cada ser”.

La formulación de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile proporcionó un marco de referencia que integra vertientes cristiano-traditionalistas y nacionalistas(33). Sobre esta base se formularon más tarde los “principios rectores” de las Políticas Educativas del Gobierno de Chile.

A partir de una idea del hombre de inspiración humanista cristiano-occidental, que postula su trascendencia y le otorga primacía sobre todo lo creado, se define al estado como subsidiario, a la vez que se señala la doble tarea histórica de lograr la unidad nacional y de amar, conocer y dominar el territorio chileno mediante el esfuerzo del trabajo.

La educación es valorizada como inherente a la condición humana y como requisito esencial para desenvolver las potencialidades del hombre. Por lo tanto, “es misión de la sociedad en la cual el hombre se desarrolla, proveer los medios para que sus miembros adquieran plenitud como persona”. En este sentido, “la sociedad entera orienta, enseña, modela, educa o deseduca a sus miembros”. No obstante es preciso que la sociedad enseñe lo mejor y de manera más eficiente, para lo cual —y teniendo en vista el bien común— los entes culturales más influyentes se integren en un Sistema Nacional de Educación.

En verdad, el concepto de **Sistema Nacional de Educación** es repetidamente aludido en los textos del período. Está presente en el primer “considerando” del Decreto 1892, que lo visualiza “integrado por todos los establecimientos fiscales y particulares de enseñanza”.

La Directiva Educacional del Ministerio parte recordando que la Constitución Política(34) había expresado en forma muy general la conformación de un Sistema Nacional de Educación —en adelante SNE— y señalando la necesidad de mejor defi-

nirlo y organizarlo en “un todo armónico, estructurado y con su contenido en forma que dé cabida a las circunstancias actuales del país...”.

La Directiva en referencia entiende que el SNE “estará constituido por todas las entidades que están relacionadas con dicho proceso y coordinadas mediante el Ministerio de Educación”. Luego explicita la composición y estructura del SNE mediante un “diagrama orgánico”, bastante cercano a la forma en que la legislación anterior a 1973 venía entendiéndolo. Por ejemplo, la relación entre el Ministerio del ramo y la educación particular es formulada en términos de “Control de programa-funcional - Control de cobros y tarifas-Apoyo económico - control de infraestructura y cuerpo docente”. En relación a las universidades, el Ministerio debía definir estructuras y políticas, autorizando los presupuestos y operando la coordinación académico-docente. El Consejo Nacional de Educación era responsabilizado de “establecer la política educacional nacional” y de “controlar su aplicación”, etc.

En cambio, en un “diagrama funcional” que también contiene la Directiva, se muestran algunas diferencias respecto a la organización del sistema de enseñanza vigente entonces. Se mantienen en líneas gruesas los tramos de educación parvularia, educación básica —común y especial— y educación media con sus modalidades humanista-científica y técnico-profesional. Pero se inserta la Prueba de Actitud Académica antes del último año de la enseñanza media, se ubican las pruebas específicas de selección en el momento mismo del ingreso a las Universidades, y se contempla la posibilidad de un año extra para ciertos estudiantes de la rama científico-humanista, en tanto que la rama técnico-profesional es definida como “terminal”.

En el nivel superior, la Directiva a la que nos estamos refiriendo grafica una curiosa anticipación del sistema de educación superior establecido en 1981. En efecto, distingue en las universidades tres canales diferenciados: las licenciaturas, la formación de profesores y los institutos tecnológicos, con mayor duración de primeras, duración media las segundas y corta duración los últimos. Sobre estos canales y tras “etapas de trabajo y retribución”, se ubican los cursos de especialización y de postgrado(35).

Para los efectos de materializar esta genérica concepción de SNE, la Directiva del Ministro estableció una Comisión (la N° 1) que debía ampliarla y darle forma jurídica mediante un proyecto de Decreto Ley. Otras comisiones debían proponer diversas medidas relativas a la organización educacional como el traspaso al Ministerio de Educación de entidades autónomas como la Junta Nacional de Jardines Infantiles o el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), o la nueva estructura académica de la educación superior, o la incorporación de las escuelas normales a las universidades, etc.

Si bien se incluye la idea de estado subsidiario y se reconoce y enfatiza el principio de libertad de enseñanza, la educación particular es ubicada en los textos de este período como otro integrante del SNE, de menor o similar envergadura que la enseñanza pública pero no reemplazando a ésta(36). Está ausente la idea de privatización del conjunto de la educación formal, así como tampoco aparece el mercado como regulador del funcionamiento de la educación. Por el contrario, la **planificación del desarrollo educativo** es otra constante en las proposiciones de política educacional de esta etapa.

En efecto, ya el Decreto 1892 hablaba de “soluciones y medidas aconsejables a corto y mediano plazo, que permitan un desarrollo armónico, integral y racionaliza-

do del proceso educativo nacional". Aquí sólo falta la palabra "planificación", porque el concepto mismo subyace con toda claridad.

El texto "Políticas Educativas del Gobierno de Chile" es más explícito. Se pronuncia por un principio de acción: el "cambio planificado", que implicaría: a) consulta a los sectores interesados; b) planificación detallada pero realista; c) experimentación sistemática antes de generalizar; d) ejecución eficaz; y e) evaluación rigurosa. A la vez, rechaza la estrategia de reformas y propone, en cambio, la "renovación continua", como otro principio de acción. Finalmente, también incluye como principios de acción los de "educación permanente" y de "pluralismo". Este último, entendido con la debida consideración al papel jugado por la familia, la empresa, los gremios, las iglesias, etc, dentro del concepto de "ciudad educativa".

En torno a estos principios de acción se configuraría una nueva concepción de "política educacional", diferente de la tradicional (que incluía creación de nuevos organismos administrativos, medidas de "parche", "reformas" en la organización de la enseñanza o en los programas de estudio sin considerar los medios y recursos, etc.).

Por otra parte, la "política de renovación, planificada", que se proponía en el texto en referencia, tenía dos bases:

- 1) "...fijar grandes orientaciones, acompañadas de objetivos escalonados en el tiempo; estas orientaciones deben ser seguidas decididamente durante muchos años"(37).
- 2) "...disponer de los mecanismos de apoyo administrativos y técnico-pedagógicos que permitan lograr los objetivos fijados".

El documento "Políticas Educativas...", propuso un conjunto de orientaciones generales, a nivel del sistema educativo (para "adecuarlo a las necesidades del país, disminuyendo las distorsiones y desigualdades... resultado de la falta anterior de desarrollo planificado y racionalizado"), a nivel de la organización de la enseñanza (abordando las cuestiones de rendimiento escolar, y adaptación a los educandos) y a nivel de medios ("como condición indispensable para poner en práctica las otras orientaciones"). En las próximas páginas se señalarán algunas de estas orientaciones.

Además de las grandes orientaciones, de largo o mediano plazo, se propuso un programa de dos años (1975-1976), para crear las bases de cambios mayores en el sistema. El programa debía incluir:

- a) creación de sistemas de planificación, desarrollo curricular, experimentación pedagógica, perfeccionamiento, planes, programas, textos y apoyo efectivo a la labor de las escuelas y universidades;
- b) realización al nivel más alto del gobierno de un estudio sectorial -con participación interministerial- sobre la educación en todas sus formas y su relación con el desarrollo social económico del país, investigación cuyas conclusiones deberán darse antes del 31 de diciembre de 1975;
- c) elaboración de un programa realista de renovación de estructuras y contenidos, cuyo comienzo se fije en 1976 (ciertas experiencias e investigaciones serán emprendidas desde el comienzo del año escolar en 1975), pero que tendrá carácter progresivo escalonándose su ejecución por varios años; y
- d) estimulación en las universidades del país de la creación de nuevos sistemas de planificación y racionalización que permitan mejorar su rendimiento, tomar decisiones sobre la necesaria reestructuración periódica de cursos y programas

y coordinar sus actividades con las otras instituciones obrando en el sector de la educación”(38).

La realización de este programa era señalada como condición indispensable para lograr los siguientes objetivos mayores:

**“Objetivo a nivel de sistema:** crear un equilibrio entre la estructura del sistema de educación y las necesidades del país y de la mayoría de sus ciudadanos.

**Objetivo a nivel de la organización técnico-pedagógica de la enseñanza:** mejorar el rendimiento de la enseñanza en el sentido más amplio.

**Objetivo a nivel de medios:** mejorar las condiciones de la labor educativa”.

Para el cumplimiento de estos objetivos se proponía un conjunto de “orientaciones”. Para el primer objetivo, las orientaciones eran: “1. Lograr una enseñanza básica universal; 2. Reducir la marginalidad (socioeconómica, geográfica y cultural)”.

Para el logro del segundo objetivo, las orientaciones que se formulaban eran: “1. Relacionar la enseñanza con las funciones que tendrán los egresados; 2. Elevar el grado de conocimientos adquiridos por los educandos a cada nivel por la creación de una enseñanza flexible y mejor adaptada a los individuos; 3. Organizar medios de enseñanza apropiados a las necesidades de la población adulta y de jóvenes no escolarizados; 4. Mejorar las condiciones de desarrollo de los párvulos con programas que refuercen el cuidado familiar; y 5. Dar un mejor servicio a los educandos que necesitan educación especial dentro del sistema regular”.

Por último, para el cumplimiento del tercer objetivo, se sugería: “1. Mejorar el equipamiento escolar; 2. Elevar el nivel profesional de los profesores y jefes de establecimientos; y 3. Mejorar las condiciones de los docentes”(39).

La formulación de estrategias de cambio contenida en el documento en referencia, tenía cierta consonancia con las “Líneas de Acción del Gobierno de Chile”, publicadas en marzo de 1974, en cuya parte referente a educación se podían encontrar planteamientos recogidos más tarde en los objetivos y “orientaciones” indicados recién: “formación de técnicos y profesionales a todos los niveles que el país necesita para su desarrollo...”, “dar especial interés a la educación de preescolares...”, “elevar la condición humana y profesional del personal docente...”, “racionalizar la educación de adultos”(40).

Por otra parte, la primera de las “líneas de acción” de marzo de 1974 es claramente divergente de las “Políticas Educativas...”, de diciembre del mismo año, cuando propone “reformar y adecuar el sistema educacional”. Ya se ha visto cómo este último texto cuestionaba acremente la estrategia de “reforma”, a la vez que levantaba su alternativa de “renovación permanente”.

El intento de desarrollar y cambiar progresivamente la educación, esbozado en “Políticas Educativas...”, parece tener una primera concreción en el “Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector Educación”(41). Este texto oficial recogió los lineamientos contemplados en aquel documento e intentó una programación presupuestaria y de expansión de matrícula, a través de una desagregación de carácter regional. Sin embargo, no constituyó todavía un plan completo de desarrollo educacional, ni propiamente una herramienta del cambio planificado que se propugnaba en “Políticas Educativas...”. Se insertaba el “Plan Operativo” dentro del programa de dos años (1975-76), de “creación de las bases de cambios mayores”, durante los cuales, de acuerdo con los literales a) y b), debían crearse “sistemas de planificación” y reali-

zarse “un estudio sectorial sobre la educación en todas sus formas y su relación con el desarrollo social económico”(42). En consecuencia, el “Plan Operativo” debe entenderse como manifestación de una voluntad de orientar el desarrollo educacional por los carriles de la planificación y como primer paso, sin duda limitado, en el establecimiento de un sistema de este carácter(43).

Finalmente, debe señalarse el establecimiento de los Programas Ministeriales como instrumento de fijación de políticas educacionales y de control de su cumplimiento. Desde 1975, al comenzar el año, la Presidencia estipula un programa de realizaciones o medidas a implementar en el ámbito de cada Ministerio, y durante el año, recibe cuenta y evalúa el cumplimiento de las mismas. El texto del Programa Ministerial para el sector Educación es, pues, un buen registro de las políticas educacionales. El análisis comparativo de los sucesivos programas permitiría seguir la evolución de las mismas.

Igual que el “Plan Operativo”, el Programa reproducía los principios rectores estipulados en ‘Políticas Educacionales...’ sintetizaba algunas conclusiones del diagnóstico de 1974 y señalaba como “objetivos generales” los siguientes: a) Descentralización y desestatización de la gestión educativa; b) Apoyo a los sectores marginales de la población; c) Reestructuración de las funciones ministeriales; y d) Programas de alimentación escolar.

Entre las tareas específicas, se enfatizaba la reestructuración del programa de alimentación estudiantil; la desestatización y descentralización expresada en reducción de la participación estatal en la composición de la matrícula y en medidas administrativas y financieras; y la realización del estudio sectorial sobre la educación ya propuesto en “Políticas Educacionales...”. En el plano de la educación superior, una comisión ya designada, debía producir un plan de corto, mediano y largo plazo, con integrantes en representación de las universidades, Consejo de Rectores, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Contraloría General de la República y Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), bajo la presidencia de miembros del Comité Asesor de la Junta de Gobierno(44).

En suma: los documentos oficiales que se han examinado reafirmaban la imagen de un Sistema Nacional de Educación como modelo ordenador de la organización educativa, sistema que seguiría incluyendo un sector público dominante —no obstante las propuestas genéricas de desestatización, que no se traducían aún en medidas operativas— y un sector privado reconocido y estimulado como parte importante del SNE, todo ello bajo la coordinación y el control del estado.

Los documentos asumían la necesidad de racionalizar el desarrollo de la educación y de realizar cambios profundos en su organización, en sus orientaciones y contenidos y en sus relaciones con la sociedad y sus necesidades. Se veía en la planificación la herramienta básica de racionalización a la vez que estrategia principal de los cambios.

Los rasgos del modelo de desarrollo educativo y el contenido de los principales cambios propuestos en esos primeros años, son materia de las siguientes secciones.

Como ya se ha indicado, la reestructuración de la organización y administración del aparato educacional público es una de las primeras y principales preocupaciones del gobierno militar en este período.

Ya las Directivas Educacionales de diciembre de 1973 manifestaban una amplia

voluntad reorganizadora. La mayoría de las 16 comisiones que se designaban en ese documento tenían como misión proponer cambios de índole institucional o administrativo.

En las "Líneas de Acción del Gobierno" para el sector Educación, se fijaron dos tareas generales relacionadas con el ámbito administrativo-institucional:

—"Adecuación de los servicios de carácter administrativo y técnico del Ministerio, descentralización y mecanización del sistema".

—"Dinamización de las diferentes regiones educacionales del país, para estimular su creatividad y participación a través del Plan de Descentralización"(45).

Durante el año 1974 se fue formulando un esquema de descentralización, que reposaba sobre dos escalones básicos: la "unidad educativa" y las "agrupaciones educativas".

"Se consideran unidades educativas a todas aquellas organizaciones que de algún modo están desarrollando la educación: establecimientos de educación regular, bibliotecas, museos, unidades de educación extraescolar como clubes, medios de comunicación de masas como radio, televisión y diarios".

"Estas Unidades Educativas deben integrarse en **agrupaciones** cuyo ámbito geográfico está por determinarse; su organización deberá tener alta flexibilidad, y su tamaño dependerá de las características geoeconómicas y sociales de cada zona. Se considera a las agrupaciones locales de unidades educativas como agentes del desarrollo de la política educacional en cuanto a diagnóstico de la realidad local y formulación de sugerencias concretas de mejoramiento de la labor educacional de la zona"(46).

En concreto, se visualizaba a las agrupaciones educativas locales como eslabón inferior en la cadena de elaboración de los planes de desarrollo educacional, en la que el eslabón siguiente era la "coordinación regional" y el subsiguiente, el Ministerio mismo, a cargo de los planes locales, regionales y nacional, respectivamente. Se entendía que las organizaciones locales y las coordinaciones regionales, jugarían, además "un papel fundamental en la evaluación del desarrollo de los programas específicos de la zona".

Este esquema parecía bastante coherente no sólo con los propósitos de impulsar una profunda descentralización, sino con la concepción de un Sistema Nacional de Educación inspirado en los principios de "educación permanente" y de "ciudad educativa".

En el "Plan Operativo" de 1975, ya aparece plenamente estructurado el modelo de descentralización y reorganización del aparato de gestión.

En el **nivel local**, se mantienen los conceptos de "unidad educativa" y de "agrupación educativa". Se adiciona, sin embargo, un **nivel comunal**, en el que actuaría un "director comunal de educación", responsable de las funciones técnicas (pedagógicas y administrativas) que se desarrollen en las agrupaciones educativas, y un **nivel provincial**, en el cual un "director provincial" haría de nexo entre lo comunal y lo regional, con funciones más bien de coordinación y supervisión.

El **nivel regional** aparece como instancia privilegiada en el esquema de descentralización. Sobre la base de las antiguas Coordinaciones Regionales(47) se contemplaba la creación de las **Secretarías Regionales de Educación**, con equipos técnicos y administrativos y con crecientes atribuciones y recursos para hacer cargo

progresivamente de la ejecución de los programas y acciones educacionales en su zona; a la vez, debían cautelar la compatibilización de las políticas y planes sectoriales con las de la región en su conjunto. Se contemplaba también el funcionamiento de los **Consejos Regionales de Educación**, "organismos de apoyo a la acción educativa", formados por representantes de los organismos descentralizados del sector: universidades, Junta de Auxilio Escolar, Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, medios de comunicación social, etc.

En el **nivel central o nacional**, se distinguían dos niveles: el superior y el de normas y supervisión. El **nivel superior**, al que correspondía "la interpretación de la política del Gobierno", "la elaboración de las políticas, planes y asignación de recursos sectoriales" y "la coordinación con otros sectores e instituciones", estaría integrado por el **Ministro**, el **Vice-Ministro**, el **Gabinete** (fiscalía, relaciones públicas, etc.) y la **Secretaría de Planificación y Coordinación** ("organismo sectorial de planificación", asesor del Ministro en la toma de decisiones, a cargo de un funcionario de alta jerarquía y exclusiva confianza presidencial). El Ministro sería también asesorado por un **Consejo Nacional de Educación** (también conformado por representantes de los organismos descentralizados ya aludidos) y por un **Consejo Coordinador** (constituido por los directivos de los distintos servicios del Ministerio de Educación y Cultura).

El **nivel de normas y supervisión** estaba llamado a "transformar las líneas generales de política de nivel superior en normas y reglamentos para el nivel de ejecución... velando por su cumplimiento tanto en el sector fiscal como en el particular". Estaría integrado por: i) la Dirección de Educación; ii) el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas; iii) la Dirección de Cultura; iv) la Dirección de Personal; v) la Dirección de presupuesto; vi) la Dirección General de Administración y Materiales; y vii) el Servicio de Computación.

La Dirección de Educación(48) tendría como objetivo fundamental "traducir en normas educativas específicas los lineamientos generales de política educacional dados por la Secretaría de Planificación y Coordinación y servir de apoyo técnico permanente a las Unidades Técnico-Pedagógicas Regionales".

Según un alto funcionario educacional, a mediados de mayo de 1975, "el Ministerio de Educación presentó al Comité Asesor (de la Junta de Gobierno) el proyecto de Decreto Ley que reestructura el Ministerio, racionalizando su hacer, definiendo las líneas de jerarquía y los canales para dar expedición a su labor"(49).

Hasta la fecha, no se dicta la ley de reestructuración de la gestión educacional. Sin embargo, el gobierno ha procedido de hecho, o mediante legislaciones parciales, a implementar parte importante de este esquema. Más adelante se examinará la forma y medida en que se fue cumpliendo el proceso de reorganización de la administración educacional.

La política del gobierno militar respecto a los objetivos, contenidos y métodos educacionales tuvo, en el período 1973-75, una doble dimensión: por una parte, se orientó a una "depuración" o limpieza de todos los elementos que pudiesen corresponder a la supuesta estrategia de infiltración marxista en las prácticas educativas. En una sección anterior, ya se describieron las políticas destinadas a eliminar profesores, a seleccionar textos y otras acciones que asegurasen una completa despolitización del sistema educacional.

Durante los últimos meses de 1973 y el año 1974, se procedió a dictar progra-

mas "transitorios" que, manteniendo en lo grueso la estructura y los contenidos curriculares vigentes, eliminaban diversas materias que se estimaban conflictivas y, en cambio, ponían énfasis en otras que apuntaban a reforzar los valores nacionales. Por otra parte, se adoptaba un conjunto de medidas para crear un "clima escolar" de orden, jerarquización, patriotismo y exaltación de lo castrense y a la vez, producir en los alumnos una completa dedicación a los estudios, y en los docentes una actitud estrictamente profesional y disciplinaria(50).

La segunda dimensión de la política educacional en el campo curricular era la construcción de un modelo alternativo, que reflejase la ideología del bloque ahora dominante y sirviese a las necesidades de legitimación, consolidación y reproducción del nuevo orden.

Inicialmente, en este ámbito, se podría encontrar una cierta tendencia de continuidad y de respeto a lo fundamental del esquema curricular de la Reforma Educativa de 1965-70. El Decreto N° 1892, ya referido, al ordenar una evaluación de la Reforma parecía apuntar más bien a identificar y remediar aquellos efectos de la infiltración marxista que habían contribuido a "paralizar" la Reforma y a "distorsionarla", antes que a intentar su reemplazo radical.

La Directiva Educacional de diciembre de 1973, es más crítica y contiene juicios como los siguientes: "la política a seguir en este aspecto es clara y definitiva: debe revisarse la metodología y el contenido de los programas tanto de la educación básica común como de la educación básica especial..." "la cantidad de estudiantes que finalizan la Educación Media excede en mucho a la capacidad de las universidades y para los que no llegan a la Universidad para continuar estudios superiores, el mundo del trabajo debe ofrecerles un lugar y la educación media debe prepararlos para ello... Sabido es que en este último punto el liceo no es solución y deben buscarse pronto los mecanismos para que lo sea". Tampoco se confía en la otra dimensión del liceo, "cuya eficacia actual como preparación para la Universidad es por lo menos dudosa y en todo caso susceptible de mejorar".

Frente a este cuadro, se plantean dos respuestas genéricas. En el campo de la **educación científico-humanista** —impropiamente denominada "media en el documento"— "adelantar la prueba de Aptitud Académica en un año, convenientemente estructurada para que mida potencialidades y conocimientos y sea capaz de determinar calificaciones mínimas que den ingreso a la Universidad... Los alumnos así preseleccionados continuarán su año en la Educación Media con fuertes exigencias en áreas diferenciadas que les mejoren su nivel de conocimiento. Los alumnos no seleccionados cambiarían a planes de estudios medios de capacitación laboral en administración fiscal, empleados particulares, bancarios, relaciones públicas o secretariado, etc.; algunos de estos cursos podrían prolongarse un año extra en la educación media, antes de que sus alumnos vayan a incrementar la fuerza de trabajo".

En el campo de la **educación técnico-profesional** "la política será de una expansión cualitativa y cuantitativa que entregue mano de obra calificada para el desarrollo del país"... "Este tipo de educación debe ser 'de término', vale decir, no destinada a seguir estudios superiores, lo que no es obstáculo para capacitaciones periódicas posteriores. El paso de la educación profesional y técnica debe ser excepcional y según cánones definidos y estrictos".

Todas estas orientaciones implicaban modificación a aspectos sustantivos de la reforma de 1965(51).

El documento "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", adopta en materias curriculares una óptica en muchos aspectos divergente de la Directiva de 1973. Su principal preocupación es mejorar el rendimiento de la enseñanza en el sentido más amplio. Enfatiza la aplicación de una pedagogía flexible y mejor adaptada al individuo, proponiendo el diseño de nuevos programas que los profesores puedan adaptar a las capacidades diferenciales de sus alumnos, el suministro de mejores textos y materiales, y la experimentación de nuevos métodos de evaluación, como el "aprendizaje para el dominio".

Por otra parte, ante el problema de la vinculación entre la enseñanza y las funciones que tendrán los egresados, cuestiona la existencia de una educación técnico-profesional de nivel medio y con carácter terminal. Señala la inexistencia de estudios de recursos humanos que puedan ajustar la oferta de "mandos medios" a los requerimientos del mercado de trabajo, así como la dificultad de hacer predicciones máxime cuando pronto cambiaría la estructura económica y administrativa del país. Reconoce, además, que ni los empleadores se interesan por los mandos medios que produce la enseñanza técnico-profesional, ni los jóvenes tampoco aceptan el carácter "terminal" de esos estudios y postulan a la universidad con legítimo derecho.

En consecuencia, el texto "Políticas Educativas..." propone mejorar y reforzar la educación general, enfatizar una preparación intelectual específica para la mejor adaptación de los educandos a un medio ambiente determinado y al mundo del trabajo, y ubicar la preparación vocacional propiamente tal lo más tardíamente posible, en estrecha conexión con el mercado de empleo y, por lo general fuera de la escuela.

Coincide, en cambio, con las "Directivas Educativas" en cuanto a desarrollar la enseñanza especial y la educación parvularia.

Los otros dos documentos de política educativa que se han considerado en el período, prácticamente no se pronuncian frente a los problemas de objetivos, contenidos y medios curriculares. De hecho, tanto el "Plan Operativo" como el "Programa Ministerial" trabajaron sobre la base de conservar la organización y orientación pedagógica vigente, poniendo más bien énfasis en la reestructuración administrativa y/o en el desarrollo y mejoramiento de ciertas ramas o áreas preferidas, como la atención parvularia, la educación especial o las escuelas básicas en las regiones fronterizas. En el año 1975, en consecuencia, no se produjeron mayores cambios en los aspectos propiamente docentes.

Los primeros textos de política educativa que se están empleando en el análisis, no se pronuncian específicamente sobre estrategias respecto al crecimiento y distribución de la oferta educativa. En "Políticas Educativas..." se encuentra ya una propuesta articulada sobre la cobertura del sistema educativo y la distribución de los recursos con que éste operaba.

Al plantearse el objetivo de "crear un equilibrio entre la estructura del sistema de educación y las necesidades del país y de la mayoría de sus ciudadanos", el documento "Políticas Educativas" partía de dos consideraciones: i) "el sistema de educación actual resulta de un desarrollo histórico poco racional, empujado por la demanda social y por una serie de políticas improvisadas"; y ii) "en el aspecto social, el actual gobierno se está guiando en parte por el Mapa de la Extrema Pobreza del país, el que

revela la condición de vida subhumana de una minoría marginada de los beneficios del progreso socio-económico...". "Una mayoría de los ciudadanos de nuestro país no ha podido gozar de la educación básica completa que es su derecho", pero se gasta menos que nunca en aquella parte de la educación (la básica) a la que asiste la mayoría de la población.

En consecuencia, habría que racionalizar los recursos y medios educativos y reorientarlos de modo que, prioritariamente, sirvieran a las necesidades de la mayoría y, particularmente, del sector extremadamente pobre.

Específicamente, el texto referido proponía: 1) lograr una enseñanza básica universal; y 2) reducir la marginalidad, en su sentido socioeconómico (mediante una racionalización del sistema de becas y asistencia a fin de dar ayuda preferente a los más pobres), en su sentido geográfico (mediante el desarrollo de las escuelas fronterizas y de zonas alejadas) y en su sentido cultural (mediante programas específicos en beneficio de las minorías étnicas, aymarás, mapuches y pascuenses).

Adicionalmente, como ya se ha indicado, planteaba la tarea de organizar medios de enseñanza apropiados a las necesidades de la población adulta y de jóvenes no escolarizados, y el mejoramiento de las condiciones de desarrollo de los párvulos, con programas que refuerzan el cuidado familiar.

El Plan Operativo 1975 hacía suyos los objetivos de desarrollo y racionalización indicados en "Políticas Educativas..." y fijaba metas de expansión para ese año que, en general, fueron modestas y representaban un freno al ritmo histórico de crecimiento del sistema educativo chileno(52).

Sin embargo, es interesante señalar las especificaciones de dichas metas. Contrastando con el objetivo de lograr la universalización de la educación básica, se autorizaba una expansión de la enseñanza básica común de apenas 13.854 plazas, un 0,70%, indicándose que la prioridad en la distribución la tendrían las escuelas de tipo fronterizo. Para la enseñanza secundaria científico-humanista, se proponía una expansión de 3,80% y para la técnico-profesional de 4,50%. El subsistema universitario ofrecería en 1975, 40.814 vacantes de ingreso, lo que representaba una disminución de 4,10% respecto a las ofrecidas en 1974.

En cambio, las metas fijadas para la educación parvularia y para la educación especial o diferencial, eran muy ambiciosas: atender 25.000 nuevos párvulos, en el primer caso, y más de 14.000 alumnos adicionales en el segundo caso, además de la creación de 30 centros de diagnóstico, con capacidad para cubrir en el año 13.550 casos, más que en 1974(53).

Tras estas cifras subyacían dos políticas de financiamiento: i) la reducción progresiva del gasto fiscal por razones de política económica, y del gasto en educación como porcentaje del gasto fiscal total(54); y ii) una redistribución del gasto educacional, en términos de disminuir los aportes a la enseñanza superior y de aumentar el gasto en la educación parvularia y básica, reorientando estos gastos para servir preferentemente a los sectores más pobres o marginales(55).

El Programa Ministerial de Educación para 1975 coincidía con los otros textos en la indicación de

"usar en forma más eficiente los recursos estatales en cuanto a su rendimiento y destino último. Así, los recursos se asignarán primordialmente con el objetivo de erradicar la extrema pobreza a través de esta herramienta (la educación) que

teniendo efectos a largo plazo, es la única que puede garantizar una efectiva igualdad de oportunidades a todos los chilenos”(56).

De manera que, como lo demostraría un examen de las cifras reales de matrícula, en los años 1974 y 1975, la política respecto a la cobertura del sistema educacional consistió en una radical reducción de la tendencia expansiva que traía desde los años 60 y en una racionalización del gasto, en el sentido de un mejor uso de los recursos y una redistribución hacia los servicios que garantizaran una mejor atención a los sectores de extrema pobreza.

Finalmente, cabe hacer mención aquí a las políticas del gobierno militar hacia el magisterio, las que serán tratadas exhaustivamente en el capítulo 4.

Ante el cuerpo docente, el gobierno militar sostuvo en el período 1974-1975, tres políticas diferenciadas pero complementarias.

En primer lugar, procedió, como ya se ha visto, a la **depuración y desestructuración del magisterio** y a imponerle un disciplinamiento que asegurase el orden y la despolitización de los servicios educacionales y que garantizara el cumplimiento sin trabas de las directivas gubernamentales para la educación.

En segundo lugar, se aplicó al profesorado en general, y al profesorado del sector fiscal en especial, una **política de remuneraciones** consonante con la política general de remuneraciones y la estrategia económica del nuevo régimen.

En tercer lugar, se ofreció al magisterio nacional un conjunto de políticas que podrían denominarse “de dignificación profesional” que parecían constituirse en alternativas a la dureza del disciplinamiento autoritario y del tratamiento salarial.

## **LAS POLITICAS EDUCACIONALES EN EL PERIODO 1976-1978**

En relación al período anterior, en el lapso 1976-1978, se observa cierta persistencia en el discurso sobre el “sistema nacional de educación” y en la preservación del aparato educacional del estado y de su rol como regulador y planificador. Se acentúa el discurso sobre prioridad a la atención de los sectores de extrema pobreza y sobre eliminación de los factores de desigualdad en la distribución de los beneficios educativos. Va abriéndose paso el enfoque economicista neo-liberal, desde la Oficina de Planificación Nacional. La política de control y depuración se modera y, en subsidio, se hacen esfuerzos de cooptación del magisterio. Dada la fuerte restricción del gasto público en educación, el régimen no puede ofrecer al profesorado una solución de fondo a su problema salarial sino hasta fines del período, a través de la ley de Carrera Docente. En materia de cambios educacionales, el impulso que parecía desprenderse de documentos como la “Directiva” del Ministro Castro y de “Políticas Educativas del Gobierno de Chile”, se frena y se circunscribe a dos dimensiones. la reorganización del aparato funcionario y los cambios en el sistema de evaluación.

En términos generales, puede definirse esta etapa como de transición, de lenta gestación de las transformaciones estructurales que se emprenderán en la etapa siguiente, y de contradicción entre un enfoque desarrollista estatizante que no cede aún, y un enfoque liberal privatizante que recién se esboza. Todo esto, en un contexto de deterioro en los niveles de gasto y de cobertura educacional y de pasos lentos y limita-

dos en el ámbito de la reforma de la enseñanza.

Dos documentos aprobados, uno al terminar el primer período y otro al iniciar el segundo, condensan la ideología educacional del régimen y anticipan las modificaciones de fondo que se llevarán a cabo a partir de 1979, aunque sin precisar las estrategias ni remarcar los acentos desnacionalizadores y mercantilizantes que aparecerán más tarde.

El llamado "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile" aprobado el 23 de diciembre de 1975, en las partes referentes a educación estipulaba:

"El Gobierno de Chile, consciente de que el ser humano debe desarrollar la capacidad de su inteligencia para conocer la verdad y la aptitud de su voluntad para buscar el bien, postula una educación que perfeccione íntegramente a la persona en cuanto tal. Para ello, la educación chilena se desarrollará dentro de los siguientes criterios orientadores:

1. La educación deberá profundizar y transmitir el amor a la Patria y a los valores nacionales, el respeto a la vocación libre y trascendente del ser humano y a los derechos y deberes que de ella se derivan, el aprecio por la familia como célula básica de la sociedad, la adhesión al concepto de la unidad nacional, y a la valoración del saber y de la virtud como elementos del progreso del hombre y de la nación.

2. Para cumplir con esta finalidad, el estado reconoce el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, y admite una amplia libertad de enseñanza, sin otros límites que los que el bien común impone a la función educacional.

Ninguna libertad de enseñanza puede, sin embargo, contravenir los objetivos mismos de la educación. No se aceptará, por tanto, la difusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena o contra la integridad de la familia o de la nación. La educación no podrá ser usada con fines de política contingente.

3. El Estado considera como una de sus funciones más esenciales la de asegurar que la enseñanza básica obligatoria sea una realidad para todos los chilenos, proporcionándosela gratuitamente, al menos, a quienes no pueden subvenir económicamente a ella. Asimismo, corresponde al Estado crear y mantener establecimientos educacionales en todos los niveles, en la medida en que la iniciativa particular sea insuficiente para cubrir las necesidades del país, proveyendo, además, al financiamiento subsidiario de la educación en general.

4. La institucionalidad deberá contemplar mecanismos de control de la actividad educacional, tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte, respetando siempre el principio de la libertad de enseñanza, dentro de los legítimos marcos que le son propios"(57).

Por su parte, el Acta Constitucional N° 3, aprobada el 11 de septiembre de 1976, reconocía en su artículo 1º, entre otros, los siguientes derechos a los habitantes del país.

"N° 13. **El derecho a la educación.** La Educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida y, para ello, se promoverá en los educandos el sentido de responsabilidad moral, cívica y social; el amor a la patria y a sus valores fundamentales; el respeto por la dignidad del ser humano y

el espíritu de fraternidad entre los hombres y de paz entre los pueblos.

Los padres tienen el derecho preferente de educar a sus hijos y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de estos derechos.

Es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. El Estado debe atender a las necesidades de la educación como una de sus funciones prioritarias.

La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para este efecto, sean necesarias y asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, atendiendo sólo a la capacidad de los postulantes.

Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes.

La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles.

Nº 14. **La libertad de enseñanza.** "Un estatuto especial regulará el ejercicio de esta libertad"(58).

Durante este período se perfila más nítidamente la concepción de un sistema educativo en el que se conjuga la acción subsidiaria del Estado y la del sector privado. No se trata, sin embargo, de la propuesta neo-liberal, aunque elementos de ésta ya van introduciéndose en las formulaciones oficiales.

La presencia del Estado es considerable, no tanto en los documentos más genéricos o de índole más ideológica como en las políticas más específicas. Además, subsiste la voluntad de planificar el desarrollo del sistema educativo. No aparecen aún políticas de privatización total o mayoritaria del aparato educativo, ni fórmulas como la "municipalización", ni menos la consideración del mercado y la competencia como mecanismos de asignación de recursos, pero se planean privatizaciones parciales y se propone el pago de matrículas en la educación pública de nivel medio y superior.

Las autoridades educacionales propiamente tales, parecen más inclinadas a la administración y mejoramiento del aparato estatal y a promover cambios educativos consonantes en alguna medida con el "desarrollismo" propio de los años 60. La tendencia liberalizante, en cambio, parece expresarse más bien desde la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN.

En un discurso ante el Congreso de la Federación de Centros de Padres de la enseñanza particular, el Ministro de Educación de la época definía el alcance de la subsidiariedad en los siguientes términos, circunscribiendo los organismos intermedios que comparten la responsabilidad de educar con el estado:

"...De allí surge la prioridad que debe tener en nuestro país la Educación y el cuidado que debemos emplear en desarrollarla para que alcance su plenitud. En ella intervienen diversos grupos y sectores, todos los cuales deben proceder en forma armónica para satisfacer el objetivo. El rol del estado debe ser pues, el de contribuir a ese desarrollo de modo coherente y consecuente con el fin social y, en ningún caso, sustitutivo de lo que los elementos naturales de la sociedad

puedan hacer por sí mismos. En este caso, me estoy refiriendo a los padres de familia y al magisterio '.

"Para nadie es un misterio que el principio de subsidiariedad significa el libre desenvolvimiento de los organismos naturales o intermedios de la estructura social. Es decir, en nuestro caso, son precisamente los padres de familia los primeros responsables de la educación de sus hijos y, enseguida, el magisterio que se ocupa profesionalmente de completar la educación familiar"(59).

El gran ausente de esta delimitación de la subsidiariedad es el empresario privado. En consecuencia, no parece interpretarse en ese momento la privatización como entrega del funcionamiento de la educación a las fuerzas del mercado.

El Programa Ministerial para el año 1976 tendía, en primer lugar, a motorizar la reestructuración administrativa que se detallará más adelante; a ordenar el estudio de una planificación curricular más adecuada; a dar prioridad a la atención integral de los párvulos en situación de extrema pobreza; a disponer medidas para disminuir la deserción escolar; a desarrollar la educación especial; a revisar la educación de adultos; y en el nivel de la educación superior, a reestudiar planes y programas de estudio para "superar la verdadera anarquía existente... y sentar las bases de un sistema de enseñanza riguroso, orgánico y racional"; a proponer un programa realista de regionalización universitaria, y a iniciar en el segundo semestre, un sistema por el cual los usuarios pagarán una parte del costo de la docencia, gozando a su vez, de créditos de largo plazo, etc.(60).

En el Plan Nacional Indicativo 1976-1981, se formulaban los siguientes criterios:

"El Estado reafirmará su responsabilidad final en el desarrollo de la educación en el país, cautelando su integración con la política social y económica del Supremo Gobierno".

"La acción del Estado asumirá la forma de servicios directos e indirectos, de fomento, coordinación y control, dependiendo su extensión de consideraciones de bien común y subsidiariedad: limitará su campo de ingerencia directa a materias estratégicas para el desarrollo del sector o imposibles de atender en forma justa y eficiente por los agentes privados".

"Incentivará y difundirá la libertad de enseñanza sin más límite que salvaguardarla de usos proselitistas o atentatorios contra el bienestar y seguridad nacionales".

"Se dictarán y controlarán normas técnico-pedagógicas que garanticen niveles nacionales en la calidad de los programas docentes, dentro de los marcos de libertad ya definidos"(61).

Encabezando las "políticas específicas, en el mismo texto se hacía la siguiente declaración:

"Para el sector en su conjunto, se completará el proceso de racionalización y regionalización del aparato administrativo del Ministerio de Educación y sus servicios, creando una institucionalidad ágil y oportuna en sus decisiones; se adecuará el sistema educacional a las necesidades relativas de recursos humanos calificados, en armonía con los requerimientos de justicia social, a fin de servir a los sectores pobres y marginados; se reemplazará gradualmente el sistema gratuito de enseñanza, de manera que, sin menoscabo de objetivos y restricciones sociales, se capten recursos del usuario que disponga de ellos, redistribuyéndolos hacia los más necesitados".

Recién en el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983, se prefigura una privatización como la que se planteará en el período siguiente, iniciándola en un sector específico del sistema educativo:

“Durante el sexenio y en forma paulatina, el estado iniciará un traspaso de la gestión educativa a instituciones intermedias. Este traspaso se iniciará con los establecimientos que imparten educación profesional”.

“El estado mantendrá la responsabilidad por el fomento, la coordinación y el control del sistema y en todo momento permanecerán bajo su acción directa aquellas materias estratégicas para el desarrollo del sector e imposibles de atender en forma justa y eficiente por los agentes privados”(62).

A pesar de que en sus líneas gruesas, el modelo de gestión educacional que triunfa en el siguiente período parece preanunciarse en las diversas formulaciones transcritas, la privatización economicista de la educación no se concreta, salvo en dos iniciativas puntuales, con distinta suerte: el traspaso de las escuelas técnico-profesionales a corporaciones empresariales y los frustrados intentos de cargar el financiamiento de la docencia a los usuarios.

En cambio, a nivel de políticas específicas abundaron aquellas destinadas a prolongar o reformar el manejo estatal de la educación y a consolidar estructuras tradicionales de gestión y organización. La misma descentralización administrativa —a la que se da prioridad— es una modificación del aparato de **gestión estatal** de la educación. Los intentos de remodelación del sistema universitario se producen en una estructura en que predominan las universidades públicas y las privadas sometidas a intervención estatal y financiadas por el erario nacional. Las políticas hacia el magisterio se concretan en la conformación de una carrera docente que conserva y acentúa el carácter funcionario del profesorado y su sólida estructuración como cuerpo organizado nacionalmente, etc.

Cabe también señalar que, aunque formalmente reconocida la libertad de enseñanza, los textos oficiales son reiterativos en señalar su límite, que estaría en la eventual transgresión de los valores básicos que importan al régimen y/o en la utilización política de la enseñanza. Tras esta relativización de la libertad de enseñanza se encuentran los mismos fundamentos de la política de control y depuración del sistema educativo: la vocación anti-marxista y la preocupación por el orden y la seguridad nacional. Por lo mismo, los textos señalados tienden a perpetuar el Estado Docente, en su dimensión de orientador y contralor del contenido y la forma de la práctica educativa.

Como se señaló anteriormente, en el Plan Operativo del Sector Educación para el año 1975 ya se detallan los lineamientos de la reestructuración del Ministerio de Educación Pública. En el Programa Ministerial de Educación para 1976, se colocan en primera prioridad algunas tareas reestructuradoras: 1) traspaso de funciones desde órganos del nivel central a las nuevas Secretarías Ministeriales Regionales; 2) reorganización de la Subsecretaría de Educación; y 3) reestructuración de los organismos descentralizados del Sector: Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, Consejo Nacional de Televisión, etc.(63).

Los siguientes documentos de política educacional (Planes, Mensajes Presidenciales, etc.) aluden reiteradamente a medidas y proyectos de reestructuración administra-

tivas, varias de las cuales fueron poniéndose en práctica durante los años 1976 a 1978.

Así, paulatinamente, las Secretarías Regionales de Educación fueron recibiendo atribuciones y recursos para asumir la responsabilidad de la ejecución de los programas educacionales, dejando al nivel central concentrado preferentemente en tareas de dirección superior, elaboración de normas, supervisión y apoyo a los programas. Esta forma de descentralización fue posible porque formaba parte de un proceso general de regionalización de todo el aparato de la administración civil del estado.

En cuanto al Ministerio de Educación propiamente tal, durante este período avanza en una reorganización de hecho. Se estudian y elaboran proyectos de ley que lo reestructuren, pero no llegan a materializarse, y las modificaciones se introducen de manera factual(64).

Uno de los cambios principales consistió en "la integración de las tres Direcciones de Educación (Primaria, Secundaria y Profesional) en una dirección única de educación encargada de velar por el cumplimiento de la política educacional, impartiendo normas pedagógicas para la orientación, supervisión y evaluación del sistema escolar"(65). Esta fusión se produjo por la vía de asignar a uno de los directores el ejercicio de las tres direcciones, aunque éstas subsisten legalmente, con sus respectivas plantas de personal, presupuesto separado, etc.

Respecto a la Superintendencia de Educación Pública, en 1978 se anunciaba que ésta dejaría en manos de la Dirección de Educación sus funciones de índole técnico-pedagógica, para concentrarse en otras:

"El Proyecto de Ley que reestructura el Ministerio de Educación Pública como Ministerio de Educación y Cultura, ya elaborado y de próxima aprobación, contempla un cambio en el rol que le cabe cumplir a la Superintendencia de Educación".

"Su nombre ya no será Superintendencia de Educación, sino Oficina de Planificación y Presupuesto, y sus funciones serán las propias del quehacer de la planificación del sector educación, asesorando a las autoridades en la toma de decisiones sobre educación y cultura... con visión de futuro y combinando criterios para el mejor uso de los recursos existentes en función del cumplimiento de los objetivos de la Educación y la Cultura"(66).

En relación con el esquema de reestructuración publicitado en 1975, una parte importante de las medidas quedó sin ejecución durante el período 1976-1978 y otras han quedado incumplidas hasta la fecha o se abandonaron definitivamente.

En cuanto a la administración de los establecimientos educacionales mismos, el Programa Ministerial de 1976 estipulaba la presentación de "un estudio completo que incluya un plan piloto para poner en marcha dispositivos que conduzcan a una delegación progresiva de aquella en manos de la comunidad". Especificábase que se debía contemplar "la conveniencia de varias alternativas como son el nivel comunal o vecinal, cooperativas educacionales, etc. ...". El estudio debía realizarse a lo largo del primer semestre para poner en marcha un plan piloto durante el segundo semestre, e implantarlo a nivel nacional o regional durante 1977(67). Como se verá, decisiones en algún grado parecidas, sólo se tomaron en 1980 para llevarse a cabo recién entre 1981 y 1982 (la llamada "municipalización").

Durante el período, no se hicieron propuestas para estructurar e implementar las "agrupaciones educativas" contempladas en el modelo inicial de reestructuración

administrativa. Tampoco se intentó una mayor precisión o detalle de la propuesta de establecer niveles de dirección comunal de educación. En cuanto al nivel provincial, en el Plan Nacional Indicativo 1978-1983, se estipuló que:

“...durante 1978 se realizarán los estudios para transformar las Direcciones Provinciales de Educación en Servicios Provinciales de Educación Pública en todas aquellas áreas geográficas en que la densidad de alumnos y la infraestructura escolar existente lo permitan. Donde ello no resulte posible, se establecerán servicios para dos o más provincias, cuya cobertura geográfica se mantendrá hasta que se den las condiciones para crear los servicios provinciales. Dichos servicios gozarán de autonomía administrativa, de personalidad jurídica propia y el Ministerio Central en conjunto con las Secretarías Ministeriales Regionales de Educación, dictará las normas generales a que debe atenerse, junto con vigilar su cumplimiento. Las plantas de personal se establecerán a nivel central, al igual que las normas sobre remuneraciones...”. “Durante 1979 deberá implementarse la creación y puesta en marcha de dichos Servicios Provinciales de Educación Pública...”(68).

La propuesta de profundizar la descentralización por la vía de crear los Servicios Provinciales de Educación fue recogida en las Directivas Presidenciales de marzo de 1979, como se indicará más adelante(69).

No volvió a hablarse de los Consejos Regionales ni del Consejo Nacional de Educación. La administración educacional continuó en manos de autoridades unipersonales y no se proyectaron reformas tendientes a establecer cuerpos colegiados de representación estamental y/o de asesoría o consulta.

En el nivel central, por ausencia de la ley de reestructuración varias veces anunciada, diversos aspectos de la propuesta de 1975 quedaron a medio camino. Es el caso de la gestión en el ámbito cultural. Con insistencia se define al Ministerio como de Educación y Cultura, lo que supone una gestión integrada de la actividad cultural oficial. Sin embargo, hasta la fecha, subsisten tres organismos paralelos que actúan en el mismo campo: el antiguo Departamento de Cultura y Publicaciones, dependiente de la Subsecretaría de Educación y convertido de hecho en Departamento de Extensión Cultural del Ministerio; la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, y un organismo ajeno al sector Educación: la Asesoría Cultural dependiente de la Presidencia de la República.

Otro ámbito en el que se manifestaron tendencias reestructuradoras es en la educación superior. En efecto, el Programa Ministerial de 1976 contemplaba la tarea de reformular la estructura de sedes matrices y sedes regionales de las diversas universidades chilenas, dentro del esfuerzo de regionalizar y racionalizar el subsistema de educación superior.

El 13 de febrero de 1976, el Ministro de Educación Arturo Troncoso Daroch pronunció un discurso que esbozaba las líneas gruesas de una remodelación de la educación superior, en la que sin perjuicio de la autonomía académica y administrativa de las universidades, proponía su integración en un verdadero sistema de educación, debidamente coordinado y orientado por procesos comunes de planificación, a su turno vinculados con la política nacional de desarrollo. En concreto proyectaba la promulgación de un Estatuto Nacional de las Universidades chilenas, el fortalecimiento de la función coordinadora del Consejo de Rectores, y la racionalización del desa-

rollo nacional de las universidades, en términos de una efectiva regionalización. Proponía un plan de integración inmediata de sedes regionales de las diversas universidades, a fin de iniciar el año académico 1976 en el marco de una nueva estructura(70). A pesar de su consonancia con el proceso general de regionalización y con los esfuerzos de descentralización en la administración ministerial, la propuesta del Ministro Troncoso Daroch no se implementó y no habría cambios de este tipo sino hasta comienzos de 1981.

En síntesis, las políticas de reorganización institucional en el período 1976-1978, se inscribieron dentro de una perspectiva de continuidad del concepto del sistema nacional de educación, y de reforma y perfeccionamiento del aparato estatal de gestión, tendiente a hacerlo más sólido y eficiente. A ello apuntan las políticas específicas de descentralización y de remodelación de las estructuras centrales de administración. Sin embargo, fuera de los avances en materia de regionalización, varias de las políticas formuladas aplicadas parcialmente, simplemente se postergaron hasta la etapa siguiente o se abandonaron definitivamente.

A pesar de diversos anuncios, incluidos en los documentos de política educacional, en el período 1976-1978, no hubo cambios curriculares de importancia. Quizás si el ámbito en que más se avanzó fue el de la evaluación del rendimiento académico de los alumnos, aunque en este lapso los cambios no pasaron todavía de la etapa experimental.

En el Plan Nacional Indicativo 1976-1981 se estipuló que en la enseñanza científico-humanística debían readecuarse los programas docentes, en concordancia con las condiciones que debe enfrentar el egresado: por una parte, preparación para enfrentar los estudios universitarios y, por otra, preparación para incorporarse eventualmente al mercado de trabajo. En la enseñanza técnico-profesional también debían readecuarse los programas y el equipamiento, para proyectar los conocimientos del egresado a las necesidades reales de capacitación que impone el mercado(71).

En éste como en otros textos oficiales, las referencias a los aspectos pedagógicos son muy generales, insistiendo más bien en objetivos como "mejorar la calidad de la enseñanza", o "adecuar la preparación de los egresados", etc. sin que se desarrolle una propuesta específica de reforma curricular.

En consecuencia, como ya se dijo, no se llevaron a cabo modificaciones de fondo en los objetivos educacionales y en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, durante este período surgieron, o se reavivaron, fuertes inquietudes sobre la calidad de la enseñanza y/o la crisis de la educación. Jefes responsables de la formación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas hicieron pública crítica sobre los niveles de conocimientos de los estudiantes que aspiraban al ingreso a las carreras militares. Se acuñó entonces la expresión "apagón cultural", del cual se responsabilizó en gran medida al sistema escolar(72).

El siguiente párrafo de un editorial de "El Mercurio", es representativo de la demanda en los círculos dominantes en favor de medidas radicales en este campo:

"El país valora y aprecia en todo lo que significa el esfuerzo que se lleva a cabo por el Gobierno y el Ministerio de Educación para rectificar los vacíos y, sobre todo, las desarticulaciones de la enseñanza oficial. Pero también se da cuenta que el mal es más hondo, y... obliga a un correctivo de fondo, en que se revisen sistemas de enseñanza, programas de asignaturas y materias, métodos magisteriales

y equilibrio proporcional entre lo que haya que aprender”(73).

Desde que se instaura el régimen militar, las diversas autoridades educacionales especialmente las que no eran docentes profesionales venían predicando la necesidad de aumentar las exigencias académicas y de promover una actitud de mayor esfuerzo individual, para lo cual se modificaron los reglamentos de evaluación y promoción de alumnos, en términos de una mayor estrictez. En los considerandos del nuevo Reglamento de Evaluación y Promoción para la Educación Básica y para la Secundaria Científico-Humanista, se leía:

“Considerando:

Que el proceso de reconstrucción nacional exige una mayor cuota de esfuerzo a todos los chilenos dentro del área de responsabilidades de cada uno, lo que en el plano cualitativo debe reflejarse en una mejor calidad de los aprendizajes y, por consiguiente, del rendimiento escolar.

Que el éxito escolar debe basarse, preferentemente, en la autosuperación, impulsada por una permanente y real exigencia, de modo que se promueva la capacidad y se premie el trabajo efectivo”(74).

A pesar de las nuevas normas y del disciplinamiento emprendido en la vida escolar, surgieron las críticas ya señaladas, sin que en el período se adoptaran otras políticas sustantivas que una diferente concepción de la evaluación del rendimiento escolar.

En efecto, la reglamentación dictada en 1974 no satisfacía a algunas autoridades educacionales y ya en noviembre de ese mismo año se estableció una comisión de especialistas para elaborar un ante-proyecto de nuevas normas de evaluación y promoción. En lo procesal, la comisión propuso una aplicación experimental del proyecto de reglamentación, desde 1975, pero la iniciación del pilotaje tuvo lugar recién en 1977. En lo conceptual, el Reglamento propuesto es visto como “gestor de revisiones, adecuaciones y cambios, tanto en la estructura y forma de actuar de algunos componentes del proceso Enseñanza-Aprendizaje, como en el Sistema Escolar”(75). Más aún, se estima que las nuevas normas “requieren, básicamente, cambios de actitud y de conducta en profesores, alumnos y apoderados frente a la evaluación del rendimiento escolar y frente al proceso de enseñanza-aprendizaje”.

La fundamentación del Decreto que implantó el reglamento experimental de 1977, es expresiva de una distinta mentalidad que la de 1974:

“Considerando:

- Que la educación tiene como función primordial el desarrollo integral del individuo;

- Que la evaluación puede ayudar a un logro más pleno de los objetivos educacionales en la casi totalidad de los educandos;

- Que es responsabilidad del sistema escolar establecer las condiciones óptimas que hagan posible un proceso de enseñanza-aprendizaje eficiente;

Que el proceso evaluativo como parte integral del proceso enseñanza-aprendizaje debe concebirse fundamentalmente como el medio para adquirir evidencias que permitan mejorarlo, mostrando a todos los que están comprometidos con él, sus éxitos, logros y deficiencias;

Que, por lo tanto, el proceso enseñanza-aprendizaje como la evaluación deben

sufrir las transformaciones que permitan responder a los principios anteriormente señalados”(76).

En este Decreto y en las modificaciones posteriores se advierte la adscripción a una concepción curricular y de evaluación, desarrollada principalmente en Estados Unidos, que hace hincapié en el logro de una amplia gama de objetivos de aprendizaje, más que en la mera acumulación de información; que “operacionaliza” dichos objetivos, a fin de que sean alcanzados en mayor cantidad por el máximo de alumnos; y que concibe a la evaluación como un proceso central que ayuda al desarrollo de la enseñanza-aprendizaje.

Este enfoque, en principio, diverge claramente de la postura tradicional de entender la calidad de la enseñanza como una cuestión de trasmisión y asimilación repetitiva de conocimientos y de concebir la evaluación como un instrumento selectivo basado en criterios de premio o castigo.

No obstante que en diversos textos, algunas autoridades gubernamentales y educacionales siguieron trasuntando una concepción academicista y tradicional de la enseñanza, la nueva propuesta pedagógica siguió experimentándose durante 1977 y 1978, para llegar a niveles generales de aplicación durante el siguiente período.

Finalmente, cabe insistir en que durante la etapa 1976-1978 sólo se hicieron modificaciones de detalle en los planes de estudio de la enseñanza básica y media. El Ministerio de Educación no dio prioridad a cambios por esta vía. En marzo de 1978, declaraba lo que sigue:

“Se ha sostenido que el principal defecto de la educación radicaría en los inadecuados planes y programas de estudios. La verdad es que éstos son sólo una pauta de orientación para la labor del profesor en la clase... Su formulación está en constante evolución, consecuencia necesaria en los avances del mundo en que vivimos. **En todo caso nuestros actuales programas de estudio están a un nivel comparable a los de los países desarrollados...**”. (El subrayado es nuestro(77).

El énfasis del cambio curricular se puso más bien en la preparación e implantación de las nuevas normas de evaluación y de las consiguientes modificaciones metodológicas. Dada la escala experimental de esta reforma, se tuvo la sensación de que se marcaba el paso en este ámbito. A comienzos de 1978 se reavivó una corriente crítica, encabezada por autoridades universitarias que hablaban de “crisis de la educación”, a partir de la constatación del descenso de los niveles de preparación de los estudiantes que ingresaban a las casas de estudios superiores(78). Consecuentemente reclamaban una política educacional coherente y de gran vuelo(79). Obviamente, diversos personeros del sector y el propio Ministerio, oficialmente, salieron en defensa de lo obrado. Así, la citada “Declaración Pública del Ministerio de Educación” puntualizaba que:

“El esfuerzo realizado ha permitido superar los efectos más funestos del caos prevalente a Septiembre de 1973, de lo que son testigos padres, alumnos, profesores y la comunidad nacional”.

“El exagerado estatismo en educación de las últimas décadas imposibilitaba de hecho la vigencia de una verdadera libertad de la enseñanza. El principio de subsidiariedad es el fundamento de una serie de realizaciones que dan una nueva fisonomía al sistema educacional chileno tales como:

- a) La regionalización y descentralización que han descongestionado la administración y enfatizado las atribuciones en las regiones.

- b) El impulso dado a la educación privada al reconocer un sinnúmero de carreras cortas y sus respectivos títulos.
- c) La reforma e incremento de la subvención a los establecimientos particulares gratuitos.
- d) La creación del Colegio de Profesores.
- e) El ascenso al nivel universitario de la formación de todos los docentes.
- f) La pluralidad de textos de estudio.
- g) El aumento de la participación del sector laboral y productivo en la gestión de la educación técnico-profesional, y tantas otras inspiradas en el mismo principio y que sería largo enumerar”(80).

Agregaba la declaración que fuera de la preocupación gubernamental por un conjunto de factores y requisitos del proceso educativo, se había prestado especial atención a la situación de los profesores y se anunciaba una solución integral a través de la futura Carrera Docente.

No obstante, ésta y otras argumentaciones siguieron dando la impresión de política parsimoniosa y de corto vuelo. Así, en marzo de 1979, con motivo de formular las Directivas Presidenciales para la Educación, el general Pinochet daba “la partida a un poderoso impulso renovador de la enseñanza nacional”, ya que “preocupaciones más inmediatas y urgentes, aunque no más importantes, habían retardado el esfuerzo que en forma masiva hoy emprendemos”(81).

Los documentos conocidos de política educacional en el período 1976-78 no son explícitos respecto a la expansión de las oportunidades educacionales. El énfasis se pone más bien en la redistribución de la oferta educacional y en la reasignación de los recursos públicos en el sector(82).

Salvo para el nivel universitario, no hay declaraciones formales de una política de restricción del crecimiento del sistema. Tampoco hay formulaciones definidas en favor de una expansión permanente y global de las matrículas, excepto para dos o tres sectores muy específicos: la educación prebásica, la educación especial o diferencial y la educación básica en sectores de extrema pobreza o de marginalidad geográfica y/o étnica.

No obstante, se puede observar un congelamiento de la tendencia evolutiva del sistema formal en su conjunto(83). Probablemente, ésto se deba no tanto a la política educacional como a la influencia del proceso económico-social. 1976 es el año de la ‘política económica de shock’, con fuertes restricciones al gasto fiscal, descenso grave de los índices de ocupación, congelamiento o rebaja de sueldos y salarios, etc. Los efectos de estos factores sobre el sistema educativo y sobre la población se prolongaron en los años siguientes.

La estrategia formulada por ODEPLAN en 1977, fijaba los siguientes objetivos especiales para el sector Educación:

- “1. Disminuir al máximo el analfabetismo, ya sea el natural y el producido por pérdida de conocimientos.
2. Incorporar a la educación pre-básica al máximo de la población entre 2 y 6 años de edad en situación de extrema pobreza.
3. Hacer efectiva la obligación legal de que el 100% de la población posea educación básica completa.
4. Promover el desarrollo de la educación media de forma que pueda recibir a

todo aquel que desee continuar sus estudios, entregando los conocimientos que le permitan ya sea incorporarse a la fuerza de trabajo y/o continuar estudios superiores.

5. La educación superior deberá generar los profesionales requeridos para asegurar el crecimiento económico y el desarrollo de la cultura, la investigación científica y el perfeccionamiento tecnológico del país.

6. Garantizar la igualdad de oportunidades, asumiendo el estado la responsabilidad de financiar los costos de la educación a quienes no tengan los recursos suficientes para hacerlo, independientemente del tipo de establecimientos que el individuo o sus apoderados elijan para obtenerla”(84).

Este enunciado de objetivos involucraba también una política de financiamiento de la educación.

“..Considerando estos principios y porque científicamente se ha demostrado que la rentabilidad social de la educación pre-básica y básica es superior a la obtenida por los restantes niveles, el estado asegurará la educación gratuita en dichos niveles”. “Similar predicamento se aplicará respecto de la educación especial”

“La educación media, en cuanto a sus costos de docencia y para los dos tipos de enseñanza considerados, será financiada por el grupo familiar del estudiante, cuando dicho grupo familiar cuente con los recursos suficientes”.

“El monto de la matrícula por alumno será variable y su cálculo se efectuará mediante fórmulas preestablecidas que considerarán la renta del grupo familiar y el número de estudiantes”.

“En los casos de alumnos provenientes de sectores de bajos niveles de ingreso, el estado otorgará subsidios directos que permitan cubrir la diferencia entre el costo del servicio prestado y lo que puedan aportar los usuarios”.

“El resto de los gastos de la educación media será financiado por el estado”.

“La enseñanza de adultos realizada por el estado deberá ser financiada por él, pero sus beneficiarios deberán contribuir con aportes personales según sea el nivel de ingreso”.

“La docencia en la educación superior se financiará con pagos de sus beneficiarios mediante un sistema de créditos para matrícula y mantención que serán cancelados por los alumnos una vez que se titulen e incorporen a la actividad profesional”(85).

En concreto, junto con afirmar el principio de la gratuidad de la atención educacional de nivel prebásico, básico y especial prestada por el estado, se estableció el criterio que en los restantes niveles, los educandos debían aportar al financiamiento de la educación pública, en forma proporcional a los ingresos de las familias respectivas.

El pago de matrícula en la educación media y superior despertó polémica durante 1977. Con diversos matices y ritmos fue imponiéndose el pago en las universidades, en la medida en que el estado fue restringiéndoles su aporte presupuestario.

En el caso de la enseñanza media, a pesar de las dudas, las advertencias o las críticas(86), el gobierno decretó el pago, estudió un complicado mecanismo para establecer los montos que debían cancelar las familias y la forma de pagarlos. El sistema debía entrar en vigencia al comenzar el año electivo 1978. Poco antes, el

Presidente Pinochet ordenó suspender la medida.

En la mayor parte de este período, el profesorado del sector estatal fue objeto de la política laboral y salarial descrita anteriormente, esto es, se le siguió considerando como parte del cuerpo de funcionarios públicos, regido por el Estatuto Administrativo y al final del período se le incorporó a un marco jurídico más específico: la ley de la Carrera Docente. Hasta la dictación de ésta en septiembre de 1978(87), el magisterio siguió afecto al esquema salarial que se le aplicó dentro de la Escala Unica de Remuneraciones y dentro del cuadro de la política general de reajustes de sueldos(88).

## LAS POLITICAS EDUCACIONALES DESDE 1979

El tercer período que puede distinguirse en la evolución de la política educacional del régimen militar es el que se abre con la dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación el 5 de marzo de 1979.

Con la Directiva Presidencial y con las formulaciones subsiguientes, se inicia una dinámica de cambios educacionales claramente distinguible de la evolución anterior. Con pleno respaldo político, se emprende la tarea de adecuar estrechamente la estructura, funcionamiento y contenido de la educación a las necesidades y exigencias del modelo global de desarrollo. Para este efecto, se emprende un conjunto de transformaciones de fondo, engarzadas entre sí y presididas por una lógica neo-liberal, claramente privatizadora y sustentada en el mercado como regulador de la actividad social.

Lo anterior significa el inicio de una total desarticulación del "sistema nacional de educación" y el anuncio del abandono de la responsabilidad del estado en el crecimiento de la cobertura de la educación, así como de la práctica de una planificación centralizada de dicho desarrollo. El estado se contrae a asegurar una educación básica universal —no necesariamente a través de docencia estatal— y, especialmente a ejercer funciones normativas y fiscalizadoras. Se reafirma, con estilos diferentes, la política de control del aparato educacional tan drásticamente ejercida en el primer período y más moderadamente en el segundo. En el sector educación, como en otros, el estado tiende a definirse exclusivamente como "Estado Guardián" y a facilitar que, a través del mercado, los individuos y los grupos privados se hagan cargo de las actividades de enseñanza.

En este acápite, después de describir y analizar dos documentos básicos para la comprensión de las recientes políticas educacionales, se señalarán las diferencias entre éstas y las políticas anteriores del régimen militar, en lo referente a la institucionalidad y gestión de la educación, a los objetivos, planes, programas y métodos de enseñanza, y en lo relativo al magisterio. No se intentarán escrutinios detallados de dichos temas, por ser objeto de los capítulos que siguen. La intención es ubicar estas políticas en relación con las que se formularon en los dos períodos anteriores y señalar los elementos de continuidad o ruptura que se contengan en ellas.

El 5 de marzo de 1979, en ceremonia pública el Presidente Augusto Pinochet hizo entrega al Ministro de Educación de un conjunto de "Directivas sobre la Educación". El texto de las mismas fue acompañado de una carta al Ministro y de un discurso del mandatario(89). Se analizarán a continuación los conceptos fundamentales contenidos en los tres documentos.

Las Directivas Presidenciales sobre la Educación, DPE, se formularon como parte de una distinta etapa de la evolución del régimen. Después de un período inicial signado principalmente por el uso de la coacción para destruir la institucionalidad anterior, para abrir paso a una nueva correlación de fuerzas sociales, y para instaurar un nuevo modelo económico, se avanzaba a un período de consolidación a base de gestar instituciones apropiadas a la conformación de consensos que dieran estabilidad y permanencia al régimen. Se entraba al período de las “modernizaciones”. Algunas, como el Plan Laboral, ya se habían iniciado. Otras, como la reforma previsual o la municipalización, sucederían a la DPE. En 1980 se formularía la espina dorsal de la nueva institucionalidad: la Constitución plebiscitada en septiembre de ese año.

La propia DPE definía el proceso que venía experimentando la educación, del cual ella misma representaba un salto adelante. En el discurso del 5 de marzo, se partía por identificar la situación educacional anterior al 11 de Septiembre de 1973 como “cúmulo de anarquía”. Más específicamente, se señalaba que la expansión de la tarea educadora del estado, “aumentada tan explosivamente”, se estaba cumpliendo sin locales adecuados, equipamiento mínimo, textos y materiales aptos y suficientes ni profesores debidamente preparados. Esta “mediocridad de elementos” habría significado un rezago, en comparación con otros países de Latinoamérica. A todo ello se unía “confusión de objetivos educacionales”, “desmoralización del profesorado” y una comunidad desinteresada de la función educacional. Decía el general Pinochet:

“El cuadro que he descrito es desalentador y más desalentadores son todavía sus resultados. Ninguna de las fases de la educación está cumpliendo plenamente sus objetivos y entregando los egresados que el desarrollo nacional exige”.

Después de abundar en juicios sobre las deficiencias en la formación académica, la repetición, la deserción, la falta de profesores competentes, y la ausencia de alternativas a la uniformidad que conducía a la Universidad, etc., el mandatario precisaba que el objeto de la DPE era “corregir dichos males mediante el conjunto de medidas que allí se detalla” y “dar... la partida a un poderoso impulso renovador de la enseñanza nacional en todos sus aspectos”.

Este impulso había sido retardado por “preocupaciones más inmediatas y urgentes, aunque no más importantes”. No obstante, el gobierno no había permanecido pasivo desde 1973 hasta 1979. Según el general Pinochet había echado algunas “bases previas” para el esfuerzo abierto con la DPE. Esas bases eran:

- 1) “el enaltecimiento social del magisterio con la creación del Colegio de Profesores”
- 2) “una tarea concertada de progreso educacional... la carrera docente”
- 3) “la despolitización y reorganización de las universidades en lo académico, administrativo, financiero y orgánico”(90).

Agregaba el Presidente Pinochet:

“Reconociendo lo anterior, es honrado aceptar también que los problemas de fondo de la educación nacional no han sido solucionados y, aún más, tienden a agravarse. Los progresos indudables que se registran en algunos campos como la enseñanza parvularia, la de niños con problemas de aprendizaje y otras, son excepcionales, pero el conjunto de la educación no avanza y ese estancamiento constituye una grave amenaza para el futuro del país”.

En otros términos, a ojos del propio Presidente, se iniciaba con la DPE una nueva

etapa, de mayor dinamismo y ambición, contrastante con el alcance relativamente corto o poco eficaz de las políticas anteriores del propio régimen.

La DPE intentaba avanzar con mayor rapidez, profundidad y amplitud en las necesarias transformaciones del sector. El mismo carácter presidencial de este documento, esto es, la intervención personal del general Pinochet en los cambios educacionales, aseguraría la radicalidad de los mismos y su mayor coherencia. En efecto, el paquete de medidas tenía una clara definición que las unificaba, al mismo tiempo que las vinculaba estrechamente con el modelo económico-social que se implantaba(91).

La necesidad de adoptar el sistema educativo a los nuevos rumbos del desarrollo nacional, fue expresada así por el mandatario en su discurso: "si no existe una educación congruente con el rumbo que estamos imprimiendo a Chile, nos exponemos a fracasos pues estaríamos edificando sobre arenas".

La carta del Presidente Pinochet al Ministro Vial, de fecha 5 de marzo de 1979, sintetiza los aspectos fundamentales contenidos en las Directivas propiamente tales.

a) **Aspecto ideológico:** se anuncia que "todo el sistema educacional estará guiado por el humanismo cristiano, que se expresa en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile y en los Objetivos Nacionales".

Esta declaración fue confirmada en el discurso presidencial de la misma fecha, en el que se sostuvo que "...la planificación educacional respetará la libertad religiosa, de pensamiento y técnico-pedagógica, en el solo pero estricto marco de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y del Objetivo Nacional".

En las DPE mismas, en su párrafo sobre Programas y planes de estudio de la Educación Básica, Media, Diferencial y de Adultos, se señala que "se revisarán y reformularán para... asegurar su concordancia con el humanismo cristiano expresado en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de la República de Chile y con el Objetivo Nacional".

b) **Estructura del sistema educativo:** por una parte, se postula —en la Carta— la constitución de "un sistema de educación continuo, desde la enseñanza parvularia hasta la superior", por otra, se propone la conformación de diversas **alternativas** para quienes no completen el proceso y con el objeto de superar la unidireccionalidad del sistema, que sólo conduce al paso por la Universidad(92).

En las DPE, se caracterizan someramente las alternativas: 1) las actuales escuelas de enseñanza media técnico-profesional; 2) institutos tecnológicos privados, para formar profesionales de nivel medio; 3) el contrato de aprendizaje, para formar trabajadores calificados y especializados; 4) la capacitación de trabajadores en servicio, para darles un nivel de semicalificación; 5) los sistemas de educación de adultos, especialmente la "instrucción programada", la enseñanza por radio y TV y la validación de estudios de autodidactas; y 6) la diversificación en el propio sistema de educación superior, en el que debía distinguirse entre los títulos, grados, carreras y estudios que tendrían el carácter de universitarios y "los demás", que "podrán darse y/o cursarse a través de las universidades o de otros centros de enseñanza superior, sin ninguna diferencia legal".

Se enfatizaban a tal grado las alternativas al proceso educativo, que en la Carta se llega a "ofrecer a los chilenos de cualquier edad múltiples oportunidades de formación

humana a través de numerosos y variados sistemas de educación" (el subrayado es nuestro).

c) **Estado o iniciativa privada:** se sostiene en la carta que "la posibilidad que el estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable" y, por el contrario, que "se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta a la tarea educacional".

El estado consolidará lo obrado en educación y seguirá dedicándole atención preferente, "conservando en todo momento, sus obligaciones normativas y fiscalizadoras". En el ejercicio de su responsabilidad educacional, el estado "irá a una rápida y efectiva descentralización, basada en los **Servicios Provinciales de Educación Pública**". La DPE concibe a estos Servicios como ampliamente autónomos y con capacidad para administrar "los recursos materiales... y humanos necesarios para impartir la enseñanza de parvularia, básica y media que actualmente depende del Ministerio".

Es decir, los Servicios Provinciales serían los órganos administradores y operativos, en tanto que el Ministerio se reservaría la dictación de las normas nacionales como programas, planes de estudio y textos, y la fiscalización correspondiente.

Una parte especial de las DPE se dedica a la acción de los particulares. Se ofrece la mantención de la política de subvenciones, ampliándola además a los establecimientos que cobren una escolaridad insuficiente, anuncia una amplia política de créditos y otros estímulos para los particulares que instalen establecimientos educacionales, y una línea de desburocratización y expedición en las relaciones administrativas entre los órganos estatales y los establecimientos privados.

La tendencia a la privatización se configura mejor al anunciar la DPE que se continuará con el traspaso de las escuelas técnico-profesionales a empresas privadas, así como al indicar que se fomentará la creación de institutos tecnológicos privados.

La restante participación del estado en educación se centraría en la educación básica, con el propósito de universalizarla y de cumplir el deber histórico y legal de que todos los chilenos tengan acceso a ella, como se expresa en la carta presidencial al Ministro del ramo.

d) **Universalismo y selectividad:** tanto en la carta como en el discurso presidencial se indica que "el esfuerzo nacional se orientará... preferentemente hacia la enseñanza parvularia y básica", con el objetivo de "asegurar, en el más breve plazo, que ningún chileno deje la escuela elemental sin disponer de las herramientas mínimas, en conocimientos y en formación, para ser un buen trabajador, un buen ciudadano y un buen patriota, y para tener abiertas las opciones de progreso educacional".

Con el propósito de hacer universal la educación básica, se ordenó "reactualizar el cumplimiento de la obligatoriedad legal de este tipo de educación... aplicando las medidas de compulsión y sanción que la ley franquea...".

Dado el carácter masivo de esta enseñanza, se esboza una reeducación de sus objetivos, en términos que sus egresados: a) "sepan hablar, leer y escribir correctamente el idioma pátrio"; 2) "dominen las cuatro operaciones aritméticas..."; 3) "conozcan sistemática y cronológicamente... la Historia de Chile y conozcan también su Geografía; y 4) "conozcan y practiquen sus deberes respecto de la comunidad y sepan exigir de ella sus derechos...".

Entre otras medidas, para asegurar el cumplimiento de estas metas mínimas, se

ofrece a los directores de escuelas básicas "la máxima flexibilidad que pedagógicamente sea posible en materia de planes y programas de estudio, métodos de enseñanza, distribución de horas de clases entre las asignaturas, orden y énfasis para desarrollar las materias, etc."

La universalización, condensación de objetivos y flexibilización curricular de la educación básica contrasta con el enfoque propuesto en la DPE para la educación media científico-humanista. En efecto, sostiene que:

"Alcanzar la educación media, y en especial la superior, constituye una situación de excepción para la juventud, y quienes disfruten de ella deben ganarla con esfuerzo —lo cual implica un alto nivel de trabajo y exigencias compatibles con los avances científicos y tecnológicos— y además debe pagarse o devolverse a la comunidad por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro..."

Se señala en la DPE misma que:

"En este nivel de educación, se intensificará enérgicamente el nivel de exigencia, en forma de desviar hacia otras alternativas educacionales a quienes no tengan la vocación ni o la capacidad de trabajo compatibles con este nivel de exigencia".

En otros términos, se configura para la educación media general y para la superior, una definición selectiva, por la vía de un nivel de exigencia y de trabajo soportable sólo por una parte quizás minoritaria de los estudiantes y por la vía del pago del costo de estas enseñanzas, sea directamente o en forma de una retribución ulterior.

Se desprende, además, que los alumnos que deserten de la educación media o superior serán desviados hacia las alternativas educacionales, implicando que éstas tienen un carácter remedial, secundario, sin la misma dignidad o significación que el canal que lleva de la rama científico-humanista a la universidad propiamente tal.

e) **Actores del proceso educativo:** la DPE dedica un apartado especial al **apoyo de la comunidad a la educación**, anunciando que se revitalizarían los Centros de Padres y Apoderados y los Centros de Alumnos, "entregando su generación a las respectivas comunidades, pero con los mecanismos que aseguren que estos Centros no sean desvirtuados políticamente ni en general se desvíen de sus funciones específicas".

Por otra parte, se emitieron "directivas para enaltecer la consideración nacional del profesorado". En la carta al Ministro se sostiene que "el centro del proceso educativo es el profesor" y que "el estado y la comunidad se empeñarán en darle una formación adecuada, una vida digna y la consideración que merece en todas las sociedades civilizadas". En el discurso presidencial se agregaba la disposición del gobierno a mejorar paulatinamente la situación material del profesorado y se anunciaba un nuevo estudio de remuneraciones, para cumplirlo a fines de 1979.

En la DPE misma, se esbozaba un conjunto de medidas como las siguientes: creación del Premio Nacional de Educación y de la Academia de Ciencias de la Educación del Instituto de Chile, medidas de perfeccionamiento, medidas de bienestar y otras de reconocimiento o la significación del magisterio. Se anunciaba también el "perfeccionamiento de la ley, reglamento y aplicación práctica de la Carrera Docente", y la canalización de la acción del estado hacia el profesorado a través del colegio gremial respectivo.

f) **La estrategia de cambio:** las DPE implican una estrategia autoritaria y verticalista de cambio. Su dictación no fue precedida de algún proceso de consulta a

sectores o grupos representativos de la comunidad educativa. En sí mismas, las DPE son una explicitación de la voluntad política presidencial. Frente a cada tema se hacen consideraciones, se señala una línea y se ordena la formación de comisiones a las cuales se fijan diversos plazos, dentro de los tres primeros trimestres del año 1979. Se indica además, que toda proposición de medidas debe acompañarse de la respectiva estimación de costos y del respectivo financiamiento.

Por otra parte, en la carta al Ministro se indica que:

“Debe resistirse la tentación de cambiar por cambiar. Debe aprovecharse lo ya realizado y las experiencias anteriores. Deben utilizarse también las experiencias extranjeras y la técnica pedagógica, pero no subordinándose a ellas, sino para crear una educación chilena, fundada en nuestra realidad nacional y adecuada a ella. Por último, no debe introducirse ninguna innovación que carezca de los elementos humanos y materiales que la sustenten y posibiliten su éxito”.

Finalmente, en las DPE se estipula que “donde se juzgue prudente, las medidas que se adopten para cumplir las directivas, se aplicarán primero en forma experimental y en áreas reducidas antes de generalizarlas”. Un Congreso General de Educación, a celebrarse en 1982, debía evaluar dicho cumplimiento.

En suma, generación verticalista de la política educacional, realismo o pragmatismo en su aplicación, posibilidad de estrategias experimentales y evaluación a posteriori, son algunos de los rasgos de las DPE, desde el punto de vista estratégico.

A continuación se considerarán las políticas específicas en que se tradujeron las Directivas, así como también otras políticas del período no originadas en este texto, o divergentes de él.

La Constitución Política que se plebiscitó en septiembre de 1980 y que rige desde el 11 de marzo de 1981, contiene diversas disposiciones relativas a la educación. Aunque no se trata propiamente de un texto de política educacional, conviene un análisis de su contenido, como expresivo de concepciones dominantes acerca del papel y carácter de la educación.

La Constitución vigente se refiere explícitamente a la educación en el Capítulo III, “De los Derechos y Deberes Constitucionales”. En el artículo 19º, que enumera los derechos asegurados a todas las personas, se lee lo siguiente:

“10º El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de las personas en las distintas etapas de su vida.

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

La educación básica es obligatoria, debiendo el estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella a toda la población.

Corresponderá al estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación, en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

11º La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

Puede señalarse que el texto constitucional de 1981 recoge algunos de los principios ya universalizados de la normativa educacional moderna: asignarle por objeto “el pleno desarrollo de la persona” y en cierto modo, reconocer el principio de permanencia de la educación al referirla a “las distintas etapas de la vida”; en el mismo sentido cabe considerar el precepto del fomento estatal al desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura.

El principio de democratización de la educación tiene una relativa expresión cuando se establece la obligatoriedad de la educación básica y el deber del estado de mantener un sistema gratuito, destinado a asegurar el acceso universal a ella(93).

La Constitución de 1981 recoge la doctrina católica sobre el derecho privativo de los padres a elegir la educación para sus hijos. Recoge también el principio liberal de la libertad de enseñanza. Pero, al mismo tiempo explicita una serie de limitaciones provenientes de “la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”, a la vez que le prohíbe la propagación de tendencias político partidistas.

Puede verse aquí una persistencia de la corriente castrense-autoritaria que ve la educación como campo de confrontación ideológico-política, del cual debe erradicarse drásticamente al enemigo de la civilización cristiano-occidental, mediante un proceso de depuración y permanente interdicción. En el mismo sentido apuntan otras disposiciones de la Constitución vigente como el artículo 8º, que declara ilícito y contrario al ordenamiento republicano “todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del estado o del orden jurídico basado en la lucha de clases”. En efecto, las personas a quienes el Tribunal Constitucional declare contraviniendo la prohibición señalada, no podrán ser “rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellas funciones de enseñanza... ni podrán ser dirigentes de organizaciones gremiales o relacionadas con la educación...”.

Si se compara el texto de 1981 con la parte correspondiente del Acta Constitucional Nº 3, reproducida en el acápite anterior, puede verse que el documento de 1976 era más explícito en la conceptualización de la educación y de sus objetivos y más amplio en la asignación de obligaciones al estado, puesto que le indicaba incluso entre sus “funciones prioritarias” la de asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, como asimismo de fomentar el desarrollo de la educación superior y “garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulados”.

El cambio institucional más importante consagrado políticamente en la DPE fue

el proceso de privatización de la enseñanza. Este ya venía configurándose en el período anterior. Expresiones de esta tendencia eran la entrega paulatina de escuelas agrícolas e industriales del estado a corporaciones de "desarrollo social" formadas por los empresarios privados; el mejoramiento de las leyes de subvenciones que apuntaban a fomentar el desarrollo de la educación particular; el traspaso de algunas funciones tradicionalmente estatales a entidades privadas, como el perfeccionamiento del profesorado, o la elaboración distribución de alimentos a los escolares.

Un impulso fundamental a la dinámica de desestatización lo constituyó la legislación que autorizó el traspaso de las escuelas básicas y secundarias públicas a la administración municipal(94). La fundamentación de este proceso radicó principalmente en el principio de subsidiariedad, el cual se aplicó no sólo a la relación entre los organismos públicos y los privados, sino también a la relación entre los órganos del gobierno central, sus dependencias y las municipalidades.

El traspaso de las escuelas a las municipalidades no tuvo su origen en la política educacional. Más precisamente, no fue iniciativa de las autoridades educacionales. En verdad, forma parte de una política gubernamental más amplia, aplicable a diversos sectores. Hay indicios que ubican a los funcionarios de la Dirección de Presupuestos como los primeros en hacer una propuesta articulada de "municipalización" en la enseñanza.

En cuanto a la aplicación de la política de traspaso a las municipalidades, inicialmente se estipuló que se procedería gradualmente, previa una fase de experimentación y de la correspondiente evaluación de los primeros resultados del proceso(95). Más tarde fue acelerado y se programó que durante el año 1982 debía quedar cumplido en su totalidad. En efecto, durante 1981 se avanzó velozmente en los traspasos. Pero a comienzos de 1982, se anunció que el proceso se detendría, debido a las razones presupuestarias, para ser reanudado y completado a inicios de 1983(96).

A los avances de la "municipalización", debe sumarse la continuación de la tendencia a traspasar los establecimientos de la enseñanza técnico-profesional de nivel medio a las corporaciones ligadas al empresariado privado.

El Decreto Ley N° 3166, de 6 de febrero de 1980, facultó al Ministerio de Educación Pública para entregar la administración de los establecimientos de Educación técnico-profesional de carácter estatal a instituciones del sector público o a personas jurídicas privadas que no persigan fines de lucro. De esta forma, la totalidad de las escuelas agrícolas y la mayoría de las industriales se han traspasado y se anuncia la entrega de parte de los liceos comerciales al gremio de los comerciantes mayoristas(19). Así el Ministerio de Educación está en vías de traspasar la totalidad de los establecimientos escolares que tradicionalmente administró.

Por obra de un conjunto de Decretos con Fuerza de Ley, en 1981 se inició un drástico proceso de remodelación de la educación superior, conforme a lo expresado en la Directiva Presidencial para la Educación.

Mediante esta legislación, se diversificó el sistema incorporando junto a las universidades propiamente tales, los Institutos Profesionales (algunos de los cuales tendrían la especificidad de Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas) y los Centros de Formación Técnica(97).

Se fijaron legalmente los fines de cada uno de estos tipos de instituciones. Mientras las universidades fueron definidas como "instituciones de educación superior, de

investigación raciocinio y cultura... al más alto nivel de excelencia", los Institutos Profesionales lo fueron como instituciones para la "formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades", y los Centros recibieron el objetivo fundamental de "formar técnicos idóneos", a través de carreras cortas.

Las ocho universidades existentes a la fecha fueron reorganizadas. Las dos universidades públicas que tenían un alcance nacional perdieron sus sedes provinciales y sobre la base de éstas, se fundaron ocho nuevas universidades y ocho institutos profesionales.

La ley definió la autonomía universitaria en sus aspectos académicos, económicos y administrativos y también el alcance y limitaciones de la libertad académica. Por otra parte, reservó a las universidades exclusivamente el otorgamiento de los grados académicos de Licenciado, Magister y Doctor, y estatuyó que doce títulos profesionales requerirían previamente la obtención del grado de Licenciado y, por lo tanto, su otorgamiento será privativo de las universidades. Entre estos 12, se encuentran los correspondientes a la mayoría de las carreras más antiguas o tradicionales y de mayor prestigio y demanda.

La reforma incluyó la autorización genérica para crear nuevas Universidades, Institutos y Centros de iniciativa privada y fijó los requisitos y procedimientos para cada autorización en particular, los que son relativamente complicados en el caso de las universidades y más sencillos en el caso de institutos profesionales y centros técnicos.

Finalmente, la legislación estableció dos tipos de financiamiento público para las universidades pre-existentes y para las universidades e institutos que resultaron de la división de las estatales. El primero, de carácter permanente, se irá reduciendo hasta fijarse en 1985 en el 50% del aporte fiscal que recibían en 1981. El segundo, consiste en un aporte creciente por cada uno de los veinte mil mejores alumnos —según la Prueba de Aptitud Académica— que se matricule en cada universidad, instituto o academia pedagógica. Con ello, se introduce explícitamente un criterio de competitividad para lograr, a través del reclutamiento de los mejores alumnos, una mejor proporción del subsidio público a la educación superior.

Cabe señalar que esta reorganización de la educación superior, en la medida que diversifica el sistema, recuerda la propuesta esbozada por el Ministro de Educación a fines de 1973 y, en la medida que intenta racionalizar el desarrollo regional del sistema, recuerda la propuesta del Ministro Arturo Troncoso, en febrero de 1976, ambas esbozadas en los capítulos anteriores.

Por otra parte, el desarticular el tradicional sistema de educación superior y, sobre todo, al reducir acusadamente el ámbito de las dos universidades estatales, se estaba avanzando en el proceso de desestatización característico del período. La consagración de la no gratuidad de la enseñanza superior y la introducción del principio de competitividad, amén de hacer difícil la subsistencia de un sistema coordinado y planificable, implica la subordinación del desarrollo universitario a la lógica del mercado. Es decir, estaría imponiéndose plenamente la concepción neo-liberal.

La serie de precauciones que se toman en la nueva legislación para asegurar la despolitización de la educación superior o su consonancia con la ideología del régimen, denotan la subsistencia de los criterios de autoritarismo y de la mentalidad que mira el campo educacional y académico como problema de seguridad nacional. En ese sentido

puede interpretarse los procedimientos para la apertura de nuevas universidades que incluyen informe previo del Ministerio del Interior, o las disposiciones para posibilitar su clausura(98), aplicables también a los Institutos y Centros de Formación Técnica. En el mismo sentido obra la disposición que posibilita que el Presidente de la República siga nombrando los Rectores de las instituciones de educación superior financiados con fondos públicos(99), etc.

El 20 de mayo de 1980, se aprobó el Decreto de Educación N° 4002, que fija objetivos, planes y programas de estudio de la Enseñanza Básica(100).

De ese texto se desprenden dos de los rasgos principales del currículo reformado: uno, su **simplificación**, que se expresará en los programas de cada asignatura que consisten sólo en enunciados de objetivos, con escasas sugerencias adicionales; y dos, su **flexibilidad**, rasgo que permea objetivos, planes y programas y que se constituye un elemento clave para entender la funcionalidad de la nueva enseñanza básica.

Los objetivos del ciclo se expresan en dos niveles diferenciados, objetivos generales y objetivos mínimos. Los primeros tienen un alcance amplio, una intención formativa integral y definen a la enseñanza básica como primer escalón de un proceso educativo continuo. Los objetivos mínimos, en cambio, aparecen como más instrumentales y principalmente cognitivos, configurando una enseñanza básica de más estrecho alcance, a la vez que más ajustados al perfil contenido en la Directiva Presidencial para la Educación.

El Decreto N° 4002, establece para los dos ciclos de la enseñanza general básica un plan de estudios con un conjunto de asignaturas, de las cuales, Castellano, Matemáticas, Historia y Geografía deben ser enseñadas en la misma cantidad de horas semanales de clase que fija el plan. En cambio, en la educación fiscal, el Director de la Escuela, la Unidad Técnica y el profesor del curso pueden acordar la disminución de las restantes asignaturas o suspender una o más de ellas hasta por un semestre, respecto a todo el grupo curso, o a un grupo menor de alumnos, para agregar las horas restadas a las tres asignaturas señaladas.

Esto y otras opciones como la de impartir o no la asignatura del Idioma Extranjero, se presenta como expresión de un principio de flexibilidad. Los criterios para decidir al respecto son razones pedagógicas —bajo rendimiento— y/o la disponibilidad, escasez o ausencia de recursos humanos y medios materiales en el establecimiento.

Por su parte, la educación particular queda exceptuada de esta facultatividad y debe cumplir obligatoriamente la totalidad del plan de estudios(101).

En cuanto a los programas mismos, como ya se ha dicho, la mayoría de ellos consta de un enunciado de objetivos generales por asignatura y por curso, y de un listado de objetivos específicos, sin especificar contenidos ni metodologías. Todo ello es presentado también como una aplicación del principio de flexibilidad y de confianza en el profesionalismo de los docentes. Sin embargo, en algunas asignaturas, como las de Historia y Geografía, los objetivos están enunciados de tal manera que llevan implícita o explícita una serie de aseveraciones, juicios o descripciones que los asemejan bastante a formulaciones de contenido(102).

También son perceptibles en los programas de asignaturas como Historia y Geografía y de Formación de Hábitos y Actitud Social del Alumno, las afirmaciones de índole ideológico-políticas conforme a la óptica del régimen imperante. Así, en el programa de Formación de Hábitos, se estipulan como objetivos generales:

“...los valores de la persona en cuanto tal, los valores de la persona en su relación con los demás y los valores de la persona en relación con la comunidad nacional, todos inciertos en el concepto humanista cristiano que sustenta nuestra tradición nacional”.

El 30 de diciembre de 1981, se dictó el Decreto de Educación Exento N° 300 que estableció un nuevo currículo para la Educación Media Científico-Humanista(103).

Si se compara el nuevo currículo de la educación secundaria con el recientemente aprobado para la educación básica, pueden observarse algunas diferencias, aparte de las diferencias debidas a los niveles distintos del proceso educativo.

Aunque ambos están inspirados en el principio de flexibilidad, en secundaria no se estipulan objetivos generales y objetivos mínimos sino un sólo conjunto de objetivos generales para todo el nivel.

Tampoco se establecen asignaturas prioritarias, inamovibles y otras que pueden reducirse o suspenderse, ni se hacen diferencias entre escuelas fiscales y escuelas particulares para tomar decisiones de reducir, ampliar o conservar el plan oficial.

La tendencia de diferenciación se expresa en la enseñanza media al bifurcarse al término del segundo año, en un canal científico humanístico o un canal técnico profesional para los siguientes dos grados. Se expresa, además, en la enseñanza científico-humanista por la existencia de un plan electivo que implica tres asignaturas de tres horas semanales cada una, en los dos años del segundo ciclo de este nivel. Se estipula que para ofrecer el plan electivo deberán considerarse los intereses de los alumnos, las opiniones de los padres, las necesidades del país y de la región y los recursos humanos y materiales disponibles. Se espera que esta opcionalidad permitirá habilitar mejor a los alumnos para continuar estudios superiores o para integrarse al mundo del trabajo, especialmente en ocupaciones del sector servicio.

Los programas de la educación media, por su parte, aparecen aún más simplificados que los de básica y dejan aún mayor espacio a la responsabilidad profesional del docente. Además, denotan una menor carga ideológica que los de enseñanza básica.

En suma, mientras en el primer período el énfasis de la política curricular estuvo puesto en la “depuración” de los programas y textos y en el segundo período lo estuvo en la introducción de un régimen de evaluación que quiere generar una renovación metodológica, en el período posterior a 1979 el énfasis se pone en una reforma de objetivos, planes de estudio y programas de enseñanza, con inspiración en la ideología gubernamental y con rasgos de flexibilidad que permiten la mejor adaptación de la educación a las necesidades de jerarquización de la sociedad y de diferenciación y estructuración del mercado ocupacional.

En el ámbito del profesorado es donde pueden advertirse las mayores diferencias entre las políticas oficiales impulsadas en los períodos anteriores y aún las enunciadas en la DPE y un conjunto de decisiones gubernativas adoptadas a partir de 1980, decisiones que configuran importantes cambios en el status del magisterio. Estas decisiones tienen un sentido divergente o incongruente con las políticas ya señaladas(104).

Las nuevas políticas que incidieron en la situación del profesorado se referían a: definiciones jurídico-laboral; mecanismos de fijación de remuneraciones y otras condiciones de trabajo; organización gremial; formación profesional; dependencia, autonomía y participación.

En junio de 1980 se legisló sobre el traspaso de las escuelas fiscales al sector municipal, lo que significó, como se ha dicho, una verdadera "privatización" de la condición laboral de su profesorado. La "municipalización" implica a la vez, la inaplicabilidad de la Carrera Docente, uno de los pilares de la política magisterial sostenida hasta 1979.

La asimilación del sector docente a la nueva legislación laboral parece expresar una valoración distinta a la contenida en la Directiva Presidencial, que hablaba de "enaltecer la consideración nacional del profesorado".

Por otra parte, de acuerdo al "Plan Laboral" modificado en la Ley N° 18018, los trabajadores del sector privado —profesores incluidos— tendrán las remuneraciones y demás condiciones de trabajo que se convengan en el contrato individual que firmen al emplearse. En otros términos, los salarios de los profesores ya no serán fijados por ley, o a partir de mínimos establecidos legalmente. Es cierto que los profesores que pasaron del sector fiscal al municipal debían ser **inicialmente** contratados con la misma remuneración que tenían antes del traspaso. Pero, dada la escasa o nula estabilidad en el empleo, la fijación ulterior de las remuneraciones ha quedado en los hechos al arbitrio de los empleadores.

Respecto a la organización representativa del profesorado, ha habido también un giro en la política oficial. Después de haber establecido legalmente el Colegio de Profesores y de exhibir su existencia como prueba de la voluntad de dignificar la profesión magisterial, se llegó a su conversión en simple "asociación gremial".

De esta forma, se ha hecho posible que los profesores se organicen en una pluralidad de asociaciones, como está ocurriendo(105).

Por otra parte, la "municipalización" y "privatización" del sistema escolar y, por ende, de la condición laboral de los educadores hace posible que éstos se organicen también en "sindicatos de empresas", de imponerse la tesis interpretativa que reconoce este derecho.

En la formación de docentes también la política general de liberalización y la decisión de remodelar el sistema de educación superior, modificaron el esquema que el mismo gobierno había sostenido hasta 1981. Después de haber concentrado las carreras de Pedagogía en las Universidades, tras la supresión de las escuelas normales, la reforma reciente excluyó a esta carrera del conjunto de 12 definidas como propiamente universitarias.

Aunque la ley no prohíbe a las universidades ofrecer carreras de formación de educadores y de hecho varias de ellas las conservan(106), el espíritu de la ley es que esta carrera se dé en los institutos profesionales, es decir, en instituciones limitadamente profesionalizantes. Más aún, el estado creó dos institutos profesionales destinados exclusivamente a la formación docente: las Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas de Santiago y de Valparaíso. En este sentido ambas recuerdan a las escuelas normales discontinuadas en 1973, las cuales, no siendo instituciones universitarias, tenían un nivel superior post-secundario(107).

Diversos indicios parecían señalar que el rol asignado por el estado a los docentes parecía configurado con rigidez y colocaba a éstos en una situación de subordinación muy poco profesional. Así podía deducirse de la rigidez del currículo, del reforzamiento de los controles, de la fuerte jerarquización de la vida escolar, de muchos de los rasgos de la Ley de Carrera Docente y de la imposición de una organización gremial no

autónoma ni facilitadora de la participación del profesorado(108).

En cambio, los nuevos planes y programas parecen dejar un margen importante de decisión a los profesores en su quehacer propiamente pedagógico. Faltaría establecer en qué medida los restantes elementos de autoritarismo señalados más arriba, u otros propios del nuevo contexto(109), hacen más ilusoria que real la libertad que ofrecen los programas.

## **COHERENCIA Y PERSISTENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES**

En esta parte, se analizará la evolución de la política educacional del régimen militar, tomando como referencia la descripción y ordenación cronológica y temática de su "discurso", hecha en los capítulos anteriores. En especial, se discutirán las etapas propuestas a modo de hipótesis, la coherencia al interior de las formulaciones oficiales y la persistencia o duración en el tiempo de las distintas políticas.

El examen de las expresiones documentales de la política educacional del gobierno instaurado en 1973, permite reconocer, al menos, cuatro orientaciones o corrientes que confluyen en la conformación de dicha política.

El "**continuismo desarrollista**": puede denominarse así al conjunto de ideas o propuestas de política educacional que se identifican con algunas de las orientaciones de desarrollo educacional originadas en la década del 60, a partir de la Alianza para el Progreso —en el ámbito continental— y del "planeamiento integral de la educación" en el ámbito nacional; orientaciones reforzadas en la década del 70 con aportes internacionales como los contenidos en el Informe Faure, de UNESCO.

Es posible interpretar como "continuismo desarrollista" algunas de las manifestaciones del "discurso" educacional del actual gobierno. El texto que más claramente expresa este enfoque es "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", emitido en 1974. Los conceptos de "cambio planificado", "renovación continua", "experimentación sistemática y evaluación rigurosa", coinciden con el enfoque modernizador, de base científico-técnica, propio del desarrollismo de los 60. Incorpora también este texto los preceptos de "educación permanente" y "ciudad educativa", introducidos por el Informe Faure, años más tarde. Mas aún, en "Políticas Educativas...", se encuentran acentos democratizantes como el principio de "consulta a los sectores interesados", el objetivo (a nivel de sistema) de "crear un equilibrio entre la estructura del sistema educacional y las necesidades del país y de la mayoría de sus habitantes", etc.

Aún antes de la publicación de "Políticas Educativas...", cabe encontrar expresiones que recogen la tradición educacional democrático-modernizante, como el Decreto 1892, que se proponía "depurar" la reforma educacional de 1965, sin que apareciese todavía una propuesta sustitutiva, y el llamamiento a una Consulta al Profesorado, en 1974, que recuerda las experiencias de discusión pública del tema educacional en los años inmediatamente anteriores.

Quizás sea atribuible a esta tendencia la voluntad de mantener la universalización de la educación básica, de atender especialmente a los grupos marginales y de desarrollar la educación parvularia y la educación especial, en beneficio de estos sectores.

Por último, la presencia de la concepción de "sistema nacional de educación" y

la insistencia en un desarrollo educativo presidido e impulsado por el estado, a través de un sector público dominante; ideas que permanecen a pesar de las propuestas de estado subsidiario y de privatización, podrían considerarse como manifestaciones de una mentalidad "continuista", respetuosa de la tradición de desenvolvimiento de la educación como servicio público orgánico(110).

**La mentalidad de control autoritario:** en los capítulos iniciales pudo caracterizarse una visión del sistema educacional como un campo en que se daba la confrontación con el marxismo antinacional, en el que cabía una enérgica intervención para depurarlo, despolitizarlo y habilitarlo para que se encuadrara en la inspiración humanista-cristiana occidental y nacionalista.

En diversos documentos y declaraciones oficiales se observa una voluntad de "poner en orden" el sistema educacional, al cual se percibe como caótico y desarticulado. Se busca la normalización de la actividad educativa y, más al fondo, su regularización y estructuración jerarquizada, para una absoluta dedicación de los educandos al estudio, de los profesores a la docencia y de los administradores a la conducción, rechazando toda tentativa de cada estamento para sobrepasar sus correspondientes marcos.

Al mismo tiempo, esta tendencia exige del sistema educacional una mayor eficiencia y de los educandos un máximo rendimiento, para lo cual se pone énfasis en la disciplina, el esfuerzo personal, y se instaura una mecánica de refuerzos positivos y negativos: premios al mérito, castigo al demérito, evaluación como calificación y jerarquización, etc.

Algunas manifestaciones concretas de esta mentalidad se encontraron en las políticas de depuración inicial y de destrucción de las organizaciones tradicionales de la comunidad educacional; en la instauración transitoria de un específico control militar sobre los establecimientos; en la mantención de mecanismos más permanentes de control, entre los cuales se ha señalado a las calificaciones de la Carrera Docente, la acción de los Alcaldes, el sistema de supervisión, etc.

**La concepción católica tradicional:** en varios textos es posible encontrar la visión católica sobre la educación como evangelización, y como perfeccionamiento en virtud de la trascendencia de la persona humana. El mismo origen tiene la concepción del estado, subsidiario y representativo del bien común y la atribución a los padres de la condición de primeros y naturales educadores, así como el principio de libertad de enseñanza, como definitorios de la institucionalidad educativa.

Concomitante con lo anterior es la reiterada definición del "humanismo cristiano según lo entienden la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno y el Objetivo Nacional de Chile como el marco a que deben ajustarse la planificación curricular y el proceso de enseñanza mismo". En el mismo sentido integrista deben entenderse definiciones de "tolerancia" como las contenidas en los vigentes programas de educación básica.

Las manifestaciones de presencia del tradicionalismo católico se encuentran, sin embargo, más en los textos de nivel más general y teórico, como la introducción a "Políticas Educativas...", o en los artículos constitucionales, que en la normativa educacional más específica.

**El neo-liberalismo economicista:** también ha sido posible demostrar el avance de una cuarta corriente, de origen tecno-economicista y neó-liberal. Tiene en común con

el desarrollismo continuista, la preocupación por modernizar el sistema educativo y hacerlo más eficiente y mejor articulado con los requerimientos del desarrollo económico. Tiene en común con el tradicionalismo cristiano, la demanda de libertad educativa y el rechazo al estatismo en la enseñanza(111).

Sin embargo, la tendencia neo-liberal enfatiza el ajuste del desarrollo educativo al modelo económico, al mercado ocupacional y a la política monetarista de restricción del gasto fiscal. Por otra parte, tiende a introducir en el campo educacional nociones como la de "capital humano" y de rentabilidad medida a través del "costo-beneficio", y sobre todo, los criterios de lucro, competitividad y de libre mercado como motores y requisitos del desarrollo educacional.

Esta concepción ha sido más perceptible en los documentos orientadores de la planificación educacional emanados de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, o de sus proyecciones en el interior del aparato de gestión educacional. Ha sido particularmente visible en los fundamentos y en la legislación positiva que está remodelando el subsistema de educación superior.

**En suma:** se ha logrado demostrar la presencia de cuatro orientaciones específicas que han intervenido en la conformación de la política educacional del régimen militar. La integración de estas tendencias no ha sido armónica. Se han combinado en distintos términos o proporciones a través del tiempo. Su confluencia no ha facilitado la coherencia ni la persistencia en la implementación de las políticas.

La periodización utilizada en el estudio 1973-1975, 1976-1978 y 1979-1981, probó ser útil para una descripción ordenada y secuencial de las políticas educacionales.

A través del relato histórico, se pudo evidenciar que en los sucesivos períodos, las tendencias señaladas más arriba se han combinado de modo diferente para producir las orientaciones de gestión del sistema educativo. En términos gruesos, esas combinaciones pueden caracterizarse en la siguiente forma.

i) En la primera etapa —1973-1975— dos corrientes son dominantes: la de continuidad desarrollista y la castrense-autoritaria. Durante esos años, muchas cosas siguen haciéndose como en el pasado. Si bien hay búsqueda de elementos diferenciadores, están presentes la inercia histórica y la tradición estatista-burocrática de expansión. Por otra parte, es impactante la ocupación militar del campo educativo, con todo vigor y visibilidad. La inspiración católico-traditionalista se hace presente en el terreno de los principios y persistirá en las siguientes etapas, pero sin determinar necesariamente las políticas educativas concretas.

Esta primera etapa es de **continuidad y de remodelación** a la vez. Rica en primeras formulaciones y en intentos no siempre perseverantes. No se parte con un modelo integrador, operante en lo conceptual y en lo práctico; se va definiendo en el camino. Cuando logra plasmarse, en el documento "Políticas Educativas", tropieza con dificultades, que postergan o clausuran, a la larga, su aplicación.

La temática parece concentrarse en la cuestión del poder, la gestión y la institucionalidad; hay modificaciones en la presencia y jerarquización de los diversos actores sociales que intervienen en el proceso educativo; se modifica el clima escolar, pero no son sustanciales las transformaciones en el contenido y forma del proceso. enseñanza-aprendizaje.

ii) En la siguiente etapa —1976-1978— se va difuminando lentamente la línea de

continuidad, aunque antes de abandonar el campo tiene manifestaciones como la Carrera Docente —que podría interpretarse como su canto de cisne. Se hace también menos agresiva la tendencia de control autoritario sobre el campo educacional, quizás si por haber logrado sus objetivos. Por otra parte, aparecen las primeras propuestas de la corriente economista de mercado, probablemente en la medida que se imponía la política de “shock” y se definía el modelo neo-capitalista. El avance de esta corriente se va profundizando en los últimos momentos del período.

La etapa podría definirse como de **transición**. Al parecer, las dificultades económicas y las restricciones presupuestarias imponen un ritmo pausado y opaco en un sector en que antes hubo bulente actividad y definidos proyectos de reconstrucción.

Continúan las iniciativas de remodelación del aparato administrativo, centradas más bien en la regionalización y en la reorganización del Ministerio. Poco se avanza en el orden propiamente pedagógico, todo lo cual levanta impaciencias y aún críticas en el propio campo oficial.

iii) En la etapa final —1979-1981— se altera la correlación entre las líneas conceptuales que presiden el discurso gubernamental sobre educación. La corriente neo-liberal se hace predominante, mientras que prácticamente desaparece el continuismo desarrollista. Las otras dos expresiones siguen manteniendo una inserción secundaria en un modelo que se hace más homogéneo.

Esta etapa puede considerarse **fundacional**. Bajo el respaldo, el acicate y el encuadramiento conceptual de las Directivas Presidenciales, se da un salto en la remodelación de la educación, con proyecciones en todos los niveles del sistema y en todas las variables del proceso educacional: organización, administración, financiamiento, currículo, política de personal, etc. La **preponderancia del esquema privatizador-liberal** le da mayor coherencia a las políticas oficiales, lo que **no excluye alguna contradicción menor**.

En un estudio que se ha ceñido al discurso y con fuentes puramente documentales, resulta difícil identificar a las personas y grupos portadores de cada una de las tendencias señaladas.

Para ubicar a los inspiradores o portadores del continuismo desarrollista, habría que contar con alguna información biográfica sobre autoridades y técnicos para detectar aquellos que tuvieron su formación profesional en los años 60 y que estuvieron expuestos a la influencia del mensaje modernizante, en su versión demócrata-cristiana o similares.

Respecto a los sostenedores específicos de los criterios político-militares, cabe la hipótesis obvia de que se trata de las autoridades castrenses dentro y fuera del Ministerio, y sus asesores también uniformados. Habría que inquirir también sobre el pensamiento de los educadores y administradores de la educación que han egresado de la Academia Superior de Seguridad Nacional.

Difícil también resulta, en ausencia de un verdadero debate público sobre los fundamentos de las políticas educacionales, identificar a los exponentes más importantes de la doctrina educacional de la Iglesia Católica, en su interpretación tradicional integrista.

Finalmente, parece más fácil asociar la emergencia de los criterios neo-liberales y privatista empresariales, con autoridades y especialistas no provenientes del sector

educación, especialmente economistas y funcionarios del Ministerio de Hacienda, de ODEPLAN y del Ministerio del Interior.

La documentación analizada permite establecer que las políticas educacionales del régimen militar, desde 1973 a 1981, no han tenido un carácter orgánico. En vez de una racionalidad originada en un núcleo conceptual homogéneo, ha habido una confluencia —no necesariamente armónica— entre tradiciones ideológicas diversas. Por otra parte, se han observado discontinuidades, retrocesos y/o alteraciones de los rumbos fijados. Parece adecuado sostener que la política educacional de este régimen ha sido tradicional, en el sentido del pragmatismo y los zigzagueos propios de la práctica política en los regímenes democráticos. No se observa, tampoco, que sea la racionalidad científica la que inspire las decisiones gubernamentales en educación.

**Manifestaciones de incoherencia:** no fue posible, en este trabajo, examinar la inconsistencia u oposición entre las políticas educacionales estudiadas y las tendencias históricas de desarrollo de la educación chilena(112). En cambio, fue posible identificar un conjunto de contradicciones en el despliegue secuencial de dichas políticas.

Es en las políticas hacia el profesorado donde se encuentran las más visibles incoherencias. Desde luego, hubo y hay una permanente contradicción entre el discurso de *profesionalización, enaltecimiento y dignificación del magisterio*, y las políticas de control autoritario sobre el cuerpo docente y las recientes políticas de privatización de las relaciones laborales. Se han señalado también incongruencias entre la consideración del profesorado como cuerpo de funcionarios del Estado y dicha privatización, entre su formación en carreras universitarias y la exclusión de las pedagogías de esas carreras, etc.

En el terreno curricular se observan otras inconsistencias. Por ejemplo, la rigidez que se introduce en los planes de estudio de 3º y 4º año medio científico-humanístico, en 1974, y la posterior política de flexibilización del currículo; más importante aún la contradicción entre la **concepción educativa tradicionalista** que expresan diversas autoridades, en cuanto a promover unilateralmente la asimilación de conocimientos o de información, la ideología del mérito, la evaluación como premio y castigo, con proyecciones selectivas, etc., y las **formulaciones pedagógicas modernizantes y universalistas** defendidas por otras autoridades, a través de la promoción del "aprendizaje para el dominio" y de la evaluación formativa, etc.

En el aspecto institucional ha habido divergencias entre el discurso sobre privatización y estado subsidiario, por una parte, y persistentes políticas estatizantes, por otra. Por ejemplo, en 1978 se legisla sobre la Carrera Docente, es decir, se continúa con la tradición de considerar al profesorado como un estamento funcionario y se consolidan estructuras, normas y privilegios propios de una burocracia organizada nacionalmente, en circunstancias que se venía desarrollando una concepción de descentralización y desestatización educacional, que necesariamente tenía que expresarse en una "liberalización" del cuerpo docente.

También puede considerarse la inconsecuencia entre el discurso sobre sistema nacional de educación y su conexo sobre planificación del desarrollo educacional, presente sobre todo en los primeros años de ejercicio del régimen, y las políticas de municipalización, privatización e introducción de los criterios de mercado al sector Educación. Esta inconsecuencia parece manifestarse primero y más visiblemente en el caso de la educación superior, en donde la reciente promoción de una política de

competitividad por los subsidios y la estructuración de un mercado de docencia superior hacen inviable la existencia de un verdadero sistema e imposible una planificación del desarrollo académico.

**Falta de perseverancia:** la revisión de los documentos de política educacional ha permitido registrar una amplia serie de enunciados o decisiones que no se llevaron a cabo o que fueron abandonados o discontinuados a poco de iniciar su ejecución.

La Directiva Educacional de fines de 1973 contiene una serie de orientaciones que no se llevaron a la práctica. Es el caso de la propuesta de nueva estructura del sistema educacional, algunos de cuyos rasgos sólo se rescatan en 1981. No se ejecutaron tampoco los traslados de INACAP —desde la CORFO al Ministerio de Educación— y de la Junta de Jardines Infantiles— de su condición autónoma a la condición de Dirección de Educación Parvularia del Ministerio. Tampoco se limitó la enseñanza profesional a una condición terminal, etc.

Del documento “Políticas Educativas...” quedaron incumplidas diversas decisiones como la de realizar un estudio sectorial interministerial sobre la realidad educacional y su relación con el desarrollo social y económico; la de aplicar “un programa realista de renovación de estructuras y contenidos” que comenzaría en 1976; la de apoyo a los programas de mejoramiento del nivel de cuidado de los párvulos **dentro de la familia**, etc.

En la propuesta sobre reorganización del aparato institucional y de administración educativa formulada inicialmente en el “Plan Operativo 1975”, se ha omitido la creación de las “unidades educativas” y de las “agrupaciones educativas”; la creación de los Servicios Provinciales de Educación ha sido varias veces reanunciada pero, hasta la fecha, no emprendida; la instalación de Consejos Regionales y un Consejo Nacional de Educación tampoco se ha impulsado; las modificaciones del nivel central se han ejecutado “de facto”, sin que todavía se legalicen; además, ha quedado sin ejecutoria la intención de convertir al Ministerio en cartera de Educación y Cultura.

Otras medidas olvidadas han sido la dictación de un Estatuto de Educación Particular, el pago diferencial de matrículas en la enseñanza media fiscal, las propuestas de reforma del sistema de educación superior indicada en la Directiva Educacional de 1973, replanteada en el “Plan Operativo 1975” e intentada en 1976 por el Ministro Troncoso Daroch, el “Plan Nacional para la Enseñanza y Práctica de la Construcción y Manejo de Veleros”, promovido por Circular N° 698 emitida por el Subsecretario de Educación Miguel Retamal, en julio de 1975, etc.

En materia de participación, luego de la limitada Consulta al Profesorado en 1974, no hubo nuevos anuncios hasta la Directiva Presidencial de 1979, en la que se ofreció un Congreso Nacional de Educación para el año 1982 y del que no se ha vuelto a saber.

Un mejoramiento sustantivo de las remuneraciones de los docentes fue varias veces prometido desde 1973 y sólo cumplido relativamente con la Carrera Docente. Desde entonces se ha vuelto a prometer en la Directiva Presidencial y con motivo de la municipalización, sin que los profesores tengan la sensación de que se ha logrado.

**Hacia una mayor coherencia:** no obstante el reconocimiento de la variedad de inconsistencias que se detectan en la política educacional del régimen castrense, es dable apreciar que en el tercer período —a partir de 1979— hay una mayor coherencia;

tanto una coherencia "interna" como, probablemente, una mayor coherencia con el proyecto económico-social y político global.

Puede suponerse que la dictación de la Directiva, que comprometió la intervención más directa y cercana del general Pinochet, y la hegemonía del llamado "equipo económico de gobierno" en la determinación de las políticas oficiales, han contribuido a la mayor articulación de las decisiones educacionales, en este lapso.

En torno al eje "desestatización-libre mercado", se han ido estructurando medidas de política educacional de diversa índole como las que se analizaron anteriormente. De un modo u otro, ellas expresan el predominio de la concepción neo-liberal, son coherentes con ésta y relativamente coherentes entre sí. A pesar de algunas discontinuidades secundarias(113) se ha logrado también una mayor persistencia en la aplicación de las políticas que la observada en los dos primeros períodos.

La constatación de la mayor consistencia de las recientes políticas educacionales, no debe llevar a ignorar la forma como se fueron construyendo, las etapas seguidas y las contradictorias corrientes que compitieron antes de lograrse la actual -y quizás transitoria- coherencia.

Por último, las dificultades en la política económica y la relativa pérdida de influencia del equipo neoliberal en el gobierno, arrojan dudas sobre la persistencia del modelo educacional que ha logrado imponerse.

## NOTAS

- (1) Bermúdez, Julián. *El Sistema Educativo y los Requerimientos del Desarrollo Nacional, 1964-1975*, Santiago, 1975.  
Castro, Pedro. *La Educación en Chile de Frei a Pinochet*. Salamanca, 1976.  
Fischer, Kathleen B. *Political Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1975*. Los Angeles, USA, 1976.  
Migone, Aída. *Sistema y Contrasisistema Educativo*. Santiago, 1978.
- (2) Entre otros, la serie de trabajos presentados a los Encuentros mensuales del Círculo de Educación de la Academia de Humanismo Cristiano y los artículos publicados en las revistas "Cuadernos de Educación", "Mensaje" y "Análisis". Ver una revisión en Marcela Gajardo: "Educación chilena y Régimen Militar: Itinerario de cambios. Santiago, 1982.
- (3) Brunner, José Joaquín. *El Diseño Autoritario de la Educación en Chile*. Santiago, 1979.  
Echeverría, Rafael y Ricardo Hevia. *La Política Educativa del Régimen Militar*. Santiago, 1980.  
Vicaría de Pastoral Obrera. "La Política Educativa y sus repercusiones en los Trabajadores". Santiago, Serie Estudios Sociales Nº 6, 1982 (mimeo).
- (4) Véase el capítulo 11.
- (5) Discurso con motivo de las Directivas Presidenciales para la Educación. Santiago, 5 de marzo de 1979.
- (6) Augusto Pinochet U. *Visión Futura de Chile*, Santiago 6 de abril de 1979.
- (7) "Mensaje del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Gobierno a los Educadores de Chile", *Revista de Educación* Nº 47, Santiago, mayo de 1974: p. 2.

- (8) "Un Año de Construcción 11 de septiembre 1973-11 de septiembre 1974..." Santiago, 1974; p. 267.
- (9) Decreto de Educación N° 1892, de 21 de noviembre de 1973.
- (10) Políticas Educativas del Gobierno de Chile, Santiago, 1974; párrafo 2.1.
- (11) Los Decretos Leyes N° 6 y 22, que declaraban en interinato a todos los funcionarios públicos y autorizaban su reemplazo a discreción del gobierno.
- (12) Diario Oficial del 6 de abril de 1974.
- (13) El D.L. 403 señalaba como fundamentos que la ley que creó el Consejo tenía 20 años de vigencia, que entre tanto, la Constitución Política experimentó reformas atingentes al Consejo y que, por último, que estaba estudiándose una reestructuración general de los servicios públicos. No se dan argumentos propiamente políticos.
- (14) En estos casos, no cabía el pretexto de antigüedad de la legislación, ya que habían sido fundados en 1964, 1967 y 1970, respectivamente; ni tampoco cabía alguna contradicción con las reformas constitucionales.
- (15) Véase el capítulo 17.
- (16) Circulares N° 148 del 12 de agosto de 1974 y N° 10 de 5 de mayo de 1975.
- (17) Ver texto de la Circular 886 en Magendzo y Gazmuri: op. cit.
- (18) Ver las correspondientes instrucciones en Magendzo y Gazmuri; op. cit.
- (19) Ver Revista de Pedagogía N° 180, Santiago, diciembre de 1973; pp. 254-255.
- (20) Su texto completo puede verse en El Mercurio, Santiago, 13 de enero de 1974; p. 30 y en Revista de Pedagogía N° 183, Santiago, julio de 1974; pp. 114-120. Una versión resumida y comentada, que también reproduce los organigramas, se encuentra en Iván Navarro A; Cambios en la Estructura del Sistema Educativo, Santiago, 1978; pp. 6-16.
- (21) El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1974; pp. 33-35.
- (22) Se trata de una edición de la Superintendencia de Educación, con 53 páginas tamaño oficio, a mimeógrafo. No se conoce otra edición más completa o más definitiva.
- (23) Puede observarse la ausencia de conclusiones generales y de una visión de conjunto de la situación educativa. Los seis documentos que orientaron la Consulta fueron publicados por El Mercurio de Santiago, los días 15, 16 y 17 de junio.
- (24) El Mercurio, Santiago, 10 de junio de 1974.
- (25) Sobre los tres primeros documentos habrá referencias en la próxima sección.
- (26) Superintendencia de Educación "Diagnóstico de la Educación Chilena", Santiago, julio de 1974.
- (27) Para un juicio de carácter técnico sobre la calidad del diagnóstico de 1974, es útil una comparación con los diagnósticos elaborados por Ernesto Schiefelbein para la educación chilena en 1964 y en 1970.
- (28) A pesar de la profundidad y la significación de los cambios educacionales proyectados más tarde, el régimen militar no ha vuelto a repetir procesos de consulta como el de 1974.
- (29) Se publicaron como anexo en "Un Año de Construcción..."; op. cit.; en El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1974; p. 33; y en Revista de Pedagogía N° 181, Santiago, marzo-abril de 1974.
- (30) Ministerio de Educación Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector educación, Santiago, enero de 1975.
- (31) "Programas Ministeriales, Año 1975", en Revista de Pedagogía N° 190, Santiago, mayo de 1975; p. 71-77.
- (32) En el Decreto 1892, hay una breve alusión a que la educación debe identificarse con "los valores nacionales", "la tradición cristiana" y "el proyecto histórico de la nación chilena", sin mayor explicitación.
- (33) Según el historiador Mario Góngora, la Declaración de Principios "extrae su inspiración del Tradicionalismo español, y más generalmente, de la concepción tomista, en cuya virtud la finalidad suprema del Estado es la idea del Bien Común..." Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX. Santiago, 1982; p. 133. Por su parte J.J. Brunner sostiene que la ideología tradicionalista católica... "contribuyó, especialmente, en los primeros años después del golpe militar a moldear la retórica oficial". "La Cultura Autoritaria en Chile". Santiago, 1981; pp. 71-74.

- (34) En el texto constitucional aprobado en la reforma de 1970, se estipulaba la existencia de un Sistema Nacional de Educación.
- (35) Desgraciadamente, la Directiva apenas explícita en palabras el contenido de los gráficos. Téngase presente que la Directiva tiene por objeto organizar comisiones de estudio. Pero es significativa por el planteamiento de problemas que la autoridad quiere abordar en ese momento.
- (36) Tanto en la Directiva N° 87 como en las Líneas Generales de marzo de 1974, se plantea la tarea de elaborar una Ley que establezca los mecanismos de "regulación y control de la enseñanza particular", a la vez que considere y reconozca su aporte.
- (37) Al final de este estudio se podría juzgar si las orientaciones sugeridas fueron "seguidas decididamente durante muchos años".
- (38) Superintendencia de Educación, "Políticas..."; op. cit.; p. 8.
- (39) Superintendencia de Educación, "Políticas..."; op. cit.; pp. 10-21.
- (40) "Un Año de Construcción..."; op. cit.
- (41) Superintendencia de Educación, Santiago, enero de 1975; 4 tomos.
- (42) La propuesta de realizar este estudio denotaba insatisfacción respecto a la calidad técnica del "diagnóstico" de 1974. No obstante, no se sabe de su ejecución.
- (43) Más bien, de restablecimiento de la planificación. Desde la década del 60, la expansión del sistema escolar se venía ajustando a planificación vinculada a la programación presupuestaria anual. La novedad radicaba en la desagregación por regiones.
- (44) Curiosamente, el Programa estipulaba que esa Comisión también debía estudiar "la factibilidad para crear la Universidad de Estudios del Cobre, a ubicarse en la II Región".
- (45) "El Mercurio", Santiago, 15 de junio de 1974, p. 33.
- (46) "Esquema de Delegación de Funciones en el Ministerio de Educación", El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1974; p. 33.
- (47) Las 10 Coordinaciones Regionales de Educación habían sido creadas según un precepto legal de 1967, pero entraron realmente en funciones en 1971, disponiendo de atribuciones delegadas por el Ministerio y las Direcciones de Educación para desconcentrar las decisiones administrativas y para coordinar los diversos programas educacionales en el ámbito regional.
- (48) Reemplazaría a las tres direcciones del aparato "tradicional" del Ministerio: Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Profesional.
- (49) Luis Velasco Yáñez: "En torno a la reestructuración del Ministerio de Educación", Revista de Educación, N° 52-53-54, Santiago, junio de 1975; p. 5. No se dio a la publicidad el proyecto textual.
- (50) Este aspecto de la política educacional ha sido especialmente abordado en: Julián Bermúdez: El Sistema Educativo y los Requerimientos del Desarrollo Nacional, 1964-1975, Santiago, 1975.  
Aída Migone: Sistema y Contrastema Educacional, Santiago, 1978. José J. Brunner: El Diseño Autoritario de la Educación en Chile, Santiago, 1979; y Magendzo, Salomón y Consuelo Gazmuri; op. cit.
- (51) Estas "directivas" también, como en el caso de la educación superior, prefiguraban la reestructuración curricular en marcha en la etapa actual.
- (52) La evolución de las matrículas entre 1973 y 1974, también mostraba bajísimos índices de expansión o, en algunos casos, decrecimiento de la oferta educativa (era el caso de la enseñanza básica, -0,10/o, comercial; -1,80/o y agrícola; -8,90/o). "Plan Operativo..." op. cit.; p. 31.
- (53) Ninguna de las dos metas se cumplió; el crecimiento de la atención pública y privada fue de 7.380 plazas en educación parvularia, y de 1.730 en educación especial. Ver Echeverría Rafael, Ricardo Hevia y Gabriela López: Estadísticas de Matrícula y Población. Santiago, 1981; Cuadros I y IV.
- (54) El gasto educacional representó en 1972, un 19,460/o del gasto fiscal; en 1973 un 12,530/o; en 1974, un 18,630/o y para 1975, se programó un 15,890/o. Plan Operativo... op. cit.; p. 36.
- (55) Para estimar el cumplimiento de estas políticas, ver Carmen Luz Latorre: "La Asignación de Recursos a Educación", Santiago, 1980.
- (56) Revista de Pedagogía N° 190, Santiago, mayo de 1975; p. 73.

- (57) **Revista de Pedagogía** Nº 108, Santiago, septiembre de 1977; pp. 650-651.
- (58) Decreto Ley Nº 1.552 de 11 de septiembre de 1976.
- (59) **Revista de Pedagogía** Nº 199, Santiago, junio de 1976; pp. 360-361.
- (60) **Revista de Pedagogía** Nº 196, Santiago, marzo de 1976; pp. 264-271.
- (61) ODEPLAN: **Eficiencia Económica para el Desarrollo Social. Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1976-1981.** Santiago; s.f.; p. 39.
- (62) ODEPLAN: **Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983,** Santiago, s.f.; p. 77.
- (63) **Revista de Pedagogía** Nº 196, Santiago, marzo de 1976; pp. 264 y ss.
- (64) Hasta la fecha no se dispone de una legislación que consolide jurídicamente y/o profundice la reestructuración.
- (65) **Mensaje Presidencial,** 11 de septiembre de 1977-11 de septiembre 1978; p. 437.
- (66) "El Nuevo Rol de la Superintendencia de Educación", en **Administración y Planificación de la Educación,** Nº 1, Santiago, diciembre de 1978; p. 15. De hecho, se ha producido la reducción del ámbito de acción de la Superintendencia. En entrevista de "El Mercurio", de fecha 23 de agosto de 1981, la ingeniero comercial María Teresa Infante, Superintendente de Educación declaraba que los planes y programas de estudio no eran materia de su competencia.
- (67) **Revista de Pedagogía** Nº 196, Santiago, marzo de 1976; p. 269.
- (68) ODEPLAN: **Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983,** Santiago, s.f.; pp. 77-78.
- (69) Esta fórmula, a pesar de su consagración presidencial, fue reemplazada por el traspaso de la administración de las escuelas al nivel comunal. No obstante, entre uno y otro esquema hay notables diferencias. La principal es que los Servicios Provinciales de Educación eran públicos y seguramente serían dirigidos por administradores educacionales y no por autoridades políticas del orden interior como son los Alcaldes.
- (70) "El Mercurio", Santiago, 14 de febrero de 1976.
- (71) ODEPLAN: **Eficiencia Económica para el Desarrollo Social,** Santiago, s.f.; pp. 39-40.
- (72) Ver "El Mercurio", Santiago, 6 de febrero de 1977; y 10 de noviembre de 1977.
- (73) "Deterioro de la Enseñanza", editorial de "El Mercurio", Santiago, 23 de septiembre de 1977.
- (74) Decreto Supremo Nº 164, **Diario Oficial** de 24 de mayo de 1974, también publicado en "El Mercurio", de 11 de marzo de 1974; p. 24. Los posteriores reglamentos de evaluación y promoción para la enseñanza técnico-profesional y enseñanza de adultos dictados en 1974, repiten literalmente los mismos "considerandos".
- (75) Rafael Herrera Ruiz, "La Evaluación del Rendimiento Escolar. Un Nuevo Reglamento", **Anales de la Escuela de Educación,** Nº 2, Santiago, 1980; pp. 48-67. Ver también: Eduardo Cabezón C. **Los Efectos de la Aplicación de una Estrategia de Dominio de Aprendizaje en los Alumnos, sus Profesores y sus Padres;** Santiago, 1981; pp. 6-9.
- (76) Decreto de Educación Nº 133, publicado en el **Diario Oficial,** del 16 de marzo de 1977.
- (77) "Declaración Pública del Ministerio de Educación. Respuesta a críticas formuladas en diversos medios de comunicación". **El Mercurio,** Santiago, 5 de marzo de 1978.
- (78) Ver declaraciones del Decano de Educación de la Universidad Católica de Chile, Rafael Hernández, en **El Mercurio,** Santiago, 23 de febrero de 1976.
- (79) Ver **La Tercera,** Santiago, 25 de marzo de 1978; p. 7; y el editorial "Acción Coherente en Educación" **El Mercurio,** Santiago, 12 de marzo de 1976.
- (80) **El Mercurio,** Santiago, 5 de marzo de 1978.
- (81) En el discurso correspondiente del general Pinochet, se decía: "es honrado reconocer que los problemas de fondo de la educación nacional no han sido solucionados y, aún más, tienden a agravarse" (...) "El conjunto de la educación no avanza, y ese estancamiento constituye una grave amenaza para el futuro del país".
- (82) Vease el capítulo 5.
- (83) Vease el capítulo 6.
- (84) ODEPLAN: **Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas a Largo Plazo,** Santiago, 1977; pp. 29-30.
- (85) ODEPLAN: **Op. cit.;** pp. 35-36.
- (86) Ver editoriales de **El Mercurio,** Santiago, 15 de julio de 1977 y 19 de enero de 1978; y **Revista de Educación** Nº 66, enero-febrero-marzo de 1978; p. 3. Por otra parte, el general

Gustavo Leigh ha declarado recientemente "En la Comisión Legislativa número dos me opuse siempre al cobro de la educación. Ahí deben estar las actas de los debates memorables... si es que están. Se rechazaron proyectos que buscaban el pago de la enseñanza secundaria... lo rechazamos de plano". Revista Hoy, Santiago, 9 al 15 de diciembre de 1981; p. 2.

- (87) Decreto Ley N° 2.327, Diario Oficial de 22 de septiembre de 1978.
- (88) Véase el capítulo 4.
- (89) Los tres textos fueron publicados por la prensa de Santiago, el día 6 de marzo. Más tarde fueron publicados por REDUC. "Educación Chilena. Información de Prensa N° 3", Santiago, CIDE, s.f. y en Presidencia de la República, División Nacional de Comunicación Social. Bases para la Política Educacional 1979, Santiago, 1979.
- (90) En la Carta al Ministro, el Presidente identificaba como "bases previas", la reestructuración y la regionalización del Ministerio de Educación y la creación de la carrera docente, y señalaba que "ha llegado el momento de revisar a fondo el proceso educacional, ya que éste adolece de graves defectos".
- (91) Sobre este tema, ver: Rafael Echeverría y Ricardo Hevia: Cambios en el Sistema Educacional bajo el Gobierno Militar, Santiago 1980; José J. Brunner: El Diseño Autoritario de la Educación Chilena, Santiago 1979; Vicaría de Pastoral Obrera: La Política Educacional y sus repercusiones sobre los Trabajadores, Santiago, 1982.
- (92) La organización educacional chilena fue descrita como (un cilindro, con una sola entrada, la escuela básica, y una sola salida, la universidad). Discurso presidencial del 5 de marzo de 1979.
- (93) Obsérvese que la gratitud se refiere sólo a la educación básica; más aún, sólo al segmento de ella que el estado sostenga para asegurar el acceso generalizado a ella; no se obliga al Estado a asegurar el tránsito de toda la población por el ciclo básico completo ni a facilitar el egreso en condiciones de equidad entre los diversos sectores sociales.
- (94) Véase el capítulo 3.
- (95) El Ministro de Educación, Alfredo Prieto declaró que el proceso comenzaría a aplicarse en 1981, "en forma piloto y en ciertas comunas representativas seleccionadas". El Mercurio, Santiago, 17 de junio de 1980.
- (96) El Mercurio, Santiago, 26 de mayo de 1982; p. C-4.
- (97) Sobre este tema, se puede encontrar la legislación básica en: Consejo de Rectores Universidades Chilenas. Nueva Legislación Universitaria Chilena, Santiago, 1981, o en el Boletín Mensual de Legislación y Jurisprudencia N° 17, de enero de 1981, publicación del mismo Consejo. Véase el capítulo 9. En virtud del Decreto Ley N° 3541 de 12 de diciembre 1980, se facultó al Presidente de la República para "reestructurar las universidades del país... fijar su régimen jurídico y regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza". Esta atribución se ejerció por medio de DFL
- (98) "...si realizare actividades contrarias a las leyes, al orden público, a las buenas costumbres, a la moral o a la seguridad nacional..." Art. 27 del DFL N° 1, de 30 de diciembre de 1980.
- (99) Se ha llegado a decir que el que paga tiene derecho a controlar la institución.
- (100) Su texto completo se encuentra en Revista de Educación N° 79, Santiago, mayo de 1980. Véase el capítulo 7.
- (101) Se ha señalado que estas disposiciones pueden dar origen a, por lo menos, dos grandes tipos o calidades de escuela básica: la mayoría de las fiscales, con un plan de estudios limitado y centrado en las tres asignaturas obligatorias, dada su escasez de recursos; y las escuelas privadas, obligadas a cumplir el currículo completo.
- (102) Un ejemplo. "Distinguir a Diego Portales como el estadista que, en medio del desorden, vio con claridad lo que debía hacerse en Chile para consolidar un gobierno firme que fuera impersonal, respetable y respetado (aprovechar de nuestra tradición monárquica, la obediencia de un Ejecutivo fuerte), logrando unir a los bandos opuestos (pipiolos, y pelucones, etc.), en torno a un Ejecutivo fuerte", Programa de Historia y Geografía, 70 años. Otros ejemplos. "Reconocer el nacimiento... del marxismo, doctrina errónea e utópica..." Programa de Historia y Geografía, 80 años: "Valores sociales de convivencia: 1. Comprensión y tolerancia. Se refiere a las personas y no a las doctrinas. Estas pueden ser verdaderas o falsas. Hay doctrinas que podemos tolerar y tratar con comprensión; hay otras que no es

- posible hacerlo... 3. Respeto y reverencia hacia la ley, gobernantes, autoridades". Programa de Formación...".
- (103) Véase el capítulo 9.
- (104) Véase el capítulo 4.
- (105) Se han constituido dos nuevas Asociaciones Gremiales de Profesores, además del antiguo Colegio.
- (106) No obstante, la carrera de Pedagogía desapareció de las dos principales Universidades del Estado: la ex Universidad Técnica y la Universidad de Chile. Esta última formaba profesores secundarios desde 1889.
- (107) La reubicación de las carreras de Pedagogía ha sido interpretada como manifestación de desconocimiento de su importancia social y académica e indirectamente como lesiva de la dignidad de la profesión docente afirmada en la propia Directiva Presidencial.
- (108) Ver Rodrigo Vera: *El Rol del Sector Docente y la Política Educacional Vigente*, Santiago, 1980.
- (109) Como la cercana presencia de los Alcaldes, o la implementación de un sistema de supervisión que puede funcionar como vigilante o control más que como apoyo.
- (110) Curiosamente en las citadas declaraciones del general Gustavo Leigh, se perciben notas que lo acercan a esta corriente. "Estamos viendo que se nos está llevando a una copia exacta del modelo norteamericano donde se ha llegado a un mercado de 200 millones de almas. Allí hay real libertad económica para fundar un colegio o una universidad, pero también hay libertad absoluta en lo político... "Debe existir una fiscalización pública, organismos de control, les guste o no a los empresarios. La jibarización de las principales universidades del país, como la Universidad de Chile, creo que ha sido un daño irreparable... Sólo quienes dispongan de recursos van a poder entrar a la universidad. ¿Cuántos muchachos inteligentes quedarán sin acceso a la universidad o a la educación secundaria?". *Revista Hoy*, Santiago, 9 al 15 de diciembre de 1981; p. 22.
- (111) Sin embargo, el historiador católico Mario Góngora hace notar, recientemente, que en el contexto de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, el principio de subsidiariedad "significaba proteger una concepción orgánica del Estado, que tiende a evitar la nivelación centralizadora... Pero ese principio vino a ser, entre los discípulos de la escuela de Milton Friedman, el principio casi único" (pp. 133-134). Agrega Góngora que, ante el avance del neo-liberalismo... "Los ideales tradicionalistas de la primera hora, de la Declaración de Principios, han quedado relegados al olvido" (p. 136). *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX*. Santiago, 1982.
- (112) Véase la introducción y el capítulo 2.
- (113) Quizás si la más notoria sea la discrepancia entre la propuesta de la Directiva Presidencial para crear los Servicios Provinciales de Educación, que posteriormente fue sustituida por la municipalización como fórmula para descentralizar. Otra, es la decisión inicial de "municipalizar" en forma gradual y experimental, reemplazada más tarde por el traspaso masivo y acelerado.

---

## Capítulo 3.

# LA TRANSFERENCIA DE LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION A LAS MUNICIPALIDADES.

---

---

### ANTECEDENTES

Las siguientes páginas intentan dar cuenta de lo que ha acontecido en el campo de la Administración Educativa a partir de 1973, particularmente del llamado proceso de “municipalización” educacional. Dicho proceso a menudo se ubica como uno de los principales logros del actual gobierno en torno a la modernización del sector educación.

Sin embargo, es difícil tener a la fecha una visión suficientemente justa sobre cómo se está realizando la “municipalización” a escala nacional puesto que se trata de un proceso no acabado.

Por otra parte, la información a que se ha tenido acceso es fragmentada, ocasional y parcial. Se trabajó, principalmente, a base de la documentación legal y de prensa existente. Los estudios que reflejan una adecuada acumulación de antecedentes empíricos son, por lo demás, escasos.

De manera general, el estudio intenta situar los cambios ocurridos al respecto tanto en el contexto del desarrollo histórico de la Administración Educativa como en el contexto de la política más amplia de descentralización administrativa y de la nueva legislación municipal. Enseguida, se describe el planteamiento central de la “municipalización” y sus fundamentos. En el último capítulo se analizan algunos puntos considerados claves para el futuro desarrollo del proceso, como por ejemplo, el problema de la participación de la comunidad, las consecuencias sobre la privatización educacional, sus efectos sobre el sector docente y su posible incidencia sobre la calidad de la oferta educativa.

Es necesario recalcar que la crítica que se hace del actual proceso de “municipalización” no se plantea desde una postura “burocrática y centralista”. Al contrario, la crítica surge, por un lado, al evidenciar las contradicciones que se dan entre el discurso y los hechos y, por otro lado, al analizar la aplicación de los supuestos.

El traspaso de las escuelas básicas y medias a la gestión municipal debe considerarse tanto a la luz de un proceso general de descentralización de diversos sectores del aparato del estado, como en el contexto de la consolidación del modelo autoritario y neo-liberal de desarrollo económico y social. También debe examinarse a partir de la tendencia histórica de evolución de la administración educacional, antes y después de 1973.

La administración del sistema nacional de educación anterior a 1973, está marcada por algunos antecedentes significativos como el fortalecimiento del estado nacional y el carácter unitario, el verticalismo de la gestión y sus rasgos burocráticos y formalistas. Estos y otros factores constituyentes se remontan en su origen, al proceso de conformación del estado chileno, sobre todo a partir de 1830.

En la tercera década del presente siglo, se estructura la organización y el estilo administrativo que presidirá el desarrollo educacional chileno en los siguientes 50 años(1). Sus caracteres más acusados serían:

a) **El predominio de la acción estatal:** La mayor parte del sistema educativo es de dependencia estatal. El sector privado, que existe en virtud de la libertad de enseñanza, se desarrolla también al amparo estatal y sujetándose a los marcos que éste impone.

b) **La centralización.** Dado el régimen político presidencial y el carácter unitario del estado, bajo la responsabilidad última del Presidente de la República, la capacidad ejecutiva se concentra en el Ministro de Educación Pública, el Subsecretario del ramo y los tres Directores de las ramas de la enseñanza estatal. La administración educacional tiene carácter nacional y se sitúa en la capital, sin que existan, como en otros países, sistemas estadales o provinciales y municipales de educación. Las autoridades gobiernan el sistema educativo desde Santiago y sólo en el caso de la Dirección de Educación Primaria y Normal existe una estructura desconcentrada o delegada de administración.

c) **La segmentación o "parcelación" por ramas:** El escalón inmediatamente inferior al Ministro y Subsecretario se constituye según ramas de la enseñanza (Primaria y Normal, Secundaria y Profesional), en vez de una diferenciación funcional de autoridades (autoridad normativa, cuerpos consultivos, equipos técnicos, administración de personal, de bienes, de finanzas, etc.). Los Directores Generales de Educación concentran en sí atribuciones ejecutivas, técnicas, administrativas y de asesoría. Gozan de considerable autonomía en el manejo del respectivo "subsistema" y conforman verdaderas "parcelas" o "fundos", con intereses y dinámicas divergentes entre sí. Contribuyen así fuertemente a la segmentación del sistema educativo que, por otra parte, tiene orígenes históricos, culturales y sociales.

d) **El estilo burocrático:** A partir de la autoridad presidencial y ministerial se genera una serie de autoridades unipersonales jerarquizadas a nivel provincial y local —en el caso del servicio de Educación Primaria— y en los establecimientos escolares mismos, desde el Director o Rector hasta el auxiliar de servicio. Abundantes y detallados reglamentos estipulan las responsabilidades, atribuciones, deberes y derechos diferenciados para cada nivel o tipo de funcionarios y favorecen prácticas fuertemente burocráticas(2).

e) **Retraso técnico y escasez de recursos.** A pesar de que la organización admi-

nistrativa establecida en los años 20 representó un avance y fue parte de un proceso de "modernización" del aparato estatal, ella quedó congelada en las prácticas, equipamiento y dimensiones de su época. La crónica escasez de recursos para el sector educación, la rigidez de la legalidad vigente y, probablemente, el conservadurismo de toda estructura burocrática, impidieron que la administración educacional evolucionara al mismo ritmo de 1) los progresos científicos y tecnológicos; 2) el desarrollo económico, social y demográfico; 3) la dinámica política; 4) los cambios cuantitativos y cualitativos en la educación misma.

En las dos décadas anteriores a 1973, el cuadro esbozado más arriba comenzó a variar. Diversos sectores venían expresando su inconformidad con la estructura y funcionamiento de la administración educacional. Particularmente críticos fueron los gremios del profesorado(3). En la década de los 40, abundaron los proyectos de reorganización del aparato administrativo(4). Desde fines de los 50, la reforma administrativa fue considerada requisito básico de los intentos de planeamiento integral de la educación(5).

Tras las propuestas de remodelación administrativa operaban diversos factores y tendencias, con fuerza que se acumulaba de año en año:

1) La democratización política y las crecientes demandas de participación, provenientes de sectores sociales hasta entonces no incorporados o no movilizadas.

2) La explosión de las matrículas escolares y el subsiguiente incremento de los recursos del servicio educacional (recursos humanos, físicos y financieros).

3) La diversificación del sistema educacional en el doble sentido de atención a nuevas necesidades y objetivos (aumento de especialidades, carreras, tipos de enseñanza, actividades más complejas, etc.) y de extensión geográfica (incremento de la enseñanza primaria rural y de la enseñanza media en ciudades menores de todo el territorio, regionalización de la educación superior, etc.).

4) La creciente complejidad de la actividad docente, derivada de la tendencia a incorporar algunos desarrollos de las ciencias y técnicas de la educación: necesidad de investigar y experimentar, tendencia a elevar el nivel de la formación pedagógica y a establecer el perfeccionamiento profesional, incorporación de procesos modernos de supervisión, evaluación, orientación educacional y vocacional, difusión de la enseñanza activa, planeamiento del desarrollo del sistema, etc.

5) La parquedad de los recursos financieros destinados a la educación, que obliga a emplear técnicas de racionalización presupuestaria y administrativa.

6) La aparición de aparatos y tecnologías modernas de administración y de comunicación, que hacen posible una gestión más eficiente del sistema educativo, etc.

Las determinantes señaladas —y varias otras— empujaron en un sentido de cambio en la administración; cambio que no fue fácil, ni coherente, ni tan rápido como lo exigían las transformaciones históricas. Algunas de las modificaciones que permiten identificar una transición en este campo, serían las siguientes:

i) **Iniciativas de descentralización:** En 1967, se autorizó legalmente la creación de las **Coordinaciones Regionales de Educación**. En número de diez a lo largo de todo el territorio, entraron plenamente en funciones en 1971, con el propósito de coordinar a nivel de una o más provincias, los servicios dependientes de las diversas Direcciones de Educación y de asumir un número creciente de atribuciones y funciones reservadas a dichas Direcciones y/o al Ministerio. En 1973(6), se establecieron los **Consejos Regionales, Provinciales y Locales de Educación**, con carácter consultivo, para ofrecer un mecanismo formal de participación a diversos sectores e instituciones involucradas en la marcha de la educación, en la perspectiva de constituirlos en futuros órganos descentralizados y democráticos de gobierno de la educación, a los que complementaban estructuras colegiadas de dirección de los establecimientos mismos.

ii) **Iniciativas de integración y racionalización:** En 1953, se creó la Superintendencia de Educación Pública, vieja aspiración de los educadores chilenos, existente sólo en la letra de la Constitución Política desde 1833. Se pretendía con este organismo unificar las funciones normativas y de estudios y asesoría técnica del Ministerio y establecer la función consultiva o participativa a nivel nacional. No obstante que la ley dejó subsistentes las atribuciones ejecutivas y administrativas de las Direcciones de ramas, la Superintendencia cumplió un rol importante en la coordinación de las políticas sectoriales. En la década de los 60, los esfuerzos de **planeamiento integral de la educación**, apuntaron a promover un desarrollo coherente del sistema educativo; otras iniciativas fueron el presupuesto por programas, los planes anuales o de plazo más largo; creación de una **Oficina de Planeamiento**, que en 1971 da lugar a una Oficina de Planificación y Presupuesto y a un Comité Coordinador de los Servicios del Ministerio, formado por las principales autoridades del ramo. El funcionamiento de las Coordinaciones Regionales apunta en el mismo sentido en las correspondientes jurisdicciones. También tienden a la integración del sistema de gestión y administración, las propuestas de crear una Dirección única de Educación y de establecer los Complejos Educativos de nivel local, según lo sugiere el Informe sobre Escuela Nacional Unificada.

iii) **Iniciativas de democratización y participación:** La creación del **Consejo Nacional de Educación**, en el momento fundacional de la Superintendencia, establece un primer mecanismo de representación y consulta que incorpora a autoridades ministeriales y universitarias y a delegados de las agrupaciones de docentes, padres de familia, empresarios, sindicatos y otros, a la gestión educacional. **Estructuras colegiadas**, similares surgen con la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, en 1964, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, en 1967, y la Junta Nacional de Jardines Infantiles, en 1970. La **reforma universitaria**, iniciada en las diversas casas de estudios superiores entre 1967 y 1968, establece mecanismos de gobierno conjunto entre representantes de académicos, estudiantes y funcionarios administrativos en todos los niveles de las estructuras universitarias. El llamado

**Decreto de Democratización**, firmado en 1973, crea una red de órganos regionales, provinciales y locales de participación y en cada unidad escolar contempla una dirección colegiada, un Consejo de Trabajadores de la Educación y un Consejo de Comunidad Escolar; en este último tienen participación los padres de familia y vecinos y los estudiantes, en el caso de la enseñanza media. Finalmente, en la propia educación privada florecen iniciativas para dar amplia participación a los diversos estamentos (profesores, padres, alumnos) en la gestión de los establecimientos, según el principio de **comunidad escolar**.

iv) **Iniciativas de modernización**: Desde comienzos de la década del 60 comienza a tener influencia en la administración superior de la educación una tendencia tecnocrática, que impulsa diversas iniciativas de modernización que incorpora diversos avances científicos y técnicos. Con ayuda de organismos internacionales, se aborda el problema de la **formación moderna de planificadores y administradores de la educación**, amén de incorporar al Ministerio especialistas en las diversas ciencias sociales. Se desarrolla una cierta **tecnificación del Ministerio**, con la creación de organismos como la Oficina de Planeamiento y la Oficina de Racionalización y Computación Electrónica. Esta última hace posible mecanizar el pago de sueldos del profesorado. Se impulsa la **investigación educacional**, en las universidades, mediante la fundación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y mediante el desarrollo de ciertos servicios de la Superintendencia: Centro de Documentación, Oficina de Estadísticas, Servicios Nacionales de Evaluación, Supervisión y Orientación, etc. (7).

Las iniciativas anotadas más arriba no fueron suficientes para cambiar en esencial el carácter tradicional de la administración educacional. No se desprendieron de una renovación total del aparato del estado y/o de las estructuras del sistema educativo. A menudo quedaron limitadas por los marcos legales o por estrechez financiera. Otras fueron tardías y no alcanzaron a dar frutos.

Por otra parte, en los años inmediatamente anteriores a 1973, el crecimiento del sistema educativo alcanza un ritmo vertiginoso. Como se ha indicado, no sólo se multiplican los matriculados. También lo hacen —aunque nunca al mismo ritmo— factores como las construcciones y el equipamiento, los materiales didácticos, el personal docente y los presupuestos.

El crecimiento del servicio educacional no es sólo fruto de una voluntad gubernativa. Es respuesta —a menudo retrasada e insuficiente— a las apremiantes demandas de los diversos grupos sociales y, en especial, de aquellos más recientemente movilizados. Todo ello en un clima de crecientes tensiones sociopolíticas que repercuten en el tradicionalmente politizado servicio educacional.

No obstante, las estructuras y prácticas de gestión permanecieron consolidadas, a pesar de los avances señalados. Ninguno de los gobiernos de la época logró una legislación que facilitara una reforma integral de la administración educativa. Las iniciativas registradas, fueron fruto de leyes aisladas o artículos puntuales dentro de leyes misceláneas, o realizaciones de hecho que no podían desplegarse mucho por falta de respaldo legal(8). La legalidad vigente obró como una caparazón que rigidizó la administración. Esta, a su turno, se convirtió en el cuello de botella de la expansión, modernización y democratización del sistema educativo: una administración hecha para un

sistema educativo no masificado ni participativo, con recursos anticuados e insuficientes y con una lenta capacidad de reacción ante las dinámicas sociales y educacionales del momento. El resultado fue una crisis, que algunos han leído como caos.

## LA MUNICIPALIZACIÓN EDUCACIONAL

Junto con asumir el poder, el Gobierno Militar manifiesta una voluntad política de renovar las estructuras fundamentales de la nación. Es lo que se llamó la construcción de un nuevo país(9) o la creación de una nueva institucionalidad. En dicho proyecto, la política de descentralización administrativa ocupa un papel central.

"Esta nueva institucionalización tendrá como punto capital la descentralización del poder tanto en lo funcional como en el territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social"(10).

Los estudios llevados a cabo para implementar la política de descentralización son encomendados a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA (DL Nº 212, 1973). El resultado es la aplicación de una nueva concepción de Gobierno y Administración Interior del estado que finalmente se ratifica en la Constitución Política de 1981. La nueva concepción de gobierno interior, sustentada en los principios de Subsidiariedad y Seguridad Nacional, intenta compatibilizar una cierta descentralización de funciones con la concentración del poder en otras materias de gobierno. Así lo expresa el propio general Pinochet:

"...Todos emprendemos esta tarea de la regionalización, que implica una nueva concepción de gobierno interior. Esta, junto con resolver los numerosos problemas que presenta la situación actual, busca en forma directa y profunda la descentralización del poder sin que ello signifique debilitar las atribuciones del gobierno central; por el contrario, en la medida que este último se desprenda de asuntos que hoy indebidamente están bajo su control, mayores serán sus posibilidades de actuar plenamente en aquello que realmente le es propio e indelegable"(11).

Es en este contexto en el que deben "leerse" los cambios producidos en la administración educacional a partir de 1973. En lo fundamental dichos cambios pueden ser estudiados en torno a cuatro ejes principales como se viera en el capítulo 2:

- La introducción o reforzamiento de prácticas autoritarias de gobierno y administración, y el consecuente desarme de los mecanismos de participación establecidos.

- La descentralización de los servicios educacionales del estado, entendida primariamente como regionalización(12).

- La reestructuración del aparato administrativo central del Sector Educación, en una combinación de medidas centralizadoras y de diferenciación funcional de los organismos; y

- La privatización, entendida no sólo como el traspaso de establecimientos educacionales públicos al sector privado, o como el fomento de la iniciativa particular en este campo, sino principalmente como entrega de algunas funciones de la administración educacional al sector privado.

Desde los comienzos del Gobierno Militar se reconoce que el Sector Educación

es efectivamente el que tenía mejor base para llevar a cabo la política de descentralización propuesta, puesto que contaba, al recibir dichas directrices, con diez Coordinadoras Regionales de Educación(13).

Las Secretarías Regionales de Educación se definen como “los organismos encargados de poner en práctica el proceso de descentralización en la gestión técnica y administrativa del Ministerio de Educación”(14).

El Plan Operativo de 1975 se propone como meta para ese año el “máximo desarrollo de las Secretarías Regionales de modo que puedan asumir con autonomía y eficacia las responsabilidades educacionales y administrativas que le fueron conferidas”(15).

Los Programas Ministeriales de 1976 dan un paso más al sugerir “un estudio completo que incluye un plan piloto para poner en marcha dispositivos que conduzcan a una delegación progresiva de aquellas en manos de la comunidad. Deberá contemplarse la conveniencia de varias alternativas como son el nivel comunal o vecinal, cooperativas educacionales, etc., manteniendo siempre el principio de que es responsabilidad absoluta del estado el financiamiento subvencionado de la educación”(16).

Estos programas son los primeros en sugerir un estudio de la descentralización administrativa a nivel comunal. Dicho estudio debía efectuarse durante el primer semestre de 1976 para echar a andar un plan piloto durante el segundo semestre, el que sería masificado a partir de 1977.

Por su parte, ODEPLAN en su Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (1978), sugiere que la administración o gestión de los establecimientos de educación deberá ser traspasada progresivamente a las “organizaciones intermedias de la comunidad”, siempre que ellas sean capaces de asumir esa responsabilidad(17). El documento no especifica de qué organizaciones intermedias se trata, salvo al referirse a la educación técnica profesional, en cuyo caso menciona “a las asociaciones de productores o empresas de cada sector de la economía”(18). Para ODEPLAN, por tanto, el proceso de descentralización administrativo está muy ligado al proceso de privatización de la educación. Como se verá más adelante, ambos procesos continuarán indisolublemente ligados.

No obstante la indicación de iniciar el traspaso de la gestión educativa a instituciones intermedias, ODEPLAN sigue impulsando la desconcentración de funciones administrativas del Ministerio, el fortalecimiento de las Secretarías Regionales Ministeriales, y la creación de los Servicios Provinciales de Educación.

“Dichos Servicios Provinciales de Educación —que deberán crearse durante 1979— gozarán de autonomía administrativa y de personalidad jurídica propia. Sin embargo, las plantas de personal se establecerán a nivel central al igual que las normas sobre remuneraciones”(19).

Las Directivas Presidenciales sobre Educación —marzo de 1979— ratifican la importancia de estos Servicios Provinciales en el manejo descentralizado de la educación.

“Se irá a una rápida y efectiva descentralización, basada en los **Servicios Provinciales de Educación Pública** y cuyas líneas generales serán las que siguen:

Dichos Servicios, con gran autonomía y en sus respectivos territorios geográficos, administrarán los recursos materiales (edificios, mobiliario, material didáctico) y humanos (docentes, paradocentes, empleados administrativos) necesarios para

impartir la enseñanza parvularia, básica y media que actualmente depende del Ministerio.

Todos estos niveles de educación estarán representados en cada Servicio...

Se procurará la paulatina incorporación de los padres y apoderados, y en general, de la comunidad, a la gestión de los Servicios Provinciales. Esta incorporación se hará a los niveles de establecimientos, de localidad y/o comunal, y de provincia. En un principio, tendrán un carácter sólo consultivo, para luego adquirir carácter resolutivo, especialmente en materias económicas y administrativas...

Las Secretarías Regionales serán fiscalizadoras de los Servicios Provinciales, y les darán además las normas regionales. No tendrán carácter operacional”(20).

Como se ve, los Servicios Provinciales pasarían a constituirse en pivotes del proceso de descentralización administrativa al asignárseles muchas de las funciones que dependían de las Direcciones Centrales, funciones que posteriormente pasarán a mano de las municipalidades.

No obstante constituir las Directivas Presidenciales el documento más importante que ha emitido el gobierno para fijar los cambios en el sector educación, no aparece en ellas ninguna referencia explícita a la política de traspaso de los servicios educacionales a los municipios.

Sin embargo, en ese documento se fijan plazos para que diversas comisiones de trabajo entreguen las sugerencias necesarias para implementar las orientaciones allí señaladas.

En una de dichas comisiones se elabora un documento(21) en el que por primera vez se menciona, en forma clara la propuesta de “municipalizar” los establecimientos de educación pública.

En el documento se caracteriza a los cambios ocurridos en la administración educacional como procesos de desconcentración más que de descentralización propiamente tal. Ello, tal vez, porque los cambios no han respondido a una iniciativa propia del sector educación que intente resolver los problemas más serios que él tiene que son, en definitiva, de carácter cualitativo más que cuantitativos:

“En Chile, la descentralización ha asumido la forma de regionalización. En este sentido se ha avanzado, más que por iniciativa propia del sector, por la integración de la acción educativa al marco general de la descentralización de los servicios públicos. No obstante los avances logrados, el proceso ha tenido características de desconcentración (delegación de funciones y tareas) antes que descentralización propiamente tal (entendida como delegación efectiva de responsabilidades, poder de decisión”(22).

Enseguida se describe la propuesta. El núcleo básico de administración sería el establecimiento educacional. La gestión administrativa se entregaría al director o administrador general que sería responsable ante el Consejo del Establecimiento (caso de educación media) o ante el Consejo Comunal (caso de educación básica y establecimientos rurales).

Se propone, entonces, distinguir distintas fases de descentralización dependiendo del nivel educativo que se trate (Media, Básica y rural). Aquí se hará referencia al nivel más bajo de descentralización (rural) ya que, de toda la propuesta, la descripción de éste será la más parecida al modelo de “municipalización” que en definitiva se apruebe. En este nivel se recomienda que no funcione el Consejo del Establecimiento

con representantes del Municipio. También se sugiere que el Consejo Comunal de Educación en una primera fase no ejercite sus funciones de designar directores, determinar normas para la distribución de matrícula y determinar la distribución de la ayuda socioeconómica por establecimiento(23). Se sugiere, en cambio, que las atribuciones de estos organismos debieran radicarse en el Alcalde(24).

La propuesta indica que el establecimiento recibiría un aporte fiscal —correspondiente al gasto fiscal por alumno— de acuerdo al número de alumnos matriculados, fórmula que incentivaría a los establecimientos a mejorar las tasas de retención(25). El gasto fiscal por alumno de secundaria es en 1979 de \$ 698, en cambio del mismo gasto por alumno de nivel básico es de \$ 455. El documento sugiere que deberían realizarse modificaciones que tendieran a acercar los aportes por alumno en ambos niveles(26). Finalmente, el documento plantea una serie de problemas que originaría el cambio al sistema propuesto. El primero de ellos es el del traspaso de los establecimientos (bienes inmuebles). Se analizan dos opciones: el traspaso al centro de padres o al municipio. Los autores se inclinan por esta última opción, agregando que debiera cederse el inmueble en calidad de comodato (préstamo gratuito). El segundo problema es respecto al régimen de administración financiera que el traspaso implica. Los autores se inclinan para que dicho régimen sea el mismo que rige a la enseñanza particular subvencionada.

El tercer problema se refiere al régimen de personal. Este podría quedar afecto al régimen del sector público, pasar al sector privado o al régimen municipal. En el documento se opta porque los profesores de secundaria y básica urbana pasen al régimen del sector privado y los de educación rural a que permanezcan en el régimen actual. El argumento que se da para ello es fundamentalmente económico.

“La concreción del mejoramiento de rentas, factible por la liberación de recursos que implica el nuevo sistema, requiere de un régimen de personal distinto (fuera de la escala única y de la Carrera Docente). Basta señalar que bajo el actual sistema, cualquier mejoramiento de rentas, requiere un aumento significativo del aporte fiscal (el 10% de mejoramiento implica US\$ 3 millones adicionales de gasto)”(27).

Otro de los problemas que se plantea que acarrearía el nuevo sistema se refiere a la asistencialidad escolar. Se sugiere que la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) “debería transformarse en un organismo investigador y coordinador de la política asistencial, y entregar la ejecución a órganos intermedios (municipios) y a los propios establecimientos”(28).

Respecto a las construcciones escolares se sugiere que ellas deberían encargarse a empresas particulares, mediante llamado a propuesta pública y los contratos suscritos por las empresas seleccionadas y el municipio correspondiente(29).

Otro de los temas tratados, relacionado con la propuesta, es el de las subvenciones. Se afirma que este sistema ha demostrado ser insuficiente para responder al crecimiento de la demanda educacional. Y ello por el estancamiento que ha experimentado la matrícula particular frente a la fuerte expansión de la matrícula fiscal. Por tal motivo, se dice, habría que reestudiar los montos de subvención actuales a objeto de establecer un tratamiento similar para ambos sistemas (el particular y el propuesto)(30).

Por último, en el comentario final del documento, se afirma que:

“la proposición se inserta en las directivas educacionales por cuanto coincide en

la necesidad de descentralizar las responsabilidades, otorga un mayor grado de participación a la comunidad y racionaliza el uso de los recursos fiscales. Concuere también con el principio de subsidiariedad del estado y es consecuente con las recomendaciones de los organismos y grupos de expertos que han estudiado los problemas de la administración educacional”(31).

Muchas de las proposiciones que se plantean al interior de esta Comisión se asumirán en los decretos que legislan sobre la “municipalización” de los servicios educacionales. Como se dijo, este documento se elabora en julio de 1979. En diciembre de ese mismo año se dicta el DL 3.063 sobre Rentas Municipales (D.O. 29 diciembre 1979). El artículo 38 de ese decreto ley, al ordenar la constitución de un Fondo Común Municipal, afirma que dichos recursos deberán destinarse preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. “Además podrán tomar a su cargo servicios que están siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado, en este último caso, ateniéndose al principio de subsidiariedad”. Se estipula también que posteriormente se deberá reglamentar sobre:

- a) Procedimiento para perfeccionar la transferencia de servicios, sus activos, recursos financieros y de personal al sector municipal.
- b) Determinación del régimen estatutario del personal de los servicios que se transfieran.
- c) Establecimiento de normas especiales de administración financiera aplicable a los servicios transferidos”.

Puede apreciarse, entonces, que durante 1979 se produce un cambio sustancial respecto al carácter que debiera asumir el proceso de descentralización de la administración educacional. En marzo, las Directivas Presidenciales enfatizan que la descentralización debería llevarse a cabo a través de los Servicios Provinciales de Educación. En julio se propone la idea de descentralización vía municipalidades. En diciembre se legisla sobre el traspaso de los servicios públicos a la esfera municipal. Pero todavía no se detallan los alcances ni los mecanismos de la “municipalización” ni se indica qué servicios serán traspasados.

Antes de emprender un análisis más detallado del contenido mismo de la propuesta de “municipalización” conviene detenerse a examinar los cambios que paralelamente venían ocurriendo en el ámbito de la legislación municipal. Es necesario comprender que la propuesta de “municipalizar” los servicios educacionales supone la transformación del concepto tradicional de municipio.

Con anterioridad se mencionó que CONARA fue la comisión encargada de estudiar y proponer las reformas del sector administración pública. Las propuestas fueron hechas a dos niveles. Por un lado se propuso una reforma territorial, la que en el corto plazo implicaba la regionalización del país, y a mediano y largo plazo incluía la reforma de la administración municipal. Por otro lado, se proponía una reforma funcional de la administración pública que apuntaba a un reordenamiento de las funciones de ejecución y decisión del propio gobierno.

Esta última reforma implicaba, por tanto, una nueva concepción de gobierno y administración interior del estado. Evidentemente ello afecta a la naturaleza y definición misma de municipio, a su organización y funciones, y al tipo de relaciones que el municipio establece tanto con el gobierno como con la comunidad. Finalmente, este

concepto de municipio requiere, para impulsar sus objetivos, de una nueva estructura de financiamiento.

Estos puntos se analizan a continuación.

El D.L. 1289 (14 enero 1976)(32) que se le conoce como Nueva Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, fija una nueva concepción de municipio. El elemento más novedoso de esta nueva legislación es el hecho de que el municipio pasa a integrarse al régimen de Administración Interior del Estado (Art. 1º). En la anterior legislación, el municipio se adscribía al llamado régimen de Gobierno Interior, en el sentido de que era una instancia local de gobierno que generaba política en el ámbito de relativa autonomía(33). En esta nueva ley, en cambio, al integrarse el municipio al Sistema de Administración Interior del Estado, se incorpora a la estructura del poder ejecutivo. Deja de ser un órgano generador de política para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas en los niveles superiores de gobierno.

Es en este sentido que al municipio se le define como un servicio público más(34). Su objeto es "administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal" (D.L. 1289, Art. 1º).

Este último rasgo —estar al servicio del desarrollo comunal— es interpretado por algunos autores como otro rasgo de dependencia con respecto a los organismos de planificación del gobierno central.

"Tenemos así que en nuestra actual legislación municipal se abandona definitivamente el principio autonómico en la forma antiguamente concebida en aras de una mayor eficiencia, ya que aparte de incorporarse el municipio al Sistema de Administración Interior del Estado, se le incorpora asimismo a la planificación, ejecución y fiscalización del desarrollo comunal, el que a su vez se vincula al desarrollo regional y en última instancia al desarrollo nacional"(35).

Este nuevo concepto de municipio se hace operativo en la Ley Orgánica (DL 1289) y en la Constitución Política al detallar tanto las funciones que se le otorgan a sus órganos —en especial al Alcalde y al Consejo de Desarrollo Comunal— como al señalar los mecanismos de generación de sus autoridades.

El Alcalde, según la Ley Orgánica, debía ser designado por el Presidente de la República escuchando previamente al Intendente Regional. En la nueva Constitución (Art. 108) esta disposición se restringe a las comunas que la ley determine, atendiendo a su población y ubicación geográfica, quedando en manos del Consejo de Desarrollo Regional la normal designación de los alcaldes(36). Sin embargo, hasta que no entre en plena vigencia la Constitución, el Artículo Transitorio N° 15 faculta al Presidente para "designar o remover libremente a los alcaldes de todo el país".

Al Alcalde, como autoridad superior del municipio, le corresponde(37).

1. Dirigir la Comuna.
2. Ejercer inmediatamente superintendencia de todos los establecimientos, oficinas, servicios, empleados y obras municipales.
3. Formular las políticas, los programas y presupuestos municipales.
4. Representar a la Municipalidad.
5. Concertar acciones con otras autoridades u organismos del Estado.
6. Presidir el Consejo de Desarrollo Comunal.
7. Presidir el Consejo Técnico Administrativo.
8. Participar en el Comité Técnico Asesor del Gobernador a petición de éste.

9. Ejercer las atribuciones que le delegue el Gobernador.

10. Supervigilar y coordinar el funcionamiento de los servicios públicos de la comuna.

Sin embargo, a pesar de estas competencias el Alcalde está subordinado al Gobernador en todo, excepto en las atribuciones privativas del municipio. A juicio de un estudioso del tema(38), esta subordinación es la puesta en práctica del principio de jerarquía, en virtud del cual la administración del estado se estructura de manera absolutamente piramidal. En la cumbre de la pirámide se encuentra el Presidente de la República, quien nombra a las autoridades que median entre él y el Alcalde, personas, por lo demás, de su exclusiva confianza. Es por ello que el Alcalde tiene la atribución de poder actuar como delegado de la autoridad política. En este sentido, él es más representante del gobierno que de la comuna en el municipio. A su vez esto significa que ningún órgano municipal con representantes de la comunidad puede tener labor fiscalizadora alguna sobre la autoridad edilicia. Por el contrario, al estar el Alcalde subordinado a la autoridad política y al ser designado por ésta, toda fiscalización proviene de los organismos del poder central.

Además, la misma ley señala una serie de disposiciones que sujetan la actuación del Alcalde al control o a la autorización previa del Gobernador (artículo 4; 5, inciso 2; 43: 45), o a la confirmación de éste (Art. 14, inciso 5; 13, inciso 2).

El Consejo de Desarrollo Comunal -CODECO-, creado por esta disposición legal es un órgano colegiado asesor del Alcalde que reemplaza a la Asamblea Comunal o conjunto de Regidores. Participa en el conocimiento y elaboración de proposiciones sobre las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna, pero no tiene poder de decisión alguno.

El número de los Consejeros varía entre 8 y 20 miembros, permaneciendo constante la proporción en que ellos participan, esto es: un cuarto pertenece a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, otro cuarto a la Unión Comunal de Centros de Madres, otro cuarto a los representantes de los rubros económicos predominantes en la comuna y el último cuarto, a los representantes de los Jefes de reparticiones municipales.

Esta representatividad que las organizaciones comunitarias tienen en el CODECO debe entenderse en el contexto de la abierta intervención que representantes directos del Ejecutivo tienen sobre dichas organizaciones. El DL 1623 (diciembre 1976) extiende de la facultad de la autoridad política a poder pedir la renuncia a los dirigentes de organismos comunitarios: el Gobernador puede completar las directivas de estos organismos y puede pedir la renuncia de los dirigentes por "cualquier motivo grave que obste a la buena marcha de la institución, el que será calificado por la autoridad respectiva, mediante resolución fundada" (DL 1623, Art. 1º letra b). Más aún, el Ministerio del Interior por circular K-23 de enero de 1977, instruye a los Alcaldes a colaborar con el Gobernador para los efectos de solicitar la renuncia a los directores de cualquier organización comunitaria, y establece que son los Gobernadores los encargados de designar a seis de los nueve miembros de las directivas de las Juntas de Vecinos, a los miembros de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y a los miembros de las Comisiones fiscalizadoras de Finanzas.

En consecuencia, a través de la manera como el Alcalde y los miembros de CODECO son designados y a través de las funciones que a ambos le son asignadas, la nueva organización municipal transforma sustancialmente las relaciones que el munici-

pio establece tanto con el gobierno como con la comunidad.

Con anterioridad a la Nueva Ley Orgánica Municipal puede afirmarse que la relación existente entre el municipio y el estado era la de un sistema centralizado, dado que sucesivas leyes habían quitado muchas de las atribuciones del municipio. Y ello a pesar de que se daban ciertas características de un sistema descentralizado, como la libre elección de los regidores.

Con el proceso de regionalización del país emprendido por el actual gobierno, la nueva estructura de Gobierno y Administración Interiores da un paso importante hacia un sistema de descentralización administrativa a nivel regional, aún cuando no se da el hecho de que las autoridades regionales sean elegidas por sufragio popular.

Sin embargo, con respecto a la relación región-municipio puede afirmarse que ésta es de un carácter marcadamente centralizada, dada la ubicación que el municipio ocupa en la estructura del Gobierno y Administración Interior del Estado. Es decir, hay una concentración de funciones y atribuciones en el nivel regional con respecto al municipal, como lo revela el DL 1289. Esto queda de manifiesto por las facultades de planificación, coordinación, regulación y fiscalización que tienen las intendencias respecto a la actualización de las municipalidades, y por la manera como son designadas las autoridades del municipio.

Es evidente que el municipio anterior al proceso de regionalización había perdido mucho de sus atributos de ser una institución cercana y ágil para enfrentar los problemas de la comunidad. Las relaciones de las organizaciones de la comunidad con las autoridades del gobierno local eran fuertemente mediatizadas por los partidos políticos, lo que incidía en que la solución a los problemas locales se distorsionara o postergara en aras de intereses políticos de nivel nacional.

Es por esto que desde el principio, el gobierno militar procura "restituir a los municipios el papel trascendente e insustituible que le corresponde como vehículo de organización social, devolviéndole su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible por tanto con la politización a la cual se los ha arrastrado"(39).

Empero, el hecho de constituirse el municipio como vehículo de organización social y de ponerse al servicio de la familia no implica necesariamente que éste establezca relaciones de carácter participativo con las organizaciones de base. Y ello, aún cuando haya consenso en que "el fundamento democrático del municipio debe buscarse preponderantemente en la participación ciudadana"(40).

De hecho, el organismo municipal compuesto por representantes de la comunidad, el CODECO, no tiene, como se vio, poder de decisión en relación a las políticas comunales. Más aún, la comunidad no puede elegir a sus representantes a este consejo.

Ambos hechos tienden a organizar a la comunidad "como receptora de inquietudes y acciones del municipio que dicen relación con las necesidades de aquélla, esperando que su respuesta sea la de la colaboración y apoyo"(41).

Así lo expresa el entonces Subsecretario del Interior, en un discurso dirigido a los alcaldes del país con motivo de la "municipalización":

"El Alcalde tendrá facultades más que suficientes para administrar los servicios públicos que traspase. Las organizaciones intermedias deberán, y he aquí un principio importante de participación, apoyar a su Alcalde en la realización de esta tarea"(42).

En definitiva, la participación de la comunidad organizada en la labor municipal se reduce a una gestión de apoyar las acciones que el Alcalde —brazo del gobierno central— decide en beneficio de la misma comunidad. Difícilmente este tipo de relación entre la comunidad y el municipio podrá generar una participación espontánea y responsable por parte de la comunidad local en asuntos que le conciernen. Más bien ella tenderá a desincentivar dicha participación y a generar una corriente de apatía y de escepticismo frente a la solución de los problemas locales.

Con el fin de traducir la nueva institucionalidad comunal en realizaciones concretas, se ha diseñado un régimen financiero que incrementa sustantivamente los recursos municipales. En diciembre de 1979 (D.O. 29 dic. 79) se aprueba la nueva Ley de Rentas Municipales (DL 3063) y en septiembre de 1980 (D.O. sept. 1980) se aumenta el aporte fiscal a las municipalidades y se modifica su distribución (DL 3574).

Por el DL 3063 se traspasan a directo beneficio municipal diversos tributos o porcentaje de ellos que hasta entonces ingresaban al erario fiscal. Además se crea un Fondo Común Municipal con parte del ingreso propio de cada municipio con el fin de redistribuir dicha suma entre las comunas más pobres del país. Ello significó que en 1980 las comunas duplicaron los ingresos en relación a lo recibido el año anterior, y otras, sino lo duplicaron, recibieron un significativo aumento(43).

Con el DL 3574 se aumenta el aporte fiscal a las municipalidades, puesto que dispone que en lugar de percibir cada una de ellas el 80<sup>o</sup>/o de su impuesto territorial (como indicaba la Ley de Rentas Municipales), reciban el 100<sup>o</sup>/o de él. También este decreto cambia el porcentaje que de ese monto se destina al Fondo Común Municipal (del 50<sup>o</sup>/o lo sube a 55<sup>o</sup>/o), lo que significa que, en definitiva, el Fondo Común aumenta casi en un 40<sup>o</sup>/o con respecto a lo que se le asignaba en el DL 3063 del año anterior.

El Fondo Común Municipal se destinará preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local, como lo señala el Art. 38 de la Ley de Rentas. Es precisamente este mismo artículo el que señala que las municipalidades podrán tomar a su cargo servicios que son atendidos por el sector público o privado, respetando en todo caso el principio de subsidiariedad.

A estos decretos debe agregarse el DL 3476 de septiembre de 1980 que fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado y que se comentará más adelante. El conjunto de estos cuerpos legales le permite al nuevo municipio tener las herramientas necesarias para hacer efectiva su misión de ser vehículo de organización social y desarrollo comunal, y por ende, llevar a cabo la política de traspaso de los servicios públicos a su ámbito de acción.

El Art. 38 del DL 3063 sobre rentas municipales facultaba al Presidente de la República para que en un plazo de 180 días reglamentara el procedimiento de transferencia de los servicios públicos a las municipalidades.

El DFL 1-3063 de junio de 1980 (D.O. 13 junio 1980) viene a reglamentar la aplicación de dicho artículo 38. Los principales aspectos que contiene este Decreto con Fuerza de Ley son los siguientes:

- a) Los traspasos de los servicios públicos pueden tener el carácter de provisorios o definitivos (Art. 2<sup>o</sup>).
- b) La gestión administrativa de dichos servicios quedará en manos de las municipalidades; en cambio, la supervigilancia técnica y la fiscalización seguirá en

manos de los ministerios respectivos, con las mismas normas que se aplican a los establecimientos particulares (Art. 3º).

c) El régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados se regirá por las normas aplicables al sector privado (Art. 4º).

d) No obstante, en cuanto al régimen previsional y sistema de sueldos y salarios, los profesores tendrán seis meses desde la fecha del traspaso para optar por permanecer en el régimen antiguo o cambiarse al régimen privado. La no opción en dicho plazo indicaría que los afectados tienen la voluntad de cambiarse de régimen (Art. 4º).

e) Se estipula el procedimiento para traspasar bienes muebles e inmuebles a dominio municipal (Arts. 5º, 6º, 7º).

f) La asignación de los recursos financieros para los gastos de operación de los servicios municipalizados no podrá sobrepasar lo que los ministerios correspondientes gastaban en ellos el año anterior a los traspasos (con índices actualizados) (Art. 8º).

g) Además de las facultades ordinarias que la Contraloría General de la República tiene para controlar el destino de los recursos del Fondo Común Municipal, se estipula que los ministerios del Interior y Hacienda pueden pedir auditorías específicas a dicho organismo contralor (Art. 10º).

h) Para administrar los servicios traspasados las municipalidades "podrán constituir una o más personas jurídicas de derecho privado o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro". La presidencia de dichas corporaciones corresponderá al Alcalde respectivo, y podrá delegarla en la persona que estime conveniente (Art. 12º).(44).

i) Se autoriza para que los bienes inmuebles destinados a estos servicios puedan entregarse en calidad de comodato a las personas jurídicas de derecho privado que se encargarán de administrar los servicios referidos (Art. 12º).

j) Los recursos que se destinen (fiscales o municipales) a estas personas jurídicas de derecho privado constituirán ingresos propios de ellas (Art. 13º). Su gestión financiera se regirá de acuerdo a las disposiciones existentes para el sector privado (Art. 14º); pero la Contraloría General de la República podrá fiscalizarlas (Art. 15º).

Estos son los puntos sustantivos en que el DFL 1-3063 legisla sobre el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades. Conviene, eso sí, recalcar que el presente decreto se publicó en dos momentos, junio y septiembre de 1980. Es en este segundo momento cuando se especifica la posibilidad de traspasar los servicios municipalizados a coporaciones privadas sin fines de lucro. Ello revela, al menos, que el proceso de privatización que la "municipalización" supone, ha requerido de mayor debate interno.

Finalmente, también en septiembre de 1980 se dictan otros dos decretos (DL 3476 y DL 3477) que tienen directa relación con el traspaso de escuelas y liceos a las municipalidades.

El primero de ellos(45) fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el estado. Las escuelas y liceos que se municipalicen se regirán por él para determinar el monto que el fisco le asigne a la municipalidad por cada esta-

blecimiento traspasado. El artículo 4 de dicho decreto establece el valor unitario mensual de la subvención por alumno para cada especialidad de la enseñanza. Este valor está fijado en Unidades Tributarias(46). Por ejemplo, a una escuela le corresponde mensualmente 0,46 U.T. por alumno de primero o segundo básico, y 0,56 U.T. por alumno de sexto, séptimo u octavo. Las cantidades varían si se trata de una Escuela Básica, Media Científico-Humanista o Media Técnico-Profesional; o si es Común, Especial Diferenciada o de Adultos; o si es diurna o vespertina y nocturna. Además, el valor unitario por alumno se incrementará si es que al profesorado de la escuela le corresponde asignación de zona. La asignación de zona en Antofagasta, por ejemplo, equivale a un 30%, y en Coyhaique es de 105%. En consecuencia, la asignación por alumno de primero básico en el mes de septiembre de 1980 (U.T. = 1.772,00) era para Santiago de \$ 921,44, para Antofagasta de \$ 1.204,96, y para Coyhaique de \$ 1.896,04(47).

También el decreto estipula que los centros de padres podrán cobrar una cuota voluntaria que no sobrepase el valor de media Unidad Tributaria mensual (Art. 12°).

Por último, el Art. 6 del DL 3477 (D.O. 2 septiembre 1980) establece que el gobierno

“otorgará a las municipalidades que tomen a su cargo en forma definitiva servicios de las áreas de educación, salud y de atención de menores, del sector público... un aporte extraordinario, por una vez... equivalente a un 5% del gasto anual de remuneraciones que significaba el servicio transferido, respecto de los servicios que las municipalidades tomen a su cargo durante el curso del año 1980; de un 4% de dicho gasto, respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1981, y de un 3% del mismo gasto respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1982”.

Con estos decretos del mes de septiembre de 1980, en los que se legisla sobre el traspaso de los servicios a corporaciones privadas y sobre el financiamiento de escuelas y liceos traspasados, puede afirmarse que cristaliza en lo sustantivo el marco legal por medio del cual operará el proceso de “municipalización”.

Sin embargo, aún cabe preguntarse por la fundamentación que el gobierno hace de la propuesta reseñada. Básicamente son cuatro los principales argumentos que se dan:

1) La municipalización implica un mayor grado de descentralización administrativa. Esto lo señala un documento de trabajo dedicado al tema(48), cuando establece que lo realizado en esta materia a la fecha (junio de 1979) es indicativo de un proceso de desconcentración más que descentralización propiamente tal. El propio Ministro del Interior afirma que con el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades “se facilita que la administración de dichos organismos responda más fielmente a las características y diversidades de cada comuna, lo cual resulta mucho más difícil de lograr desde el nivel regional o nacional en que actualmente se administran”(49). Ello también contribuye, continúa el Ministro, “a racionalizar el desmesurado aparato estatal legado por décadas en que predominó una concepción socializante y partidista, para permitir la administración por medio de unidades que mejor se prestan a los objetivos de fiscalización en el terreno, de sana inversión de recursos y de servicio a la comunidad”.

La descentralización administrativa implicará también la necesidad de dividir más racionalmente funciones que antes estaban en manos del Ministerio de Educación. Este Ministerio, en adelante ejercerá sólo funciones normativas (fijación de fines, objetivos, planes y programas, normas de evaluación, etc.) y de supervisión y control, en cambio las municipalidades se harán responsables de la administración y gestión de los servicios públicos que se traspasen.

2) La "municipalización" significa que en la administración de los establecimientos educacionales haya mayor participación y control social. El Ministro del Interior afirma que "se posibilita una mayor participación social en dicha administración, ya que es evidente que el ciudadano medio tendrá un acceso más fluido y expedito a las instancias directivas de esos organismos, si ellos se sitúan en la esfera comunal"(50).

3) La "municipalización" implica la posibilidad de un mejoramiento cualitativo de la educación, puesto que las municipalidades, además de recibir el aporte equivalente al gasto del Ministerio de Educación en las escuelas traspasadas, dispondrán de mayores recursos por la vía del Fondo Común Municipal. Dichos recursos podrán destinarse a mejorar el equipamiento de las escuelas lo que en definitiva redundará en un mejoramiento del servicio educacional. Además, la educación municipal podría competir en mejor forma con la educación particular y ello también tendería a mejorar la calidad de la enseñanza.

4) Por último y ligado con el punto anterior, la "municipalización" implica la posibilidad de mejorar las rentas del sector docente por la mayor posibilidad de recursos con que contarían las municipalidades. Al respecto cabe anotar aquí el argumento que da el documento anteriormente comentado.

"No obstante la aplicación del Decreto Ley de Carrera Docente, cuyo costo anual alcanzará una suma en torno a los US\$ 100 millones (lo que significa un gran esfuerzo fiscal) las remuneraciones del profesorado continúan siendo insuficientes. Por otra parte, en un contexto de recursos escasos como es el del sector público, aún superadas las restricciones financieras del presente, parece imposible resolver el problema, dada la magnitud de los recursos que implicaría un mejoramiento sustantivo de rentas del profesorado cuyo número está por sobre los 93.000 en todo el país. Cabe recordar que cada 1<sup>o</sup>/o de aumento representaría más de US\$ 3 millones al año. Aparece entonces poco menos que imposible una solución al problema por la vía de un sistema único y centralizado de remuneraciones. Por lo demás, los graves problemas que ha significado la aplicación del Decreto de Carrera Docente confirma la inconveniencia (dada la insuficiencia detectada) del manejo centralizado de las remuneraciones del Ministerio de Educación"(51).

Es por ello que ese autor recomienda que gran parte del personal quede afecto al régimen del sector privado. En definitiva, la propuesta de municipalizar los servicios educacionales, y con ello el cambio de régimen de su personal, vendría a solucionar un problema que no había resuelto la anterior vía de descentralización emprendida.

## ALGUNOS ALCANCES SOBRE EL PROCESO Y SIGNIFICADO DE LA MUNICIPALIZACION EDUCACIONAL

La propuesta original del proyecto de "municipalización" sugería una aplicación gradual del mismo, incluyendo una fase de experimentación para que la experiencia pudiera posteriormente ser generalizada con éxito(52).

Esto permitiría detectar fallas, y hacer ajustes y modificaciones que la práctica mostrara como necesarias para prever y obviar dificultades. Así también lo declara el propio Ministro de Educación cuando afirma que el proceso comenzaría a aplicarse en 1982 "en forma piloto y en ciertas comunas representativas seleccionadas"(53). Sin embargo, a corto tiempo de haberse publicado los decretos que legislan sobre la materia (septiembre 1980) se advierte la clara intención de hacer un traspaso masivo y rápido de los establecimientos fiscales a las municipalidades. En el segundo semestre de 1980, en 19 comunas de la 5a., 6a., 7a., y 8a. Regiones se traspasan 362 escuelas, con un total de 3.097 profesores y administrativos y 67.208 alumnos. Hasta marzo de 1981, los traspasos efectuados en nueve regiones (32 comunas) alcanzan los 598 establecimientos.

Solo en el Area Metropolitana, durante el primer semestre de 1981, se traspasaron 222 planteles (29 liceos y 193 escuelas), con 7.179 funcionarios y 160.706 alumnos(54).

Al 1º de abril de 1982, el 84º/o de la educación fiscal del país se había traspasado a las municipalidades, lo que en números significa 5.724 establecimientos, 72.531 funcionarios docentes y administrativos y aproximadamente dos millones de alumnos en más de 250 comunas del territorio nacional. A esa fecha faltan aproximadamente 200 establecimientos por traspasar en las siguientes regiones. 5a. (en San Felipe, Los Andes y Quillota), 10a. (toda la provincia de Chiloé); 11a. (en O'Higgins y Lago Verde); y Región Metropolitana (en las comunas de Santiago, La Granja, San Miguel, Maipú y La Cisterna)(55).

En marzo de 1982 se anuncia que el proceso de traspaso de escuelas y liceos a las municipalidades se congela por el resto del año. El principal argumento que se aduce para ello es la restricción presupuestaria dispuesta por el Ministerio de Hacienda para 1982. Se esperaba que dicho proceso se reanudara a partir del 1º de enero de 1983, y que antes de septiembre del próximo año estaría finiquitado el traspaso de los 200 establecimientos que restaban. Junto con congelar los traspasos, se suprimió también el estímulo que el artículo 6º del DL 3477 (septiembre de 1980) estipulaba para las municipalidades que tomaran bajo su cargo servicios educacionales o de salud durante 1982 (3º/o del gasto anual en remuneraciones que el Ministerio respectivo gastaba en dichos servicios). Sin embargo, durante 1983 el proceso de municipalización continuaba en suspenso, sin que las autoridades hayan manifestado cuál será su suerte futura.

Estas restricciones presupuestarias fueron impuestas para mantener el equilibrio fiscal en años en que los ingresos del Fisco se han visto seriamente deteriorados. Recuérdese que además del estímulo adicional que el gobierno había prometido en el DL 3477, se le debía cancelar a los profesores que se cambiaran de régimen una importante cantidad de dinero por concepto de la indemnización correspondiente a los años de servicio en la administración pública.

Al respecto conviene llamar la atención en dos puntos. Primero, el argumento dado para suspender los trasposos en los años 82-83 contradice otras declaraciones oficiales que aseguran que el gasto público destinado a programas sociales —y educación es el caso— no ha disminuido.

En segundo lugar, llama la atención el procedimiento empleado para llevar a cabo una reforma de tanta envergadura e importancia para la vida nacional. No sólo por el hecho de ser inconsulta —lo que de por sí es grave— sino porque desde un punto de vista meramente técnico se hacía necesario una experimentación previa. Muchas de las dificultades que se han encontrado en el camino de este proceso masivo —algunas se comentarán en las páginas que siguen— se hubieran podido obviar con éxito de haberse desarrollado en un contexto más experimental y por tanto controlable.

La participación de la comunidad en la gestión administrativa de escuelas y liceos se mencionó como uno de los principales argumentos en pro de la “municipalización” educacional. Se aspiraba a que el ciudadano medio tuviera un acceso más fluido y expedito a las instancias administrativas de los establecimientos educacionales. Ello permitiría, además, mejorar la eficiencia de estos servicios. Así lo expresa un editorial de *El Mercurio*:

“La incorporación de la ciudadanía a las tareas de desarrollo social puede lograrse con éxito si estas funciones se realizan en las comunas. Así como resulta difícil que sus críticas o sugerencias puedan ser atendidas por las complejas instituciones para operar en el nivel nacional, el tamaño y la cercanía de la administración municipal resultan más adecuados para generar respuestas a sus inquietudes. Quienes asumen la responsabilidad de administrar los servicios observarán con mayor cuidado el interés de los vecinos y procurarán, a diferencia de las burocracias centrales, actuar con agilidad y dinamismo frente a los problemas que puedan presentarse”(56).

En diversas ocasiones el juicio de las autoridades ha sido positivo con respecto a este punto. El Ministro de Educación de la época así lo dio a conocer en una entrevista concedida a un matutino:

“—¿Qué beneficios se han detectado en la educación con el traspaso de escuelas a los municipios?

—Varios. Ha sido una experiencia positiva. En general, se ha apreciado una mejor administración educacional, los recursos son mejor administrados y existe una acción más directa de los interesados sobre el producto que deben recibir. Es decir, los apoderados por intermedio de los centros de padres, se pueden dirigir a las corporaciones educacionales de los municipios y controlar más efectivamente: pueden hacerse oír con respecto a la enseñanza de sus hijos, porque pueden llegar más fácil a la autoridad ejecutiva”(57).

Este juicio se ha visto recientemente reforzado en un informe elaborado por la Embajada de Estados Unidos sobre el gasto social en el país. El estudio afirma respecto al “novedoso programa de traspaso de las escuelas públicas a manos de municipalidades... que la opinión generalizada acerca de sus resultados es positiva. Destaca entre sus principales beneficios el que los padres tienen una mayor participación en la administración de las escuelas”(58).

Sin embargo, con respecto a la participación de la comunidad en la gestión educa-

cional cabe reflexionar sobre algunos aspectos que parecieran denotar deficiencias más que logros.

En varias oportunidades el gobierno ha hecho llamados a la participación ciudadana para que se integren en los planes de desarrollo comunal. Con ocasión de dictarse el DFL 1-3063 que reglamenta el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades, el Ministro del Interior de la época declara:

“El Supremo Gobierno reitera que cifra por tanto en ellos (los Alcaldes) la mayor responsabilidad de iniciativa al respecto, incluido su deber de despertar y estimular la integración ciudadana a su labor, para lo cual resulta indispensable la debida y constante información a ésta de las perspectivas del plan. Sin embargo, por mucho que ella se fomente, la participación social juega finalmente en la decisión que cada chileno adopte en orden a ser actor de su propio destino personal y familiar, aprovechando lo más integralmente posible las instancias participativas que se le brindan. Con el Plan de Desarrollo Comunal, el Gobierno pone uno de los pilares básicos de la nueva institucionalidad comunal. Con su aporte participativo, corresponde a la comunidad nacional colocar el otro elemento insustituible de ella, a lo cual como Ministro del Interior insto a todos y a cada uno de los chilenos, en la convicción de que así como la apatía ciudadana es el mejor caldo de cultivo para el éxito del activismo desquiciador o totalitario, la efectiva participación social constituye en cambio uno de los más sólidos baluartes contra él, a la vez que una palanca básica de una sociedad libre y creadora como la que Chile requiere y anhela”(59).

Este no es el único llamado que el Ministerio del Interior ha hecho para incentivar la participación de la comunidad en la esfera del gobierno local, pero se ha elegido por ser ilustrativo de la concepción de participación que hay en él. Llama la atención el rol que se le asigna al Alcalde: “despertar y estimular la integración ciudadana a su labor”. No se debe olvidar que el Alcalde representa al Ejecutivo más que a la comunidad en el gobierno municipal. A la comunidad le corresponde integrarse a la acción que él —en representación del Gobierno Central— emprenda.

Como se dijo antes, participar significa apoyar e integrarse a la acción que el Alcalde emprenda en beneficio de la comunidad. Para ello es necesario la “debida y constante información a la comunidad de las perspectivas del plan de desarrollo comunal”. La información parece ser, entonces, el mecanismo privilegiado para la participación ciudadana. Información sobre los planes del Alcalde, información de arriba hacia abajo. Pero también información de la comunidad hacia arriba.

Al respecto es sugerente la circular N° 63 de los Ministros del Interior, Hacienda y Educación (25 julio de 1980) dirigida a los Alcaldes del país y que establece procedimientos de información sobre los problemas que surjan en los traspasos de los servicios públicos a las municipalidades. En ella se dispone:

“que el procedimiento a seguir **para asegurar una efectiva participación de la comunidad** sobre los asuntos planteados, será el siguiente:

- a. Todas las consultas deberán formularse por escrito y deberán ser remitidas al Alcalde de la respectiva comuna.
- b. Centralizadas las consultas a nivel del municipio, éstas se remitirán textualmente una vez a la semana al Ministerio del Interior.
- c. Este Ministerio clasificará según su contenido dichas consultas y remitirá

aquellas que no sean de su competencia, a los Ministerios pertinentes, con el propósito de que se elaboren las respuestas que correspondan.

d. Semanalmente, se dará a conocer a la opinión pública, a través de los diferentes medios de comunicación, las respuestas a las preguntas en forma sistematizada, de acuerdo a los diferentes aspectos que estas últimas hayan abordado”(60).

Una efectiva participación significa, de acuerdo a este texto, que la comunidad pueda hacer llegar sus dudas y problemas al Alcalde para que éste las remita al Ministerio del Interior y a ese nivel se resuelvan.

En ningún caso el texto indica que la “efectiva participación de la comunidad” signifique poder resolver sobre la bondad o no de los planes del Alcalde, o sobre la conducción del proceso, o sobre lo que la comunidad visualice como sus necesidades.

La participación se piensa, por tanto, en términos informativos más que resolutivos o de control, lo que refleja una idea bastante restringida del concepto.

Además, el Ministro del Interior, en el texto antes citado, expresa que “la participación social se juega finalmente en la decisión que cada chileno adopte en orden a ser actor de su propio destino personal y familiar”. Es cierto que en definitiva ella se juega en una decisión personal, consciente y libre. Pero no es cierto que ella se reduzca a sólo eso, a una participación individual, o a una representación familiar. El problema de la participación social en la esfera del gobierno local es el problema de la participación en cuanto a las organizaciones de la comunidad y en representación de ellas. Es un problema de la autonomía de poder interno en cada organización social y de la estructura de representación que ellas se den, tanto en su interior como en el gobierno local, en correspondencia a la cuota asignada de representación que esa organización tenga.

Sin que se reconozca la autonomía de cada organización de acuerdo a sus fines específicos y a la relación que ella decida tener con otras organizaciones sociales, no es posible convenir que se estén dando las estructuras y mecanismos adecuados de participación social.

Que la participación de la comunidad constituye un problema, no sólo en el ámbito educacional sino en toda la amplia esfera de las decisiones comunales, lo demuestra la propia preocupación de los Alcaldes, que en su IV Congreso Nacional plantearon la iniciativa de un plan de capacitación sobre la participación social “dentro del marco conceptual y filosófico de la política social de gobierno”(61). En ese mismo encuentro se señaló que la participación de la comunidad debe quedar claramente delineada en una nueva ley orgánica de municipalidades.

Semejantes afirmaciones se aprecian entre personas favorables a la nueva institucionalidad comunal:

“Quizás en el futuro resulte más estimulante para la participación ciudadana en la vida local otorgarle ciertos poderes de pronunciamiento o decisión, por pequeños que fueren, para que de este modo se sienta comprometida en alguna forma en la conducción de los intereses locales”(62).

Este juicio está referido a la participación que en general la comunidad tiene en los Consejos de Desarrollo Comunal. Como se vio anteriormente, la participación de la comunidad en los CODECO queda restringida no sólo por la manera en que son designados sus representantes (que a su vez son designados en organizaciones sociales

intervenidas por el gobierno central), sino también por el nulo poder de decisión que estos Consejos tienen(63).

La confusión existente acerca de la participación de la comunidad en la esfera del gobierno comunal puede encontrarse en la ya antigua distinción que la Declaración de Principios del Gobierno hace respecto al poder político y social.

“El poder político constituye propiamente la función de gobernar el país y abarca todas aquellas decisiones en asuntos de interés general para la nación. Por su parte el poder social se refiere a la facultad de los cuerpos intermedios para desarrollarse en forma autónoma hacia la obtención de sus fines específicos”(64).

El poder político le está reservado a las autoridades del gobierno central y a los representantes que éste designe en la esfera regional, provincial o local.

El poder social, en cambio, le corresponde a los cuerpos intermedios. Sin embargo, en la práctica, muchos de sus fines específicos le son definidos por el poder político. En el ámbito municipal ello es evidente por la intervención que el gobierno ha ejercido sobre las organizaciones comunales reconocidas por la autoridad edilicia. En los últimos años han surgido otras organizaciones de base comunal que no son reconocidas oficialmente como tales y por tanto no son interlocutores válidos del Alcalde, ni tienen posibilidad de estar representadas en el gobierno local. Resulta, entonces, que la distinción entre el poder político y poder social no pasa de ser nominal puesto que en la práctica hay una real intervención del poder político en los fines, ámbitos y directivas de las organizaciones intermedias; y, también, porque muchas otras organizaciones no son reconocidas como legítimas representantes de la comunidad organizada.

Por último, dicha distinción resulta inoperante, toda vez que es difícil establecer con claridad los límites entre una decisión que atañe a los fines específicos de la organización social y aquella que puede ser considerada de incumbencia política, máxime cuando es la autoridad política la que define dichos límites. De esta manera es fácil comprender la voluntad de reducir la actividad política a la social en dichas organizaciones intermedias que hoy se observa. Esto se expresa de la siguiente manera.

“Nuestras objeciones surgen de la falta de participación de los actores de la educación, de las grandes mayorías afectadas por la misma, y de la mayor desigualdad de oportunidades que estos arreglos de carácter aparentemente técnicos acarrearán. Es decir, surgen de una concepción general de los fines de la sociedad y de los medios para alcanzarlos, que es básicamente distinta de aquella que subyace a los decretos. Se busca la igualdad y la participación sobre bases que, a nuestro parecer, sólo logran movernos hacia una sociedad menos participativa y menos igualitaria. Me refiero a la reducción de la actividad “política” a la social en las organizaciones intermedias y dejar básicamente en manos del mercado la asignación de los recursos de la sociedad”(65).

Frente a este mismo problema cabe aún preguntarse por los canales de participación que hagan posible que la comunidad organizada se involucre en la gestión administrativa de los establecimientos educacionales de la comuna. El DFL 1-3063 contempla dos estructuras que pueden hacerse cargo de la administración educacional del municipio. Por un lado señala que las municipalidades pueden constituir Departamentos de Administración Educacional dependientes de ellas o, por otro lado, constituir personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro, las llamadas Corporaciones Privadas encargadas de la administración y operación del Sistema

Educativo Municipal (DFL 1-3063, Art. 12).

En el Area Metropolitana, las comunas de Las Condes y La Reina (entre otras) han optado por crear Departamentos de Educación al interior de las municipalidades; en cambio, las comunas de Pudahuel, Conchalí y Providencia (entre otras) optaron por las Corporaciones Privadas independientes de las municipalidades.

Un estudio publicado por el Centro de Perfeccionamiento del Magisterio indica, sin embargo, que la mayoría de los casos los Alcaldes han optado por crear Departamentos *ad hoc* en sus municipios. Sólo el 1,70/o de los casos (dos de 111 Alcaldes que respondieron la encuesta) optó por traspasar los establecimientos a Corporaciones Privadas(66).

Sea cual fuere la figura jurídica que asuma la responsabilidad de la administración educacional municipal, lo importante es que el gobierno visualiza a través de ellas la participación de la comunidad local en la gestión administrativa de la educación. Así lo expresa el ministro del Interior en el IV Congreso Nacional de Alcaldes.

“En las Corporaciones debe estar representado el mundo que converge en torno a un establecimiento educacional, el vecindario del barrio donde está ubicado, los maestros, padres, apoderados, alumnos y entidades privadas interesadas en la enseñanza”(67).

Es muy difícil conocer —a la fecha— la composición de estos Departamentos de Educación y Corporaciones, particularmente en relación a la representación que las comunidades escolares tienen en ellos. Lo claro es que sus miembros no han sido elegidos por estas comunidades, sino designados por el Alcalde, más a título personal que en cuanto representantes de ellas. Esto lo reconoce el propio diario El Mercurio al afirmar que “lamentablemente sólo unos pocos ediles han organizado grupos de representantes de las actividades de la comuna para participar en estas labores”. Más aún —continúa El Mercurio— “si la administración se mantiene centralizada en el interior de la comuna no se habrá avanzado suficientemente en materia de participación y podría frustrarse una iniciativa de un valor social incuestionable”(68). Por otro lado, el estudio del Centro de Perfeccionamiento mencionado con anterioridad muestra que los Departamentos de Educación Municipal tienen, en conjunto, 496 profesionales incorporados a ellos. De éstos, el 420/o tiene títulos relacionados con educación(69), así como el 540/o de los directores de los Departamentos (DEM)(70). Estos datos pueden interpretarse como una deficiente representación técnica de los establecimientos en dichos Departamentos.

En resumen, la participación de la comunidad en la gestión y administración educacional a nivel local, que el gobierno desea, valora como importante y aduce como motivo de la “municipalización” se reduce en la práctica a una gestión de apoyo al Alcalde, verdadero representante del poder central en el municipio. Para ello, el mecanismo de participación propuesto es un canal informativo que opera en dos direcciones (es realista suponer que ha operado más bien en una dirección). En ningún caso se trata de un mecanismo que permita la deliberación y el control por parte de la comunidad respecto a la marcha del proceso de “municipalización”. No puede ser de otro modo, ya que la verdadera participación de la comunidad supone un contexto de democratización general en la sociedad, democratización de las estructuras de decisión en las organizaciones intermedias y el manejo autónomo de una cuota de poder que no puede ser sino social y político al mismo tiempo.

No puede entenderse cabalmente el proceso de la "municipalización" sin situarlo en el contexto de la voluntad de privatizar la enseñanza. Se puede, incluso, pensar que la "municipalización" tiene como uno de sus objetivos fundamentales reforzar e impulsar la privatización masiva del sistema escolar(71).

Las Directivas Presidenciales sobre Educación (marzo de 1979) consagran el principio de privatizar la educación cuando sostienen que "la posibilidad de que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable", y cuando afirman además que "se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta a la tarea educacional"(72). Con ese fin, las Directivas anuncian la ampliación de la política de subvenciones a la educación particular y una política de créditos para los particulares que instalen colegios y escuelas. Además, en ellas se reafirma la voluntad del gobierno de continuar con el traspaso de las escuelas técnico-profesionales a empresas privadas, tarea emprendida tiempo atrás(73).

La propuesta original de "municipalización" contenida en el documento de trabajo antes citado, no considera a la educación técnico-profesional por encontrarse ella ya en el cauce de la privatización(74). A su vez, los elementos de privatización que se encuentran en los decretos respectivos son básicamente seis:

- a) Se puede entregar la administración escolar a Corporaciones privadas sin fines de lucro (DFL 1-3063, Art. 12).
- b) Se autoriza para traspasar a particulares los bienes inmuebles en calidad de comodato por 99 años (id. Art. 12).
- c) La gestión financiera de estas Corporaciones se regirá de acuerdo a disposiciones existentes para el sector privado (id. Art. 14).
- d) El régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados se regirá por las normas aplicables al sector privado (id. Art. 4).
- e) La supervigilancia técnica del Ministerio se regirá por las normas que se aplican a los establecimientos particulares (id. Art. 3).
- f) El dinero que el estado asigne a cada municipalidad por los establecimientos traspasados se determinará de acuerdo a las normas existentes para los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el estado (DL 3476).

La intención de privatizar la educación —que ha cristalizado en estos cuerpos legales— se ha visto además reafirmada en innumerables declaraciones de importantes personeros de gobierno. El vicepresidente de CONARA expresa que la "municipalización" de los servicios públicos "debe incluir la transferencia de estas prestaciones a organismos particulares mediante convenios entre municipalidades y el sector privado"(75).

El mismo Ministro del Interior pide a los Alcaldes que ellos no se transformen en empresarios ya que muchas de las labores de ejecución de proyectos "pueden perfectamente estar a cargo del sector privado". Y agrega a continuación: "No puede el Municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el gobierno está empeñado en realizar"(76).

La voluntad de privatizar la educación se fundamenta, entonces, en el principio de subsidiariedad tal como el gobierno lo entiende.

"Una concepción acabada del principio de subsidiariedad lleva a concluir que el traspaso a la esfera municipal no tiene por qué ser la meta final de este proceso. Desde luego, se autoriza ya a los Alcaldes para convenir con entes privados sin

finés de lucro, la administración de las escuelas o liceos de su dependencia. Y si más adelante ello se comprueba viable, parece lógico que se vaya a un nuevo traspaso, esta vez al sector privado, de aquellos establecimientos que puedan ser atendidos en mejor forma por éste”(77).

Más recientemente el Ministro de Educación, en un Congreso Nacional de dirigentes estudiantiles secundarios fundamenta en el principio de subsidiariedad los traspasos de establecimientos a las municipalidades. A su juicio, uno de los logros más importantes del gobierno en el sector educación ha sido “la privatización gradual de la administración de la educación”(78).

Lo que para importantes autoridades de gobierno es considerado un logro, para otros sectores de la sociedad es motivo de preocupación. El Comité Permanente del Episcopado en su Carta Pastoral “La Reforma Educacional” (mayo de 1981) expresa:

“Inquieta asimismo la posibilidad prevista por la autoridad pública de que las municipalidades traspasen, a su vez, las escuelas recibidas del Estado a manos de terceros. ¿Quiénes serán éstos? Al no haber respuestas claras para tal interrogante, es legítimo temer que la enseñanza pueda quedar radicada en individuos o grupos inadecuados, movidos por ideologías o intereses económicos, u otros igualmente ajenos a la educación y al bien de los educandos”(79).

Además de la inquietud por el problema de quién podría manejar las escuelas privatizadas, hay quienes —desde la perspectiva de la doctrina social de la Iglesia— objetan la privatización por sus posibles efectos entre las personas socialmente más desventajadas. Es el caso de los sacerdotes Cariola y Bigo que en ocasiones diferentes han criticado la unilateral interpretación que el gobierno hace del principio de subsidiariedad. Cariola afirma:

“No puede entenderse “subsidiariedad” del estado como algo negativo, una mera suplencia de lo que no pueden hacer los individuos o grupos; muy por el contrario, se trata de algo enormemente positivo y que justifica precisamente su existencia, **es asegurar el respetar** efectivamente los derechos de las personas y grupos; **estructuras de economía** y, en nuestro caso, la educación, para que los más débiles tengan oportunidades no sólo iguales, sino muy superiores y prolongadas desde el seno de la familia hasta el final de la escolaridad para compensar la creciente desigualdad socio-económica; es promover la participación en el poder de los pobres en proporción a su número en la sociedad y en los organismos intermedios, a fin de dar vuelta definitivamente la tendencia a crecer de la amplia brecha que separa a ricos y pobres, reconocida como el problema central de América Latina por los Obispos reunidos recientemente en Puebla”(80).

Bigo, a su vez, expresa:

“En resumen, la doctrina de subsidiariedad expresa esencialmente la necesidad de una estructura orgánica de la sociedad, en la cual se articulen las funciones respectivas de las organizaciones intermedias, del Estado y de las personas, instaurando así un orden que no puede resultar del libre juego de las fuerzas ciegas de oferta y demanda en el mercado, ni tampoco de una planificación rígida y totalitaria... Cuando desaparece la función necesaria del Estado en la economía y la libertad de los cuerpos intermedios, ciertos individuos gozan de una libertad anárquica que quita a muchos otros la posibilidad de vivir en forma digna, por una parte, y que, por otra, lleva a una estructura política autoritaria,

ya que en este caso sólo por la fuerza se puede imponer un sistema que crea entre los individuos contrastes sociales tan flagrantes. De este modo, el principio de subsidiariedad, falsamente aplicado en el sentido del liberalismo económico, lleva a su contrario en el campo político, reduciendo al máximo las libertades públicas”(81):

No parece entonces adecuado recurrir al principio de subsidiariedad para justificar la privatización masiva del sistema educativo, a no ser que se considere con igual fuerza la importancia del rol del estado en promover e incentivar el acceso de los sectores populares a la educación.

Desde el punto de vista práctico, no parece que el mercado pueda convertirse en el mejor regulador de la oferta y demanda educativa, tal como el gobierno lo espera. Carmen Luz Latorre estima que en el sector educación no se dan los requisitos para que funcione un mercado perfectamente competitivo(82). Iván Navarro lo expresa de la siguiente manera:

“...La misma lógica de la subsidiariedad presupone determinadas condiciones para funcionar dentro de los marcos de la justicia y la equidad. Entre estas condiciones se pueden citar, y sólo a modo ejemplar, el nivel de posibilidades educativas reales que se ofrecen a los miembros de la sociedad cuando el estado, como en nuestro caso, se repliega hacia funciones de coordinación y supervigilancia. De otra parte, también es preciso analizar la distribución real de las posibilidades educacionales que se ofrecen a la población o, dicho en otros términos, la igualdad de posibilidades de acceso frente a dichas ofertas educacionales. En nuestro país es fácil comprobar que tales condiciones mínimas no están dadas y que, en virtud de ello, el principio de subsidiariedad aplicado en la forma en que hasta ahora se ha hecho, atenta contra la igualdad de oportunidades, otro principio fundamental de la política educacional del gobierno”(83).

En este mismo sentido, Schiefelbein señala su preocupación por lo que pueda ocurrir con la atención de alumnos con problemas de aprendizaje y con la escuela rural. Con respecto a los primeros, era la educación fiscal de alguna manera la que tenía la obligación de atenderlos. ¿Qué pasará cuando toda la educación sea privada o municipal? ¿Quién estará obligado a educarlos?(84). Con respecto al segundo punto, Schiefelbein señala.

“¿Cómo se tomará en cuenta en el futuro las comunas con más escuelas rurales, que tienen un costo más caro que los promedios del país o cuya operación no deja beneficios con los esquemas vigentes? ¿Es probable que las municipalidades no deseen recibirlos? O, si lo hacen, ¿tenderán a reducir su actividad?”(85).

Tampoco es posible desconocer los efectos que la política de “municipalización” y privatización acarrearán en el profesorado nacional. Algunos de ellos se comentarán más adelante. Baste ahora señalar que esta política aumentará la actual discriminación salarial de los docentes, lo que a su vez incrementará la diferente calidad de la oferta educativa. Por último, como se dijo en el capítulo anterior, la voluntad de privatizar el sistema educativo a través de la “municipalización” implica el resquebrajamiento de un sistema de educación nacional, que si bien era imperfecto tendía a entregar un servicio común de pareja calidad.

En resumen, el proceso de “municipalización” educacional se inserta coherentemente dentro de una corriente anterior que intenta impulsar la privatización del siste-

ma educativo. El traspaso de las escuelas a la esfera municipal no se considera la meta del proceso, sino sólo un medio para luego efectuar el traspaso más radical de ellas al sector privado. Esta política se fundamenta en el principio de subsidiariedad. Sin embargo, muchos sectores de la sociedad —entre ellos la Iglesia Católica— han expresado su preocupación por lo que esta política significa. Inquieta el no saber a quiénes se pueden traspasar las escuelas. Inquieta que el estado renuncie a su rol de promover el acceso de los sectores populares a la educación. Inquieta, igualmente, el que la educación se transforme en una mercancía regulada por el libre mercado. Este, más bien, tenderá a discriminar aún más la calidad de la oferta educativa, lo que en definitiva repercutirá negativamente entre los sectores sociales más deprimidos.

Es indudable que la política de “municipalización” y privatización de la educación ha afectado de manera muy importante al profesorado nacional. Esto era ya evidente en el primer documento que propone la política de municipalizar las escuelas. Allí se hacía ver que la aplicación del Decreto de Carrera Docente había significado graves problemas para el estado y que era del todo inconveniente manejar centralizadamente las remuneraciones por parte del Ministerio de Educación(86). Cuando se anuncia oficialmente el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades, el propio Ministro del Interior menciona entre los principales beneficios que ello acarreará la posibilidad real de mejoramiento profesional y económico para los profesores(87).

Aquí se mencionarán sólo algunos efectos que ha tenido el proceso de “municipalización” sobre el cuerpo docente, ya que en el capítulo siguiente se tratará este tema con detención.

Lo primero es destacar el trato “poco comedido”(88) que han sufrido los profesores al pasar a depender administrativamente de las municipalidades o de las Corporaciones Privadas que administra la educación comunal.

En segundo lugar, los problemas derivados del nuevo régimen estatutario administrativo del personal docente, que pasa a regirse por las normas del Código del Trabajo (Plan Laboral).

Finalmente, el régimen jurídico que afecta a los docentes municipalizados también plantea problemas. Según el Ministerio de Hacienda(89), los docentes a partir de su traspaso a las municipalidades, se constituyen en trabajadores del sector privado. La Contraloría de la República, a su vez, sostiene que el traspaso “no altera la naturaleza jurídica de funcionarios de estado” de los docentes(90).

En el apartado anterior se mencionó —como uno de los factores que determinaba la inestabilidad del cuerpo docente— a la confusión que provocabla la nueva dependencia de los profesores y escuelas con el Ministerio del Interior y sus representantes. En las páginas siguientes se analizarán algunos problemas que esta dependencia dual genera.

Es muy claro que la ley transfiere a las municipalidades sólo la administración de los servicios, quedando los aspectos técnicos y normativos (entre ellos la supervisión) en manos de los Ministerios respectivos. Este es uno de los aspectos más sustantivos de la propuesta de municipalización y que contrasta con el anterior camino de descentralización que el gobierno impulsó hasta 1979. Anteriormente ambas funciones (administrativa y técnico-pedagógica) recaían en las Secretarías Regionales Ministeriales. Con la transferencia de la administración educacional a los municipios se estancó el desarrollo de dichas Secretarías. Algunas de ellas “habían logrado crear equipos técnicos, estima-

ciones de demandas, establecido estadísticas, creado planes de perfeccionamiento y medios de información”(91). Con ello no se quiere decir que la “municipalización” no sea conveniente desde el punto de vista de una política de descentralización, sino sólo que al dividir la dependencia de las funciones técnico-pedagógicas y administrativas naturalmente se corre el riesgo de afectar el desarrollo de ambas.

En la práctica es difícil distinguir con claridad los límites de ambas funciones. Y por eso mismo, ya es posible advertir crecientes niveles de contradicciones. Por ejemplo, en relación a la utilización de los recursos financieros, es posible destinarlos a promover la eficiencia en el logro de los objetivos tradicionales o destinarlos a buscar soluciones a los problemas relacionados con la calidad de la educación(92). Se cita el caso de un Alcalde que frente a un problema cualitativo había tratado de darle solución creando un Departamento Técnico, entrando con ello en choque con el Ministerio(93). Schiefelbein describe como fuentes posibles de conflicto por superposición de funciones a las políticas de perfeccionamiento, la evaluación del rendimiento escolar, la aplicación de planes y programas a pesar de su actual flexibilidad, los problemas de la deserción o expulsión escolar y el de las plantas físicas(94).

En realidad este listado puede ser aún más extenso y abarcar áreas como la misma contratación de personal. En algunas municipalidades —particularmente rurales— puede la autoridad edilicia considerar que no es rentable tener profesores que atiendan cursos con menos de veinte alumnos y por consiguiente proceder a su despido. En este caso predominaría una lógica económica por sobre una lógica técnico-pedagógica. Ese peligro —que, por lo demás, siempre ha existido— era menor en un esquema en que funcionaba con una misma dependencia jerárquica lo administrativo y lo técnico-pedagógico.

La autonomización de lo administrativo respecto a las funciones técnicas acrecientan, entonces, las posibilidades de operación de otras lógicas, como la económica y la política. Esta última la denuncian los Obispos en su Carta Pastoral —“La Reforma Educacional”— cuando afirman que este proceso puede conducir a un mayor control político de los educandos y maestros por la dependencia directa que los municipios tienen del Ministerio del Interior(95).

Respecto a la labor específica del Ministerio de Educación, la municipalización significó la reestructuración orgánica de las Secretarías Regionales Ministeriales(96). En efecto, el Ministerio dispone la creación de 39 Directores Provinciales en todo el país, con el objeto de supervigilar el nivel técnico-pedagógico y administrativo-financiero de las escuelas fiscales, particulares o municipales(97). Para ello se seleccionan y preparan 1.650 supervisores, de los cuales 1.000 tendrán a su cargo la supervisión técnico-pedagógica y 650 la administrativo-financiera. Estos últimos se encargarán en concreto de supervisar el cumplimiento de las normas atinentes a los mecanismos de subvenciones.

Es imposible evaluar a la fecha si estas atribuciones de las Direcciones Provinciales significarán en la práctica una nueva superposición de funciones con la acción que emprendan los Departamentos de Educación Municipal. Al respecto sólo cabe recordar que la Contraloría General de la República ha exigido a los Alcaldes —en su IV Congreso Nacional— que mejoren sus sistemas de control interno para evitar las “graves irregularidades” detectadas en algunos Municipios(98).

Debido a la escasa claridad de los límites entre la función técnico-pedagógica y la

administrativa, el gobierno ha establecido una Comisión bipartita integrada por los Ministerios del Interior y Educación. Su objetivo será ir evaluando adecuadamente la gestión relativa a los programas de traspaso de organismos educacionales a los municipios en todo el país. Sin embargo, el carácter de esta Comisión la ha definido el Subsecretario de Educación en términos de que ella no debe ir a solucionar los problemas a los Alcaldes, sino más bien a sugerir soluciones que ellos bien pueden aceptar o no(99).

Es evidente que esta dependencia dual —Ministerio del Interior y Educación— ha repercutido en el sector docente acrecentando su estado de incertidumbre. Pero más allá de esto, es posible imaginar que ella ha afectado la calidad del servicio educativo ofrecido a la población. Se ha sostenido que el burocratismo ministerial está siendo heredado por los municipios, ya que a los profesores se les recarga con nuevas actividades administrativas, impidiéndoles con ello dedicarse prioritariamente a sus alumnos(100). La dependencia dual implica doble trabajo para quienes son controlados, pero también para quienes controlan.

Cabe preguntarse, además, si esta doble dependencia dejará más espacio a la creatividad docente y al desarrollo de iniciativas pedagógicas en beneficio de la población local. Schiefelbein comenta “que a veces una relación de dependencia con respecto a un nivel central, pero que está lejano, puede dejar más autonomía a la escuela que una dependencia más flexible pero más cercana geográficamente”(101). Con ello no se quiere decir que por esta razón deba privilegiarse un sistema centralista por sobre uno descentralizado, sino más bien que se deben tomar las precauciones necesarias para evitar que un excesivo control termine por ahogar la creatividad e iniciativa de la comunidad escolar.

Tampoco la privatización de los establecimientos —vía las actuales Corporaciones Privadas— asegura automáticamente esto. Más bien debería pensarse que la comunidad —a través de sus organizaciones representativas—, las organizaciones gremiales de educadores y las comunidades escolares locales, pudiesen tener alguna participación en la planificación, ejecución y fiscalización de las actividades educacionales de la comuna. En otra escala constituye un buen ejemplo de lo que aquí se afirma la reciente petición que la Confederación Mundial de Organizaciones Profesionales de la Enseñanza —CMOPE— ha elevado a las autoridades de gobierno en el sentido que las organizaciones de profesores de Chile puedan participar en la Comisión Biministerial Interior-Educación que evalúa el sistema de traspasos de establecimientos a los municipios y Corporaciones Privadas(102).

Finalmente se desea analizar uno de los tópicos más debatidos sobre los efectos que posiblemente acarreará el proceso de “municipalización” educativa: la desigualdad de la oferta.

Hay información que permite prever que el proceso —tal cual hoy día se está dando— es uno de los elementos que contribuye a acrecentar la desigual calidad de la oferta educativa en el mediano plazo. Evidentemente hay otras decisiones de política educativa que convergen en esa misma dirección como son; por ejemplo, los nuevos planes y programas de estudio para la enseñanza básica y media(103). En este capítulo, empero, se comentará el efecto que la “municipalización tiene en tal sentido sólo desde el punto de vista de la asignación de recursos para el sector educación.

Es por todos sabido que los ingresos de cada Municipalidad son diferentes, pero

no se sabe mucho cuán diferentes son. Recientemente algunos estudios han comenzado a poner en evidencia la desproporción existente entre los recursos y los desempeños de diversas municipalidades en la Región Metropolitana. Por ejemplo, la Municipalidad de Santiago en 1981 un funcionario por cada 187 habitantes, en cambio la de Pudahuel tiene un funcionario por cada 2.084 habitantes. El consumo de servicios anuales por persona (considerando agua, luz, gas y teléfono) es en Santiago de \$ 10.843, en cambio en La Granja es de \$ 707 por persona. En Providencia hay un automóvil por cada 2,5 personas, en cambio en Pudahuel hay un automóvil por cada 55 personas. El gasto municipal por habitante en Providencia asciende a \$ 4.439, en cambio en Pudahuel es de \$ 316(104).

Se argumentará, no obstante, que el objetivo del Fondo Común Municipal es precisamente redistribuir los ingresos municipales de tal manera que las comunas pobres aumenten sus ingresos a costa de reducirse a las comunas ricas. Hay estudios, sin embargo, que revelan que durante 1981 —año en que ya se encuentra funcionando el Fondo Común Municipal— ha habido un crecimiento disparate entre las municipalidades. Los mejoramientos concretos se aprecian sólo en reducido número de comunas. Santiago, Providencia y Las Condes, por ejemplo, efectuaron el 540/o del gasto municipal de todas las comunas del Area Metropolitana. En inversión municipal esa diferencia aumenta al 67,590/o para las tres comunas señaladas(105). En 1980 la inversión total real fue de \$ 4.918.000 en Pudahuel y de \$ 579.570.000 en Santiago(106).

Estos datos revelan que la diferencia de recursos existentes en las municipalidades es tan grande que aún la redistribución que se hace a través del Fondo Común Municipal no es suficiente para disminuir la creciente brecha —tanto en gasto como en inversión— entre las municipalidades ricas y pobres. Algunos investigadores predican que la brecha actual tenderá a aumentar en el futuro(107).

A lo anterior debe agregarse que la decisión de asignar recursos al sector educación depende, en gran medida, del criterio del Alcalde. Recuérdese que el CODECO sólo tiene una función asesora en lo que se refiere al destino de los recursos del Fondo Común Municipal.

Es posible pensar, por ejemplo, que dada la alta tasa de cesantía existente en el país, y que afecta a las comunas más pobres, el Alcalde decida usar los recursos del Fondo para implementar proyectos que tiendan preferentemente a paliar los efectos del desempleo. En este sentido la educación, que es una inversión a más largo plazo, puede verse afectada por la necesidad de solucionar problemas más urgentes e inmediatos.

Además, la descentralización administrativa obligará a emprender estudios sobre problemas educacionales de nivel comunal, muchos de los cuales se desarrollaban con anterioridad a nivel regional. Recuérdese lo que se dijo con respecto al estancamiento que la “municipalización” ha provocado en las Secretarías Regionales Ministeriales. Es posible, entonces, que la necesidad de llevar a cabo investigaciones sobre la realidad educacional de la comuna sea comprendida diferentemente en cada municipio. Por tanto, también el criterio con que se asuma o se responda a esta necesidad repercutirá, a la larga, en la diferente calidad del servicio educativo que se ofrezca en las comunas.

Como se explicó, la asignación de recursos que el gobierno otorga a las municipalidades por el traspaso de las escuelas se fija en base a una subvención por alumno,

dependiendo del tramo en que se encuentre en el sistema. Así se tiene que se cancela una suma superior al municipio por un alumno de 8º básico que por un alumno de 1º básico. Además se adiciona a la subvención por alumno un porcentaje equivalente a la asignación de zona tradicional en la Administración Pública. Ahora bien, la utilización de estos dos criterios para fijar el monto de la subvención por alumno son criticables desde el punto de vista de una equitativa distribución de los recursos.

Con respecto a la subvención diferenciada por tramos de escolaridad llama la atención que los alumnos de los cursos superiores tengan una asignación mayor de recursos que aquellos de los cursos inferiores, puesto que los problemas más serios en cuanto a repitencia y deserción se hallan entre estos últimos. Es decir, el criterio que se aplica es inversamente proporcional a los problemas existentes. Por el contrario, es en los tramos iniciales del sistema donde deberían concentrarse mayormente los esfuerzos y, por tanto, la mayor cantidad de recursos.

Con respecto al criterio de la asignación de zona con que se subvenciona a los alumnos de regiones apartadas, cabe decir que éste no es el mejor indicador para calcular su costo. En efecto, la asignación de zona es un criterio burocrático que se utiliza para estimular a los funcionarios públicos que sirven en localidades apartadas del territorio nacional. Si se usa el mismo criterio para subvencionar a los alumnos de dichas zonas, esa cantidad de dinero adicional se debería destinar obviamente, a aumentar el sueldo de los docentes que allí sirven. Y, en ese caso, el costo neto por alumno no ha variado con respecto al de Santiago, lo que es discriminatorio para aquel que vive en zonas apartadas y que tiene menos posibilidades que el de la capital.

Además, la asignación de zona comienza a regir desde que el funcionario público se aleja de ciertas provincias del centro del país. Pero resulta que, incluso en aquellos lugares donde no opera el criterio de la asignación de zona; incluso en la misma Región Metropolitana, hay extensas poblaciones consideradas de extrema pobreza y, por tanto, con necesidades más urgentes que satisfacer que otras localidades cabezas de regiones donde sí opera el criterio de la asignación de zona. Es posible también que la asignación sea para Lota la misma que para Concepción, siendo que sus necesidades no son equivalentes. No existe, por último, una diferente asignación para las comunas urbanas y rurales, siendo que la diferencia del costo por alumno entre ambas es significativa.

En definitiva, el criterio con que el Gobierno Central asigne los recursos a las municipalidades por concepto de los establecimientos traspasados no considera suficientemente las diferencias en cuanto a las necesidades que tiene la población escolar que debe ser atendida. Y, al no considerar esas diferencias, la asignación de recursos no es compensatoria de las carencias de oportunidades que los sectores más pobres de la población han tenido históricamente.

Es, por lo demás, factible considerar que otros aspectos socio-económicos pueden influir en la política de asignación de recursos a las municipalidades por concepto de escuelas traspasadas.

- (1) Véase la introducción.
- (2) Ver Ricardo Donoso N.: *Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de la enseñanza pública*, Santiago, 1937.
- (3) Iván Núñez: *Las Organizaciones del Magisterio Chileno y el Estado de Compromiso. 1936-1973*. Santiago, PIIIE, 1982. Cap. 2.
- (4) En la década del 40, presentaron proyectos de ley orgánica de educación los Ministros Benjamín Claro Velasco y Bernardo Leighton y el senador Eugenio González Rojas.
- (5) Descripciones de estas medidas se encuentran en Iván Núñez: *Reformas Educativas Ocurren en América Latina en los Últimos 50 Años. Informe de Base sobre Chile*. Santiago, Mecanografiado, 1978. Capítulo V a IX.
- (6) Decreto de "Democratización de la Enseñanza" (Nº 224, D.O. 12 de abril de 1973).
- (7) Ernesto Schiefelbein: *Diagnóstico del Sistema Educativo Chileno en 1970*, Santiago. U. de Chile. Instituto de Economía, 1976; pp. 7-14.
- (8) Superintendencia de Educación, Asesoría Jurídica: *Estructura Jurídico-Administrativa del Ministerio de Educación*, Santiago, 1970.
- (9) A. Pinochet U. Discurso con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país. 11 de julio, 1974. En: *Chile hacia un nuevo destino*. CONARA, Santiago, Chile 1976.
- (10) Declaración de Principios del Gobierno de Chile, marzo 1974.
- (11) Op. cit. p. 14.
- (12) La relación entre el proceso de regionalización y la municipalización —tema central de este capítulo— se aborda más adelante.
- (13) El DL 1586 de octubre de 1973 reglamenta las funciones de dichos coordinadores. Además estas coordinaciones se venían implementando desde 1967.
- (14) Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector Educación, Ministerio de Educación, Santiago 1975. Tomo II; p. 189.
- (15) *Ibid* p. 189.
- (16) Programas Ministeriales de Educación 1976, en *Revista de Pedagogía* Nº 196, Santiago, marzo de 1976, p. 269.
- (17) ODEPLAN, "Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social". Políticas a largo plazo. Santiago 1977; p. 36.
- (18) *Ibid.*, p. 37.
- (19) ODEPLAN. Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983.
- (20) Directiva Presidencial para la Educación, Santiago, marzo de 1979.
- (21) P. Arriagada; Matulic; Trucco. "Descentralización de la gestión educacional en Chile". Documento de trabajo. Santiago, junio 1979. Mimeo.
- (22) *Ibid*. p. 55.
- (23) Este Consejo Comunal es presidido por el Alcalde y está formado por representantes de profesores, centros de padres, Juntas de Vecinos y del Ministerio, Cfr. *Ibid*. p. 59.
- (24) *Ibid*. p. 66.
- (25) *Ibid*. p. 69.
- (26) *Ibid*. p. 81.
- (27) *Ibid*. p. 84.
- (28) *Ibid*. p. 16.
- (29) *Ibid*. p. 87.
- (30) *Ibid*. p. 89.
- (31) *Ibid*. p. 90.
- (32) Este decreto es fruto del trabajo de la Comisión de Reforma del Régimen Municipal, creada el 16 de octubre de 1973, y de CONARA.
- (33) Cfr. Borel y Mergudich, "Algunos Aspectos Administrativos del Gobierno Regional y Perspectivas de Desarrollo del Nuevo Municipio Chileno". Depto. de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, U. de Chile, Santiago 1976.
- (34) *Ibid*. p. 199.
- (35) Fernández Richard, José. "Régimen Jurídico de la Administración Municipal". Santiago, E. Jurídica, 1981; p. 45.

- (36) Este Consejo está integrado por el Intendente, Gobernadores, representantes de las ramas de las FF.AA. y Carabineros asentadas en la Región y otros miembros asignados a él. Cfr. Constitución Política de la República de Chile. Ar. 101, inciso 1º.
- (37) DL 1289, Art. 12.
- (38) Pozo, Hernán. "La situación actual del Municipio chileno y el problema de la Municipalización". Santiago, FLACSO, 1981, pp. 18-20.
- (39) Declaración de Principios de la Junta de Gobierno. Santiago, marzo 1974; p. 30.
- (40) Fernández Richard, José. P. cit. p. 50.
- (41) Borel y Mergudich. Op. cit. p. 208.
- (42) E. Montero Marx. Traspaso de servicios públicos a las Municipalidades. Manual de Consulta. Santiago. Ministerio de Hacienda, agosto 1980, p. 25.
- (43) Declaración del Ministerio del Interior con motivo de la dictación del DFL 1-3063 de 1980. En *Manual de Consulta*. Santiago, Ministerio de Hacienda, agosto 1980; p. 15.
- (44) Este y los siguientes artículos fueron posteriormente agregados al presente DFL. Cfr. Diario Oficial del 2 de septiembre 1980.
- (45) DL 3476, D.O. 4 septiembre 1980.
- (46) El valor de la U.T. en septiembre de 1982 es de \$ 2.227.
- (47) Cfr. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Manual de Consulta. Santiago 1980. p. 39.
- (48) P. Arriagada, et. al. Op. cit. p. 55.
- (49) Sergio Fernández, Declaración del Ministro del Interior sobre el traspaso de los servicios públicos a las Municipalidades. *Rev. de Educación* N° 81, agosto-septiembre 1980; p. 74.
- (50) *Ibid.* p. 74.
- (51) P. Arriagada, et. al. Op. cit. p. 35.
- (52) P. Arriagada, et. al. Op. cit. p. 57.
- (53) *El Mercurio*, 17 de junio, 1980.
- (54) En las comunas de Pudahuel, Quinta Normal, Melipilla, María Pinto, San Pedro, Alhué, Curacaví, Puente Alto, Pirque y San José de Maipo.
- (55) *La Tercera de la Hora*. (25 de mayo de 1982). *El Mercurio de Santiago* (20 junio de 1982).
- (56) *El Mercurio*, la semana política, 7 de febrero 1982.
- (57) *El Mercurio*, 12 de julio 1982.
- (58) *El Mercurio*, editorial, 5 de octubre 1982.
- (59) Op. cit. p. 74.
- (60) Circular N° 63 del 25 de julio de 1980. *Manual de Consulta*. Op. cit. p. 43.
- (61) *La Tercera de la Hora*, 8 de mayo. 1982.
- (62) Fernández Richard, José. Op. cit. p. 72.
- (63) Recientemente se ha anunciado el envío a la Junta de Gobierno de una nueva ley orgánica que define nuevos márgenes de responsabilidad para los CODECO. *El Mercurio*, 15 octubre 1982.
- (64) J. Dittborn, Subdirector de ODEPLAN. Seminario "Gobierno y Administración de la Región Metropolitana con énfasis en el Area Metropolitana". Santiago 1974, pp. 28-30.
- (65) P. Cariola. "Municipalización de la Educación Pública". En *Cuadernos de Educación* N° 98, Santiago, agosto 1980; p. 207.
- (66) Carlos Ortiz, et. al. "Traspaso de la Gestión Administrativa de los Establecimientos Educativos al Municipio: efectos apreciados por los Alcaldes". CPEIP, Lo Barnechea, Serie de Estudios N° 35, mayo 1982, p. 2.
- (67) *El Mercurio*, 29 abril 1982.
- (68) *El Mercurio*, editorial, 29 mayo 1982.
- (69) Educación de Parvulos (5), Profesores Básicos (125), Profesor de Estado (55), Prof. de Estado con Postítulo (22), Carlos Ortiz, et. al. Op. cit. p. 10.
- (70) Este último dato, más allá del problema de la representatividad de la comunidad escolar en los Departamentos de Educación Municipal, tiene alguna incidencia en la calidad del manejo de la administración escolar propiamente tal. Por ejemplo, el mismo estudio indica que los DEM cuyo Jefe es profesor, tienen más alto porcentaje de acciones con las unidades técnico-pedagógicas de los establecimientos escolares que los DEM cuyo jefe no es profesor. *Ibid.* p. 18.

- (71) Hernán Quezada interpreta la municipalización como un "mecanismo que prepara el cambio hacia una posterior privatización masiva de la educación. En este sentido las Corporaciones constituyen una variante de la privatización". H. Quezada "Todo el poder en los Alcaldes". *Rev. Análisis*, N° 37, agosto 1981, p. 48.  
En otro artículo Quezada reafirma: "de lo que se trata es de utilizar a las Municipalidades como intermediarios de una masiva privatización de la educación". H. Quezada, "Municipalización camino hacia la privatización". En *Rev. Análisis*, N° 40, noviembre 1981, p. 38.
- (72) Véase el capítulo 2.
- (73) Igual suerte corren las Escuelas Agrícolas traspasadas a la SNA y últimamente, los Liceos Comerciales traspasados a la Cámara de Comercio. Dfr. *El Mercurio*, 10 junio 1982. Otro antecedente de la privatización educacional es la entrega al sector privado de la alimentación escolar y del perfeccionamiento docente.
- (74) P. Arriagada, et. al. Op. cit. p. 65.
- (75) R. Soto Mackenney, *El Mercurio*, 13 octubre 1980.
- (76) Sergio Fernández. Discurso en el 2º Congreso de Alcaldes, *El Mercurio*, 12 de noviembre de 1980.
- (77) *El Mercurio*, 12 de noviembre 1980.
- (78) *El Mercurio*, 23 julio 1982.
- (79) Comité Permanente del Episcopado. Carta Pastoral "La Reforma Educacional", cap. III, N° 10. En *Mensaje*, N° 300, julio 1981. p. 370.
- (80) P. Cariola, S.J. "Privatización, Subsidiariedad y Libertad de Enseñanza". En *Cuadernos de Educación*, Santiago, N° 88, agosto 1979, p. 201.
- (81) P. Bigó, "La Función Subsidiaria del Estado". En *Mensaje*, Santiago, N° 281, agosto 1979. pp. 451-454. Citado por Cariola. Op. cit. p. 202.
- (82) Estos requisitos son.  
- que exista información perfecta  
- que exista un gran número de compradores y vendedores de manera que individualmente no puedan influenciar en el precio  
- que el producto sea homogéneo  
- que el producto sea divisible. Cfr. C.L. Latorre, "Participación del Estado en Educación". Santiago, CPU, N° 151, marzo de 1979.
- (83) Iván Navarro, "Cambios en la estructura del sistema educacional". Santiago, CPU, N° 120, octubre 1978, p. 39.
- (84) E. Schiefelbein, "Antecedentes para el análisis de la política educacional chilena en 1982" Santiago CPU. p. 18.
- (85) E. Schiefelbein, Op. cit. pp. 10-11. Semejante preocupación manifestaron los Alcaldes en su IV Congreso Nacional. La Tercera, 8 de mayo 1982.
- (86) P. Arriagada, et. al. Op. cit. p. 35.
- (87) Sergio Fernández, Discurso con ocasión de la dictación del DFL 1-3063. Op. cit. p. 74.
- (88) *El Mercurio*, 17 de octubre de 1982.
- (89) *Manual de Consulta...* Op. cit. p. 37.
- (90) Contraloría General de la República, N° 32357 (1981).  
Ver también: Nros. (1982); 35747 (1981); 24765 (1982).
- (91) E. Schiefelbein "Antecedentes para el análisis..." Op. cit. p. 9.
- (92) *Ibid.* p. 10.
- (93) *Ibid.* p. 10.
- (94) *Ibid.* p. 11.
- (95) Comité Permanente del Episcopado Chileno "La Reforma Educacional". Op. cit. Ver además, H. Quezada "Obispos y Reforma Educacional" en *Revista Análisis*, Santiago N° 36, julio de 1981.
- (96) Así lo anuncia el Secretario Ministerial de Educación de la Región Metropolitana. *El Mercurio*, 2 de marzo de 1982.
- (97) *El Mercurio*, 2 de marzo 1982; La Tercera de la Hora, 24 de junio 1982 y 2 de julio 1982.
- (98) Ejemplo de las "graves irregularidades" denunciadas por el Fiscal de la Contraloría General de la República son: la compra hecha a precios irreales; no llamar a propuesta pública; gastos no contemplados en la ley; facturas fraudulentas; adquisiciones hechas a precios manifiesta-

mente antieconómicos; gastos de representación en magnitud y frecuencia irracional; etc. Ver exposición del Fiscal de la Contraloría General de la República en el IV Congreso Nacional de Alcaldes. El Mercurio, 7 de mayo 1982.

- (99) La Tercera de la Hora, 28 de septiembre de 1982.
- (100) Carta de profesores de Santiago publicada en la Tercera, 14 de abril 1982.
- (101) E. Schiefelbein. Op. cit. p. 9.
- (102) La Tercera de la Hora, 23 de septiembre, 1982.
- (103) Véase capítulos 8 y 9.
- (104) El Mercurio, editorial, 10 de abril 1982. Datos obtenidos de Varas, Carlos "Antecedentes para una comparación entre los Municipios de la ciudad de Santiago". Santiago, U. de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración. Serie Estudios N° 2, enero 1982.
- (105) Según un estudio realizado por el profesor N. Sapag. La Tercera, 6 de septiembre 1982.
- (106) Varas, Carlos, op. cit. Cuadro N° 16.
- (107) Varas, C.; Moreno, C. "Elementos para una visión global del traspaso del sistema educacional a las Municipalidades". Santiago, U. de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Depto. de Administración. Serie Estudios N° 20, octubre 1982; p. 10.

---

## Capítulo 4.

# EL MAGISTERIO Y LA POLÍTICA EDUCACIONAL.

---

### ANTECEDENTES

El objetivo de este capítulo es identificar y describir los principales cambios producidos en la situación del magisterio chileno, como consecuencia de la política económica, laboral y educacional del régimen instaurado en 1973.

El estudio se circunscribió al profesorado de la enseñanza básica y media, de los sectores público y privado. Se examinarán preferentemente las modificaciones en la situación económico-social y organizacional de los profesionales de la docencia.

Específicamente, se aportarán antecedentes o informaciones para esclarecer la incidencia de los nuevos mecanismos autoritarios sobre los derechos de los educadores y sobre su participación como sector social en la educación, así como visualizar el impacto de las políticas de privatización, subsidiariedad y descentralización en la condición del cuerpo docente nacional.

En una población económicamente activa que en 1971 era de 2.980.700 personas(1), el sector docente llegaba aproximadamente a los 90.000. Constituía uno de los agrupamientos socio-laborales más numerosos del país. Su peso específico dentro de los trabajadores del sector terciario y/o dentro de los funcionarios de la administración pública era aún mayor. Representaba un 14,80/o de los primeros y un 200/o de los segundos.

Cualitativamente, su importancia se fundaba en varios factores: i) se afincaba en la existencia de un sistema nacional de educación, en constante crecimiento, y que prestaba uno de los servicios más demandados por la población; ii) su condición profesional, producto de un antiguo y calificado sistema de formación docente(2), era reconocida como una de las mejores de América Latina(3), iii) su temprana y sólida conformación como gremio organizado, uno de los más numerosos y activos dentro del movimiento sindical chileno; iv) su peso político, no sólo por su significación electoral sino por su actividad social, su influencia en las comunidades locales y su capacidad para generar miembros de las élites políticas (regidores, parlamentarios, dirigentes locales, regionales y nacionales de los partidos, etc.)(4).

El magisterio era también un importante factor del desarrollo educacional chileno, no sólo por el trabajo que cada uno de sus miembros aportaba en las aulas y

escuelas, o por las contribuciones a la pedagogía que hacían sus más calificados exponentes, sino por su participación como cuerpo en la determinación de las políticas educacionales. En efecto, desde comienzos del siglo y en la medida que se organizó como gremio, el profesorado chileno acostumbró a pronunciarse acerca de los problemas educacionales y de las políticas sustentadas al respecto. El gremio magisterial, empero, no se limitó a reaccionar frente a las propuestas o iniciativas de otros, sino también a generar sus propias concepciones y estrategias para el cambio educacional. En el contexto del "Estado de Compromiso" era difícil implantar con éxito una política educacional, sin contar con el apoyo del magisterio organizado(5).

La expansión del sistema educativo, su relativo mejoramiento material, la democratización de las oportunidades educativas y muchas de las reformas e innovaciones educacionales de las últimas décadas, se debían en importante o principal medida a la acción del gremio docente.

Hacia 1973, el grueso del profesorado chileno pertenecía al sector público(6). Incluso, muchos de los educadores que se desempeñaban en el sector privado, eran también docentes del Estado(7).

A cada uno de los niveles o modalidades de la organización educacional, correspondía un tipo de docente. En la educación parvularia, servían "kindergarterinas" formadas en las escuelas normales y/o "educadores de párvulos" egresadas de las universidades. En la educación general básica, laboraban mayoritariamente maestros formados en las escuelas normales o profesores de educación básica formados en las universidades o, excepcionalmente, profesores de estado, es decir, profesores titulados en las universidades para servir en una disciplina o asignatura determinada.

En la educación media científico-humanista, predominaban los profesores de estado. En la técnico-profesional, se desempeñaban profesores de estado en las asignaturas de carácter general, algunos profesores de estado capacitados para las asignaturas del plan profesional y técnicos u otros profesionales sin formación pedagógica.

Junto con los profesores titulados, existía en cada nivel o rama una proporción variable de docentes egresados de los institutos formadores pero sin título, personas con estudios pedagógicos incompletos, con otros estudios universitarios o simplemente egresados de la educación media(8).

El cuerpo docente estatal se diferenciaba, además, según las distintas dependencias administrativas. Direcciones Generales de Educación Primaria y Normal, de Educación Secundaria y de Educación Profesional, Junta Nacional de Jardines Infantiles, etc. También diferían en ciertas particularidades según los regímenes de remuneraciones y jornadas de trabajo, como se especificará más adelante.

Los profesores de escuelas particulares también se podían diferenciar según los niveles del sistema escolar: parvulario, básico y medio, y provenían del mismo tipo de establecimientos de formación docente que alimentaban al sector estatal o de otros regímenes. Una singularidad era la participación de, aproximadamente, un 25% de religiosos en el magisterio de los colegios privados(9). Por otra parte, el profesorado particular podía clasificarse según el tipo de establecimientos: gratuito y subvencionado por el estado, o pagado. Poco más de un 70% de los colegios se ubicaba en la primera condición, de lo que se podría desprender que una proporción correspondiente del profesorado particular servía en ese tipo de establecimientos.

Los profesores que laboraban en las escuelas dependientes del Ministerio de Educación eran, obviamente, funcionarios públicos y, en tal calidad, estaban sujetos a las normas contenidas en el Estatuto Administrativo.

El Estatuto Administrativo fue promulgado como DFL N° 338, de 6 de abril de 1960, para regular las relaciones jurídicas entre el Estado y los funcionarios de la administración civil. Se estatuyen en este texto, aspectos como los requisitos de ingreso al servicio público, los derechos, obligaciones y prohibiciones que afectan a los funcionarios, su responsabilidad administrativa y régimen disciplinario y las distintas formas de expiración de funciones.

Entre los derechos más significativos pueden señalarse los que garantizaban la estabilidad en la función, la asignación familiar, el derecho a viático, a asistencia médica por accidentes en actos de servicio o enfermedades contraídas en el desempeño del cargo, la gratificación por zona, el derecho a feriados, permisos y licencias con o sin sueldo, los derechos a desahucio, jubilación y montepío, el derecho a ser defendido por las actuaciones funcionarias y el derecho al ejercicio libre de la ciudadanía y a emitir opiniones sobre cuestiones políticas.

Un conjunto de obligaciones, deberes y prohibiciones daba origen a la responsabilidad administrativa de los funcionarios y las posibles infracciones eran investigadas a través de procedimientos detallados, que garantizaban el derecho a defensa y a fallos revisables por autoridades imparciales, como la Contraloría General de la República.

Estas normas generales que regían para los docentes en su calidad de empleados públicos, eran complementadas con regulaciones especiales incluidas en el propio Estatuto Administrativo (Título VI del DFL 338).

Además de los requisitos generales, se exigía el título de profesor para ser nombrado en propiedad en empleos docentes, aunque a falta de titulados se admitía el nombramiento, en calidad de interino, de licenciados o egresados de los institutos de formación de maestros, profesores titulados de otras especialidades, otros titulados universitarios o, finalmente, personas con licencia secundaria, según niveles de la enseñanza.

La norma general era la provisión de cargos docentes por concurso de antecedentes, aunque había diversas excepciones en las cuales el nombramiento en propiedad se hacía a propuesta del Director de Educación respectivo; el caso más importante era el de los profesores primarios de aula y los directores de escuelas rurales. Para los concursos, se formaban comisiones de altos funcionarios en cada Dirección con el fin de calificar los antecedentes y proponer una terna para cada cargo. El Ministro de Educación debía decidir entre los propuestos de cada terna.

En la práctica, los profesores no podían ascender dentro del ejercicio de la función docente. Sus posibilidades de ascenso radicaban en optar a cargos directivo-docentes o administrativos, para lo cual el Estatuto establecía escalafones y normas de ascenso específicas según Direcciones de Educación. No obstante, el profesorado y el personal directivo, tenían derecho a una asignación por antigüedad, que significaba un aumento de 40% sobre el sueldo base al cumplir los tres años de servicio y sucesivos aumentos cada tres años, hasta un 140% al enterar los 27 años de servicios. Se estimaba esta asignación como compensatoria por la falta de un escalafón propiamente docente.

Otras disposiciones importantes para el sector eran la fijación de los horarios

máximos de clases: 36 horas pedagógicas semanales para los profesores de enseñanza media y 30 para los primarios; y el sistema de cátedras en la enseñanza media, que dividía los nombramientos en conjuntos de seis horas semanales, de las cuales cuatro se desempeñaban en clases propiamente tales y dos horas en actividades educativas y de planificación curricular. La condición de titulado era compensada a través de un 250/o de asignación.

En cuanto al profesorado de la educación particular, se regía por las normas laborales comunes a los empleados del sector privado y algunas disposiciones propias. Gozaba de menores derechos que los profesores fiscales, especialmente respecto a estabilidad en el empleo. En el rubro remuneraciones, el principio era la estipulación de común acuerdo entre empleador y docente, aunque con remuneraciones mínimas y reajuste por antigüedad fijadas según normas legales; así, por regla general, los profesores que se desempeñaran en jornadas superiores a 24 horas semanales debían recibir, por lo menos, un "sueldo vital", más un 100/o (Ley 7.295); los profesores de colegios gratuitos subvencionados por el estado, debían percibir como mínimo el 750/o del monto de la remuneración base del correspondiente profesor fiscal; y los docentes con título universitario que servían en colegios pagados, un sueldo no inferior al de su correspondiente estatal. En los hechos, las remuneraciones de la mayoría del sector privado resultaban menores que las del sector público(10), y las de éste siempre menores que las de profesionales y/o funcionarios con similares niveles de calificación(11). Las organizaciones gremiales del magisterio luchaban denodadamente por mejorar los niveles reales de remuneración, pero, en la práctica, sus conquistas eran erosionadas por la desvalorización monetaria. Por otra parte, el presupuesto educacional asignaba a remuneraciones, una proporción superior al 800/o del total. El crecimiento del presupuesto educacional no podía invertirse en mejorar remuneraciones, por cuanto se debía satisfacer al rápido incremento de la demanda por educación, satisfacción que los propios gremios del profesorado exigían(12).

Después de un largo y difícil conflicto entre el gobierno y las instituciones gremiales, en 1966 se convino un mejoramiento paulatino de las remuneraciones, a cubierto de la desvalorización monetaria, que se completó en 1970. En los años inmediatamente siguientes, fuera de los reajustes generales de sueldos, el profesorado primario aumentó sus ingresos al recibir un nombramiento por seis horas adicionales para todos sus miembros, en tanto que el profesorado secundario mejoró por otros conceptos(13).

En suma, el desmedro relativo del nivel de ingresos que históricamente tuvo el sector docente, estaba superándose en los seis o siete años anteriores a 1973, aparte de que ese desnivel era compensado por un importante conjunto de garantías y condiciones de trabajo estatuidas para favorecer a los profesores-funcionarios(14). En buena medida, el proceso ascendente de mejoramiento de la condición económica profesional y administrativa del magisterio, fue fruto de su propia capacidad para organizarse, formular demandas y respaldarlas con su movilización sindical y política.

De todos los sectores de las capas medias asalariadas, probablemente el docente contó con la más antigua y sólida tradición de organización gremial(15). Ya a comienzos de este siglo, surgen sociedades mutualistas y grupos de estudios educacionales. En la segunda década, comienza a desarrollarse el gremialismo reivindicativo y en los años 20 una robusta organización del magisterio primario logró positivos avances en la

condición social, profesional y cultural de los maestros, a la vez que impulsó una reforma educativa de carácter integral. En las décadas siguientes, el profesorado se polarizaría políticamente, a la vez que construir una diversidad de organizaciones sindicales por ramas o niveles del sistema escolar público.

Desde 1944, la Federación de Educadores de Chile agrupó, coordinó o "federó" a todas las entidades menores; la FEDECH se convirtió en un importante "grupo de presión" que contribuyó con sus demandas a la aceleración de la expansión educativa, a la ampliación de la igualdad de oportunidades y a la adopción de diversas formas e innovaciones educativas. Por otra parte, la FEDECH y sus agrupaciones afiliadas, cumplieron un rol de organizaciones sindical-reivindicativas, luchando por satisfacer las necesidades y demandas económico-salariales, profesionales y de bienestar social de sus miembros.

A lo largo de varias décadas, el sindicalismo docente fue logrando un conjunto de conquistas o beneficios para el magisterio. Así, los derechos y garantías en torno a la estabilidad en el empleo, la previsión, las condiciones de trabajo, el desarrollo profesional, etc. contribuían a equilibrar los bajos niveles de remuneraciones del sector(16).

No obstante, y como ya se dijo, los ingresos reales del profesorado fueron, por lo general, inferiores a los de sectores de funcionarios o profesionales con similares niveles de estudios. Las campañas sindicales sólo lograban —y dificultosamente— equiparar las remuneraciones con la desvalorización monetaria. Tras este problema había un condicionamiento estructural: el incremento de la demanda educativa obligaba a asignar crecientes fracciones del excedente administrado por el estado a la ampliación de la capacidad del sistema, es decir, a construcciones escolares, formación y contratación de más maestros, equipamientos, etc. antes que a mejorar las remuneraciones. Una asignación mucho mayor no era posible dentro de los límites del desarrollo económico, sin alterar los equilibrios y consensos propios del carácter "compromisario" del estado de entonces.

Por otra parte, grupos de profesores de la enseñanza particular y de la educación media estatal, sea por desafección ideológica al sindicalismo magisterial, sea por defender las prerrogativas de la graduación universitaria de los docentes, propusieron en la década del 60 la creación de un Colegio de Profesores, que agrupase a los titulados y ejerciese las funciones propias de los órdenes profesionales liberales. Aunque discutida en el parlamento, la propuesta no prosperó en ese momento.

La amenaza del desarrollo de una organización gremial paralela, la creciente integración del sistema escolar y la fuerte conflictividad que venían adquiriendo las luchas sindicales, llevaron a la conversión de la FEDECH en Sindicato Unico de los Trabajadores de la Educación (SUTE). Este, fundado en 1970, agrupó a todos los profesores y funcionarios dependientes del Ministerio de Educación y unificó a las organizaciones por ramas(17).

Las directivas gremiales del SUTE tuvieron fuerte influencia en la conducción gubernamental de la educación, en el período 1970-1973 y el Sindicato Unico participó oficialmente en el proceso de diseño y aplicación de la política educacional. Con ello se avanzaba en una tendencia participacionista que podría darse por iniciada cuando, en 1953, la ley reconoció a las organizaciones gremiales del magisterio el derecho a formar parte del Consejo Nacional de Educación. Más tarde se les reconocería partici-

pación en los Consejos de la JNAEB –Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas– y del CPEIP –Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas– (1964 y 1967 respectivamente).

## **EL GOBIERNO MILITAR Y EL SECTOR DOCENTE (1973-1978)**

El Gobierno Militar instaurado en septiembre de 1973 ha seguido diversas políticas en relación con el magisterio. En los primeros años, y particularmente en 1973 y 1974, desarrolló una política de control y depuración del magisterio, inspirada en motivaciones de seguridad nacional y tendiente a erradicar del cuerpo docente y de la educación las manifestaciones políticas y especialmente la acción del marxismo. Para ello, se expulsó personal, se intervino militarmente en las escuelas y se disolvieron las organizaciones gremiales del profesorado.

En forma paralela –probablemente como paliativo a la dureza de la política señalada– se desarrolla una estrategia de reconocimiento y promoción de la condición “profesional” del magisterio, levantándola como alternativa a la condición de “trabajador de la educación” que se reconocía antes de 1973. Junto con una serie de manifestaciones de índole subjetiva, la política de dignificación de la profesión docente se concretó en dos principales realizaciones: la fundación del Colegio de Profesores y la estructuración de la Carrera Docente.

La promoción profesional de los educadores se encuadraba todavía en una concepción que suponía la existencia de un sistema nacional de educación y un papel principal del estado en este campo. Se seguía pensando en los docentes como integrantes de un cuerpo funcionario. Sin embargo, desde la dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación –marzo de 1979– se profundiza en otra política, divergente de la anterior. Se avanza en la desarticulación del magisterio como cuerpo, se reduce su condición profesional a la de un técnico ejecutor y se reimpone la condición social de “trabajador”, que debe vender individualmente su competencia en el mercado ocupacional, sin ninguna distinción jurídica respecto al conjunto de los trabajadores del sector privado.

En este acápite se examinarán las dos primeras estrategias gubernamentales hacia el sector docente, que se despliegan en el período 1973-1978. En el acápite subsiguiente se analizará la estrategia más reciente de modernización liberal y en el último, se describirá el desarrollo de las organizaciones gremiales del profesorado desde 1973 hasta comienzos de 1983.

Los gobernantes entronizados en 1973 percibían al sector educación como parte de un gran campo de batalla, en el que se libra la misma confrontación que en la sociedad global, entre totalitarismo y libertad, entre ideologías foráneas y valores nacionales, etc.

El general Pinochet advertía, en una clase magistral dictada en la Universidad de Chile, que, “a escala mundial, la ideología marxista se traduce en una agresión permanente, puesta al servicio del imperio soviético... Ella utiliza formas de guerra no convencional para apoderarse de los estados desde adentro, empleando simultáneamente dos tácticas. Por una parte la infiltración de los núcleos vitales de las sociedades

libres, principalmente los medios de comunicación social, los centros universitarios e intelectuales, las iglesias, los sindicatos y los organismos internacionales. Paralelamente, el fomento en esas mismas sociedades de todos los medios posibles del desorden..."(18).

En particular, "desde antes del 11 de septiembre de 1973, —declaraba el mismo Jefe de Estado— los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden observábamos con preocupación cómo se politizaba y se dividía a nuestra juventud, llegándose al extremo de invadir las aulas con doctrinas políticas, estudios inadecuados, agitando consignas o fomentando las huelgas y el desorden... Por mezquinas razones políticas hubo quienes no vacilaron en vaciar este cúmulo de anarquía sobre el alumnado de la educación media y universitaria, olvidándose de la responsabilidad que tiene toda generación presente en la preparación de la juventud para los futuros destinos de la Patria... Por ello, cuando se tomó la dirección de la nación, tanto el Presidente de la República como los miembros de la Junta de Gobierno, estaban convencidos de que era necesario un ajuste en la educación..."(19).

De esta visión se desprendía la necesidad de intervenir militarmente en el sistema educativo, ocuparlo y limpiarlo de los elementos antinacionales, a la vez que echar las bases de una permanente exclusión de toda "doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena, o contra la integridad de la familia o de la nación", evitando que "la educación sea usada con fines de política contingente"(20).

Obviamente, las acciones de control y depuración del sistema escolar tenían que incidir principalmente en el cuerpo docente. De allí que, desde los primeros días del Gobierno Militar se procediera a la exoneración de varios miles de profesores y de funcionarios del Ministerio de Educación a lo largo del país. Para estos efectos, se utilizaron dos decretos leyes dictados por la Junta de Gobierno. El DL Nº 6, del 12 de septiembre de 1973, declaró que "a contar de esta fecha quedan en calidad de interinos los personales de los servicios, reparticiones, organismos, empresas y demás instituciones de la Administración del Estado, tanto central como descentralizada". Más aún estipuló que "las nuevas designaciones en esos empleos significarán, de pleno derecho, el término de los respectivos interinatos y la consiguiente cesación automática de funciones de quienes los servían".

Además de la expulsión de una cantidad de docentes, se procedió a la detención de muchos y a la ejecución de algunos(21). Otros educadores detenidos pasaron a la condición de "desaparecidos", entre ellos, el dirigente nacional del SUTE, Juan Gianelli.

Desde fines de 1973 hasta fines de 1978 los Ministros de Educación fueron altos jefes de la Armada; dos de las tres Direcciones de educación fueron desempeñadas por oficiales del Ejército; un oficial de Marina se hizo cargo del Centro de Perfeccionamiento del Magisterio y luego, de la Superintendencia de Educación. Algunos de los Coordinadores Regionales de Educación fueron también uniformados, etc. En las diversas universidades del país se designaron Rectores-Delegados pertenecientes a las Fuerzas Armadas.

A cargo de cada escuela se puso un oficial o suboficial de las Fuerzas Armadas o Carabineros. En el caso de Santiago, se dividió la red educacional en varios sectores, a cada uno de los cuales se designó una unidad militar. El Comando de Institutos Milita-

res del Ejército se responsabilizó del control superior de todo el aparato escolar en el área del Gran Santiago(22). Fueron frecuentes las visitas y/o allanamientos a los locales escolares y la citación de profesores, individualmente o en grupos, a los recintos militares correspondientes. Prácticas similares se llevaron a cabo en todo el país.

Los poderes extraordinarios de que dispusieron las nuevas autoridades, permitieron un rápido disciplinamiento del cuerpo magisterial. A su turno, este disciplinamiento impidió que el profesorado pudiese discrepar o criticar las políticas educacionales que se implantaron.

La estrategia de depuración y control de la educación se orientó también a desestructurar el cuerpo docente. El Decreto Ley Nº 82, del 11 de diciembre de 1973, ordenó la suspensión de los descuentos por planilla de las cotizaciones al SUTE y congeló los fondos de éste. Con ello, se hería de muerte al sindicato magisterial. Un año más tarde, el Decreto Ley Nº 1.284 canceló la personería jurídica del SUTE y de las antiguas organizaciones gremiales que aún subsistían para los efectos legales: Unión de Profesores, Asociación de Profesores de Enseñanza Técnica y Comercial, de Enseñanza Industrial, Normal, etc. Se designó una comisión funcionaria para administrar los bienes de estas entidades. Tiempo más tarde, edificios, hogares del maestro y bienes muebles de las organizaciones fueron traspasados al Colegio de Profesores.

Fueron también cerrados los canales orgánicos de participación que el magisterio había empleado para expresar sus posiciones e intereses ante el estado; en efecto, se disolvieron el Consejo Nacional de Educación, la Junta Nacional de Euxilio Escolar y Becas y el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, en todos los cuales el gremio docente tenía representación.

Obviamente, la disolución del Parlamento y de los partidos políticos y las severas restricciones a la libertad de expresión y reunión y, en general, el autoritarismo implantado como estilo político, contribuyó también a silenciar y desactivar al magisterio.

La política de control y depuración, si bien suavizó sus manifestaciones más crudas y se hizo más selectiva, no ha dejado de aplicarse en años más recientes(23). Un ejemplo es la exoneración de tres dirigentes gremiales, a comienzos de 1980. Otro, es la prohibición de que los profesores fiscales y municipales concurren, en sus horas libres, a seminarios o cursos en que se traten "aspectos de la realidad nacional"(24).

La evolución de las remuneraciones del profesorado tiene como marcos de referencia la evolución de los ingresos del conjunto de los trabajadores y la evolución del gasto público, del gasto social y del educativo, en el período abierto en septiembre de 1973.

Los sueldos y salarios, en general, fueron afectados gravemente por el fuerte incremento de la inflación en los últimos meses de 1973. El Gobierno Militar reajustó las remuneraciones en proporción al alza del costo de la vida. Pero éste fue medido a través de un Índice de Precios al Consumidor manipulado por las autoridades. El Instituto Nacional de Estadísticas estimó en 508% la inflación de 1973. Pero diversos expertos han coincidido que se elevó a casi un 800%. En consecuencia, el reajuste correspondiente de sueldos y salarios fue bastante inferior a la inflación(25). El siguiente cuadro muestra la evolución del índice de sueldos y salarios reales entre 1970 y 1979.

**CUADRO N° 1**  
**INDICE DE SUELDOS Y SALARIOS REALES**  
**EN ABRIL DE CADA AÑO: (1970 = 100)**

<b>Año:</b>	<b>Indice general</b>	<b>Indice sector público</b>
1970	100,00	100,00
1971	127,32	126,93
1972	133,25	121,77
1973	128,76	108,48
1974	63,13	56,93
1975	70,88	69,01
1976	65,95	60,89
1977	73,73	67,62
1978	76,52	69,93
1979	83,96	75,41

FUENTE: Indice de Sueldos y Salarios del INE, deflactado por el IPC recalculado por CIEPLAN.

Lá curva que han seguido los índices de sueldos y salarios después de 1973, se explica por la política económica adoptada por el nuevo régimen, que significó no sólo una grave disminución de remuneraciones sino también una drástica reducción del gasto público en general, del gasto social y del gasto fiscal en educación. Los siguientes cuadros dan cuenta de la evolución de este último, del cual las remuneraciones al magisterio son parte principalísima.

**CUADRO N° 2(27)**  
**GASTO FISCAL EN EDUCACION**  
**(Millones de US\$ 1976)**

<b>Año</b>	
1970	414,9
1971	545,8
1972	604,9
1973	223,0(*)
1974	467,2
1975	352,8
1976	363,9
1977	441,2
1978	450,9
1979	467,0
1980	497,4

(\*) Enero-septiembre 73.

**CUADRO N° 3(28)**  
**GASTO FISCAL SOCIAL PER-CAPITA**  
**(1972 = 100)**

Año	
1972	100
1973	69
1974	73
1975	52
1976	58
1977	73
1978	82

Los siguientes cuadros dan cuenta de la progresión de las remuneraciones del profesorado y demuestran su compatibilidad o coincidencia con los índices de sueldos y salarios generales y del sector público, y con la evolución del gasto educacional.

El primer cuadro permite una fácil comparación entre el nivel de remuneraciones que había alcanzado el magisterio fiscal antes de 1973 y el que tiene en el presente.

**CUADRO N° 4**  
**REMUNERACIONES DEL PROFESORADO(29)**  
**(En pesos de abril de 1981)(a)**

Tipo de profesor	Años de Servicios	REMUNERACIONES(b)			
		1° Enero 1972		30 abril 1981	
		En \$	o/o	En \$	o/o
Enseñanza Básica(c)	0	13.002	100,0	11.036	84,8
	30	31.204	100,0	21.883	70,3
Enseñanza Media(d)	0	17.527	100,0	13.670	77,9
	30	42.066	100,0	26.268	62,4

- (a) La corrección se hizo según el índice oficial del INE, el cual subestima la rebaja.  
 (b) Las remuneraciones de 1972 son imponibles en su totalidad. En las de 1981 sólo son imponibles \$ 9.983 y \$ 17.192 en el caso de los profesores de enseñanza básica con 0 y 30 años de servicio respectivamente; y \$ 11.378 y \$ 20.056, en el caso de los profesores de enseñanza media.  
 (c) En 1972, debía cumplir una jornada de 30 horas "pedagógicas" (de 45 minutos); en 1981, 30 horas cronológicas.  
 (d) En 1972, debía cumplir 36 horas pedagógicas; en 1981: 30 horas cronológicas.

La evolución de las remuneraciones del magisterio en tramos anuales, puede observarse en el siguiente cuadro. Aunque referido al sueldo de los profesores de enseñanza media, proporciona una curva que no difiere de la seguida por las remuneraciones de los profesores de educación básica y se asemeja a la evolución de los sueldos de los trabajadores de toda la administración pública.

### CUADRO N° 5

#### REMUNERACIONES DEL PROFESOR DE ENSEÑANZA MEDIA(30) (En pesos de septiembre de 1979)(a)

Fecha:		SUELDO AL INICIAR LA CARRERA		SUELDO AL TERMINAR LA CARRERA	
		En pesos		En pesos	
Enero	1971	9.465	100,0	22.716	100,0
Enero	1972	10.619	112,2	25.485	112,3
Enero	1973	10.627	112,3	25.505	112,4
Enero	1974	7.806	82,5	18.734	82,5
Enero	1975	5.125	54,1	12.300	54,1
Enero	1976	5.748	60,7	10.956	48,2
Enero	1977	6.211	66,7	12.423	54,7
Enero	1978	6.455	69,1	13.089	57,6
Septiembre	1979	7.793	82,3	13.235(b)	58,3

FUENTE: Planillas de sueldos Ministerio de Educación.

(a) Corrección según IPC del Instituto Nacional de Estadísticas.

(b) Más bienes que son variables según la fecha del ascenso al grado 13°, no pudiendo exceder del 22°/o del sueldo indicado (máximo \$ 16.147).

Las cifras del cuadro N° 2 demuestran que, a partir de la fecha base, enero 1971, las remuneraciones reales del profesor de enseñanza media que inicia la carrera mejoraron hasta enero de 1973 (112,3°/o), para caer en los dos años siguientes hasta cerca de la mitad del valor base (54,1°/o) y luego remontar levemente en los siguientes años. La vigencia de la Carrera Docente sólo significó llevar la remuneración inicial del profesor de enseñanza media hasta un 82,3°/o del sueldo percibido en enero de 1971 y hasta un 73,7°/o del sueldo de enero de 1973.

En los años 1980 y 1981 no ha habido mejoramiento de los ingresos reales del personal sujeto a la Carrera Docente, que ha percibido sólo los reajustes correspondientes al alza del IPC. En consecuencia, se mantiene la situación del deterioro demostrada en el cuadro N° 5.

La evolución reseñada es resultante de la política general de remuneraciones y también de una política sectorial para el magisterio. Algunas de las expresiones de esta última pueden sintetizarse como sigue:

“A partir del 1º de enero de 1974, según Decreto Ley Nº 272/73 modificado por el Nº 479/74 se incorpora al profesorado a la Escala Única de Remuneraciones. EUR, en condiciones inexplicablemente vejatorias. El profesor de enseñanza Básica sin título es encasillado en el grado 30 y el titulado en el grado 28. El profesor de enseñanza media titulado en el grado 25...”.

“A contar del 1º de enero de 1976, mediante Decreto Ley Nº 1.285/75, se produce un reencasillamiento del profesor en la EUR que aparentemente significaba un mejoramiento en sus remuneraciones, puesto que se ubicaba al profesor básico titulado en el 23º y el profesor de enseñanza media en el 20º pero simultáneamente se le reducía su escala trienal de un tope máximo de 140º/o al sólo 100º/o, lo que en la práctica anulaba los efectos de este ascenso”(31).

Finalmente, como se verá más adelante, la legislación sobre Carrera Docente modificó el sistema de remuneraciones en términos que mejoraron algo los niveles de ingreso del profesorado, aunque a costa de perder otras conquistas.

La persistencia del problema de las bajas remuneraciones después del establecimiento de la Carrera Docente se ve comprobada por varias declaraciones oficiales. Así ocurrió en el discurso presidencial con motivo de la entrega de las Directivas Educativas, y en diversos textos que, al fundamentar el traspaso de las escuelas estatales a las municipalidades, expresaron que ello significaría mejoramientos que solucionarían la desmedrada situación de rentas del magisterio. Así, se reconocía tácitamente que las diversas expresiones de la política salarial hacia el magisterio no habían logrado los pregonados objetivos de promoción y enaltecimiento de este sector.

La política del régimen militar hacia el magisterio ha sido ambivalente. Mientras, por una parte, se tomaban las medidas de depuración, de control y de disciplinamiento autoritario del cuerpo docente y, por otra, se restringían sus niveles de ingreso en los términos señalados más arriba, se esbozaba una política que podríamos llamar de “dignificación” del profesorado.

En diversos textos, las autoridades políticas y las autoridades educacionales han expresado un reconocimiento de la importancia de la misión del educador y han manifestado una voluntad de dignificar o enaltecer la profesión docente.

Ya en 1974, el general Pinochet proclamaba que “en cualquier época y país, la función educadora es una de las más trascendentales que se pueda encomendar a un miembro de la sociedad”, y que “cada profesor por su vocación es un verdadero modelador, un guía y un maestro, a quien el actual gobierno le interpreta cabalmente la enorme trascendencia de su misión”(32). Agregaba el mandatario que se procuraría ofrecer un aliciente económico a la función magisterial, acorde con su jerarquía y sacrificio, pero que se afrontaba el año más duro de nuestra historia en lo material. Por lo tanto, no sería posible satisfacer todavía las aspiraciones legítimas a un ingreso familiar satisfactorio.

Meses más tarde, y tal vez en la línea de los “estímulos morales” a que aludió el general Pinochet en el texto citado, se anunció la creación del Colegio de Profesores. En 1978, se dictó la ley que establecía la Carrera Docente, con la misma voluntad de combinar los alicientes económicos y los de índole subjetiva. Por último, en la Directiva Presidencial de marzo de 1979, se vuelve a insistir en el “enaltecimiento” del profesorado, en los términos y con las medidas que se detallarán más adelante.

La fundación del Colegio ya se había anticipado en el Mensaje dirigido por la

Junta de Gobierno al país, con motivo de cumplir seis meses de gestión. En la parte relativa a educación se señalaba que "interesa especialmente... elevar la condición humana y profesional del personal docente a un nivel acorde con su dignidad e importancia en todos los aspectos y, especialmente, mediante la creación del Colegio de Educadores"(33).

El Decreto Ley N° 678, de 1° de octubre de 1974, estipulaba los siguientes considerandos para la fundación de la nueva entidad:

"Que la creación del Colegio de Profesores es una antigua y sentida aspiración del magisterio nacional que ve en ella la forma de conceder a la abnegada labor del profesor la dignificación que el desempeño de su profesión exige".

"Que cabe destacar que el profesional docente requiere más que ningún otro profesional, de especiales condiciones para el ejercicio de su profesión ya que ésta es una abnegada entrega de lo mejor de sí mismos en bien de los discípulos e implica un constante espíritu de superación para preparar a la juventud en los profundos cambios educacionales que vive el país".

"Que lo anterior ha determinado que el Supremo Gobierno, consciente de la importancia que en el desarrollo social del país tiene el ejercicio de la docencia, proceda a crear el Colegio de Profesores como la organización única, profesional y moral que promueva la dignificación del profesor".

"Que el Colegio de Profesores viene a ser el nuevo cauce a través del cual el profesorado hará valer sus derechos y esta entidad estará llamada a marcar nuevos rumbos en el progreso educacional chileno..."(34).

En la fundamentación expuesta se insistía en la "importancia que en el desarrollo social del país tiene el ejercicio de la docencia" y se justificaba el establecimiento del Colegio de Profesores como organización destinada a promover su dignificación.

Se indicaba que con esta medida se satisficaría una antigua y sentida aspiración del magisterio nacional, el cual también vería en ella una forma de dignificación de su desempeño profesional(35). Justamente, la primera de las finalidades asignadas al Colegio por el texto que lo creó incidía en el mismo concepto.

Los siguientes eran los propósitos de la entidad, según el Art. 1° de la Ley citada:

"a) Propender a la dignificación del profesor en todos los ámbitos de la función social que están llamados a desempeñar.

b) Promover el progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión, regular su correcto ejercicio y velar porque sus miembros mantengan en el desempeño de la función docente una actitud de prescindencia política partidista, como parte de su ética profesional.

c) Estimular las investigaciones y perfeccionamiento inherentes al ejercicio profesional de los colegiados.

d) Promover y organizar congresos nacionales e internacionales relacionados con materias propias de su profesión.

e) Prestar colaboración pedagógica a las organizaciones nacionales e internacionales de formación pedagógica, velando por una adecuada representación en ellas de los profesionales docentes; y

f) Procurar el intercambio de profesores con otros países"(36).

El Colegio de Profesores fue definido y estructurado a imitación de los colegios

de las diversas profesiones existentes en el país, la mayoría con ejercicio privado o "liberal". En consecuencia, la ley estableció la inscripción en el Colegio como requisito ineludible para el ejercicio de la docencia en la enseñanza pre-básica, básica y media, fiscal y particular (Art. 41º). A su vez, la inscripción quedó reservada a los titulados en los establecimientos de formación de docentes, aunque se autorizó excepcionalmente el ejercicio de la profesión a quienes contaran con 10 años efectivos de servicios docentes y a quienes hubiesen enseñado por más de cinco años y menos de diez, siempre que obtuvieran título o aprobaran cursos de regularización en un plazo máximo de 8 años (Art. 3º transitorio).

En el mismo intento de asimilación al carácter de las restantes órdenes profesionales, el Colegio tendría como función promover la "ética profesional", para lo cual debía dictarse un Código de Ética, mantener Comisiones de Ética a nivel de Consejo Nacional y Regionales y aplicar un procedimiento disciplinario a sus violaciones, como lo estipulaba el Título VII de la Ley (Arts. 53º a 63º).

Otra manifestación del mismo tipo es la fijación de un arancel de honorarios mínimos por hora de clases, para el ejercicio libre y privado de la profesión, de lo que se responsabiliza el Consejo Nacional (Art. 9º, Nº 9).

Por otra parte, la dimensión reivindicativa de un gremio y su función de defensa de los intereses colectivos de los colegiados, quedó sólo insinuada en las siguientes funciones que se asignan al Consejo Nacional del Colegio:

"5) Velar por la justa retribución económica del ejercicio profesional del profesor... 8) Considerar las condiciones económicas y de trabajo de los colegiados que presten funciones en instituciones fiscales, semifiscales, autónomas del Estado, municipales y particulares y plantear a las autoridades respectivas las medidas conducentes a que estas condiciones sean equitativas, adecuadas y justas... 10) Nombrar representantes ante las instituciones encargadas de programar y ejecutar la política educacional del gobierno, y ante las instituciones o servicios, sean éstos públicos o particulares en que se solicite o exista la representación del Colegio de Profesores... 11) Proponer al Ministerio de Educación las medidas que... sean conducentes para confeccionar o modificar las estructuras educacionales y las reformas que estimen necesarias en la elaboración de planes, programas, métodos y textos de estudio... 12) Participar a través de sus miembros en comisiones de estudios tendientes a materializar y cumplir los objetivos que se señalan en el número anterior... y 13) Impulsar ante las autoridades las reformas legales y reglamentarias conducentes al mejor ejercicio y progreso de la profesión".

Puede observarse que estas funciones fueron señaladas al Consejo Nacional y no al conjunto de la institución. Por otra parte, se considera al gobierno o las autoridades educacionales, como interlocutores del Consejo, ante los cuales deberá dirigirse en términos de proposición, petición o sugerencia.

De la detallada articulación del Decreto Ley Nº 678, cabe destacar que la organización del Colegio constaría de un Consejo Nacional, Consejos Regionales y Consejos Locales, de la cual han funcionado solamente los Consejos Nacional y Regionales. Estos organismos dirigentes debían ser elegidos "en votación directa, unipersonal y secreta por los colegiados del país" (Art. 5º). Los Consejeros serían elegidos cada tres años y no podían ser reelegidos por más de un período consecutivo. Sin embargo, el

artículo 1º transitorio de la misma ley estableció que “el Ministro de Educación Pública designará las personas que deberán integrar los primeros Consejos de la Institución en todo el territorio nacional y los reemplazantes de éstos en su caso... Estos Consejeros durarán en el ejercicio de sus funciones hasta el mes de abril del tercer año siguiente a aquél en que hubieren sido designados”.

La nominación de los Consejeros Nacionales y Regionales del Colegio por parte del gobierno, es un hecho que marcó decisivamente la práctica de la nueva institución(37) haciéndole perder independencia y legitimidad ante los ojos de gran parte de sus propios afiliados.

Después de la creación del Colegio de Profesores, la segunda expresión importante de la “política de dignificación” de la profesión educacional fue el establecimiento legal de la “carrera docente”.

La regulación de la carrera docente fue una antigua aspiración del profesorado del sector público, de la cual se hicieron eco las organizaciones gremiales tradicionales. Fruto de las demandas del cuerpo magisterial fueron las sucesivas legislaciones que reglamentaban el ingreso, permanencia, movilidad y ascensos, derechos y deberes del profesorado(38) la última de las cuales estaba contenida en el Título VI del Estatuto Administrativo, ya analizado.

Sin embargo, en la antigua legislación se echaba de menos una verdadera “carrera docente”, esto es, un sistema que permitiera al profesor de aula progresar dentro de su función y en relación a sus méritos.

Justamente, en el establecimiento de escalafones docentes radicaría una de las singularidades del Decreto Ley N° 2.327, de 1º de septiembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de 22 de septiembre del mismo año, que “crea la Carrera Docente y regula su ejercicio”.

Los objetivos declarados de esta legislación fueron los siguientes, según los “Considerandos” del DL N° 2.327:

“a) Estimular la eficiencia de la enseñanza en todos los niveles del sistema educativo; b) Regular la carrera docente mediante el ordenamiento de los educadores, para darles oportunidades de ascenso y promoción; c) Garantizar a los educadores su situación dentro de los respectivos escalafones que constituyen dicha carrera; y d) Estimular la superación y eficiencia de los educadores, mediante un sistema de remuneraciones acorde con sus méritos y antigüedad”.

Muchas de las disposiciones del DL 2.327 reproducen, con diferencias menores, las normas generales contenidas en el DFL 338, pero en lo particular hay importantes innovaciones.

El artículo 3º indica que “la carrera docente estará constituida por escalafones que agrupen y clasifiquen en forma valorativa, sistemática y permanente a todas las personas que presten servicios en cargos docentes superiores y docentes propiamente tales, según su calificación profesional, capacidad, méritos y aportes pedagógicos culturales”.

En términos generales, la ley reitera el requisito especial de titulación o de “habilitación” o autorización dada por el Colegio de Profesores para el ingreso a la carrera docente. Por otra parte, organiza escalafones para el personal docente superior (es decir, directivo y técnico) y para el personal docente de aula, respectivamente, en cada una de las enseñanzas: prebásica, básica, diferencial y media. Crea además escalafones

de docentes no titulados. Cada escalafón está dividido en grados correspondientes a la Escala Unica de Remuneraciones, EUR, vigente en la administración pública.

En el caso de la enseñanza prebásica, básica y diferencial, los escalafones de docentes superiores comprenden 6 tramos entre los grados 14<sup>o</sup> y 9<sup>o</sup> y los de docentes propiamente tales, 4 tramos entre los grados 20<sup>o</sup> y 15<sup>o</sup>. En la enseñanza media, el escalafón de docentes superiores comprende 5 tramos entre los grados 12<sup>o</sup> y 8<sup>o</sup> y el de docentes propiamente tales incluye 4 tramos, entre los grados 18<sup>o</sup> y 13<sup>o</sup>.

Las remuneraciones quedaron compuestas por el sueldo asignado al grado en la EUR, una asignación muy pequeña por antigüedad, cada dos años según el Decreto Ley 249 de 1973 y una asignación docente, para quienes tienen el título profesional. Esta asignación equivale al 100<sup>o</sup>/o de la que perciben los demás profesionales incluidos en la EUR sólo en el caso de los docentes superiores y para los docentes de aula que desempeñan 44 horas semanales de trabajo. El personal docente que cumpla una jornada de 30 horas semanales goza de una asignación equivalente al 50<sup>o</sup>/o de la asignación profesional. El personal docente que desempeñe menos de 30 horas carece de este derecho.

Para los docentes superiores se estableció un **horario semanal** de 44 horas cronológicas. Para los docentes de aula se estableció un horario de 30, aunque con la opción de desempeñar una jornada de 44 horas, opción que depende de la programación presupuestaria y de las necesidades del establecimiento. En las jornadas de 30 y 44 horas cronológicas se consideró un tope máximo de 30 y 40 horas "programáticas" o "pedagógicas" respectivamente.

La **movilidad** dentro de los escalafones supone una condición básica: el docente incorporado a la planta posee sólo la "propiedad del grado" y no la "propiedad del cargo" que ocupa. Por lo tanto, puede ser destinado de un cargo o un lugar a otro, mediante un simple acto administrativo. El rechazo de una destinación perjudica su derecho al ascenso, salvo en situaciones excepcionales de salud, condición familiar u otras.

Los ascensos tienen como requisitos: a) un tiempo mínimo de permanencia en el grado inferior, generalmente tres o cuatro años en el caso de los profesores y un año en el caso de los directivos o técnicos; b) las calificaciones obtenidas en el último o los dos últimos años; y c) la aprobación de cursos, permanencia en determinadas zonas, realización de investigaciones o trabajos especiales. Los docentes propiamente tales ascienden al acreditar el cumplimiento de los requisitos correspondientes. Las vacantes en los escalafones de los docentes superiores están en relación con las dotaciones por grado que fije el Ministerio de Educación anualmente y a ellos se opta por concurso.

El DL 2.327 establece un sistema estructurado de **calificaciones** anuales para todo el personal docente (Título VIII), con el objeto de "evaluar el desempeño funcional del calificado en sus aspectos profesional y personal, destacar a los mejores para promoverlos dentro de la carrera docente y señalar quienes, por su falta de aptitudes, no conviene que continúen en servicio" (Art. 42<sup>o</sup>).

El proceso de calificación se basa en un legajo u hoja de vida sobre cada profesor, que es llevado por la autoridad calificadora, que en el caso de los docentes de aula es el director del establecimiento. Sobre la base de evaluar las anotaciones hechas en el año, el calificador propone calificaciones en los aspectos profesional (calidad y cantidad de

trabajo) y personal (obligaciones jerárquicas, iniciativa y cooperación, condiciones para ocupar puestos superiores, relaciones humanas, disciplina, puntualidad y presentación personal). Las calificaciones, a su turno, permiten la **clasificación** en una de tres listas: 1, muy bueno, 2, meritoria; y 3, condicional; la clasificación en esta última obliga a la presentación "no voluntaria" de la renuncia.

El DL 2.327 y su posterior Reglamento, Decreto N° 1.191, de 24 de octubre de 1978, estipularon un conjunto de normas y garantías procesales para la calificación.

La ley se refiere también a la "responsabilidad administrativa" (Título IX) y al correspondiente "procedimiento disciplinario" destinado a "corregir las omisiones o errores que se comprueben en el desempeño funcionario y subsidiariamente, imponer una sanción por la infracción cometida" (Art. 120°).

El sistema disciplinario que señala el DL 2.327 y el Reglamento citado, es muy similar al contenido en el DFL N° 338. Algunas diferencias radican en la escala de sanciones, en el establecimiento de un procedimiento verbal frente a hechos que merezcan sanciones leves, y en el alto grado de detalle en la definición de las infracciones, así como en la mayor especificación de procedimientos que incorporó la nueva legislación, comparada con el Estatuto Administrativo.

Finalmente, el DL 2.327 ordena un "encasillamiento" del personal en servicio a la fecha de su promulgación; esto es, la incorporación de cada profesor a un escalafón y a un grado. El personal docente superior fue encasillado en el grado correspondiente al cargo que servía y el personal de aula, en el grado correspondiente a los años de servicios cumplidos, según escalas estipuladas en el mismo texto (Arts. 1° a 3° transitorios).

El encasillamiento del personal docente superior supuso una reclasificación de los establecimientos educacionales fiscales. Habría sólo liceos, en la enseñanza media —científico-humanistas, comerciales, industriales, etc.— y escuelas prebásicas, básicas o especiales. Los liceos se dividirían en categorías, desde la A hasta la C, según el número de alumnos y las Escuelas en categorías desde la D hasta la G, según el mismo criterio. Los docentes superiores de una misma función tendrían diferentes grados según la categoría del establecimiento en que sirven.

En virtud de las normas referidas, los profesores de enseñanza básica con 12 o más años de servicios quedaron encasillados en el grado 35°, es decir, en el tope de su carrera; los profesores de enseñanza media con 9 años o más quedaron en su grado tope, el 13°. Para todos estos docentes, la gran mayoría en sus respectivos escalafones(39), la "carrera docente" queda limitada a ganar la bajísima asignación bienal, sin tener otra perspectiva de ascenso que optar a cargos en el escalafón de docentes superiores; es decir, el abandono de la función de enseñanza-aprendizaje en aula.

La ley que estructuró la Carrera Docente fue saludada por autoridades políticas y educacionales y por los dirigentes del Colegio de Profesores, como un paso decisivo en el proceso de dignificación del magisterio.

El Ministro de Educación "señaló que lo que se persigue con este proyecto no es solamente el mejoramiento económico del profesorado, sino que reglamentar toda la carrera del profesor, de tal manera que le permita perfeccionarse y ser considerado al mismo nivel que todos los otros profesionales egresados de las universidades chilenas". Agregaba esta alta autoridad que "se pretende lograr con esta implantación de la carrera docente incentivar a los alumnos para que opten por la carrera de pedagogía...

Al hacer de la pedagogía una especialidad de tanto rango como otras profesiones, esperamos que ingrese a tales carreras gente con mayor capacidad”(40).

Sin embargo, diversos sectores del magisterio y estudiosos del campo educacional expresaron duras críticas a la nueva legislación, las cuales pueden resumirse en los siguientes términos(41):

1. La jerarquización de escalafones y la diferenciación de tratamientos entre el sector docente superior y el sector docente propiamente tal, con evidente desmedro de éste, impediría denominar a esta legislación como una verdadera carrera docente. Más bien se trataría de un nuevo “estatuto administrativo”, que regula relaciones entre los funcionarios y el estado y que privilegia a los administradores de la educación en vez de reconocer la condición específica del docente y favorecerla.

2. No habría una efectiva nivelación entre el cuerpo docente y otros profesionales del sector público. La ubicación de los profesores en la Escala Unica de Remuneraciones sigue siendo subordinada y, además, se hace una discriminación entre la “asignación profesional” establecida para el resto de la administración pública y la “asignación docente” en cuanto la gran mayoría de los profesores recibe sólo el 50% del valor de la primera(42).

3. La eliminación de la escala trienal no alcanza a ser compensada con el establecimiento del sistema de bienes; de esta manera, se deteriora el goce de una compensación por antigüedad, máxime cuando se detiene tempranamente la progresión por grados en el escalafón propiamente docente(43).

4. El aumento general de horario – de horas de clase a horas cronológicas, más la eventual extensión a 44 horas semanales – no conlleva un aumento proporcional de las remuneraciones; en otros términos, el aumento de rentas es proporcionalmente inferior al aumento de la carga horaria(44).

5. Se pierde la propiedad del cargo y los docentes quedan sujetos a “destinaciones” que pueden ser arbitrarias.

6. Las calificaciones pecarían de subjetivismo y de discrecionalidad, al fundarse exclusivamente en el juicio de los Directores de escuelas y liceos, respecto a ítems en los cuales es muy difícil apreciar errores. Tanto el sistema de calificaciones como el disciplinario tienden a acentuar los mecanismos de control en manos de los administradores, a subordinar regresivamente a los educadores y a fomentar en éstos conductas de formalismo y pasividad.

7. Finalmente, se denota la ausencia de participación de los docentes, tanto en el proceso de discusión del proyecto de Carrera Docente, como en su aplicación misma, de la cual ellos serían meros objetos.

En suma, la ley de Carrera Docente no ha sido percibida como un aporte a la dignificación del docente, sino como un proceso de jararquización y disciplinamiento del magisterio, antitético con la condición profesional que el discurso oficial estaba supuestamente promoviendo(45).

El 28 de noviembre de 1978 se publicó el Decreto Supremo de Educación Nº 1.191, Reglamento de la Carrera Docente. Paralelamente, se procedía al “encasillamiento” de cerca de 93.000 profesores que quedaban afectos a ella. La rapidez con que se operó, parece haber originado numerosos errores, a juzgar por la alta cantidad de apelaciones que se presentaron. El Director del Personal del Ministerio de Educa-

ción declaraba meses después: "...si el encasillamiento se hubiese llevado a cabo con toda exactitud, considerando el currículum de cada profesor, habríamos terminado nuestro trabajo en un lapso demasiado extenso, que no se compadecía con la urgencia del cambio de sistema"(46).

El proceso de calificaciones, iniciado en 1979, suscitó críticas y evidenció dificultades. Interpretaciones antojadizas de autoridades intermedias, distorsionaron su aplicación. En septiembre de 1979, el gobierno debió introducir modificaciones: se estableció una pre-calificación en los establecimientos educacionales A, B, D y F, realizada por el Subdirector o el Inspector General y un representante de los profesores, pero sin señalar cómo se elegiría o designaría el representante, ni establecer en qué grado la precalificación influiría en la calificación final.

Ante las protestas surgidas, en febrero de 1980 se dejó sin efecto las calificaciones y se anunció que durante ese año serían de carácter experimental y sin validez, y que sólo en 1981 tendrían vigencia obligatoria(47).

Por otra parte, hubo problema con la extensión a 44 horas. Una cantidad importante de profesores postuló y obtuvo este incremento. Pero, en febrero de 1980, el Ministerio suprimió la extensión horaria a más de 5.000 maestros primarios y secundarios del Area Metropolitana, ofreciéndoles como alternativa que tomaran más horas en la educación privada, contradiciendo así uno de los fundamentos de la Carrera Docente, en lo relativo a la concentración del profesor en un solo establecimiento(48).

El Decreto Ley 3.357, de 12 de mayo de 1980, introdujo una serie de modificaciones, que se examinarán más adelante, y que contribuyeron a un mayor descontento respecto a la Carrera Docente.

Finalmente, el proceso de traspaso de la educación estatal a las municipalidades significó la cancelación de la Carrera Docente, en la medida que los profesores se vieron compelidos a abandonar el régimen de funcionario público, para pasar a la condición de trabajadores del sector privado con que se les contrató en los establecimientos "municipalizados". El cumplimiento de la meta de traspasar todas las escuelas debe significar la inaplicabilidad de hecho de la Carrera Docente.

## **LOS CAMBIOS EDUCACIONALES RECIENTES Y SU IMPACTO EN EL MAGISTERIO**

Entre los años 1977 y 1978 ya se insinuaba con fuerza que el sistema educacional chileno sería reorganizado a fondo, con el objeto de hacerlo más funcional al esquema económico-social y político imperante, cuyos perfiles neo-liberales y autoritarios ya parecían más nítidos.

Dentro del esfuerzo por "institucionalizar" el reordenamiento capitalista, se empezaron a diseñar las "modernizaciones" en diversos sectores: laboral, previsional, salud, etc. Diversos documentos de ODEPLAN(49) anticipaban el contenido del documento que definiría la modernización educacional: la Directiva Presidencial para la Educación.

Como se vio, este texto dado a conocer en marzo de 1979, esbozó algunas grandes líneas: contracción del esfuerzo educacional del estado y privatización creciente de la enseñanza; universalización de la educación básica combinada con selectividad de la

educación media y superior; diversificación del sistema educativo; reorganización profunda de la educación superior, etc.; todo ello presidido por el marco ideológico oficial contenido en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno y el llamado Objetivo Nacional(50).

La Directiva Presidencial reiteró el discurso oficial sobre "enaltecimiento" de la profesión docente y anunció un conjunto de medidas destinadas a estimular moral y materialmente al magisterio.

"El centro del proceso educativo es el profesor, escribía el general Pinochet en carta al Ministro de Educación. El estado y la comunidad nacional se empeñarán en darle una formación adecuada, una vida digna y la consideración que merece en todas las sociedades civilizadas".

Agregaba el mandatario que "...bien conozco su difícil situación material (de los profesores) y ella es muy dolorosa para mí. El gobierno está decidido a mejorarla paulatinamente... pero con especial consideración al hecho de que todavía, y pese a los sustantivos aumentos remuneracionales que significó la carrera docente, muchos miles de profesores se ubican en un grado bajo de la Escala Unica".

"Por ahora, puedo anunciar un nuevo estudio de remuneraciones para cumplirse a fines del presente año"(51).

"Pero, además del problema de sus rentas, aflige al profesorado uno de consideración: el reconocimiento que la sociedad entera le debe... Yo personalmente, decía el general Pinochet, comprometo mi voluntad de gobernante en la tarea de enaltecer al profesorado y darle el nivel de vida y de estima social que le corresponde y merece"(52).

Entre las medidas que se anunciaron en la Directiva, pueden citarse las siguientes: creación del Premio Nacional de Educación, de la Academia de Ciencias de la Educación en el Instituto de Chile; becas de perfeccionamiento en el extranjero y en universidades nacionales; continuación e intensificación del perfeccionamiento docente a través del CPEIP y en las universidades; creación de la Casa del Profesor en cada región, facilidades para turismo y viajes de estudios; integración de profesores en las delegaciones a congresos de enseñanza y cultura y a la carrera diplomática, en calidad de agregados culturales; perfeccionamiento de la carrera docente, etc.(53).

Se dejó constancia, en el mismo documento, que la acción del estado en este sector "se canalizará preferente a través del Colegio de Profesores, cuyo sistema de generación será revitalizado mediante la debida consideración de las regiones y de las especialidades docentes".

Algunas de estas disposiciones se han puesto en práctica. Dos distinguidos educadores han recibido el Premio Nacional de Educación. En enero de 1980, el Ministro de Educación anunció el inicio de un programa de becas para el perfeccionamiento de profesores fiscales en las universidades que beneficiaría a 50 docentes(54). Se firmó un convenio con la Cámara Chilena del Libro para dar facilidades a los profesores para adquirir libros. La ex presidente del Colegio de Profesores y ex Subsecretaria de Educación fue designada Agregada Cultural en la Embajada de Chile en España, etc.(55).

La Carrera Docente, fue modificada en diversos aspectos, aún cuando su destino sería el desuso, cuando gran parte de las escuelas y liceos fueran traspasados a las Municipalidades o a Corporaciones Privadas.

Al margen de las declaraciones sobre "dignificación" y "enaltecimiento" de la

profesión docente, se han dictado otras medidas, registradas como lesivas a los intereses del magisterio. Se empezó a aplicar a los educadores el Decreto Ley N° 2.345, de 20 de octubre de 1978, sobre "desburocratización de la administración pública" y que faculta al Ministro del Interior para ordenar la remoción de cualquier funcionario de la administración del estado en razón de la necesidad de racionalizarla.

Sorpresivamente, el 24 de mayo de 1980 se publicó el Decreto Ley N° 3.357, que modificó varios aspectos de la Carrera Docente. En un artículo transitorio, se facultó al Ministro de Educación, por el plazo de un año, para destinar (léase trasladar) profesores sin sujeción a las normas establecidas en el Decreto Ley N° 2.327, Carrera Docente(56). Otra disposición transitoria facultaba al mismo Ministro para "sustituir en los decretos o resoluciones de nombramiento las jornadas de trabajo establecidas para los profesores, por otras menores". Una disposición parecida, pero permanente, se aplicaba al personal de profesores de enseñanza técnico-profesional. También se facultaba al Ministro para "poner término a los servicios de las personas que ejercen la función docente pertenecientes a los escalafones de personal no titulado (en extinción)(57).

Finalmente, como se detallará más adelante, los procesos de "municipalización" y "privatización" de las escuelas y liceos fiscales, han dejado de lado los intentos de definir al sector docente como "profesional", en cuanto se le somete a la vigencia del Código del Trabajo y se contrata a cada profesor en la escueta calidad de "trabajador". A la misma "desprofesionalización" de la labor docente contribuyen, por una parte, la conversión del Colegio de Profesores en simple asociación gremial y la exclusión de las carreras pedagógicas de entre las doce reservadas privativamente a las Universidades.

Otra expresión de "desprofesionalización" originada en la tendencia neo-liberal que inspira las políticas oficiales, es la desaparición de la exigencia de poseer el título de profesor para ejercer en las escuelas particulares y municipales. En efecto, al derogarse la colegiatura obligatoria, que a su vez implicaba la posesión del título profesional, éste no se ha hecho exigible, salvo en el segmento del sistema que pueda continuar bajo la órbita de la Carrera Docente.

Las medidas coercitivas que se señalaron en el párrafo anterior, parecían motivarse, entre otras razones, en la necesidad de controlar al profesorado y dejarlo inerte y disponible para que aceptara los cambios de fondo a que apunta la política educacional: "Municipalización" y/o privatización de los establecimientos educacionales del estado(58).

Según se dijo, estos cambios fueron anticipados en la enseñanza técnico-profesional. Desde 1977, el Ministerio de Educación entró en convenios con las Corporaciones de Desarrollo Social formadas por los gremios de empresarios del sector agrícola e industrial. Progresivamente, las corporaciones fueron asumiendo la administración de escuelas agrícolas e industriales y aplicando en ellas un conjunto de cambios(59). Por efecto de modificaciones en los planes y programas y de reducciones en la matrícula de estas escuelas(60), se ha ido restringiendo el campo ocupacional del profesorado en el sector fiscal. Ello explica las disposiciones que facultan al Ministro de Educación para reducir personal y/o jornadas de trabajo en esta área del sistema escolar.

La tendencia a la privatización de la enseñanza ha sido estimulada por una serie de mejoramientos y ampliaciones al régimen que subvenciona a las escuelas particulares gratuitas o semigratuitas. Según las autoridades, entre 1980 y 1981 se habrían

creado varios centenares de nuevos establecimientos escolares básicos y medios. El sistema de subvenciones, además, se ha extendido recientemente a la educación parvularia y a la educación fundamental de adultos, áreas en las que debe preverse alguna expansión. En consecuencia, se estarían abriendo campos ocupacionales para profesores fiscales que dejan el régimen estatal o que se ven compelidos a ampliar o duplicar su jornada de trabajo, o a profesores que actualmente no tienen puestos o lo buscan por primera vez.

Sin embargo, el gran impulso a la privatización —o a su correlato, el desmantelamiento del sistema estatal— lo da la estrategia de traspasar las escuelas básicas y liceos fiscales a las municipalidades(61). Aunque las escuelas traspasadas quedan bajo la tutela de los alcaldes, funcionarios del Ministerio del Interior y de exclusiva confianza presidencial, desde el ángulo del sector docente, el traspaso significa privatización.

En efecto, los profesores de las escuelas traspasadas no se convierten en funcionarios municipales, ni siguen afectos al Estatuto Administrativo, a la Carrera Docente o a la Escala Unica de Remuneraciones. El artículo 4º del DFL Nº 1-3063, de 2 de junio de 1980, que reglamenta la “municipalización” de diversos servicios públicos incluyendo escuelas, estipula que serán aplicables al personal traspasado las disposiciones del Código del Trabajo y, “en cuanto a régimen previsional y a sistemas de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado”.

El citado DFL, abre posibilidad de escoger entre el sistema previsional de empleados públicos y el régimen privado y muchos de los profesores traspasados han optado por este último. La privatización del régimen previsional, iniciada paralelamente a la “municipalización” y como una de las principales “modernizaciones” en curso, va acompañada de una serie de incentivos, entre otros una disminución de los descuentos que se hacen a los trabajadores para previsión y por consiguiente, un proporcional aumento de los respectivos sueldos o salarios.

En cuanto al cambio de régimen de remuneraciones, también ha sido estimulado por dos vías principales: una inmediata y automática para el profesor que acepta trasladarse, consistente en la cancelación del “desahucio” de un mes de sueldo por año de servicio, a que tiene derecho todo funcionario que deja la administración pública; otra, consistente en la expectativa de aumentos de remuneraciones en el régimen municipal, como lo han prometido o anticipado los portavoces que defienden la municipalización(62).

Estas y otras razones, han hecho de la opción por el sistema privado más atractiva que la opción por el régimen público de previsión y remuneraciones. En consecuencia, los profesores han aceptado contratarse en las nuevas condiciones.

El régimen de contratación para los trabajadores en el sector privado está contenido en el Decreto Ley Nº 2.200, de 19 de junio de 1978 y en las modificaciones introducidas por la Ley Nº 18.018, de 14 de agosto de 1981. Este sistema difiere radicalmente del que se configura en el Estatuto Administrativo y en la Carrera Docente.

El régimen privado significa la pérdida de todo tratamiento específico en virtud de la naturaleza profesional de la labor docente. El Decreto Ley 2.200 regula las relaciones entre empleadores y trabajadores, siendo obvio que los profesores quedan asimilados a esta última condición. En consecuencia, los educadores que se transfieren del sector fiscal a las municipalidades o directamente al sector privado, pierden todos

los derechos y prerrogativas propias del funcionario público, y específicamente, los contenidos en la ley de Carrera Docente, y quedan involucrados en el conjunto de condiciones comunes a todos los trabajadores del sector privado. Por su parte, los profesores de las escuelas particulares han perdido, con la Ley N° 18.018, diversas conquistas como la Ley N° 10.518 que establecía un sueldo mínimo, un sistema de reajustes anuales y aumentos por antigüedad para los profesores de establecimientos pagados, y el Art. 73° de la Ley de Carrera Docente, que estipulaba que las remuneraciones de los profesores de las escuelas particulares pagadas o subvencionadas no podían ser inferiores al 75°/o del sueldo base del último grado del escalafón correspondiente del personal docente fiscal.

En virtud del DL 2.200, los derechos y obligaciones de los trabajadores se estipulan a través de un contrato entre el empleador y el trabajador, en que éste se obliga "a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada" (Art. 7°).

El contrato de trabajo debe determinar la naturaleza de los servicios y el lugar en que hayan de prestarse; el monto, formas y período de pago de la remuneración; la duración y distribución de la jornada de trabajo; el plazo del contrato, y demás condiciones que acordaren las partes(63).

El contrato puede terminar por diversas causales: mutuo acuerdo de las partes; vencimiento del plazo convenido (plazo que no puede exceder de dos años); conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato; desahucio escrito de una de las partes a la otra con 30 días de anticipación a lo menos; caducidad o despido (por una amplia gama de causales y sin derecho a indemnización).

La indemnización a que da derecho el desahucio por parte del empleador —sólo después de cumplido un año de labores— puede ser pactada en el contrato de trabajo; en caso de no haberse convenido, el empleador pagará un mes de remuneración por cada año de servicios y fracción superior a seis meses, prestados a dicho empleador, con un límite máximo de cinco meses de remuneración(64).

La jornada de trabajo ordinaria no podía exceder de 48 horas, en no más de seis días y con un máximo de 12 horas diarias. El exceso sobre estos límites se pagará con un recargo de 50°/o sobre la remuneración ordinaria(65).

Las remuneraciones deben ser pactadas en el contrato, no pudiendo ser inferiores a un "ingreso mínimo mensual"(66). Obviamente, por horarios o jornadas parciales de trabajo, el mínimo es proporcional en relación con jornada máxima de 48 horas(67).

Los trabajadores con más de un año de servicio tienen derecho a un feriado anual de 15 días hábiles; y sólo después de 10 años de servicios con un mismo empleador, se tiene derecho a un día adicional por cada tres años trabajados(68). La ley laboral no contempla un régimen de permisos con o sin remuneración como el estipulado en el Estatuto Administrativo.

Finalmente, el Decreto Ley N° 2.200 mantiene el régimen de protección o fuero maternal de que gozan los trabajadores, tanto del sector público como privado.

El Decreto Ley N° 2.758 de 1979 que regula la negociación colectiva de las condiciones de trabajo(69), es también aplicable a los profesores del sector privado. El Art. 3° de dicho texto legal, estipula que no habría negociación colectiva en las empresas públicas o privadas cuyos presupuestos sean financiados en más de un 50°/o por el estado, directamente, o a través de derechos o impuestos. Tampoco puede haber nego-

ciación colectiva en las instituciones públicas descentralizadas, como las municipalidades. Pero, las subvenciones estatales con que funcionan los colegios particulares y los municipales, constituyen ingresos propios correspondientes a prestaciones de servicios, según los establece la propia ley de subvenciones (DL 3.476 de 1980). Las subvenciones son un pago que hace el fisco por el servicio de "cooperación a la función educacional del estado". Esto, margina a las escuelas subvencionadas de la prohibición de negociar colectivamente. Por otra parte, las escuelas traspasadas, jurídicamente no se incorporan al ente municipal, sino que se convierten en servicios o empresas privadas administradas por la Municipalidad correspondiente. Por lo tanto, también en ellas podría darse la negociación colectiva(70).

Los proyectos de contratos colectivos pueden ser presentados y negociados por los sindicatos de empresa o por grupos de trabajadores no sindicalizados que representen a lo menos el 10<sup>o</sup>/o del personal, en un número no inferior a 25 personas. En el caso de empresas de menos de 25 trabajadores podrán negociar colectivamente grupos que representen a más del 50<sup>o</sup>/o de los trabajadores, siempre que su número no sea inferior a 8. Estas regulaciones son perfectamente aplicables a las escuelas y liceos del sector privado propiamente tal y del sector "municipalizado". La negociación colectiva implica también el derecho a huelga, en las condiciones y limitantes establecidas en el Decreto Ley N° 2.758. (El derecho a sindicalización será examinado en el acápite último de este capítulo(71).

El Decreto Ley N° 179, publicado el 10 de diciembre de 1973, declaró en reorganización las escuelas normales y designó una comisión que propondría una decisión sobre su suerte definitiva.

El Decreto Ley N° 353, de 15 de marzo de 1974, fijó normas sobre el sistema nacional de formación de docentes y ordenó la incorporación de las escuelas normales a las diversas universidades del país, las cuales en su gran mayoría ya tenían unidades académicas que impartían las carreras de pedagogía en educación general básica. De esta manera, parecían darse las bases para un proceso unificado de formación de docentes ya que todos los futuros profesores serían preparados en un mismo nivel y calidad(72).

Se radicó a nivel del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, una entidad de coordinación de la formación de docentes, con participación de las universidades, el Ministerio de Educación y Centro de Perfeccionamiento y el Colegio de Profesores(73). Sin embargo y en los hechos, cada universidad siguió orientando sus respectivas carreras de pedagogía sin consideración de un plan único. Así, con el tiempo, fueron variando la duración de las carreras, los ramos del plan de estudios, la proporción y disposición de los componentes de profesionalización pedagógica y de la disciplina especializada (léase Inglés, Historia, Biología, etc.)(74).

La dictación, en enero de 1981, de una nueva legislación sobre educación superior tiene varias consecuencias sobre la formación de docentes. Por una parte, estimula una proliferación de centros académicos, al desmembrar las universidades estatales y dar origen a una multiplicidad de universidades regionales e institutos profesionales, e introduce el principio de la competitividad entre ellas para disputarse el alumnado y una porción de la asignación estatal de recursos hacia la educación superior. Se impide así la existencia de un sistema de formación de docentes y se dificulta toda coordinación entre los centros para estos efectos.

Por otra parte, el DFL Nº 1, publicado el 3 de enero de 1981, al fijar normas sobre universidades, reserva para éstas la exclusividad de la impartición de doce carreras profesionales cuyos títulos suponen la previa obtención del grado de licenciado, así como la exclusividad para otorgar los grados de licenciado, magister y doctor en las mismas doce disciplinas. Entre esas no se encuentra la pedagogía. En consecuencia, las carreras de formación de docentes no se reservan a las universidades y, por lo tanto, pueden ofrecerse en otras formas o tipos de educación superior, como son los institutos profesionales y/o academias superiores de ciencias pedagógicas, concebidos mediante otras leyes dictadas en los mismos días(75).

De hecho, algunas universidades como la Católica de Santiago, mantuvieron las carreras de pedagogía(76). Pero la Universidad de Chile —reducida ahora a su sede de Santiago— se desprendió de dichas carreras, transfiriéndolas a las nuevas Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas de Santiago (ex Campus Macul) y de Valparaíso y a diversas universidades o institutos profesionales establecidos en las provincias.

La posibilidad o el hecho de que las carreras pedagógicas no sean exclusivas de las universidades, ha sido interpretado como una degradación de la formación docente, y supondría un desconocimiento de la importancia de la función del profesor. Este juicio se funda en que las nuevas academias no tendrían el rango del “más alto nivel de excelencia” que el propio DFL Nº 1 atribuye a las universidades al definir a éstas como “instituciones de investigación, raciocinio y cultura”. En cambio, academias e institutos serían instituciones limitadamente profesionalizadoras, en las que la investigación científica no tendría espacio y, por lo tanto, empobrecería a la formación del futuro profesor(77). Se señala que implícitamente se estaría definiendo al educador sólo como un técnico, un instructor, en vez de un profesional de nivel realmente superior.

Por último, la nueva legislación sobre financiamiento de la educación superior trae consigo la posibilidad de una fuerte restricción en las carreras de pedagogía que todavía subsisten en las universidades o en los institutos profesionales. En efecto, en el DFL Nº 4, de 20 de enero de 1981, se estipula que, además de un aporte fiscal decreciente en el tiempo, “el estado otorgará a las universidades y a las entidades de educación superior, anualmente, otro aporte fiscal por cada uno de los veinte mil mejores alumnos que se matriculen en ellas en el primer año de estudios”.

Dado los criterios de mercado que se inducen en el funcionamiento de la educación superior, se espera que las carreras de pedagogía sean estimadas “poco rentables” por los administradores universitarios, puesto que a ellas postulará una baja porción de los veinte mil mejores alumnos(78). Este temor se refuerza con la observación de que no hay una política consistente y efectiva de elevación del nivel real y la consideración pública de la función del docente y, por lo tanto, no puede esperarse que mejore el rango académico de los postulantes que piden ingreso a las carreras de formación de profesores. En consecuencia, no es aventurada la previsión de que se reduzca la matrícula de los institutos de formación de docentes, situación que, por lo demás, tendría consonancia con la lentitud que ha asumido la expansión educativa desde 1973. Al respecto, ver cuadros Nº 5 y 6 del capítulo 9.

En su Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1982, el general Pinochet ordenó una nueva rectificación en la política de formación de docentes: la creación de una universidad pedagógica, sobre la base de las existentes academias superiores de

ciencias pedagógicas. De esta forma se devolvería a la formación de docentes su rango universitario, pero se mantendría la segregación de esta carrera respecto al ámbito académico de las universidades propiamente tales. No obstante, la anunciada fundación no se ha producido. Probablemente, la dictación de una nueva Ley General de Universidades dé una pista sobre esta omisión, aclarando si se hará realidad la universidad pedagógica, se mantendrá la actual situación excluyente, o se adopta otra fórmula.

## LA ORGANIZACION GREMIAL

En una sección anterior se hizo referencia a los orígenes del Colegio de Profesores y al estatuto legal que lo rigió. Corresponde ahora examinar su evolución, hasta que dejó de ser propiamente un colegio profesional y se transformó en "asociación gremial", en virtud de la voluntad del mismo legislador que lo había creado seis años y meses antes. El análisis se hará en torno a tres ejes: i) organización y funcionamiento del Colegio; ii) la oferta de los llamados "beneficios"; y iii) las posiciones de las directivas del Colegio ante las políticas gubernamentales.

Los primeros años de existencia del Colegio de Profesores están dedicados principalmente a montar su organización. Esto implicó tres tareas principales: a) inscripción de sus miembros, que por mandato de la ley, debían ser todos los profesores titulados que estuviesen ejerciendo la enseñanza tanto en el sector público como en el privado, los profesores sin título con más de 10 años de ejercicio profesional, y los profesores sin título pero autorizados por el propio Colegio; b) constitución de sus directivas, nacional, regionales y locales, las cuales fueron designadas por decreto, con las consiguientes dilaciones; y c) obtención de una infraestructura, para lo cual se empezó tomando posesión de los locales y hogares sociales del SUTE y de las antiguas organizaciones gremiales del profesorado.

La vida interna del Colegio se ha caracterizado por un escaso desarrollo de la participación de sus bases, hecho explicable, en parte, por las condiciones de restricción existentes en el país, en parte, por el carácter autoritario del régimen mismo, que permea hacia las instituciones que él crea y, en parte, por la generación vertical de las autoridades y su composición en la que tienen parte desproporcionada los jefes de establecimientos y otros docentes directivos(79).

De hecho, el Colegio no ha creado estructuras de base —como los "Consejos gremiales de escuela", en el caso de primaria, o los "centros de enseñanza media", que organizaban la base de las antiguas organizaciones a nivel de establecimiento—, ni dio vida a los Consejos locales. Tampoco ha convocado a asambleas masivas ni ha estimulado la discusión colectiva de los problemas gremiales.

La forma de comunicación entre dirección y base ha consistido en la designación de delegados de establecimientos, rara vez reunidos a nivel local, y la celebración de Congresos. Al Congreso Nacional han concurrido las directivas regionales. Se han celebrado cinco de estos eventos y, como se verá más adelante, en cada uno de ellos se han planteado algunos de los temas o preocupaciones importantes del profesorado. De algún modo y con las naturales reservas y precauciones, los dirigentes regionales han expresado inquietudes, han señalado problemas y demandado mejoramientos. Pero, en lo esencial, los Congresos han aprobado y aplaudido las políticas oficiales, hecho que la

Directiva Nacional del Colegio ha convertido en una práctica permanente.

Otra dimensión de la existencia del Colegio de Profesores ha sido su oferta de servicios o "beneficios" destinados a satisfacer necesidades del docente individualmente considerado(80).

Así, se creó un servicio de bienestar social que, previa inscripción y cuota específica, ofrece prestaciones médicas y odontológicas, asignaciones de matrimonio, natalidad y cuota mortuoria, préstamo de auxilio, etc.

Un departamento de abastecimientos y consumos empezó a vender alimentos y artículos para el hogar(81) extendiéndose luego esta oferta hasta la venta de automóviles. Más tarde se avanzó a la organización de viajes de turismo a Miami y otros lugares, y de veraneos económicos en los hogares sociales del Colegio.

En 1979, se convirtieron en objetivos prioritarios del Colegio la Construcción del Hospital del Profesor y un plan habitacional piloto. El Colegio comenzó a construir 200 viviendas en el sector oriente de Santiago y las ofreció en venta a plazo a sus afiliados(82). El Hospital se empezó a edificar con fondos acumulados desde los tiempos de la FEDECH, aportes fiscales y del Servicio de Bienestar del Magisterio y una cuota extraordinaria que se cobra a todos los colegiados desde octubre de 1980. Aunque la edificación del Hospital terminó en 1982, no ha sido posible financiar su equipamiento. En mayo de 1983, el presidente del Colegio anunció que gestionaba ante el gobierno una solución al problema.

En 1981, se dictó la ley de reforma de la previsión social, que autoriza al sector privado a crear "Administradoras de Fondos de Pensiones", AFP, que se hacen cargo de los fondos previsionales de los trabajadores chilenos que voluntariamente lo acepten, para capitalizarlos y financiar las futuras pensiones de jubilación. La directiva nacional del Colegio de Profesores acordó crear una AFP propia, con el apelativo de "Magister". Junto con grupos gremiales de médicos y transportistas y un banco comercial, el Colegio de Profesores integró el capital necesario y desde el mes de octubre comenzó a funcionar dicha entidad. Según declaraciones del vicepresidente de la AFP, en poco más de un mes había logrado tres mil quinientos afiliados (obviamente no todos profesores) y espera llegar a setenta mil afiliados en cinco años más, a base de los tres gremios indicados(83).

La prestación de servicios o "beneficios" parece constituir uno de los mecanismos fundamentales de legitimación del Colegio. El presidente de éste ha expresado recientemente que sólo convocará a elecciones para nominar directivas una vez que esté en funcionamiento el Hospital y ya den sus frutos plenos todas las realizaciones materiales e institucionales, como la AFP y el correspondiente Instituto de Salud Previsional, ISAPRE.

No obstante, diversos sectores del profesorado muestran insatisfacción ante estas prestaciones, señalando que ellas benefician sólo a grupos minoritarios o que tienen un sentido empresarial antes que social. En efecto, la mayoría de los servicios no llegan al profesorado de las regiones. Otros beneficios, como los automóviles, viviendas o turismo, sólo son accesibles a los profesores con altos ingresos relativos. El Hospital mismo, con 112 camas, al parecer tendrá escasa capacidad para la cantidad de docentes que contribuye a su elección.

Una tercera dimensión de la vida del Colegio es su relación con las políticas

oficiales: política educacional, política social y laboral, y política específica hacia el magisterio.

En general, la reacción del Colegio antes las iniciativas gubernamentales pertinentes ha sido de aceptación y aplauso. Sólo en limitados casos, las directivas del Colegio y, sobre todo sus Congresos Nacionales han adoptado posiciones críticas. Estas han afectado aspectos puntuales y se han expresado en términos de representación respetuosa y más bien privada, ante las autoridades. De ninguna manera, el Colegio ha enunciado críticas de fondo, ni ha hecho peticiones perentorias, ni menos intentado una movilización masiva de sus afiliados.

Frente a las medidas de depuración ideológica o a las acciones del aparato represivo contra profesores, con diversos pretextos, el Colegio ha guardado silencio o ha justificado las medidas(84).

La Directiva del Colegio ha sido ágil para aprobar, justificar y defender las principales transformaciones educacionales emprendidas por el régimen militar. Así ha ocurrido con la privatización de las escuelas técnico-profesionales, la dictación de la ley de la Carrera Docente, la formulación de las Directivas Presidenciales para la Educación, etc.

En cambio, frente a las políticas de remuneraciones, el Colegio acordó, en su II Congreso Nacional, celebrado en La Serena, en junio de 1977, pedir al Ministro la reposición de los trienios, el mejoramiento de la asignación de título, la creación de asignaciones de ruralidad y responsabilidad, etc. Estas demandas llegaron a alarmar a "El Mercurio", que editorializó asociando estas peticiones al reivindicacionismo del SUTE. Sostuvo este órgano de prensa que "el deseable bienestar y perfeccionamiento profesional y ético de los maestros puede impulsarse por otras vías que no entraben el rumbo de la política económica, ni den la imagen de que los maestros vuelven a ser instrumentos de presión social"(85).

Por otra parte, el mismo Congreso acordó respaldar la iniciativa oficial de que la enseñanza media sea pagada porque era "el único recurso concreto para un mejoramiento significativo en las remuneraciones del magisterio nacional". Con un motivo estrechamente corporativo, este acuerdo rompía una larga tradición gremial de defensa de la gratuidad de la educación pública.

El funcionamiento mismo de la Carrera Docente, no obstante la entusiasta aprobación inicial, mereció diversos reparos del Colegio. El IV Congreso Nacional, celebrado en Iquique en agosto de 1979, solicitó varias modificaciones. En el mismo sentido, obró el V Congreso, realizado en Puerto Montt, en mayo de 1980. Entre otras reformas, se pidió una elevación del grado tope en que termina la carrera de los docentes de aula.

El DFL N° 1-3063, de mayo de 1980, que reglamenta la "municipalización", parece haber sorprendido hasta a las propias autoridades del Ministerio de Educación, dictándose obviamente sin la participación del Colegio, a pesar de sus directos efectos en el destino del profesorado.

La directiva nacional del Colegio, según expresó más tarde su presidente, "tuvo varias inquietudes debido a la falta de uniformidad en los planteamientos del Ministerio de Educación y de algunos alcaldes". Entre otras, citó la posible pérdida de vacaciones, el futuro de las rentas y hasta una eventual caducidad de los contratos todos los años. Pero al parecer el Ministro de Educación aclaró las dudas y la directiva nacional

dirigió una circular a los consejos regionales expresando que están claros los aspectos económicos y de seguridad en el empleo(86).

El presidente del Colegio expresó que, con la municipalización, las rentas del profesorado aumentarán, que el profesor no quedará cesante y que el traspaso es beneficioso para todos, (87) sin explicar la contradicción que surge entre este régimen y el de la Carrera Docente.

Respecto a la formación del profesorado, el Colegio aplaudió la creación de las Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas y ha aceptado la exclusión de las carreras de educación del grupo de disciplinas exclusivamente universitarias. La justificación ha sido que "Pedagogía se había convertido en el pariente pobre de la Universidad..." y que "...estaba muy de capa caída"(88).

Aún a sabiendas que una parte importante del profesorado pertenece al sector privado y que la "municipalización" significa, a corto plazo, que el conjunto del magisterio quedará sometido a la ley laboral común, el Colegio de Profesores no se ha pronunciado sobre el Decreto Ley N° 2.200, ni otras partes del Plan Laboral, ni tampoco respecto a las severas modificaciones contenidas en el DL N° 18.018, con las que el sector docente pierde, según se dijo, una serie de conquistas, tales como el sueldo mínimo, reajustes anuales, etc. Es probable que se estime que esta legislación comete al Ministerio del Trabajo y escapa al ámbito de preocupaciones del Colegio de Profesores.

La dictación de nuevos objetivos, planes y programas para la educación general básica también contó con la aquiescencia de la directiva de la orden. Se alabó el principio de flexibilidad que contiene el currículum reformado. En cambio, recientemente la misma directiva ha discrepado respecto a la reforma de la educación media, pidiendo incluso que se postergue y que se reestudie. La razón fundamental del rechazo es que los nuevos planes disminuyen el horario semanal de clases y, fuera de perjudicar la formación de los adolescentes, resta posibilidades ocupacionales a los profesores(89).

También, la directiva ha llamado recientemente a "mantenerse cautos y vigilantes frente a la municipalización" pero específicamente frente a la forma como los Alcaldes manejarán las escuelas.

Es probable que estos brotes críticos del Colegio estén asociados al cambio de su status jurídico. En efecto, de acuerdo con una disposición de la nueva Constitución, se dictó el DL N° 3621, de 7 de febrero de 1981, que ordenó la transformación de los Colegios Profesionales en meras Asociaciones Gremiales, como se detallará más adelante.

Aunque el Colegio de Profesores había nacido bajo la inspiración de una ideología corporativista y con un sentido monopólico de cuerpo intermedio cerrado y detentador de una serie de prerrogativas, la directiva nacional aceptó la argumentación neoliberal que justificaba la disolución de los Colegios, en cuanto tales(90).

A cambio de que el gobierno garantizase al Colegio, la mantención de la infraestructura y servicios que éste presta, la directiva nacional no se sumó a la oposición de todos los restantes cuerpos profesionales y de hecho aceptó la transformación.

Según circular informativa de fecha 17 de marzo, el Consejo Nacional del Colegio obtuvo, en entrevista con el Presidente de la República, los siguientes puntos:

"a) Transformación del Colegio, con toda su estructura, en Asociación Gremial

Nacional, conservando su patrimonio, su listado nacional y el descuento por planilla de los asociados.

b) Mantener inalterables el principio de libertad de asociación permitiendo desafilarse de la futura asociación en el momento en que el profesor lo estime conveniente.

c) La acción de la autoridad mediante los sistemas conducentes para que legalmente sea procedente el conjunto de acuerdos anteriormente señalados”(91).

En consecuencia, el Colegio empezó a funcionar desde mayo como asociación gremial, aunque sin que se conozcan hasta la fecha los nuevos estatutos que la presidirán.

La creación y el funcionamiento del Colegio de Profesores no satisfizo a todo el magisterio. El origen gubernamental del Colegio, la designación de sus dirigentes por el Ministerio de Educación y su permanente adhesión a las políticas oficiales, ha sido motivo de rechazo para algunos sectores de la docencia. La falta de canales de participación de la base del profesorado también es causa de desafección. Por último, permanece latente en ciertos grupos de maestros la tradición de organización sindical antagonica con la concepción de organización puramente profesional que inspira al Colegio.

En las condiciones de aflojamiento relativo de las restricciones iniciales, puede entenderse que a fines del año 1977, se hayan fundado los primeros núcleos de una agremiación alternativa al Colegio de Profesores. Se organizó entonces la primera “Comisión de Educación” en el Departamento de Capacitación Laboral, DECAL, de la Zona Sur del Arzobispado Católico de Santiago. Paralelamente, en la misma área sur de Santiago, se fundó la Agrupación Cultural Profesor Pedro Aguirre Cerda, ACUPAC.

Aunque formalmente los DECAL eran ámbitos de educación sindical amparados por la Iglesia, en los hechos funcionaban como centros de agrupamiento y animación de sectores diversos de trabajadores. La Comisión de Educación de la Zona Sur y sus congéneres que se crearon en las restantes zonas durante el año 1978, surgieron como espacios de encuentro, reflexión y acción de los grupos de educadores que discutían acerca del Colegio de Profesores y de la política educacional y laboral del régimen militar. ACUPAC, por su parte, realizó una labor de expresión y extensión cultural y artística, ligada al proceso de desarrollo de un movimiento magisterial alternativo(92).

La dictación de la ley de Carrera Docente fue un incentivo eficaz para la movilización de grupos de profesores inquietos por los alcances de esta regulación. Entre septiembre y octubre de 1978, en la zona sur de Santiago se realizaron reuniones de análisis crítico, hasta culminar en un acto que contó con la presencia de 600 profesores, con motivo del Día del Maestro. Una carta firmada por 500 docentes fue publicada por el matutino “La Tercera”. Con ello, se hacía pública la existencia de un movimiento discrepante, a pesar de las difíciles circunstancias para toda corriente gremial o política que no se ajustase a la normativa oficial.

En el año 1979, surgieron Comisiones de Educación en los DECAL de las cinco zonas de Santiago, las que decidieron fundar la Coordinadora Metropolitana de Educadores, CME. Con motivo del Día del Trabajo, se reunieron 800 profesores en el Auditorium Don Bosco. Junto con su labor de denuncia y análisis crítico, las zonales de la Coordinadora efectúan trabajos de capacitación social, sindical y educacional de sus miembros. Contaron para ello con el apoyo de los organismos de estudios educacionales y difusión como el Círculo de Educación de la Academia de Humanismo Cristia-

no(93) y el Taller de Educación de VECTOR, Centro de Estudios Económicos y Sociales(94).

El 1º de diciembre de 1979 se realizó, en el Auditorium "Miguel León Prado", la primera "Asamblea Sindical del Magisterio" de Santiago, convocada por la CME(95). Después de un amplio debate se acordó un conjunto de resoluciones como denunciar a la opinión pública "el profundo retroceso que viene sufriendo la educación chilena", "expresar su rechazo a los sistemas de calificación y clasificación del magisterio en vigencia, manifestar su inquietud por el no cumplimiento de la promesa presidencial de otorgar aumento de remuneraciones al profesorado y exigir al Colegio el cumplimiento de sus propios estatutos, especialmente en lo referente a una rendición anual de cuentas", etc.(96).

A comienzos de 1980, la Coordinadora Metropolitana de Educadores sintió los efectos del autoritarismo oficial. Tres de sus miembros fueron exonerados en virtud del llamado Decreto de Desburocratización. El 28 de marzo, la policía impidió la realización de una Asamblea de la CME. No obstante, aunque con altibajos, continuó su labor de agrupamiento y crítica.

En agosto del mismo año, se realizó en Santiago el Seminario Realidad y Perspectivas de la Educación Chilena, convocado por varias entidades no oficiales de investigación social y educacional, con participación de la Coordinadora de Educadores y de representantes de las dos centrales mundiales del magisterio: la Federación Internacional de Sindicatos de la Enseñanza, FISE y la Confederación Mundial de Organizaciones Profesionales de Educadores, CMOPE-WOCTP. En esta reunión se analizaron los cambios ocurridos en la educación chilena y se dejó constancia de la situación de deterioro de los derechos y conquistas de los docentes en este país(97).

Durante el año 1981, la presencia de la CME, debe ser puesta en relación con los cambios producidos en el Colegio de Profesores y con el surgimiento de organizaciones autónomas en varias ciudades del país.

En Viña del Mar se fundó un Club de Profesores, con propósitos recreativos, soiales y culturales, que logró agrupar a gran parte del magisterio de la zona. Esta entidad, durante 1980 y 1981, fue progresivamente haciéndose eco de las inquietudes gremiales no canalizadas por la estructura oficial. Sobre esa base, se creó la Comisión de Estudios del profesorado de la V Región, organismo que ha discutido públicamente con el presidente del Colegio de Profesores acerca del rumbo futuro de esta institución.

En Concepción, se fundó una Coordinadora de Profesores que se proponía "en el orden gremial, la defensa de los intereses del magisterio", "en el aspecto técnico, preocuparse del estudio de los problemas educacionales", "en lo cultural, proporcionar oportunidades para expresar habilidades e inquietudes de los profesores", y "en lo solidario, llegar a aquellos colegas que son afectados por el régimen, a través de formas que expresen la adhesión del magisterio"(98).

En julio de 1981, se realizó un Consultivo Nacional que congregó representaciones de los tres movimientos locales antes señalados. En esa oportunidad, después de un examen crítico de la realidad educacional y laboral, se acordó constituir el Movimiento de Participación Gremial del Magisterio, como paso inicial hacia la estructuración de una entidad de alcance nacional. No obstante, el Movimiento dirigió al presidente del Colegio de Profesores una carta pública en la que lo invitan a pronunciarse respecto a

una serie de cuestiones que inquietan al gremio y le piden que abra paso a la participación democrática de los docentes de base en la determinación de los destinos de la institución.

Entre las demandas planteadas por el Movimiento de Participación pueden señalarse: asunción plena de la responsabilidad del estado en materia educacional; derecho de los docentes a participar en la definición de las políticas educacionales; establecimiento por ley de una carrera funcionaria y escalas de sueldos comunes a todos los profesores del sector fiscal, municipal y privado; garantías por ley de los beneficios y conquistas de los trabajadores de la educación que pasan a las municipalidades; respeto al derecho de constituir organizaciones sindicales, etc.

Ante la ausencia de una respuesta satisfactoria de parte de la directiva del Colegio de Profesores, un segundo Consultivo de los sectores agrupados en el Movimiento de Participación Gremial, acordó fundar una nueva Asociación Gremial, que se denominaría Asociación Gremial de Educadores de Chile(99).

El conjunto de leyes conocido como Plan Laboral, incluye un texto legal que regula la existencia de las "asociaciones gremiales" de empresarios o profesionales(100). Este cuerpo legal, con algunas modificaciones, fue aprovechado por el gobierno cuando decidió, dentro de la corriente de modernizaciones y liberalización, poner término legal a los Colegios Profesionales. A pretexto de que los Colegios eran estructuras monopólicas y privilegiadas, el DL N° 3.621 de 7 de febrero de 1981, decretó la libertad de afiliación y la no exigencia de inscripción en los Colegios para ejercer profesiones. Ordenó la conversión de los Colegios en simples Asociaciones Gremiales y dispuso que los Tribunales de Justicia se encarguen de los procesos por faltas a la ética profesional que hasta entonces sustanciaban los Colegios. También eliminó los aranceles establecidos por estas instituciones para regular el pago de honorarios.

Todas estas disposiciones fueron resistidas por los Colegios profesionales, la mayoría de los cuales realizó consultas plebiscitarias entre sus miembros. Quedó en claro que una altísima proporción de los profesionales chilenos no aceptaba el desmantelamiento de sus Colegios. La excepción fue la Directiva Nacional del Colegio de Profesores, que no realizó consultas entre sus afiliados y, por el contrario, aceptó de inmediato la nueva legislación.

Por otra parte, y como se ha dicho más arriba, el Consejo Nacional del Colegio gestionó ante el gobierno el traspaso de todos los bienes que poseía, a su sucesión, la entidad denominada Colegio de Profesores, Asociación Gremial.

Por el momento, la mayoría de los docentes sigue perteneciendo al Colegio de Profesores A.G., pero como la ley autoriza la formación de nuevas asociaciones gremiales comienzan a surgir otras de estas entidades ya que basta un número de 25 miembros para constituir una A.G., siendo probable que se formen entidades de alcance nacional, regional, local o según especialidades, tipos de profesor, etc.

Las asociaciones gremiales, no son instituciones de carácter sindical-reivindicativo. La ley las define como "organizaciones... que reúnan personas naturales, jurídicas o ambas con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades"(101). No fueron pensadas para agrupar trabajadores. Por lo tanto, carecen de poder legal de negociación de remuneraciones o condiciones de trabajo.

No obstante, a las asociaciones pueden pertenecer los docentes de cualquier dependencia –fiscal, municipal o particular– en su calidad de profesionales. No se aplica a ella la prohibición de sindicalización que rige para los funcionarios públicos. Por lo tanto, las asociaciones gremiales son vistas como una solución para organizar legalmente y permitir la expresión de aquellos sectores de maestros que no pueden constituirse en sindicatos. Es el caso de los profesores que permanecen o permanecerán en el ámbito estatal y de los profesores de escuelas transferidas a las municipalidades, los cuales no pueden sindicalizarse sino después de cumplido un año desde el traspaso.

En su funcionamiento como asociación gremial, el Colegio de Profesores continúa reproduciendo algunas de sus características anteriores. No manifiesta ningún apresuramiento por democratizar su funcionamiento.

En 1982, la Directiva del Colegio elaboró los nuevos Estatutos correspondientes a su condición de Asociación Gremial, y la sometió a la aprobación del Ministerio de Economía, órgano encargado de la supervigilancia de este tipo de entidades. Luego convocó a elecciones, que se efectuarían por etapas durante ese año, a partir de junio en que se realizarían las elecciones de directivas comunales. A pocos días de este evento, la Directiva lo suspendió, sin que hasta la fecha se haya llamado de nuevo a elecciones. La razón dada fue que el Ministerio de Economía había objetado aspectos del Estatuto del Colegio y que mientras no estuviese aprobado su texto, no podrían realizarse las votaciones.

Entre tanto y no obstante sus actitudes críticas ante determinados aspectos de la política oficial, el Colegio de Profesores A.G. continúa sirviendo de portavoz y aval de las transformaciones que el gobierno emprende en la educación. Ha realizado una serie de seminarios en Santiago para difundir dichas transformaciones y para las provincias ha montado un Seminario Itinerante de Política Educacional, en el que el expositor central es el Director de Educación del Ministerio del ramo(102).

La iniciativa del Movimiento de Participación Gremial culminó en diciembre de 1981 con la fundación de la Asociación Gremial de Educadores de Chile, AGECH, la constitución de su directiva provisoria y la aprobación de sus estatutos y personería jurídica. En efecto se eligió una directiva provisoria, se aprobaron los Estatutos y se acordó realizar elecciones generales para constituir la directiva definitiva, las que tuvieron lugar en septiembre de 1982.

Durante el año 1982, AGECH se desarrolló hasta incorporar unos 2.000 profesores a sus registros y constituir Consejos Regionales y Comunales en las regiones 5a., 7a. y 8a. y en la Región Metropolitana. Regularizó su vida interna al celebrar en julio su Primera Asamblea Nacional (en el balneario de Punta de Tralca, con participación del Cardenal Arzobispo de Santiago, Raúl Silva Henríquez y un dirigente de la Confederación Mundial de Organizaciones Profesionales de la Enseñanza, CMOPE, entidad gremial internacional a la que AGECH fue admitida), y al realizar en septiembre del mismo año, las elecciones de sus directivas comunales, regionales y nacional, en votación directa de todos sus afiliados.

En carta dirigida al Ministro de Educación, Sr. Alfredo Prieto, la AGECH expresaba en marzo de 1982: “es nuestro afán... guardar absoluta consonancia con nuestros principios y fines estatutarios en orden a promover la racionalización, desarrollo, protección, progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión docente, su regular y correcto ejercicio y el bienestar de sus miembros”. Moviada por este propósito, la

AGECH le representó un "conjunto de inquietudes derivadas del traspaso de los establecimientos de enseñanza fiscal a la administración municipal y algunos de los problemas que enfrentan los profesores del creciente sector de la educación subvencionada". Luego, se refería a tópicos como la pérdida del status jurídico de la profesión, la ausencia de canales de participación, la dureza del trato de algunos alcaldes hacia los profesores, los criterios dispares para tratar los problemas económico-laborales del magisterio. Frente a este panorama, la AGECH proponía que se legislara, a partir de 10 puntos que sugería la entidad gremial. La carta no tuvo respuesta.

No obstante, en junio de 1982, la AGECH fue recibida por el nuevo Ministro de Educación, contraalmirante Rigoberto Cruz, quien abrió un diálogo franco y cordial con esta entidad, actitud que mantendría su sucesor, el profesor Alvaro Arriagada. La condición legalizada de la AGECH y la actitud de los Ministros referidos, quizás contribuyó a que la prensa comenzara a informar con objetividad y con frecuencia respecto a sus actividades y posiciones. De esta manera, la AGECH se convirtió en portavoz público de las inquietudes críticas y aspiraciones de un sector importante del profesorado, hasta entonces silenciadas o expresadas en semi-clandestinidad.

La pluralidad de Asociaciones y el acceso más abierto al espacio público, ocurrió en circunstancias que el modelo de política educacional configurado entre 1979 y 1981 comenzó a experimentar problemas y tropiezos, sea por efecto de su propia dinámica o por efecto de la recesión económica y la consiguiente restricción presupuestaria. Esta situación crítica afectó particularmente a los docentes de las escuelas subvencionadas, municipales o privadas, y llevó a la AGECH a permanentes manifestaciones críticas y de defensa del sector.

En enero de 1983 una resolución del Ministerio de Economía que sólo fue conocida a comienzos de marzo, ordenó la cancelación de la personería jurídica de la AGECH, a pretexto de haber realizado actividad política. La resolución llevaba la firma del Ministro Rolf Lüders y del Subsecretario Alvaro Bardón. Al momento de publicarse, ni esas autoridades ni el antiguo Ministro de Educación estaban ya en sus cargos. Los nuevos Ministros de Economía Manuel Martín y de Educación, Mónica Madariaga, no mostraron interés por persistir en la disolución de la AGECH. Esta por su parte, presentó una demanda de protección ante los Tribunales de Justicia y además, de negar el cargo que la motivaba, rechazó la medida y manifestó su voluntad de perseverar en su actividad gremial. Expresión práctica de ésta fue la entrega a la Ministra Madariaga, de un fundado documento que contenía las bases de un Estatuto del Docente bajo administración municipal.

A mediados de mayo de 1983, un fallo judicial consideró sin fundamentos serios la acusación del Ministerio de Economía y ordenó la reposición de la personería jurídica de la Asociación Gremial de Educadores, AGECH.

El Decreto Ley N° 2756 de 1979, en su artículo 1° reconoce "a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho a constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas".

En consecuencia, los profesores y demás trabajadores de los establecimientos privados y de las escuelas públicas traspasadas a la dependencia municipal, tienen el derecho a constituir sindicatos conforme al citado Decreto Ley(103) aunque para

los últimos este derecho sólo puede ejercerse una vez cumplido un año desde que se produce el traspaso.

Las finalidades de las organizaciones sindicales son:

- 1) Representar a los trabajadores en el ejercicio de los derechos emanados de los contratos individuales de trabajo, cuando sean requeridos por los asociados;
- 2) Canalizar inquietudes y necesidades de integración respecto de la empresa y de su trabajo;
- 3) Velar por el cumplimiento de las leyes sobre seguridad social o del trabajo, denunciar sus infracciones ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda, actuar como parte en los juicios y reclamaciones que den lugar a la aplicación de multas u otras sanciones;
- 4) Prestar ayuda mutua a los asociados, estimular su convivencia humana integral y proporcionarles recreación;
- 5) Promover la educación gremial, técnica y general de sus asociados;
- 6) Propender al mejoramiento de sistemas de protección contra riesgos del trabajo y prevención de enfermedades profesionales, sin perjuicio de la competencia de los comités paritarios;
- 7) Constituir mutualidades y otros servicios sin fines de lucro, en beneficio de sus asociados”(104).

Aunque la ley estipula cuatro tipos de sindicatos, sólo dos son pertinentes al caso de los trabajadores de la educación: los sindicatos de empresa y los sindicatos interempresas, que agrupan a trabajadores de, por lo menos tres empresas distintas. De ellas, sólo los de empresa tienen derecho a negociar colectivamente.

Como se dijo, para constituir un sindicato de empresa se requieren 25 trabajadores, que representen, a lo menos, un 100/o del total del personal. En las empresas en que laboren menos de 25 trabajadores, podrán constituir sindicatos 8 de ellos, siempre que representen más del 500/o del total de sus trabajadores.

A su turno, más de tres y menos de 20 sindicatos pueden organizarse en una federación y 20 o más sindicatos pueden constituir una confederación. Federaciones y confederaciones no pueden participar en una negociación colectiva. Sus fines legales son: a) la asistencia técnica a los sindicatos de base; b) la promoción de la educación gremial y técnica de los trabajadores; y c) el desarrollo de objetivos de naturaleza mutual y previsional.

En la actualidad existen sindicatos de trabajadores en diversos establecimientos de enseñanza particular. No se pueden crear aún en las escuelas recién traspasadas, debido a la disposición del DL 2.756 que requiere un año de funcionamiento de la empresa antes de fundar instancias sindicales. Por consiguiente, el derecho de sindicalización, en principio, estará al alcance de crecientes sectores del magisterio, hasta beneficiar a la totalidad cuando se haya completado el proceso de municipalización y/o privatización.

El ejercicio del derecho a sindicalización y a negociación colectiva parece no ser fácil ni garantiza el mejoramiento de las condiciones de trabajo, a juzgar por las declaraciones de la gran mayoría de las organizaciones de trabajadores existentes en el país y como lo señalan diversos estudiosos del movimiento sindical(105).

A la serie de limitaciones y dificultades que la legislación laboral vigente impone a las organizaciones sindicales en general, se suman las que pueden presentarse en el

sector de los trabajadores de la educación que se transfiriere del ministerio del ramo a las municipalidades 1) se trata de fundar sindicatos, tarea más difícil que accionar organizaciones ya existentes; y 2) los empleadores, con los que deberá relacionarse y negociar este tipo de sindicatos, tienen una característica "sui generis"; son funcionarios del Ministerio del Interior, de exclusiva confianza del Presidente de la República y tienen el respaldo del poder político; muchos de ellos son militares en retiro y parece predominar en ellos un criterio de mando vertical antes que de participación y/o capacidad de negociación. Por otra parte, las Municipalidades deben ser administradas con criterio de eficiencia y economía, lo que no es fácil de conciliar con las demandas de justicia social del sindicalismo, ni con las necesidades de la educación. En consecuencia, es probable que el ejercicio del derecho a la organización sindical y el funcionamiento de una verdadera negociación colectiva tengan que ganarse en un largo y dificultoso proceso(106).

## CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las políticas oficiales respecto al sector docente, permite confirmar las conclusiones del capítulo 1: i) el discurso gubernamental ha sido complejo y contradictorio; y ii) existe divergencia entre el discurso gubernamental, la acción realmente implementada y los efectos en la situación concreta del magisterio.

Puede observarse en el período de ocho años de régimen castrense, un entrecruzamiento de, por lo menos, tres líneas en la política hacia el magisterio, que dan imagen de incoherencia. En primer lugar, el enfoque político-militar del tema "magisterio", que antepone consideraciones de seguridad, orden, guerra anti-subversiva, etc. y tiende a ver en el sector docente un campo minado que debe ser constantemente limpiado. De allí, la intensificación y dureza de las medidas de control y depuración, en los primeros años y las recurrencias represivas y prohibitivas en el resto del período.

Una segunda tendencia, se inscribe en el marco de "continuismo" de una política desarrollista, con componentes estatistas, que ve en el magisterio un cuerpo profesional clave que debe ser ganado para un esfuerzo de mejoramiento y expansión del servicio educacional impulsado por el estado. Expresiones sobresalientes de esta mentalidad serían la incorporación de las escuelas normales a las universidades, la adscripción del magisterio a la Escalá Unica de Remuneraciones, la realización de la llamada "Consulta al Profesorado", la fundación del Colegio y, finalmente, la Carrera Docente. Debe notarse que la presencia de este enfoque coincide con la gestión de los ministros uniformados.

La tercera línea estuvo presente en el discurso oficial sobre educación desde el comienzo, pero se extendió al tratamiento del sector docente sólo desde 1977 —coexistiendo no muy cómodamente con el enfoque "profesional-funcionario"—, haciéndose dominante desde 1979 y, sobre todo, desde el comienzo de la "municipalización". Es la tendencia que, en el marco de la ideología liberal-monetarista "modernizadora", ve en el magisterio un sector de fuerte incidencia en el gasto fiscal que hay que reducir y un cuerpo casi monopólico que, con sus regulaciones privilegiadas, encarece el valor del trabajo docente y obstaculiza el desarrollo del mercado educacional. De allí, las

medidas de desarticulación y privatización del sector y de adscripción del mismo a la condición laboral común.

La tendencia liberal-privatizadora es claramente contradictoria con la tendencia estatista-burocrática. A su turno, esta última no ajustó estrechamente con la tendencia castrense de seguridad. En cambio, la estrategia liberal-modernizante supone la previa "limpieza del terreno" en donde juegan las reglas del mercado, limpieza que es asegurada por el tratamiento político-militar de que ha sido objeto el profesorado.

En suma, la diversidad de medidas y regímenes que han afectado a la profesión docente, puede explicarse por la presencia de los discordantes enfoques o modos de abordar el problema del magisterio.

Por otra parte, pueden observarse constantes discrepancias entre ciertos conceptos del discurso oficial y las medidas realmente aplicadas y sus efectos en la condición del magisterio. Así ocurre con los argumentos sobre "enaltecimiento" o "dignificación" del profesorado y el tratamiento económico y profesional discriminatorio hacia los docentes propiamente tales; o el tratamiento de "minoridad" hacia el magisterio, en cuanto a imponerle una organización —el Colegio— abrumarlo con controles y pautas de conducta o prohibirle participar en cursos o seminarios sobre la realidad nacional. Del mismo modo, las formulaciones oficiales sobre elevación del status profesional del profesor y mejoramiento de la calidad de los futuros docentes, que se aplicaba en medidas como la adscripción de las normales a la universidad, o el proyecto de fundar una Academia de Ciencias de la Educación, se ven contradichas por la exclusión de las carreras pedagógicas de las universidades o por la definición legal de los docentes como "trabajadores de la educación".

Se han reunido indicios suficientes para considerar al magisterio un sector claramente lesionado por las políticas económicas, laborales y educacionales del régimen vigente. Las bajas remuneraciones, la sobrecarga de trabajo, el régimen disciplinario que lo somete, la inestabilidad en el empleo y el desconocimiento de su derecho a participar en la discusión del rumbo de la educación, parecen ser algunos de los rasgos que justificarían su consideración como tal. Cabría señalar también la degradación de su nivel profesional, la desarticulación de su condición de cuerpo o de gremio para convertirlo en una sumatoria de individuos cuya capacidad de trabajo se transa en un mercado en que la contraparte es mucho más fuerte.

El Episcopado de la Iglesia Católica de Chile, ha definido la situación del magisterio como "extremadamente delicada" a causa de la "profundidad de los cambios educacionales y la drasticidad de los procedimientos empleados en su aplicación, al punto que puede hablarse de una crisis integral de la profesión docente".

"Preocupa —a los obispos católicos— que la formación de los educadores haya sido excluida de la lista de actividades exclusivas de las universidades, donde tradicionalmente se preparan los profesores del nivel medio y donde el propio gobierno reubicó a las escuelas normales..."

"Los profesores en servicio sufren desde años **inseguridad laboral**. Sin mecanismos claros y públicos de defensa de sus derechos funcionarios y con la constante amenaza de que sus rentas se regulen por el mercado, sufren ahora, además, como hemos dicho, la inseguridad en la permanencia de sus cargos, atendido el actual proceso de municipalización".

"...Sin organizaciones representativas —insiste el Episcopado— y constreñidas a

un rol marcadamente identificable con la mera instrucción, se sienten privados de toda participación en el estudio de las políticas educacionales que tan directamente les afectan y en que tienen probada competencia”.

“Ven cerradas, así, o muy disminuidas sus posibilidades de aporte al estudio y aplicación de reales innovaciones educacionales que contribuyan al desarrollo del país”.

“Sus perspectivas de tener vigencia como un importante cuerpo intermedio a nivel nacional parecen definitivamente afectada. En cuanto a su positivo influjo en la orientación del proceso educativo a nivel local, mucho dependerá de la participación que pueda reconocérsele —y así esperamos se haga— en las diversas modalidades posibles...”.

“Hasta tanto no se repare, en esta y otras formas, la pérdida que el profesorado ha venido sufriendo en su dignidad y en su proyección profesionales, nos duele —dicen los Obispos chilenos— lo que a diario comprobamos: por motivos ideológicos y económicos, se corre el riesgo de conformar en el educador un profesional disminuido, pasivo, sin espíritu crítico frente a la realidad educacional del país y de convertir a las nuevas generaciones en juventudes carentes de verdaderos maestros. De esta manera, la crisis que vive el profesorado incuba graves daños para todo el cuerpo social. Anhelamos que aún sea tiempo de enmendar rumbos y evitar esos daños”(107).

## NOTAS

- (1) Organización Internacional del Trabajo. *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra, 1972.
- (2) La primera escuela normal se fundó en 1843. Los profesores secundarios, desde 1889, tuvieron un instituto pedagógico de rango universitario.
- (3) Misiones de educadores chilenos hicieron importantes contribuciones al desarrollo educacional de muchos países de la región. Gran cantidad de docentes de América Latina se han formado o perfeccionado en las universidades chilenas.
- (4) Iván Nuñez. *El Magisterio Chileno y el Estado de Compromiso: 1936-1970*. Santiago, 1982.
- (5) Iván Nuñez: *Op. cit.*, capítulo II.
- (6) Aproximadamente un 80% o. En 1979, ese porcentaje había disminuido a 75% o. Ver: Superintendencia de Educación Personal de los Establecimientos que atienden Enseñanza Prebásica, Básica, Especial y Media. Año Escolar 1979. Santiago, 1980.
- (7) En 1966 se estimaba en un 6% o del total del cuerpo docente, aquellos que se desempeñaban en establecimientos estatales y privados a la vez, CIDE: *La Educación Particular en Chile*. Santiago, 1971; p. 127.
- (8) Ernesto Schiefelbein: “Diagnóstico de la Educación Chilena en 1964. Santiago, 1974; p. 90; y *Diagnóstico de la Educación Chilena en 1970*; Santiago, 1976; pp. 181-182.
- (9) CIDE: *Op. cit.*; p. 142.
- (10) CIDE: *Op. cit.*; pp. 65-74.
- (11) Iván Nuñez *Op. cit.*; cap. III.

- (12) Iván Núñez OP. cit.; cap. III.
- (13) Sobre las remuneraciones de los profesores en los años 1970-73, ver cifras más adelante.
- (14) Para una comparación con las condiciones de empleo docente en otros países de América Latina en el mismo período cfr: Carmen Lorenzo, **La Situación del Personal Docente en América Latina**, Santiago, 1967. En muchos aspectos, la situación del magisterio chileno estaba sobre la mediana de la región y en algunos, estaba a la cabeza (por ejemplo, en la asignación por antigüedad o "trienios").
- (15) Lo que sigue se basa principalmente en: Iván Núñez. op. cit.; y en Sonia Godoy P. **Las Asociaciones de Profesores del Pasado y del Presente y su Labor Educativa**, Santiago, 1962.
- (16) En 1949 se dictó el Estatuto del Magisterio, modificado en 1951, a petición de la FEDECH. Esta legislación rigió hasta la promulgación del Estatuto Administrativo, en 1960.
- (17) El reconocimiento legal del SUTE, acordado en 1972 por el parlamento, significó superar la disposición del Estatuto Administrativo que prohibía la sindicalización de los funcionarios de la educación pública.
- (18) Augusto Pinochet U.: **Visión Futura de Chile**, Santiago, 1979.
- (19) Augusto Pinochet U.: **Discurso con motivo de la dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación**, Santiago, 5 de marzo de 1979.
- (20) "Objetivo Nacional de Chile", en *Revista de Pedagogía* N° 208, Santiago, septiembre de 1977; pp. 650-651.
- (21) Entre los fusilados de Yumbel se encontraron, años más tarde, dos maestros. En Osorno, se fusiló al Director Provincial de Educación Primaria; en Copiapó al profesor de la UTE, Leonello Vincente y en La Serena, al profesor de Música de la Sede universitaria Jorge Peña, entre otros.
- (22) Véase el capítulo 17.
- (23) El general Pinochet manifestó, en marzo de 1979, que "como siempre, elementos desplazados intentarán utilizar la nueva institucionalidad educacional con fines bastardos de política partidista, pero está decidido, a la vez, a promover esa institucionalidad y a impedir, con la mayor energía, que sea desvirtuada".
- (24) Ver Mensaje, N° 304, Santiago, noviembre de 1981; y Magendzo y Gazmuri, op. cit.
- (25) Ver VECTOR **Informes de Coyuntura Económica**, Santiago, septiembre de 1980 y marzo de 1981: pp. 19-25 y 15-16 respectivamente.
- (26) Guillermo Campero, **Transnacionalización de la Economía y la Sociedad: su impacto en la estructura y la estrategia del movimiento sindical chileno después de 1973**. Informe de Avance, Santiago 1980.
- (27) Véase el capítulo 5.
- (28) Juan Carlos Méndez: **Panorama Socio-económico de Chile**, Santiago, 1980.
- (29) Basado en: Alfonso Bravo, "La Carta Pastoral y los Profesores", *Mensaje* N° 300, Santiago, julio de 1981; pp. 324-327.
- (30) Basado en: Alfonso Bravo "La Situación del Profesorado", *Cuadernos de Educación*, N° 92, Santiago, diciembre de 1979; p. 325.
- (31) Alfonso Bravo: "Situación..."; op. cit.; pp. 324-325.
- (32) *Revista de Educación* N° 47, Santiago, mayo de 1974; p. 3.
- (33) *Un Año de Construcción*, 11 de Septiembre de 1973-11 de Septiembre de 1974. Santiago, 472.
- (34) *Diario Oficial*, 16 de octubre de 1974.
- (35) En la década del 60, un sector del profesorado —en que predominaban los docentes de enseñanza secundaria y de colegios privados— aspiró a la creación de un Colegio que agrupase a los educadores titulados en las universidades, a fin de diferenciarlos y privilegiarlos respecto a los normalistas y al personal sin título. Se discutieron en el Parlamento algunos proyectos sobre la materia pero, en definitiva, prosperó la idea de legalizar el SUTE en vez de crear un Colegio.  
Curiosamente, la aspiración a crear un Colegio de Profesores no se recogió en el Diagnóstico elaborado por el Ministerio de Educación en 1974, a pesar de estar basado en una "consulta" al magisterio. Los ítems del proceso de consulta no consideraron el tema "organización gremial".
- (36) *Diario Oficial*, 16 de octubre de 1974.

- (37) Cuando se vencieron los plazos legales, el gobierno renovó los mandatos de los dirigentes y hasta la fecha no se ha realizado elección alguna.
- (38) El DFL N° 4.129, de 1949, aprobó el Estatuto del Magisterio.
- (39) En 1979, los docentes que servían en los establecimientos fiscales diurnos se distribuían en 74.660 docentes propiamente tales y sólo 6.477 docentes superiores. Ver Superintendencia de Educación: op. cit. Cuadro N° 1. A estas cifras habría que agregar una cantidad menor de docentes que se desempeñaban exclusivamente en la enseñanza de adultos.
- (40) *Revista de Educación* N° 67, abril-junio de 1978; pp. 60-61.  
 Todavía en 1980, la Subsecretaría de Educación, Silvia Peña, sostenía que la Carrera Docente era "un sistema de real superación profesional" y que significaba un aumento real de 40% promedio en los sueldos.
- (41) Uno de los principales críticos públicos de la Carrera Docente fue el prestigioso educador don Eleodoro Cereceda. Ver *El Mercurio*, Santiago, 14 de julio de 1978.
- (42) En el V Congreso del Colegio de Profesores, se acordó solicitar que la asignación docente fuera de 100% para la jornada de 44 horas y de 68% para la de 30 horas. "*El Mercurio*" y "*La Tercera*" Santiago, 31 de junio de 1980.
- (43) La insuficiencia de la ley de Carrera Docente como mecanismo de mejoramiento salarial fue implícitamente reconocida por el Ministro de Educación cuando informó que "conforme a la Directiva Presidencial, se está estudiando la fijación de un sistema de remuneraciones que las llevará a límites razonables". "*El Mercurio*", Santiago, 18 de mayo de 1979.
- (44) Según Alfonso Bravo, el profesor de educación media ha visto disminuir sus remuneraciones por cada hora cronológica de trabajo, desde \$ 354,24 en 1972 hasta \$ 110,29 en 1979 ("Situación..."; p. 325).
- (45) Ver Alfonso Bravo y Hernán Quezada: *La Carrera Docente*. Santiago, mayo de 1980.
- (46) "Dirección del Personal...", en *Revista de Educación*, N° 72, Santiago, mayo-junio de 1979; pp. 52-54.
- (47) *El Mercurio*, Santiago 1° y 3 de febrero de 1980.
- (48) *El Mercurio*, Santiago 19, 20 y 21 de febrero de 1980.
- (49) Por ejemplo, ODEPLAN: *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983*, Santiago, s.f.; pp. 75-80.
- (50) Véanse algunos enfoques sobre el contenido de la Directiva Presidencial en las siguientes publicaciones del Círculo de Educación de la Academia de Humanismo Cristiano: "*La Directiva Educacional: un Análisis Crítico*", mayo de 1979. *Debate sobre la Política Educacional del Gobierno*, julio de 1979. Ver también *Cuadernos de Educación* N° 92, diciembre de 1979.
- (51) Hasta la fecha no se materializa lo anunciado.
- (52) *Directiva Presidencial sobre Educación Nacional*, Santiago, 5 de marzo de 1979.
- (53) Previamente, por Decreto Ley de 14 de septiembre de 1977 se había instituido la Orden al Mérito Docente y Cultural "Gabriela Mistral", con grados de Gran Oficial, Comendador, Caballero y Lazo de Dama.
- (54) *El Mercurio* y *La Tercera*, Santiago, 18 de enero de 1980.
- (55) *La Tercera*, Santiago, 19 de mayo de 1980.
- (56) Esta ley establecía, en su artículo 5°, que un profesor podía rechazar una destinación por motivos de salud, próxima jubilación, posesión de casa propia en la localidad en que sirve, o ser casado con otro empleado público.
- (57) En los mismos días en que se promulgaban estas medidas, se realizaba el V Congreso Nacional del Colegio. El presidente, Juan E. Gariazzo, justificó las facultades ministeriales, pero otros participantes manifestaron temores respecto al uso de tales poderes. *La Tercera*, Santiago, 28 y 30 de mayo de 1980. En la misma reunión gremial, la Subsecretaría de Educación declaraba que no sería posible, "por ahora", un nuevo aumento masivo de remuneraciones como lo había prometido el Presidente en las Directivas Educativas.
- (58) Un reciente análisis jurídico demuestra que en la legislación sobre traspaso de escuelas a las Municipalidades, se encubre la próxima privatización de los establecimientos. Ver Hernán Quezada: "*Municipalización: Camino hacia la Privatización*", *Revista Análisis* N° 40, Santiago, noviembre de 1981; pp. 38-39.

- (59) El Decreto Ley 3.166, de febrero de 1980, legalizó la transferencia de los establecimientos técnico-profesionales al sector privado.
- (60) En el conjunto de la enseñanza técnico-profesional fiscal se ha producido un descenso de los matriculados, desde 149.300 en 1978, a 133.575 en 1979 y a 121.992 en 1980. En cambio, ha aumentado la matrícula en el sector privado.
- (61) Véase el capítulo 3.
- (62) "...los funcionarios tendrán ahora posibilidades reales de mejoramiento profesional y económico" (Ministerio del Interior, con motivo de la dictación del DFL N° 1-3063, de 1980). "...se entiende que las rentas del profesorado aumentarán: es meta del gobierno mejorar la educación y elevar las rentas" (Juan E. Gariazzo, La Tercera, Santiago, 3 de noviembre de 1980). "...me parece una medida que puede llevar a un rápido mejoramiento de la situación... las remuneraciones de los profesores tenderán a igualarse con las de los demás profesionales 'similares'" (Rolf Lüders Sch., "Rentas y futuro del profesorado". La Tercera, Santiago 23 de julio de 1980).
- (63) El Ministerio de Hacienda elaboró un formato de "contrato tipo" para ser empleado en el traspaso de profesores a las municipalidades. En él, se identifica al Alcalde como "empleador" y al docente como "trabajador". Las siguientes son algunas de sus estipulaciones: "...El trabajador se obliga a cumplir las instrucciones que le sean impartidas por su jefe inmediato, el Director del Establecimiento o por el Alcalde de la Municipalidad o su representante". "...El trabajador acepta ser trasladado a cualquiera de los establecimientos educacionales administrados por la Municipalidad". "...El trabajador acepta la terminación de su contrato o reducción de su jornada de trabajo en todos los casos en que por motivos de reducciones de horarios en los planes de estudios, cambios o supresiones de los programas correspondientes, disminución de matrículas o de cursos, deje de existir o se reduzca la actividad exigida por el trabajo encomendado". Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto op. cit.; pp. 49-51.
- (64) Los profesores traspasados desde el sector fiscal pierden su antigüedad, y sus indemnizaciones al ser despedidos sólo podrán calcularse desde la fecha del traspaso.
- (65) En la práctica, las estipulaciones del "contrato tipo" sobre trabajo los domingos y festivos, hacen poco aplicable el derecho a horas extraordinarias.
- (66) Su monto era de \$ 6.122 en el mes de octubre de 1981, equivalente a US\$ 156, a los que deben restarse las imposiciones para previsión.
- (67) Por el momento, la gran mayoría de los Alcaldes ha respetado las remuneraciones que cada docente percibiría en el sector fiscal y en varios casos las han aumentado, pero no hay garantías legales de que se mantengan.
- (68) El Estatuto Administrativo concede 20 días de feriado para los funcionarios con 15 o más años de servicios y 25 días para los que tienen más de veinte. En la práctica los profesores fiscales gozan de dos meses de vacaciones, como una prerrogativa consagrada de hecho. Los profesores particulares gozaban de dos meses, por ley.
- (69) "La negociación colectiva es el procedimiento a través del cual un empleador y grupos de trabajadores, acuerdan establecer condiciones comunes de trabajo y remuneraciones por un tiempo determinado".
- (70) Un análisis de este problema se ve en: Hernán Quezada, Estatuto Jurídico de la Profesión Docente. Santiago, 1981.
- (71) Recientemente, el Sindicato de Profesores, Psicólogos y Orientadores del Santiago College, acordó una huelga legal (La Tercera, 2 de noviembre de 1981). Posteriormente desistió y aceptó la mantención del contrato colectivo vigente (La Tercera, 4 de noviembre de 1981).
- (72) "La formación de profesores y el otorgamiento de los títulos profesionales correspondientes habilitantes para desempeñar funciones en todos los niveles del Sistema Nacional de Educación, se realizará por las universidades del estado y por las universidades particulares reconocidas por éste en conformidad a la ley, en un Sistema Nacional de Formación de Docentes..." (Art. 18 del Decreto Ley N° 353).
- (73) "El Ministro de Educación entregará las normas sobre Política de Formación de Docentes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas... Este Consejo de Rectores, para asesorarse en el cumplimiento de estas normas, organizará un Consejo de Coordinación Nacional de

- Formación de Docentes, bajo su dependencia" (Art. 2º del Decreto Ley Nº 353).
- (74) Ver El Mercurio, 19 de marzo de 1978: "Futuros Profesores, las Universidades Polemizan". También: Iván Navarro, La Formación de Profesores, Realidad y Desafío, Santiago 1981.
  - (75) El DFL Nº 5, de 5 de febrero de 1981, fija normas sobre las nuevas instituciones de educación superior no universitaria denominadas "Institutos Profesionales". Los DFL Nº 7, de 17 de febrero, y Nº 13, de la misma fecha de 1981, crean los institutos profesionales denominados Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas de Santiago, Valparaíso, respectivamente.
  - (76) La Universidad de Santiago de Chile ha anunciado que no continuará formando profesores, cerrando en 1982 el ingreso a las carreras pedagógicas que mantenía. La Tercera, Santiago, 30 de octubre de 1981.
  - (77) El Art. 1º del DFL Nº 5, aplicable también a las academias superiores de ciencias pedagógicas, limita la finalidad de los institutos profesionales a "la formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades".
  - (78) Diversas investigaciones han confirmado que los alumnos que ingresan a pedagogía tienen, en general, bajos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica. Ver: Cristina Rodríguez y Jorge Bahamonde, Características de la Demanda por las Carreras de la Universidad de Chile. Santiago, 1979; Víctor Nazar, El Ingreso a la Universidad de Chile y a las Carreras de Pedagogía en el Año 1978. Santiago, 1980.
  - (79) La escasa participación del profesorado tiene como consecuencia el desapego de vastos sectores hacia el Colegio. En mayo de 1981, cuando prácticamente era todavía obligatoria la afiliación de 100.000 inscritos sólo pagaban sus cuotas 60.000 miembros del Colegio, según reconocía su Presidente, "Revista de Educación Básica, El Mercurio, Santiago, 19 de mayo de 1981.
  - (80) Para una información amplia sobre el tema, ver: "Revista de Educación Básica", El Mercurio, Santiago, 19 de mayo de 1981, y Suplemento de La Tercera, Santiago 28 de octubre de 1981.
  - (81) "Boletín del Colegio de Profesores", Nº 4, 1977; pp. 12-15.
  - (82) El costo era cercano a \$ 600.000. Los profesores debían enterar el ahorro previo y pagar un dividendo mensual reajutable a 12 años plazo de \$ 4.500, en moneda de 1979. En ese año, los sueldos de los profesores de enseñanza media fiscal oscilaban entre \$ 7.800 y \$ 16.000, menos los descuentos legales cercanos a un 20% del sueldo. Ver Últimas Noticias, Santiago, 14 de julio de 1979.
  - (83) El Mercurio, Santiago, 11 de noviembre de 1981.  
Estas cifras indican que el profesorado no está afiliándose masivamente a la AFP montada por el Colegio.
  - (84) Se arguye que los afectados no son miembros del Colegio, como en el caso del profesor Federico Álvarez Santibáñez, muerto en dependencias policiales. Respecto a los dirigentes de la Coordinadora exonerados, el presidente del Colegio expresó que no eran ellos los atropellados sino el Ministerio del Interior.
  - (85) El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1977.
  - (86) La Tercera, Santiago, 3 de noviembre de 1980.
  - (87) La Tercera, Santiago, 3 de noviembre de 1980.
  - (88) Entrevista a Juan E. Gariazzo en El Mercurio, 18 de octubre de 1981; p. D-7.  
Este juicio parece no haberse expresado cuando el Colegio de Profesores integraba el Consejo de Coordinación Nacional de Formación de Docentes, asesor del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
  - (89) Los planes de educación básica, al establecer la optatividad de ciertas materias también restan posibilidades ocupacionales a los maestros, particularmente a los especializados en Artes Plástica, Música y Educación Técnico Manual. Pero el Colegio, en su oportunidad, no denunció estas restricciones.
  - (90) La periodista Raquel Correa, al entrevistar al presidente del Colegio de Profesores, personalizó en él las fluctuaciones de opinión de su directiva: "Estuvo muy contento cuando todas las pedagogías... llegaron a la universidad, pero aceptó, encantado que —más tarde— perdieran su rango universitario. Celebró con toda el alma la creación del Colegio de Profesores... y fue el primer dirigente gremial que aceptó que su organización se disolviera, convirtiéndose

se, según la ley, en Asociación Gremial. La carrera docente... lo llenó de satisfacción, pero, ahora, se encuentra esperanzado en que la municipalización educacional acarreará mayores rentas al profesorado..." *El Mercurio*, Santiago, 18 de octubre de 1981; p. D-7.

- (91) *La Tercera*, Santiago, 25 de marzo de 1981.
- (92) En su Boletín "ACUPAC", fue dando cuenta del nacimiento y temprano desarrollo del movimiento alternativo. Una exposición en un Encuentro del Círculo de Educación de la Academia de Humanismo Cristiano, incide en el mismo tema.
- (93) El Círculo, entre otras actividades, realiza un encuentro mensual en que se discuten temas de interés para el movimiento gremial. Las exposiciones se reproducen en folletos a mimeógrafo.
- (94) El Taller organiza cursos y reuniones de análisis y publica estudios sobre cuestiones educacionales y gremiales.
- (95) Ver *La Tercera*, Santiago, 2 de diciembre de 1979.
- (96) *La Campana*, Boletín de los Educadores, Nº 4, Santiago, marzo-abril de 1980; p. 3.
- (97) Algunos de los trabajos presentados al Seminario fueron:
  - "Cambios en el Sistema Educacional bajo el Gobierno Militar".
  - "El Proceso de la Nueva Enseñanza".
  - "La Función Social de la Enseñanza Media".
  - "Modelo Cultural y Universidad en el Autoritarismo".
  - "Libertad Intelectual, Universidad y Democracia".
  - "El Rol del Docente y la Política Educacional Vigente".
  - "El Movimiento del Magisterio en Chile".
  - "Situación del Magisterio".
- (98) Boletín "*La Campana*", Nº 4, Concepción, 1981.
- (99) *La Tercera*, Santiago, 15 de diciembre de 1981; p. 9.
- (100) Decreto Ley Nº 2757, de 4 de julio de 1979, modificado y complementado por el Decreto Ley Nº 3163, de 29 de enero de 1980 (Diario Oficial del 5 de febrero de 1980).
- (101) Artículo 1º del Decreto Ley 3163.
- (102) *La Tercera*, Santiago, 11 de noviembre de 1981.
- (103) En el estudio titulado "El Estatuto Jurídico de la Profesión Docente" (Santiago, octubre de 1981), el abogado Hernán Quezada demuestra que los profesores "municipalizados" tienen el derecho a sindicalizarse, a raíz de su definición como trabajadores del sector privado, en virtud de lo establecido en el Art. 4º del DFL Nº 1-3063. No siendo empleados propiamente municipales, no caen bajo la prohibición que afecta a éstos.
- (104) Artículo 6º del Decreto Ley Nº 2756 de 1979.
- (105) Entre otros estudios y artículos, ver los incluidos en la *Revista de Talleres de VECTOR*, Nº 2, Santiago, junio de 1981; y los contenidos en los siguientes números de la *Revista Mensaje*, de Santiago: 281, 283 y 284, todos de 1978.
- (106) Sin explicitar fundamentos jurídicos, el Director de Educación de la Municipalidad de Antofagasta, Alejandro Kruger, declaró recientemente que los docentes no podrán negociar colectivamente sus remuneraciones, en las escuelas traspasadas. *El Mercurio*, Santiago, 19 de noviembre de 1981. En el mismo sentido se han expresado algunos Alcaldes de la Región Metropolitana.
- (107) Carta Pastoral del Comité Permanente del Episcopado: "La Reforma Educacional", en *Mensaje*, Nº 300, Santiago, julio de 1981; pp. 371-372.

---

## Capítulo 5.

# RECURSOS ASIGNADOS A LA EDUCACION Y SU DISTRIBUCION

---

### ANTECEDENTES

El propósito de este capítulo es estudiar el monto y la composición de los recursos que el Gobierno Militar ha destinado a la educación, examinando también la correspondencia entre las metas de la política educacional y sus logros efectivos.

Como se dijo, la política educacional del Gobierno Militar ha señalado como uno de sus fines principales alcanzar la "igualdad de oportunidades", otorgando enseñanza básica universal. En consonancia con eso, uno de los objetivos específicos de financiamiento señalados para el sector educación ha sido una redistribución de recursos en su interior para favorecer a los sectores más desposeídos, aumentando en términos relativos el aporte a la educación básica y media, y disminuyendo el de la educación superior. Verificar hasta qué punto este objetivo específico se ha cumplido será uno de los propósitos del capítulo.

A pesar de que el análisis se centra en el período 1974-1982, se ha intentado incluir antecedentes que van desde 1965 en adelante, imprimiéndole cierta perspectiva histórica al análisis.

Se ha elaborado la información financiera con el fin de permitir comparaciones en el tiempo. Las cifras porcentuales intentan evitar en alguna medida las discusiones que traen aparejadas las correcciones de precios y su expresión en términos reales. No obstante, también se entregan antecedentes en estos términos para poder analizar la evolución de cada indicador en forma específica.

El sector educación conforma un sistema compuesto por acciones sistemáticas y no sistemáticas. Se puede diferenciar según la organización entre educación regular y educación extrarregular, distinguiendo en esta última la formal de la no formal.

Educación Regular: comprende todas aquellas acciones organizadas tendientes a otorgar educación, con objetivos, estructura, metodología, etc. claramente estable-

cidos y donde confluyen normalmente los individuos, esto es, educación pre-básica, básica, media, universitaria o superior, sea fiscal o particular.

Educación Extrarregular: en este tipo de educación es necesario distinguir entre:

a) Educación Extrarregular Formal: comprende todas aquellas acciones organizadas y adaptadas a las necesidades de los individuos que generalmente no están en el sistema regular. Implica la inscripción de alumnos en centros, instituciones, organismos, etc. que someten al individuo a un proceso educativo determinado y que normalmente es evaluado en su rendimiento.

b) Educación Extrarregular No Formal: se produce naturalmente, sin tener una organización determinada dirigida a un grupo objetivo específico.

Es otorgada por la comunidad, por los medios de comunicación, pudiendo afectar a cualquier persona(1).

Si se quisiera analizar el esfuerzo educacional de una sociedad determinada deberían considerarse todas las organizaciones incluidas en las definiciones anteriores. Sin embargo, los objetivos planteados para este estudio, permiten especificar aún más el campo de análisis, al pretender examinar la asignación de recursos a educación de parte del estado. Esto permite concentrarse especialmente en el sector educación y en aquellas instituciones que si bien administrativamente no dependen del sector, técnicamente deberían depender.

En las próximas líneas se entregará una visión de los organismos que componen el sector, sus funciones y principales características. Debido a que se pretende examinar una evolución del gasto en un período bastante amplio (65-82), se describirán además de los organismos componentes de la estructura actual, aquellos servicios que históricamente han pertenecido a educación, aunque actualmente no dependan de él.

El Sistema de la Administración Pública está siendo reestructurado por la Comisión de la Reforma Administrativa (CONARA) a partir de proposiciones de proyectos de organización presentados por los mismos Ministerios. Educación presentó su anteproyecto a CONARA el cual ha sido analizado y ha sido objeto de pequeñas adaptaciones. Aparentemente, no existe ninguna modificación de fondo y el sector ha tendido a organizarse de hecho sobre la base de la nueva estructura.

El sistema actual (ver organigrama simplificado adjunto)(2) comprende los siguientes organismos centralizados y descentralizados(3).

## ORGANISMOS CENTRALIZADOS

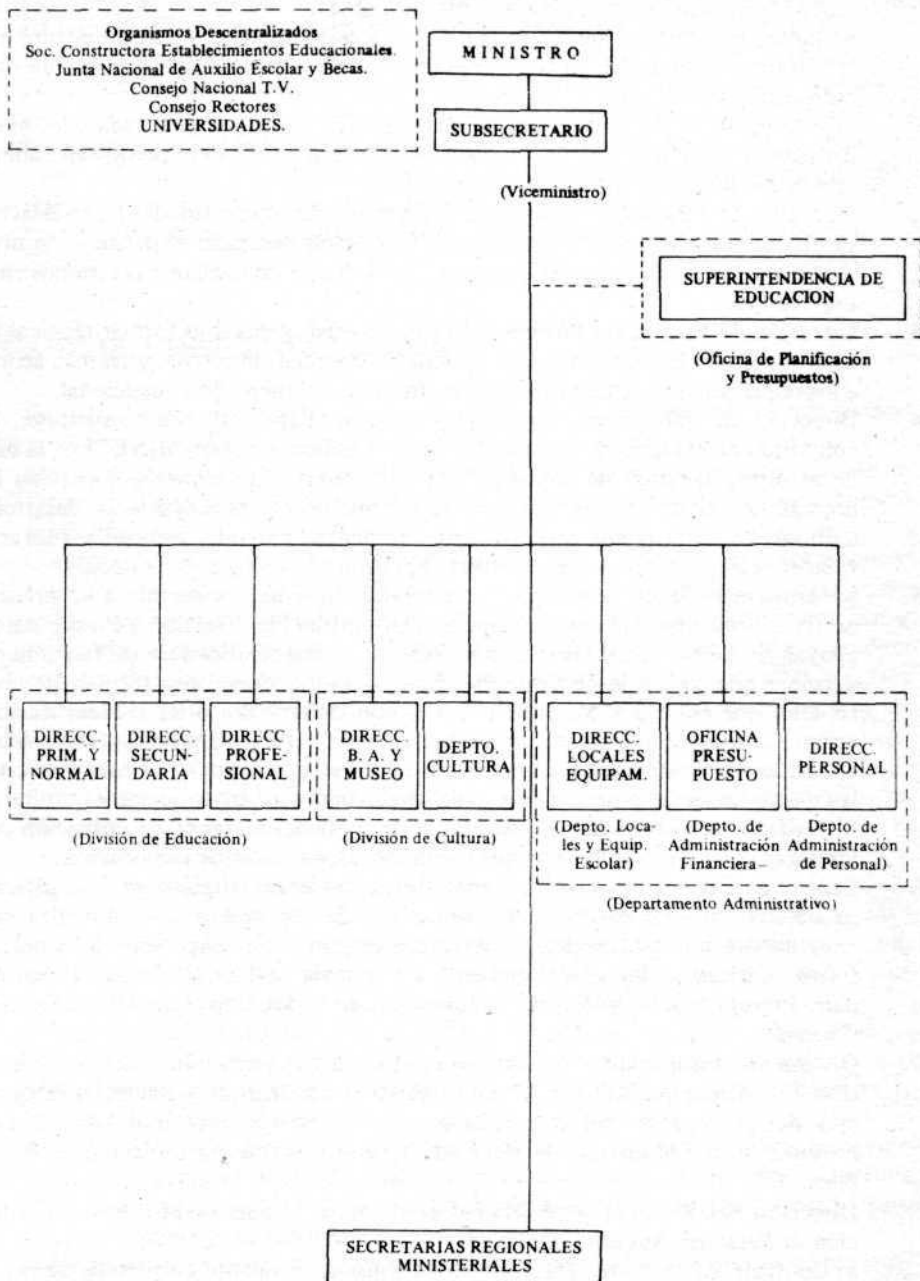
El proyecto de reestructuración plantea una sola división de educación, que abarque las actuales Direcciones de Educación: Dirección Primaria y Normal, Dirección Secundaria y Dirección Técnico-Profesional.

1.— Dirección de Educación Primaria y Normal. Tiene a su cargo la Educación Pre Básica (cursos pre básicos adscriptos a las escuelas básicas y escuelas párvulos) la Educación Básica y la Educación Diferencial.

Los objetivos de estos tres programas son los siguientes:

a) Educación Pre Básica: dar atención integral al párvulo de 0 a 6 años. La política actual del gobierno señala que tienen prioridad las acciones en educación pre-

# ORGANIGRAMA SIMPLIFICADO DE EDUCACION



escolar, debido especialmente a los estados deficitarios en los aspectos social, físico y psíquico que presenta la población infantil.

- b) Educación Básica Común: entregar al educando las máximas posibilidades que le permitan un crecimiento equilibrado y armónico, tanto desde el punto de vista individual como social.
  - c) Educación Diferencial: proporcionar atención educativa adecuada a los niños deficientes mentales, físicos, sensoriales, con trastornos del aprendizaje, alteraciones conductuales y en situación irregular.
- 2.- Dirección de Educación Secundaria y cuyos objetivos son atender a la población escolar de 14 a 19 años, entregando la formación necesaria al personal de nivel medio que se incorpora al trabajo y a aquellos que continúan sus estudios en la universidad.
  - 3.- Dirección de Educación Profesional cuyo objetivo general es formar técnicos de nivel medio en las especialidades agrícola, comercial, industrial y técnica acorde a los requerimientos cualitativos y cuantitativos del mercado ocupacional.
  - 4.- Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Esta Dirección constituye, en conjunto con el Departamento de Cultura y Publicaciones del MINEDUC, la base de la futura División de Cultura. Está encargada de proponer y supervisar las normas necesarias para el adecuado cumplimiento de las políticas de desarrollo cultural. Le corresponde especialmente: fomentar, extender y coordinar las actividades culturales del país y preservar el patrimonio cultural de la nación.
  - 5.- Superintendencia de Educación: este servicio ha estado sometido a un proceso de transformación que dará origen a una Oficina de Planificación y Presupuestos, apoyando ciertas actividades que ya realizaba, desprendiéndose de funciones y personal que ya no le corresponde. Es el máximo organismo técnico de nivel superior que asesora al Ministro y que, como Oficina Sectorial de Planificación, orienta el proceso de los sectores Educación y Cultura. Para estos efectos debe:
    - a) conocer las necesidades, aspiraciones e intereses de la sociedad para convertirlas en metas de la planificación y del desarrollo educativo, social y cultural, y
    - b) verificar las posibilidades y realizaciones de dichas metas en coordinación con los organismos de decisión política y con los responsables de la ejecución.
  - 6.- Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas: su objetivo central es dirigir la realización de los procesos de investigación, experimentación pedagógica y perfeccionamiento del magisterio nacional en forma unificada e integrada tendiente a promover el desarrollo educacional del país. Presupuestariamente está incluido aún en la Secretaría de Administración General.
  - 7.- Oficina de Presupuesto: este servicio es el futuro Departamento de Administración Financiera del MINEDUC. Su objetivo es administrar y controlar la ejecución del presupuesto del Sector, basado en las instrucciones de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.
  - 8.- Dirección del Personal: este servicio es el futuro Departamento de Administración de Personal. Sus objetivos son:
    - a) Controlar la correcta aplicación de la legislación vigente en materia de personal del MINEDUC;

- b) Mantener registros actualizados del personal, y
  - c) Proporcionar a los funcionarios y familiares, prestaciones y beneficios sociales. Presupuestariamente figura incluida en la Secretaría y Administración General.
- 9.- Dirección de Locales y Equipamiento: este servicio será el futuro Departamento de Locales y Equipamiento Escolar. Las funciones establecidas para esta dirección son: adquirir, conservar y mantener los bienes materiales que precise el Ministerio; contratar obras de reparación, construcción, ampliación y mantenimiento de locales escolares y mobiliario; suscribir contratos de arrendamiento: realizar la recepción técnica de las construcciones. Presupuestariamente figura también incluida en la Secretaría y Administración General.

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- 1.- Consejo Nacional de Televisión: a este Consejo le corresponde la orientación general, supervigilancia y fiscalización de la televisión chilena, sin perjuicio de las atribuciones y facultades que, dentro de sus objetivos legales, corresponde en forma exclusiva a la Superintendencia de Servicios Eléctricos, de Gas y Telecomunicaciones.
  - 2.- Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas: le corresponde fomentar la aplicación de la ciencia la tecnología al desarrollo nacional. Esto implica dinamizar la relación entre sector productivo y el sistema científico y tecnológico; promover líneas de investigación científica y tecnológica acordes con las prioridades nacionales; ubicar recursos extranjeros y otorgar recursos nacionales. En la nueva estructura pasaría a depender de la Secretaría General de Gobierno.
  - 3.- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas: propone a las respectivas universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos para procurar un mejor entendimiento y calidad de la enseñanza universitaria y una efectiva coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas que éstas desarrollan.
  - 4.- Universidades: la educación superior tiene por objeto formar los recursos humanos calificados de más alto nivel que el país requiere para su desarrollo económico y social (funciones docentes e investigación); además cumple una labor cultural (funciones de extensión, bienestar y biblioteca).
  - 5.- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas: es un organismo autónomo de derecho público que tiene por objeto la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los estudiantes, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.
  - 6.- Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales: este es prácticamente el único organismo dedicado a las construcciones escolares en Chile, construye y entrega equipados los locales, realiza las reparaciones mayores y tiene un programa permanente de mantención o conservación.
- Además de éstos existen ciertos organismos descentralizados que durante varios años recibieron financiamiento a través del sector educación como son: Televisión

Nacional de Chile, Corporación de Televisión de la Universidad de Chile, Corporación de Televisión de la Universidad Católica de Chile y Corporación de Televisión de la Universidad Católica de Valparaíso.

Estos organismos serán excluidos de los fondos hacia educación puesto que se incluirá el Consejo Nacional de TV, el que efectivamente distribuye los fondos para TV "educativa".

Existe además un organismo que por su identidad pertenece y ha pertenecido siempre al sector, que es la Junta Nacional de Jardines Infantiles, cuyos objetivos son: prestar atención integral al párvulo proporcionando educación correspondiente a su edad, alimentación completa y atención médico-dental; normar y evaluar la atención parvularia a nivel nacional a través de apoyo técnico y administrativo a Delegaciones Regionales y/u otros organismos que lo soliciten.

La Junta atiende los niveles Sala Cuna (0-2 años), Nivel Medio (2-4 años) y Transición (4-6 años).

A pesar que a contar de mediados del año 1976 la Junta Nacional de Jardines Infantiles (J.N.J.I.) depende de la División de Desarrollo Social del Ministerio del Interior, los fondos destinados a la JNJI serán incluidos en el análisis financiero del sector, por desarrollar una función eminentemente educativa.

Además de éstos, se puede distinguir fondos para educación en otros organismos del estado: el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Instituto de Educación Rural (IER), dependientes los dos primeros del Ministerio de Economía y de Agricultura el tercero. Además, entidades como CORFO, Junta de Adelanto de Arica, y Corporación de Magallanes han destinado tradicionalmente algunos fondos específicos a educación, los que también se incluyen al realizar una clasificación funcional del gasto.

## LA ASIGNACION DE RECURSOS

En acápite anterior se dio una breve descripción de los organismos que serían incorporados en el análisis financiero del sector, planteándose que se incluirían tanto organismos centralizados como descentralizados, cuya función fuese netamente educativa, sin considerar su dependencia administrativa.

Se definen a continuación algunos conceptos que son utilizados en el análisis financiero. Además, se entrega una pequeña explicación del procedimiento utilizado en la aprobación y ejecución del presupuesto con el objeto de que se entiendan las distorsiones entre lo programado y lo ejecutado detectadas posteriormente.

- a) Sector Fiscal, comprende todos los servicios centralizados del estado.
- b) Sector Público, abarca además del Sector Fiscal las instituciones y empresas que forman parte del sector descentralizado.
- c) "Presupuesto es un estado estimativo de los gastos y de los ingresos de la nación para el año siguiente, acompañado o no de un programa detallado de política económica. El presupuesto comprende dos grandes aspectos. la Ley de Gastos y el Calculo de Recursos"(4).
- d) Presupuesto Efectivo, es el monto de recursos realmente disponibles por el

Servicio durante un año determinado (presupuesto (+), suplemento y (-) las disminuciones).

e) Gasto Efectivo, se refiere a los recursos realmente gastados por el Servicio durante el año (no incluye las obligaciones contraídas pero no pagadas).

El Proyecto de Presupuesto es elaborado por los Servicios y presentado a la respectiva Oficina de Planificación y Presupuesto del Sector para un análisis y compatibilización, a mediados del mes de julio. En el caso que en algún sector no exista esta oficina, es el Ministerio de Hacienda quien realiza esta labor.

El Proyecto Compatibilizado al interior de cada sector, es presentado a fines de agosto a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para su análisis y compatibilización intersectorial. La Ley de Presupuestos para el año siguiente es publicada el 1º de diciembre del año en curso.

En la Ley de Presupuesto se presenta una "estimación" de ingresos y gastos. Si durante el año se producen fenómenos no programados, los servicios presentan una solicitud de suplementación al Ministerio de Hacienda, las que pueden o no ser aceptadas. Es por esto que difiere normalmente el Presupuesto Inicial del Presupuesto Efectivo.

En esta parte del trabajo se desarrollan tres etapas: en primer lugar, se examina la asignación de recursos a educación en relación con el gasto fiscal total, gasto público total y gasto del producto geográfico bruto. Luego, se analiza la distribución de los recursos entre los niveles de que está compuesto el sector educativo: pre-básico, básico, medio (científico-humanístico y técnico-profesional) y superior. Finalmente, se examina en forma específica la asignación de recursos a nivel de las universidades (tanto entre universidades como en el interior de cada una de ellas). Se ha aprovechado la oportunidad de entregar antecedentes financieros bastante completos referentes a las universidades por ser los organismos del sector de los cuales se tiene normalmente menor información.

Para examinar el esfuerzo financiero realizado en educación en los últimos años, es necesario recurrir a la utilización de ciertas medidas globales que sirven de patrón de comparación a través del tiempo. Las más significativas a utilizar son el Gasto del Producto Geográfico Bruto, el Gasto Fiscal Total y el Gasto Público Total.

En el cuadro Nº 1 se presentan una serie de indicadores que permiten formarse una idea de la absorción de recursos por el sector desde 1965 a 1982. La Columna 1 incluye el Gasto del Producto Geográfico Bruto según los antecedentes de la "Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública" (julio 1981). La tasa de cambio implícita de este indicador fue la base de expresión en términos reales de las cifras de Gasto Fiscal Total (Columna 2), Gasto Público Total (Columna 3), Gasto Fiscal en Educación (Columna 4) y Gasto Público en Educación (Columna 5).

Los antecedentes de Gasto Fiscal Total, Gasto Público Total, Gasto Fiscal en Educación y Gasto Público en Educación en términos nominales, entre 1965 y 1975, se extrajeron de los Balances Consolidados preparados por el Departamento de Coordinación y Síntesis del Ministerio de Hacienda (los años 1974 y 1975 se encuentran aún sin publicar). Para los años 1976 a 1980 se obtuvieron los datos generales de la Cuenta de Inversiones de Contraloría. Para los datos específicos del Sector se utilizaron además los Balances Presupuestarios de los Organismos. Los antecedentes de gastos se refieren a gastos efectivos durante el año(5).

Como se dijo anteriormente, se utilizó la clasificación funcional del gasto en vez de la clasificación económica, de manera de incluir en el análisis de educación todos aquellos organismos que eran fundamentalmente educativos a pesar de no depender administrativamente del sector (ejemplo: INACAP, Instituto de Educación Rural), etc.(6). Dado que se pretende, en esta etapa, medir el esfuerzo global que se ha efectuado en educación, se incluyen tanto los gastos corrientes como los de capital de estos servicios.

La consolidación del sector implica la eliminación de las transferencias internas entre los organismos de manera de evitar la doble contabilización. Los antecedentes disponibles para los años 1976 a 1980 permitieron evitar este error en los casos más evidentes por lo cual las cifras de gastos pueden tener cierta sobreestimación.

Se observa en el cuadro 1 que el gasto del P.G.B. experimentó un aumento relativamente sostenido hasta 1975 año en el cual se produjo una seria contracción en términos reales (13%), recuperándose en los años posteriores.

Este fenómeno es particularmente notorio en el caso del gasto realizado por los organismos centralizados del estado (Gasto Fiscal) en el que se ha aplicado la política de restricción del gasto en forma bastante drástica. Si bien en 1974 el Gasto Fiscal Total siguió aumentando, llegando en términos reales a US\$ 3.551.9 (mill. 76) en 1975 disminuyó a 3.228.8, pero cae fuertemente a contar de 1976. 2.762.3; 2.791 en 1977; 2.787.8 en 1978; 2.853.4 en 1979, recuperándose en 1980 (US\$ 3.266.7 mill. 76).

—El comportamiento del Gasto Público es algo distinto. Se incrementa hasta 1975 (1974: 6.252.3; 1975: 6.635), cae en 1976 (3.843.7) recuperándose algo en 1977 y 78 (4.253.6 y 4.639.9, respectivamente) pero sube fuertemente ya en 1979: 6.264.2 y 6.496.4 (mill. US\$ 76) en 1980, aunque sin alcanzar aún los niveles de 1975.

—En el marco de restricción general es necesario examinar el comportamiento del aporte al sector educación. Se puede ver que este sector ha sido especialmente afectado: el porcentaje de aporte fiscal a educación que fue de 14.8% en 1965 y que subió hasta 19.7% en 1972, cae al 13.2% en 1974 y a 10.9% en 1975. A contar de 1977 se comienza a recuperar, pero sólo en 1980 llega a niveles alcanzados 13 años antes (1967 en adelante).

—El porcentaje de gasto público dirigido a educación que llegó hasta 12.3% en 1972, cae a 8.6% en 1974 y 6.8% en 1975. Se produce un mejoramiento entre 1976 y 1978 pero se vuelve a niveles correspondientes a 1965 en los últimos dos años (1979 y 80).

—Si se examina el aporte a educación en términos reales, se observa también la brusca caída de 1975, produciéndose en los años 1979 y 80 una recuperación que permite alcanzar los niveles de 1974, los que están bastante por debajo de los logros de 1971-72.

La situación anterior se verifica aún cuando —como se dijo anteriormente— puede existir cierta sobreestimación en los gastos en educación entre 1976-80 por alguna doble contabilización.

Se puede concluir, entonces, que el sector educación no tiene prioridad real para este gobierno o, por lo menos, que desde el punto de vista financiero no muestra el mismo interés que tuvieron los gobiernos de Frei y, sobre todo, de Allende.

# CUADRO N° 1

## RECURSOS ASIGNADOS A EDUCACION ENTRE 1965 y 1980

Indicador	GASTO PRODUCTO (GEOGRAFICO BRUTO)(1)		GASTO FISCAL TOTAL(2)		GASTO PUBLICO TOTAL(3)		GASTO FISCAL EN EDUCACION(4)		GASTO PUBLICO EN EDUCACION(5)		4.1 (6)	5.1 (7)	4.2 (8)	5.3
	Miles \$ c/año (Nominal)	Millones US\$ '76 (Real)	Miles \$ c/año	Millones US\$ '76	Miles \$ c/año	Millones US\$ '76	Miles \$ c/año	Millones US\$ '76	Miles \$ c/año	Millones US\$ '76				
1965	17.856	8.240	3.991.7	1.842.2	7.162.6	3.305.5	592.3	273.3	638.8	294.8	3.3	3.6	14.8	8.9
1966	24.906	8.817	5.693.3	2.015.4	10.173.3	3.601.3	881.2	311.9	1.019.8	361.0	3.5	4.1	15.5	10.0
1967	32.724	9.032	6.884.3	1.900.1	13.470.2	3.717.8	1.774.2	324.1	1.406.1	388.1	3.6	4.3	17.1	10.4
1968	44.132	9.303	9.692.4	2.043.2	19.273.4	4.062.8	1.654.3	348.7	1.986.6	418.8	3.7	4.5	17.1	10.3
1969	64.214	9.625	14.037.7	2.104.3	28.745.1	4.308.9	2.418.8	362.6	2.878.3	431.5	3.8	4.5	17.2	10.0
1970	92.337	9.972	22.117.4	2.388.7	42.052.9	4.541.7	3.841.8	414.9	4.649.2	502.1	4.2	5.0	17.4	11.1
1971	122.875	10.739	36.456.7	3.186.3	66.058.6	5.773.5	6.245.1	545.8	7.537.7	658.4	5.1	6.1	17.1	11.4
1972	227.566	10.730	64.950.5	3.065.7	121.397.8	5.730.0	12.816.4	604.9	14.899.3	703.2	5.6	6.5	19.7	12.3
1973	1.155.175	10.342	129.588.0*	1.159.8*	267.477.0	2.393.9	24.912.0*	223.0*	27.082.0*	242.4*	2.2*	2.3*	19.2	11.9
1974	9.198.884	10.927	2.984.765.0	3.551.9	5.254.073.0	6.252.3	392.575.0	467.2	450.551.0	536.2	4.3	4.9	13.2	8.6
1975	35.446.623	9.516	12.047.612.0	3.228.8	24.758.045.0	6.635.2	1.316.313.0	352.8	1.694.570.0	454.1	3.7	4.8	10.9	6.8
1976	128.676.143	9.851	36.085.202.0	2.762.3	50.211.205.0	3.843.7	4.757.426.0	363.9	5.712.712.0	437.0	3.7	4.4	13.2	11.4
1977	287.769.748	10.822	74.228.883.0	2.791.0	113.128.462.0	4.253.6	11.737.676.0	441.2	14.541.637.0	546.6	4.1	5.1	15.8	12.9
1978	487.506.365	11.712	116.066.660.0	2.787.9	193.166.773.0	4.639.9	18.773.436.0	450.9	23.219.344.0	557.7	3.9	4.8	16.2	12.0
1979	762.128.904	12.681	171.500.748.0	2.853.4	376.499.722.0	6.264.2	28.080.327.0	467.4	34.248.983.0	569.6	3.7	4.5	16.4	9.1
1980	1.095.177.915	13.505	264.918.382.0	3.266.7	526.833.210.0	6.496.4	40.344.311.0	497.4	46.948.644.0	578.9	3.7	4.3	15.2	8.9

FUENTE: Anexo N° 1 (Gasto Fiscal y Gasto Público 1976-1978, Depto. Coordinación y Síntesis, Dr. de Depots. Min. de Hacienda).

NOTA: H.G.P.G.B., se obtuvo de la exposición sobre el estado de la Hacienda Pública presentado por el Ministro de Hacienda en julio 1981 (pág. 92).

La tasa de cambio implícita de este indicador se utilizó para expresar en términos reales los otros rubros presentados en el cuadro.

(\*) Enero-septiembre 1973 puesto que a raíz del cambio de gobierno se produjo un vuelco radical en la política de Gasto Público.

Es evidente que los antecedentes financieros por sí solos no revelan mucho si no son acompañados de antecedentes cualitativos que indiquen lo realizado efectivamente con estos recursos. De no ser así, una reducción del aporte podría recibir diversas interpretaciones: que refleja una mayor eficiencia en el uso de los recursos puesto que sería posible cumplir la función educativa con menos recursos; que existe una considerable pérdida cuantitativa y cualitativa en educación.

Desafortunadamente, los análisis de antecedentes cuantitativos sobre logros de atención, permiten deducir que lejos de un mejoramiento en la eficiencia, se ha frenado el desarrollo de la educación en el país (ejemplo: tasas de escolarización, asistencia al estudiantado, etc. Ver capítulo 5).

Dado que el objetivo específico planteado (desde el punto de vista financiero) por el actual gobierno es producir una redistribución de recursos al interior del sistema para favorecer en forma especial a la educación básica en desmedro de la educación superior (ya que se constataba que a ella llegaban primordialmente los niveles socioeconómicos privilegiados), se decidió examinar la distribución del aporte fiscal por niveles y en relación a su alumnado (ver cuadro N° 2).

Para la determinación del aporte fiscal por niveles se consideró el Gasto Fiscal en cada nivel (ver Anexo N° 1), descontando las subvenciones y el aporte específico realizado a INACAP y SERCOTEC (esto porque se trataba de discriminar el aporte realizado para el financiamiento de los niveles de educación regular).

En la categoría alumnado se incluye tanto niños como adultos puesto que financieramente los recursos se canalizan a través de los niveles de educación correspondientes. En lo que respecta a pre-básica se hace la distinción entre aquella entregada por la JNJI y aquella de responsabilidad del Ministerio de Educación. Los recursos para pre-básica del MINEDUC se canalizan a través de primaria y son prácticamente imposibles de discriminar de éstos, puesto que en su mayoría se trata de cursos pre-básicos adscritos a escuelas básicas.

En educación universitaria se incluyen todas las universidades puesto que, si bien solamente la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado (actualmente Universidad de Santiago) son estatales, todas reciben aporte fiscal, siendo éste el ingreso más importante en todas ellas (en algunos casos ha llegado a cubrir más del 90% de todos los gastos de la universidad)(7). En el cuadro N° 2 se observa que la educación superior, donde se concentra, cuando más, alrededor de un 50% del alumnado, ha recibido aportes cercanos al 40%. El año 1974 es justamente el año en que las universidades se llevan un mayor porcentaje del aporte fiscal (48,2%). Si bien es cierto que en los años posteriores la absorción tiende a disminuir, el ritmo de la contracción es muy lento por lo cual en 1979 y 1980 se alcanzan recién los niveles de 1970-71.

Es necesario considerar que una política de contracción del aporte a las universidades debe estar acompañada de mecanismos tendientes a garantizar que esta contracción no se traduzca en una mayor selectividad del sistema.

Desafortunadamente, el énfasis puesto por el actual gobierno en el autofinanciamiento de las universidades, se ha traducido en el establecimiento de cobros fijos por carrera. Si bien es cierto que se da la posibilidad de préstamos para cubrir estos costos, esto significa comprometer una parte importante de la vida profesional para su cancelación.

La propensión al riesgo necesariamente difiere entre niveles socioeconómicos. En

CUADRO N° 2

ALUMNADO Y APORTE FISCAL POR NIVELES  
1969-80

Edad en años	PRE-BÁSICA INFI		PRE-BÁSICA Y BÁSICA MINIFUC		CIENTÍFICO-HUMANÍSTICA		TÉCNICO-PROFESIONAL		UNIVERSITARIA		TOTAL	
	Al (1)	Ap.F(2)	Al	Ap.F.	Al.	Ap.F.	Al.	Ap.F.	Al.	Ap.F.	Al.	Ap.F.
1969			1.593.834	1.180,8	158.700	321,9	81.391	222,6	70.588	616,1	1.904.513	2.341,4
	0,4		83,7	50,4	8,3	13,8	4,3	9,5	3,7	26,3	100,0	100,0
1970			1.671.863	1.892,8	184.801	491,7	91.768	339,0	76.979	1.118,3	2.031.411	3.841,8
	0,6		82,6	49,3	9,1	12,8	4,5	8,8	3,8	29,1	100,0	100,0
1971			1.836.253	2.953,8	217.197	665,9	120.946	465,4	99.603	1.917,0	2.273.999	6.002,1
	1,5		80,7	49,2	9,6	11,1	5,3	7,8	4,4	31,9	100,0	100,0
1972			1.910.736	5.810,4	237.449	1.159,7	141.890	926,8	127.206	4.491,0	2.417.281	12.387,9
	1,7		79,0	46,9	9,8	9,4	5,9	7,5	5,3	36,2	100,0	100,0
1973		30	1.967.748	10.214,7	359.824	2.131,7	161.971	1.679,6	139.999	978,4	2.540.354	15.034,4
	1,9	0,1	77,5	42,9	10,2	9,0	6,4	7,0	5,5	41,0	100,0	100,0
1974		2.467	2.026.358	149.610,0	278.135	37.032,7	167.195	21.065,3	144.523	186.327,0	2.632.414	386.502,0
	2,0	0,6	77,0	38,7	10,6	7,0	6,3	5,5	5,5	48,2	100,0	100,0
1975		10.841	2.047.773	560.935,0*	278.100	98.165,9	172.800	83.643,1	147.049	535.633,0	2.669.736	1.289.218,0
	2,0	0,9	76,7	43,5	10,4	7,6	6,5	6,5	5,5	41,5	100,0	100,0
1976		30.806	1.964.320	2.284.424,0	298.700	402.828,0	165.500	305.152,0	134.149	1.562.926,0	2.593.475	4.635.447,0
	1,2	1,7	75,7	49,3	11,5	8,7	6,4	6,6	5,2	33,7	100,0	100,0
1977		37.772	2.044.034	5.449.084,0	309.800	934.061,0	175.000	684.025,0	130.676	4.162.484,0	2.697.272	11.374.958,0
	1,4	1,4	75,8	47,9	11,5	8,1	6,5	6,0	4,8	36,6	100,0	100,0
1978		40.012	2.017.817	8.947.429,0	309.200	1.712.249,0	178.800	1.160.120,0	130.208	6.186.545	2.676.037	18.342.497,0
	1,5	1,8	75,4	48,8	11,5	9,4	6,7	6,3	4,9	33,7	100,0	100,0
1979		44.779	2.006.067	13.132.041,0	337.610	3.057.144,0	160.350	1.739.619,0	126.434	8.324.304	2.675.245	26.723.432,0
	1,7	1,8	75,0	49,1	12,6	11,4	6,0	6,5	4,7	31,2	100,0	100,0
1980		48.764	1.931.974	19.538.698,0	342.587	4.282.926,0	144.145	2.369.613,0	118.978	11.084.934	2.586.448	38.274.418,0
	1,9	2,6	74,7	51,0	13,2	11,2	5,6	6,2	4,6	29,0	100,0	100,0

(1) Al = Alumnado - Niños y Adultos Fiscal; Educación Básica incluye Educación Especial.

(2) Ap.F. = Aporte Fiscal.

FUENTES: Alumnado → Echeverría, R.; Hevia, R. y López, G. "Estadísticas..." op. cit.; Aporte Fiscal Anexo N° 1

este caso es fácil pensar que los más reacios a comprometerse con pagos fijos serán aquellos estudiantes de los sectores más bajos puesto que la seguridad de obtener empleos rentables es también menor. Dado que se ha comprobado una disminución de las postulaciones a las universidades en los últimos años, fácil es pensar que es producto de la dificultad que significa para los sectores de menores recursos ingresar a una universidad que cobre los costos de docencia además de los gastos directos (alojamiento, materiales, alimentación, vestuario, etc.).

Con respecto al aporte fiscal a los otros niveles de educación se ve que la educación media ha sido especialmente perjudicada en la distribución del aporte, produciéndose en 1974 una contracción muy fuerte de los recursos asignados a este nivel. Si bien la educación científico-humanística ha ido recuperando los niveles de 1971, la educación profesional refleja no tener interés para este gobierno, sobre todo en relación a los dos gobiernos anteriores.

Como se sabe, el sistema universitario chileno quedó compuesto por 16 universidades de acuerdo a los DFL 6 al 21 dictados entre los meses de febrero y marzo de 1981. Debido a que hasta el momento no ha sido posible obtener la información necesaria, el análisis de los recursos asignados a las universidades se efectúa hasta 1980.

Hasta ese año el sistema universitario estaba compuesto por ocho universidades, dos públicas y seis particulares.

En el cuadro N° 3 se aprecia la importancia del aporte fiscal en el financiamiento de cada universidad en el período 1965-1980. Sin duda el aporte fiscal constituye definitivamente el ingreso más significativo para cada una de ellas. En el año 1974 es justamente aquel en que el aporte fiscal llegó a los niveles más altos de todo el período (86,20/o) Si bien en los años posteriores ha disminuido en importancia, el año 1980 aún se mantenía en un 66,20/o lo que refleja que el autofinanciamiento de las universidades está lejos de ser una realidad.

La dependencia del aporte es algo distinta entre las universidades aunque esto varía de año en año:

-Las Universidades: Católica de Chile, de Concepción y Austral reflejan una menor dependencia del aporte fiscal.

-La Universidad Católica de Valparaíso, en cambio, se mantiene en niveles de gran dependencia.

-Se dan casos de dependencia extrema, como fue 1975 para la Universidad Federico Santa María (91.90/o) y 1976 para la Universidad del Norte (90.10/o).

En el Cuadro N° 4 se entrega la cobertura de alumnado por universidad y el porcentaje del aporte fiscal que le correspondió en el período 1965-80.

Si bien es cierto que no necesariamente debería darse una correspondencia directa entre absorción de alumnado y participación en el aporte fiscal (considerando que cada universidad ofrece una gama diferente de carreras variando éstas en costos), el cambio de la distribución a través del tiempo permite detectar incentivos específicos dados a determinadas universidades en las distintas épocas.

-La Universidad de Chile ha ido disminuyendo relativamente su aporte a través del tiempo (1965 620/o, 1980: 44.10/o) aproximándose ésta a su cobertura en alumnado.

CUADRO N° 3

IMPORTANCIA DEL APORTE FISCAL EN EL FINANCIAMIENTO  
DE LAS UNIVERSIDADES

Univ. Año	Univ. de Chile	U.T.E. (U. de Santiago)	Univ. Cat. de Stgo.	Univ. Cat. de Valpo.	Univ. Fede- rico Sta. María	Univ. Concep- ción	Univ. Austral	Univ. del Norte	Total
1965	75.8	90.9	57.0	53.4	59.6	53.3	39.4	69.2	71.3
1966	76.0	92.4	48.4	56.3	59.6	47.9	51.5	41.5	69.4
1967	66.0	87.7	41.4	52.9	42.2	39.6	48.7	30.2	59.6
1968	66.1	75.8	43.7	73.5	46.5	39.5	56.3	58.5	60.3
1969	69.5	64.4	55.4	68.3	50.2	43.6	64.2	57.8	63.1
1970	66.0	86.7	66.2	71.3	52.8	73.5	59.1	60.1	65.8
1971	70.0	79.1	65.0	75.0	58.7	50.5	61.1	69.5	67.4
1972	82.1	85.4	76.5	80.7	65.2	60.9	70.4	73.0	77.7
1973	85.0	93.4	79.4	73.3	85.5	52.6	61.7	86.6	79.4
1974	87.9	91.7	79.6	83.3	88.0	80.2	75.6	87.6	86.2
1975	65.5	84.1	50.3	85.9	91.9	60.6	68.8	60.3	65.8
1976	69.2	80.5	59.7	79.2	81.6	58.4	68.6	90.1	69.6
1977	77.0	62.4	47.1	83.4	69.4	67.1	64.2	70.6	67.0
1978	73.8	70.9	53.5	85.0	53.5	63.5	64.8	57.0	66.6
1979	72.2	66.7	45.3	81.8	67.9	62.6	65.6	83.5	65.4
1980	70.4	64.2	53.1	81.1	80.5	64.4	58.7	71.5	66.2

FUENTES: 1965-75 Latorre, C.L., "La Asignación de Recursos..." op. cit.  
1976-80: Anexos 2 al 10.

—La Universidad Técnica aumentó fuertemente su cobertura de alumnado, a contar de 1971, alcanzando en 1972 el 24.40/o. Sin embargo, su participación en el aporte fiscal ha tendido a descender gradualmente. 1974 es un año de brusca caída para esta universidad, a pesar que es aquel en que mayor participación tienen las universidades en la distribución del aporte por niveles educativos (48.20/o - ver cuadro N° 2). Este desnivel entre aporte y alumnado se da en una universidad que en principio tiene fundamentalmente carreras técnicas, las que, en general, son más onerosas debido a sus mayores costos de materiales y equipamientos.

—Universidad Católica de Chile: Este es un caso muy distinto a la Universidad Técnica. Aunque en el período 1965-70 su absorción de alumnado es superior a su participación en el aporte fiscal, a contar de 1971 la relación se invierte, mejorando su participación en el aporte, sobre todo a partir de 1974.

—Universidad Católica de Valparaíso: Esta universidad parte de una relación muy desventajosa "alumnado/aporte fiscal" en 1965, tendiendo gradualmente a un equilibrio de ambas.

**CUADRO No 4**  
**ABSORCION DE ALUMNADO Y PARTICIPACION EN EL APORTE FISCAL POR UNIVERSIDAD 1965-80**  
**En porcentajes**

Univ.	U. de Chile		U.T.E.		U. Cat. de Chile		Univ. Cat. de Valpo.		U. Federico Sra. Maria		U. de Concepcion		U. Austral		U. del Norte	
	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.	Alumn.	Aport.
1965	48.3	62.0	14.8	15.4	15.1	7.7	7.4	2.3	0.9	1.9	10.1	8.2	1.8	1.0	1.6	1.5
1966	49.0	61.2	15.6	15.6	13.7	7.5	8.0	2.7	0.8	2.1	9.4	7.8	2.0	1.0	1.5	2.1
1967	49.6	59.3	15.2	15.2	12.9	7.8	7.7	3.3	0.9	2.1	9.3	8.3	2.5	1.1	1.9	2.9
1968	50.9	57.5	15.0	14.6	13.0	8.5	6.7	3.5	0.9	1.8	9.1	8.5	2.5	2.0	1.9	3.6
1969	49.4	57.3	16.7	12.9	12.1	9.1	8.8	3.5	1.0	1.9	9.2	8.9	2.9	2.8	1.9	3.6
1970	47.9	53.4	18.1	13.3	11.7	10.9	6.5	3.7	1.4	2.2	9.2	9.7	3.2	2.9	2.0	3.9
1971	44.4	51.6	23.8	14.8	9.2	10.5	5.5	3.7	1.1	2.3	11.0	10.3	3.2	2.9	1.8	3.9
1972	44.4	50.3	24.4	15.0	8.0	10.9	5.4	3.7	1.1	2.6	11.3	10.8	3.7	3.1	1.7	3.6
1973	47.1	48.5	23.1	15.0	8.2	10.8	5.1	4.1	1.4	3.0	9.0	10.4	4.3	4.6	1.8	3.6
1974	43.4	48.6	21.9	11.8	9.1	12.2	4.8	4.0	1.4	3.3	11.8	9.5	4.2	4.2	2.4	3.4
1975	43.2	48.6	21.9	12.7	9.9	11.4	4.9	4.2	1.9	4.0	11.3	10.3	4.3	4.3	2.6	4.5
1976	43.4	44.4	21.6	13.0	9.7	13.9	4.6	4.4	2.5	4.3	10.0	9.5	4.7	4.0	3.5	6.5
1977	40.4	45.0	21.5	13.7	11.4	14.1	5.5	4.3	2.9	3.9	10.5	9.5	4.4	4.1	3.4	5.4
1978	40.1	43.5	23.2	13.1	10.6	14.1	5.4	5.1	2.8	4.0	10.0	9.2	3.5	4.5	4.5	6.3
1979	39.0	43.0	24.2	13.1	10.0	14.2	5.6	5.0	2.7	4.0	10.1	9.7	3.7	4.8	4.7	6.2
1980	41.0	44.1	22.2	12.8	11.5	13.9	5.7	5.0	3.0	3.8	8.2	9.7	3.7	4.7	4.7	6.0

FUENTE: 65-75. Latorre, C.L., "La Asignación..." op. cit.

76-80: Anexos Nros. 2 al 10.

-Universidad Técnica Federico Santa María En este caso se da la relación esperada entre alumnado y aporte fiscal. Pero hay que tomar en cuenta que para el caso de una universidad tecnológica, el aporte fiscal es consistentemente superior a su participación en alumnado.

-Universidad de Concepción y Austral: Se da cierta correspondencia entre participación de alumnado y aporte.

-Universidad del Norte: A pesar de ser también una universidad pequeña, se ha visto especialmente favorecida percibiendo mucho más aporte fiscal que el que le correspondería según alumnado. El año 1976 llama especialmente la atención, puesto que recibe un 6.50/o del aporte, teniendo un 3.50/o del alumnado; en tanto que la U. Técnica del Estado recibía el doble de ese aporte, teniendo un alumnado seis veces superior al de aquella.

Finalmente, se analiza la importancia de las remuneraciones en el total de los gastos de cada universidad a través del tiempo y en el sistema en conjunto.

Las remuneraciones constituyen alrededor de un 600/o del total de los gastos universitarios.

## CUADRO Nº 5

### IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS REMUNERACIONES EN EL GASTO DE LAS UNIVERSIDADES

Univ. Año	U. de Chile	U.T.E.	U. Católica de	U. Católica de Valparaíso	U. Técnica Fco. Sta. María	U. de Concepción	U. Austral	U. del Norte	Total
1965	62.0	62.4	57.9	56.0	66.7	65.0	54.6	53.9	61.6
1966	66.6	60.6	73.2	61.9	64.0	49.5	61.2	36.9	63.7
1967	65.4	60.0	48.3	52.9	45.2	58.2	43.1	49.1	59.8
1968	64.1	56.6	53.1	70.0	56.8	67.7	49.2	67.1	61.9
1969	62.8	53.2	62.7	69.6	64.5	73.7	70.2	52.0	63.2
1970	66.4	72.7	69.3	69.2	54.3	66.3	64.2	56.8	66.7
1971	72.6	70.8	73.2	68.8	66.7	64.0	68.3	70.7	70.7
1972	78.5	72.5	75.9	70.8	71.8	71.9	65.2	74.6	75.0
1973	69.7	68.6	48.7	65.5	63.0	44.4	44.5	54.9	61.2
1974	53.0	64.0	70.0	70.2	52.2	67.3	55.5	62.4	59.0
1975	56.9	79.0	49.1	81.8	67.8	58.4	57.2	71.6	59.9
1976	70.0	77.1	45.8	75.9	69.2	69.4	59.3	73.0	66.7
1977	70.9	55.4	35.3	78.4	61.8	72.6	66.4	64.8	61.2
1978	71.8	68.9	46.7	73.6	47.9	71.7	66.4	47.2	63.8
1979	70.9	64.9	41.8	72.9	57.1	65.8	62.4	72.8	62.9
1980	65.6	60.6	47.5	70.1	67.5	67.8	57.3	64.4	61.7

FUENTE: Años 65-75: Latorre, C.L., "La Asignación..." op. cit.

Años 76-80: Anexos 2 al 10.

1971 y 1972 son los años en que una mayor parte de los gastos se destinaban a remuneraciones. Esto puede deberse a la fuerte incorporación de alumnado en esos dos años, lo que obligaba a la contratación de mayor cantidad de personal docente.

Al examinar los casos por universidad, no se observan grandes distorsiones a través del tiempo, salvo algunas pocas caídas fuertes de inversiones financieras o servicio de la deuda pública (ver Anexo Estadístico). El caso de la Universidad Católica de Chile es interesante estudiarlo más a fondo puesto que de un nivel relativo de las remuneraciones de 73.2 y 75.9% en 1971 y 1972 ha descendido a un promedio de 44.4% entre 1975 y 1980, adquiriendo gran importancia las inversiones financieras(8).

## CONCLUSIONES

Los antecedentes expuestos en este trabajo permiten sostener que la educación no es un sector prioritario para este gobierno puesto que los aportes se han visto muy reducidos tanto en términos reales como relativos; sobre todo en relación a 1971-72. Definitivamente los dos gobiernos anteriores reflejan haber dado una importancia muy superior a este sector que la otorgada por el gobierno actual.

— La contracción de la Educación Superior con el objeto de favorecer especialmente a la Educación Básica, se ha dado muy parcialmente. El aporte fiscal por niveles indica que el porcentaje destinado a la educación universitaria es casi el mismo en 1980 que en 1970.

Sería recomendable examinar las características socioeconómicas del alumnado actualmente ingresado a las universidades en relación con períodos anteriores. Todo parece indicar que el cobro de la docencia de parte de las universidades ha permitido consolidar e incrementar la selectividad en el sistema educativo chileno(9).

— El autofinanciamiento universitario está muy lejos de ser una realidad. El aporte fiscal es el ingreso fundamental para todas las universidades llegando en algunos casos a sobrepasar el 90% del financiamiento total de una universidad. Para las universidades, en su conjunto, el aporte fiscal representa más del 65% del financiamiento.

Se puede ver que, por lo menos desde el punto de vista financiero, poco cabe esperar en cuanto a realizaciones o mejoramientos en materia educacional los años venideros.

## NOTAS

- (1) Carmen Luz Latorre, **Sistema de Información para el Sector Educación**, CIENES, noviembre 1977.
- (2) "Sistema actual" se refiere al momento de elaboración de este capítulo, fines de 1982.
- (3) Organismos descentralizados son aquellos que se relacionan con el Gobierno por medio de un determinado ministerio, pero mantiene cierta autonomía de gestión.
- (4) **Pequeño Diccionario de Términos Económicos**, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago, 1974.
- (5) Los gastos totales anuales como sumatoria de los gastos mensuales tienen un pequeño error implícito puesto que se sumarían "pesos un poco diferentes". Por esto se aplicó el mismo procedimiento a todos los servicios, de manera que las comparaciones porcentuales caigan sólo en error si la curva de gastos a través del año fuera muy distinta entre un servicio y otro. Esto no es así, en general, puesto que el rubro central de gastos es semejante. Lo mismo sucede en el caso de los ingresos, con el aporte fiscal, que se va entregando gradualmente a través del año a todos los servicios.
- (6) Véase el Anexo Estadístico.
- (7) Véase más adelante, en este mismo capítulo, el financiamiento a la educación universitaria.
- (8) Estas han llegado a ser un 26,9% del total de gastos de la universidad.
- (9) Véase el capítulo 11.

# INDICE

Prefacio .....	5
<b>INTRODUCCION</b>	
El desarrollo de la educación chilena hasta 1973 .....	9
<b>PRIMERA PARTE</b>	
La política educacional del régimen militar .....	39
<b>CAPITULO 1</b>	
Enfoque global .....	41
<b>CAPITULO 2</b>	
La evolución de la política educacional .....	57
<b>CAPITULO 3</b>	
La transferencia de la administración de la educación a las municipalidades .....	115
<b>CAPITULO 4</b>	
El magisterio y la política educacional .....	151
<b>CAPITULO 5</b>	
Recursos asignados a la educación y su distribución .....	195
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
La educación formal .....	219
<b>CAPITULO 6</b>	
Evolución de la matrícula escolar .....	221
<b>CAPITULO 7</b>	
El desarrollo de la educación preescolar .....	239
<b>CAPITULO 8</b>	
La segregación social a través del plan de estudios de la educación general básica .....	263
<b>CAPITULO 9</b>	
La reforma de la educación media .....	281

<b>CAPITULO 10</b>	
Análisis de la educación media técnico-profesional . . . . .	305
<b>CAPITULO 11</b>	
La educación superior en el modelo de la economía liberal . . . . .	327
<b>CAPITULO 12</b>	
La educación de adultos . . . . .	355
<b>TERCERA PARTE</b>	
La educación no-formal . . . . .	375
<b>CAPITULO 13</b>	
Los procesos de educación popular . . . . .	377
<b>CAPITULO 14</b>	
La juventud, la recreación y la educación no-formal . . . . .	413
<b>CAPITULO 15</b>	
Los programas de alfabetización . . . . .	437
<b>CUARTA PARTE</b>	
Otros aspectos relevantes . . . . .	459
<b>CAPITULO 16</b>	
La asistencia al sector estudiantil . . . . .	461
<b>CAPITULO 17</b>	
El control autoritario expresado en las circulares del Ministerio de Educación . . . . .	477
<b>QUINTA PARTE</b>	
Anexos . . . . .	497
Anexos al Capítulo 5 . . . . .	499
Anexos al Capítulo 6 . . . . .	511
Índice de gráficos y cuadros . . . . .	513
Anexos al Capítulo 7 . . . . .	607
Anexos al Capítulo 10 . . . . .	611
Anexos al Capítulo 12 . . . . .	625
<b>BIBLIOGRAFIA GENERAL</b> . . . . .	633
A modo de epílogo . . . . .	649

**piie**

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación