



Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación

Enrique Richar N° 3344 Ñuñoa, Santiago Chile Fono (562) 209 6644 Fax (562) 204 7460 - www.pii.cl

LA EXPERIENCIA DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL EN CHILE 1974-1989

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González

SANTIAGO, Junio de 1993

ESQUEMA-INDICE

PRESENTACION

I MARCO CONCEPTUAL

1.1 LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

1.2 OPCIONES AL CENTRALISMO

1.2.1 Razones para Eliminar el Centralismo en Educación

- a) *Razones de Carácter Económico*
- b) *Razones de Carácter Político y Administrativo*
- c) *Razones de Carácter Pedagógico*

1.2.2 Elementos que Pueden ser Descentralizados

- a) *Aspectos Económico Financieros*
- b) *Los Recursos de Equipamiento e Infraestructura.*
- c) *La Administración de los Recursos Financieros y Materiales*
- d) *Los Recursos Humanos y su Administración*
- e) *El Currículo y los Aspectos Pedagógicos*

1.2.3 Formas de Implementar los Esquemas No Centralizados

- a) *La Perspectiva Funcionalista*
- b) *La Perspectiva Crítica*

1.2.4 Los Conceptos de Desconcentración y Descentralización

- a) *La Desconcentración*
- b) *La Descentralización*
- c) *Los Sistemas Interactuantes*

1.3 OPCIONES CONCEPTUALES FRENTE AL CENTRALISMO EN CHILE

1.3.1 Concepción y Evolución de la Desconcentración en Chile

- a) *Evolución y Desarrollo de la Desconcentración*
- b) *Los Objetivos de la Desconcentración*

1.3.2 Concepción y Evolución de la Descentralización en Chile

- a) *La Evolución de la Privatización*
- b) *La Evolución de la Municipalización*
- c) *Los Objetivos de la Descentralización*

II OBJETIVOS

III METODOLOGIA UTILIZADA

3.1 METODOLOGIA

3.2 PROCEDIMIENTOS

3.2.1 Análisis Documental

3.2.2 Entrevista a Informantes Claves

IV LOS PROCESOS DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EN CHILE

4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

4.2 DOCUMENTOS RELEVANTES

4.2.1 La Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (1974)

4.2.2 La Propuesta de Reforma Administrativa de CONARA (1974)

4.2.3 El Diagnóstico de la Educación Chilena (1974)

4.2.4 El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile (1975)

4.2.5 Las Políticas Educativas del Gobierno de Chile (1975)

4.2.6 Las Directivas Presidenciales (1979)

4.2.7 La Constitución Política del Estado (1980)

4.3 TENDENCIAS Y GRUPOS

4.3.1 La Tendencia Corporativista

4.3.2 La Tendencia Neo Liberal

4.3.3 La Tendencia Pragmatista

4.3.4 La Tendencia Mesurada-Técnica

4.3.5 La Tendencia Burocrático-Funcionaria

4.4 LA DESCONCENTRACION

4.4.1 Etapa de Evaluación y Primeros Intentos de Desconcentración del MINEDUC

- a) *La Instalación de la Junta de Gobierno*
- b) *Evaluación Nacional de Planes, Programas y Textos Escolares*
- c) *Diagnóstico del Sistema Educacional*
- d) *Diagnóstico de los Sectores de Extrema Pobreza*
- e) *Un Primer Proyecto de Desconcentración del MINEDUC*

4.4.2 La Modernización del Estado

- a) *La Creación de CONARA*
- b) *La Ley de Reforma Administrativa Integral del Estado*
- c) *La Reforma Territorial, Nueva División Político-Administrativa: la Regionalización del país*
- d) *La Ley Orgánica Municipal*
- e) *Orden Presidencial que Ratifica las Disposiciones Emanadas de CONARA para la Reestructuración de los Ministerios*
- f) *La Directiva Presidencial de CONARA*

4.4.3 La Reestructuración del MINEDUC

- a) *Repercusiones de las reformas de CONARA en el MINEDUC*
- b) *Los Programas Ministeriales una Nueva Estrategia de Planificación y Control de Gestión*
- c) *Repercusiones de la Orden Presidencial de 1976 sobre Reestructuración de los Ministerios en Educación.*
- d) *Las Directivas Presidenciales de Educación*

4.5 LA DESCENTRALIZACION

4.5.1 La Educación Particular y su Financiamiento

- a) *La Educación Particular y el Régimen de Subvenciones (1974 - 1979)*
- b) *La Educación Particular y el Régimen de Subvenciones en las Directivas Presidenciales (1979)*
- c) *El Régimen de Subvenciones en la Década de los 80*

4.5.2 La Privatización de los Liceos Técnico-Profesionales

- a) *Preparativos para los Traspasos*
- b) *El Inicio de los Traspasos*
- c) *Las Directivas Presidenciales y la Formalización de los Traspasos de los Liceos Técnico Profesionales.*

4.5.3 La Municipalización

- a) *Génesis de la Municipalización*
- b) *Los Procedimientos para el Traspaso de Establecimientos Estatales a las Municipalidades*
- c) *Los Primeros Traspasos de Establecimientos Estatales a las Municipalidades*
- d) *Suspensión y Evaluación del Proceso de Traspaso de Establecimientos a las Municipalidades*
- e) *La Crisis Económica y los Déficits Municipales*
- f) *Etapas de Transición y Ordenamiento*
- g) *Reinicio y Culminación de los Traspasos.*

4.5.2 Medición de Calidad de la Educación

- a) *Indicadores de Calidad por Sostenedor*
- b) *Indicadores de Rendimiento Escolar por Sostenedor*

4.6 LA PARTICIPACION DE ALGUNOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO.

4.6.1 El Sector Docente

- a) *Las Organizaciones Gremiales*
- b) *El Decreto Ley de Carrera Docente como Expresión del Centralismo*
- c) *Las Organizaciones del Magisterio frente al Plan Laboral y a la Municipalización*
- d) *Normativas Laborales para el Sector Docente*

4.6.2 La Iglesia Católica

- a) *Carta Pastoral sobre Educación de 1981*
- b) *Carta Pastoral sobre Educación de 1986*

4.6.3 Los Partidos Políticos

4.7 LA LEY ORGANIZA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA.

V CONCLUSIONES

5.1 LOGROS DE LA DESCONCENTRACION

5.1.1 Cumplimiento de los Objetivos de la Desconcentración

5.2 LOGROS DE LA DESCENTRALIZACION

5.2.1 La Privatización

5.2.2 La Municipalización

5.2.3 Cumplimiento de los Objetivos de la Descentralización

- a) *El Mejoramiento de la Administración Educacional*
- b) *Dar Mayor Participación a la Comunidad Local*
- c) *Generar Igualdad de Oportunidades y Aumentar la Cobertura Educacional en los Sectores de Pobreza*
- d) *Mejorar la Calidad de la Enseñanza.*
- e) *Incrementar el Financiamiento a la Educación*
- f) *Mejorar las Rentas y las Perspectivas Laborales del Sector Docente*
- g) *Restar Poder Político a los Docentes*

5.3 COMENTARIO FINAL

VI ALGUNAS INTERROGANTES

VI FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

- 1 Nómina de Ministros
- 2 Cronología
- 3 Cuadros Estadísticos
- 4 Pauta para las Entrevistas
- 5 Propositiones

PRESENTACION

El presente documento está destinado a analizar desde una perspectiva histórica el proceso de desconcentración y descentralización del sistema educacional durante el período comprendido entre 1974 y 1989.

Se pretende establecer los objetivos de los cambios ocurridos en el sistema, analizar el proceso y determinar el grado de cumplimiento que se logró en relación a lo propuesto.

Para estos fines, se analizaron diversas fuentes primarias, incluyendo documentación oficial, legislación y entrevistas a personas claves involucradas en el proceso. Se analizaron igualmente fuentes secundarias, en especial, la bibliografía relevante referida al tema.

El documento se ha estructurado en cinco capítulos. El primero entrega un marco conceptual para el análisis. El segundo contiene la formulación de los objetivos. El tercero se refiere a la metodología. El cuarto describe los procesos de desconcentración y de descentralización durante el período en estudio. Termina el quinto capítulo con las conclusiones. Se incluye además una enumeración detallada de las fuentes, la bibliografía consultada y anexos.

I. MARCO CONCEPTUAL

El crecimiento de los sistemas estatales y la burocratización de la administración de los mismos, hizo cada vez más recomendable una desconcentración y una descentralización del Estado para realizar adecuadamente las tareas que le competían.

Ello ha sido especialmente válido en el sector educación, donde a los aspectos administrativos, se suman los componentes pedagógicos y curriculares de los procesos educativos.

1.1 LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En el ámbito internacional existen diferentes opciones a la centralización en el sector educación.²⁹

En los países más industrializados uno de los sistemas educacionales no centralizados más antiguo y más representativo es el británico. En él las autoridades locales deciden sobre la creación y construcción de escuelas, la contratación de profesores, el currículo³⁰ y la distribución de becas. En USA es el Distrito Escolar el que elabora los planes de estudio, contrata a los maestros, supervisa y apoya al sistema. El Gobierno Federal ejerce una cierta orientación indirecta, mediante el apoyo económico selectivo a ciertos programas especiales que significan entre un 5% y un 15% del financiamiento total. En Canadá, la educación es responsabilidad de las provincias no existiendo un Ministerio Nacional de Educación. De igual forma, en Alemania son los Estados Federados los que tienen la responsabilidad y el control de la educación.

El caso Belga resulta también interesante, porque tiene dos culturas, una flamenca y otra francesa.³¹ A nivel constitucional a contar de 1959 se ha reconocido la autonomía cultural de la

²⁹ **Las ideas centrales de los párrafos siguientes han sido extractadas de Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Núñez Iván, Hevia Ricardo, La Municipalización de la Educación: Una Mirada desde los Administradores del Sistema. Santiago, PIIE, Agosto de 1991. 172 págs.**

³⁰ **Si bien el Gobierno de Margaret Thatcher hizo intentos por lograr una mayor centralización del currículo.**

³¹ **Alvarez García Isaias, La Descentralización Como Estra-**

comunidades y la participación de las provincias, municipios y del sector privado católico han contribuido igualmente al ambiente de pluralidad y de descentralización. Esta experiencia fue tomada en cuenta por el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda chileno, Juan Carlos Méndez quien, previo a la decisión de impulsar la municipalización, visitó ese país para ver la marcha del proceso de descentralización, en especial, en lo referente al financiamiento de la educación.³²

Un caso diferente a los anteriores está representado por el sistema francés que se caracteriza por un currículo único y por una ingerencia mayor del Gobierno Central en educación.

En América Latina han existido varias experiencias de descentralización promovidas por organismos internacionales como OEA y UNESCO. Todas ellas propiciaron la descentralización como una forma de incrementar la cobertura y adecuar más el servicio educativo a las realidades locales. Por ejemplo, en Brasil comparten la responsabilidad educativa los estados y los municipios existiendo bastante diversidad interna. En Costa Rica, se inició en 1980 un plan de regionalización que abarcaba lo físico, lo administrativo, lo cualitativo, lo filosófico y lo legal. En Perú desde 1972 se establecieron direcciones regionales, zonales y de núcleos educativos descentralizándose la administración de los recursos tanto humanos como materiales y también el currículo.

En Chile hubo varios intentos por reducir el centralismo de parte de los diferentes gobiernos, que no lograron fructificar en su globalidad. De ahí que la experiencia descentralizadora puesta en marcha por el Gobierno Militar no sea la primera. En el transcurso del siglo pasado hubo algunas experiencias pioneras, y, a fines de los años sesenta ya existía una preocupación importante por desconcentrar la labor del Ministerio de Educación. Entre otras razones, por la burocratización administrativa, que se hacía ineficiente frente al crecimiento acelerado de la matrícula y del número de maestros; por las características geográficas del país; y, por la necesidad de modernizar el Estado y la Administración Pública.

1.2 OPCIONES CONCEPTUALES FRENTE AL CENTRALISMO

En el sector educación diversos autores han planteado distintos modelos para poner fin al

tegia de Modernización y Transformación del Sistema Educativo. México D. F., Diciembre 6 de 1988. pp. 42 y 43.

³²

Entrevista a Juan Carlos Méndez realizada el 17 de Mayo de 1993

centralismo de los sistemas educativos. Conceptualmente, el centralismo es entendido como:

"...una forma de organización, gobierno y administración del sistema de educación formal en la que las decisiones públicas y administrativas son adoptadas por un centro con jurisdicción sobre todo el sistema incluida su extensión territorial".³³

La centralización se puede presentar en diversas dimensiones:

Financiera: El Estado recauda impuestos en todo el territorio nacional y luego los distribuye de acuerdo a criterios preestablecidos.

Administrativa: El Estado fija las normas que son válidas para todo el país y la estructura administrativa es nacional y con jerarquías claras desde el Nivel Central a las localidades.

Educativa: Existe uniformidad de objetivos, planes de estudio, programas de enseñanza, normas metodológicas y de evaluación, textos y materiales didácticos, formas y funcionamiento de las unidades educativas sin tener en cuenta las particularidades geográficas, sociales y culturales.³⁴

Frente a la centralización se han formulado una diversidad de otras opciones, no centralizadas, que por lo general, obedecen a diferentes concepciones teóricas sobre el papel del Estado y sus diversos agentes en la sociedad, así como también a distintos conceptos de equidad, de participación y de calidad de la educación.

1.2.1 Razones para Eliminar el Centralismo en Educación

Entre las justificaciones que se aducen para poner fin al centralismo se mencionan, con

³³ Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo Núñez Iván, Op cit. pp. 52 y 53.

³⁴ Núñez Iván, La Descentralización y las Reformas Educativas en Chile. 1940-1973. Santiago, PIIE, Julio de 1989. pp.180 a 182.

diferente énfasis según los autores, un conjunto de razones de distinta índole, entre las cuales se reiteran algunas de las que se indican a continuación.

a) *Razones de Carácter Económico:*

- Mejorar la eficiencia en la asignación, distribución, administración y control de los fondos asignados a educación.
- Disminuir el gasto fiscal en educación, frente a la imposibilidad de los Gobiernos Centrales de continuar manteniendo altas tasas de inversión en el sector; y con esperanza de que las comunidades locales y los particulares cooperen en el gasto educativo.

b) *Razones de Carácter Político y Administrativo:*

- Modernizar la administración de los sistemas educativos frente al crecimiento de la cobertura, y, de la burocratización, que necesariamente crea el centralismo.
- Incrementar la participación y acercar la escuela a la comunidad local.
- Evitar las dificultades de comunicación y acceso entre diversas zonas del país por razones geográficas.
- Fortalecer un desarrollo geopolítico armónico del país conservando al mismo tiempo la identidad de comunidades locales con características propias.

c) *Razones de Carácter Pedagógico:*

- Mejorar la relevancia del currículo haciéndolo más pertinente a la realidad local, provocando así un mayor impacto social de los aprendizajes frente a demandas concretas de la comunidad, dándole mayor flexibilidad para dar respuesta oportuna a necesidades emergentes.
- Profesionalizar la función docente entregándole a cada maestro la responsabilidad de una mayor ingerencia para dar respuestas adecuadas a la

población estudiantil que sirve.

- Lograr una mayor equidad social a través de la educación mediante la aplicación de currículos diferenciados para poblaciones distintas, para que de ese modo, se puedan compensar las divergencias iniciales, alcanzando así una mayor homogeneidad de potencialidades y oportunidades para todos.

1.2.2 Elementos que Pueden Ser Descentralizados

a) *Aspectos Económico Financieros*

- La generación de los fondos destinados a educación que pueden ser provistos en su totalidad por el Gobierno Central; por las comunidades locales (impuestos territoriales descentralizados) o cobrado a los particulares en función de las demandas individuales (privatización) o una mezcla de estas opciones.
- La distribución de los fondos que pueden ser distribuidos descentralizadamente por los Gobiernos Regionales Estaduales o Comunales; directamente por el Gobierno Central a los establecimientos, o que pueden ser entregados directamente a las familias mediante sistemas de bonos (voucher's).
- El tipo de financiamiento globalizado por región, comuna o establecimiento, sin que exista una rendición sobre el gasto realizado, o bien se desglosa de acuerdo a un presupuesto sobre el cual debe rendirse cuenta detallada. Se deja además, la opción de financiamiento total de la educación por regiones y cada una se distribuye internamente; por establecimiento o bien por cada alumno considerando para ello la asistencia promedio.

b) *Los Recursos de Equipamiento e Infraestructura*

- Los edificios escolares con las opciones para los sostenedores de títulos de dominio sobre las propiedades, como datos o propiedades estatales en que sólo se delega su administración.

- Los bienes muebles y equipamiento escolar, incluyendo su adquisición, reposición y mantención, con las opciones de pertenencia estatal de organismos intermedios (municipios) o directamente de la comunidad escolar.

c) *La Administración de los Recursos Financieros y Materiales*

- Los fondos estatales, con la opción de entregarlos contra un presupuesto preestablecido y el Estado controla su perfecta ejecución. O bien, se asignan fondos globales por establecimiento y cada escuela lo administra como estime conveniente, sin una rendición detallada.

d) *Los Recursos Humanos y su Administración*

- La selección, contratación, evaluación y continuidad del personal. Cada unidad descentralizada a nivel de región, provincia, comuna o cada establecimiento decide con criterios propios. O bien, se abren concursos nacionales únicos, a los cuales se postula a lo largo de todo el país.

e) *El Currículo y los Aspectos Pedagógicos*

- La definición del currículo. Se puede fijar un currículo único nacional, que cada cual interpreta a su modo. O bien, cada región, municipio o establecimiento determina su propio currículo (planes y programas, metodologías, calendario escolar, evaluación, etc). O bien, cada maestro sobre la base de un plan indicativo, adapta el currículo a la realidad concreta de sus alumnos.
- El material educativo. Se puede elaborar nacionalmente, o en las instancias intermedias (regionales o provinciales) o lo confecciona cada docente.
- El perfeccionamiento docente. Se puede implementar centralizadamente, con patrones uniformes para todo el país, o cada nivel descentralizado hace el perfeccionamiento que le parezca más adecuado.

1.2.3 Formas de Implementar los Esquemas No Centralizados

Las formas en que se puede implementar la descentralización se han abordado desde a lo menos dos perspectivas diferentes: la funcionalista y la crítica.

a) *La Perspectiva Funcionalista*

Está basada en la postura funcionalista de la sociología, donde las diferentes opciones a la centralización se ven como un modelo de cambio simple y lineal, que debe otorgar creciente participación en la cosa pública a los ciudadanos. Se parte del supuesto que en los países existe una tendencia uniforme a la participación. Como ello no ha funcionado se intenta explicar este fenómeno por supuestas fallas técnicas en los procesos³⁵.

En la postura funcionalista la disminución del centralismo corresponde:

"...al proceso de delegación o devolución de algún grado de poder de decisión del Gobierno Central a los Gobiernos Locales, organizaciones comunitarias o individuos particulares. De este modo, los grados y formas de descentralización varían, dependiendo de qué es lo que se delega (responsabilidad de planificar, generar o administrar recursos), y, a quien se delegan (niveles inferiores dentro del mismo Ministerio; a organizaciones públicas que están fuera de la estructura regular del Ministerio; unidades de Gobierno Sub nacional; a organizaciones comunitarias o a empresas o individuos particulares)".³⁶

³⁵ **McGinn Noel, Street Susan, Descentralización Educativa ¿ Política Nacional o Lucha de Facciones?. En Revista La Educación #99, Washington, OEA, 1986. Citado por Hevia Ricardo, Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. Santiago, Unesco/Reduc, Febrero de 1991. p.17.**

³⁶ **En Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit. p. 48. Sobre la base del texto de Hevia Ricardo, Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del**

Por lo tanto, en la postura funcionalista la transferencia de poder y autoridad está fundada en un voluntarismo político de la autoridad central para hacer participar a la comunidad en el manejo educativo.

En la postura funcionalista, Rondinelli³⁷ distingue cuatro opciones de implementación distintas:

- **La desconcentración**, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los Ministerios o agencias centrales.
- **La delegación**, donde se transfieren responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática, y, que son sólo indirectamente controladas por el Gobierno Central (organizaciones semi-autónomas o para-estatales).
- **La devolución**, donde la transferencia se hace a unidades de Gobierno Subnacional cuyas actividades están fuera del control directo del Gobierno Central (gobiernos locales autónomos).
- **La privatización**, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

Por su parte, Winkler efectúa una clasificación similar, manteniendo las tres primeras categorías, pero cambiando la última por una **eclectica** que combina las otras tres anteriores³⁸.

Otro autor, Roggi³⁹ desarrolla una nueva clasificación con dos categorías algo diferentes:

Arte. Santiago, Unesco/Reduc, Febrero de 1991.

³⁷ Rondinelli D, Nellis J, Cheema S, **Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience.** Washington D.C. World Bank: Staff, Working Paper # 581, 1984. En Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit.p.49.

³⁸ Winkler Donald R., **Decentralization in Education: An Economic Perspective.** Washington D.C. November 1988. En Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit. p.49 y 50.

³⁹ Roggi L., **Regionalización de la Educación vs Centralismo y Burocracia. Un Debate Actual en América Latina.** En Acción y Reflexión Educativa #5, 1980, ICASE, Panamá.

- la **desconcentración** como la estructura decisional del poder.

- la **descentralización** como la configuración espacial del uso y control del poder.

Sostiene Roggi, que lo uno no conlleva necesariamente lo otro. En el caso chileno, se ha visto que ambos son absolutamente complementarios. Mas aún, asevera que podría haber sólo desconcentración, pero una descentralización sería prácticamente inviable sin una adecuada desconcentración.

Otra categoría posible de descentralización es la **focalización** que implica la presencia de sectores territorialmente delimitados en los cuales se opera descentralizadamente atendiendo a sus características peculiares como pueden ser, bolsones de pobreza, zonas de ruralidad extrema, centros productivos, cordones industriales, poblaciones indígenas (o etnias) etc.

b) *La Perspectiva Crítica*

Está basada en una postura dialéctica, que atribuye el cambio social a las permanentes fuerzas en conflicto al interior de una estructura determinada. En esta concepción los procesos de descentralización se comprenden en relación al marco más amplio en que se debate el poder político en la sociedad, es decir, a las relaciones entre grupos que tienen acceso a los recursos del Estado y ejercen poder desde sus aparatos.⁴⁰

En esta postura, se define la disminución del centralismo como un medio para asegurar una más amplia representación de los legítimos intereses en Educación. La perspectiva crítica, postula que el nivel de mayor o menor centralismo se define por el grado de poder y control social que determinados grupos o actores sociales ejercen sobre un dominio particular de la actividad pública⁴¹.

Citado por Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit pp.49 y 50.

⁴⁰ Planteamientos de Muñoz Izquierdo Carlos, Lavín Sonia. Citado por Hevia Ricardo, Op cit. pp. 17 y 18.

⁴¹ Esta idea está tomada originalmente de Lauglo MacLean y citado en Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit. pp.49 y 50.

Los gobiernos, se consideran como sistemas complejos de grupos que compiten por el poder, y la disminución del centralismo se atribuye a la participación en el poder de ciertos individuos o grupos sociales desplazando el poder central, ya sea a sectores locales o a privados.

En esta postura, está en juego la real democratización del poder y, por ende, la participación social efectiva. Esta se comprende como un derecho cívico y una responsabilidad social y, corresponde a un conjunto de condiciones tanto objetivas como subjetivas. La participación tiene diversos niveles, grados y formas, generándose en diferentes espacios o ámbitos tanto al interior del sistema educativo como fuera de éste.⁴²

En la región latinoamericana estas distintas concepciones se han implementado de diferentes formas. Entre otras se pueden reseñar:

- **La Nuclearización**, que consiste en la agrupación a través de una red de servicios interrelacionados entre sí de las unidades escolares de un área determinada. (Por ejemplo, el caso peruano).

- **La Regionalización**, que busca compatibilizar objetivos nacionales con objetivos regionales, presentando diversas formas en distintos países. En general, supone la transferencia de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que ejecutan pero que permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos (Por ejemplo, Costa Rica).

- **La Municipalización**, que pretende radicalizar la descentralización entregándole mayor autonomía a las comunas. (Por ejemplo, Brasil y Chile)⁴³.

- **La Privatización**, que implica entregar a manos particulares la gestión del sistema educativo, dejando funciones mínimas en manos del Estado como pueden ser las de reglamentación y control. El financiamiento se plantea en este caso mediante bonos que se entregan a las familias, o a los establecimientos (Por ejemplo, el caso chileno y más recientemente, El Salvador).

1.2.4 Los Conceptos de Desconcentración y Descentralización

a) *La Desconcentración*

⁴² **Ibid p. 48.**

⁴³ **Ibid.pp. 20 y 21.**

En el presente trabajo se utilizará el concepto de **desconcentración**, como la forma de administración del sistema educacional en la cual hay una delegación de la autoridad -sujeta a directivas, reglas, control y rendición de cuentas- a niveles intermedios de decisión y gestión, que siguen siendo políticamente dependientes o administrativamente subordinados.⁴⁴

En la desconcentración el Gobierno Central delega determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los ministerios, pero manteniendo entre sus prerrogativas la toma de decisiones y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estas reparticiones o simplemente removerlos. La delegación de funciones operativas se hace en organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central.⁴⁵

b) *La Descentralización*

El concepto de **descentralización**, se define en esta investigación como la forma de administración del sistema educacional en que hay una transferencia de algunas atribuciones desde la autoridad central a niveles de decisión y gestión autónomos, y, con personalidad jurídica distinta⁴⁶.

En la descentralización, las diversas entidades regionales y locales (ya sea de gobierno o entidades autónomas) tienen grados significativos de autonomía y son ellos quienes definen las formas y mecanismos a través de los cuales debiera organizarse y administrarse el sistema de educación pública en sus respectivas áreas.

La descentralización supone :

⁴⁴ Instituto Internacional de Planificación Educativa. Proyecto "Planificación de la Educación en Países de América Latina en proceso de Desconcentración". París, IIEP, Abril de 1993 p 6.

⁴⁵ Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit. pp.52 y 53. Estas mismas definiciones fueron utilizadas por el MINEDUC en los términos de referencia.

⁴⁶ Instituto Internacional de Planificación Educativa. Op Cit, p.6.

- Traspaso de funciones desde el Gobierno Central a entidades con personalidad jurídica propia.
- La transferencia de competencias al ente jerárquicamente inferior.
- Un sistema de distribución del poder.
- Distribución de la legitimidad democrática.

Para que la descentralización sea efectiva debe haber:

- Una entrega de poder y responsabilidades a diversos niveles.
- Una organización y gestión descentralizada.
- Una participación activa de los actores involucrados.⁴⁷

c) *Los Sistemas Interactuantes*

En la práctica, lo más común es que exista una administración **interactuante** en que se combinan la desconcentración con la descentralización, conservándose rasgos de centralismo.

En América Latina, han existido varias experiencias de desconcentración y descentralización. Es así como a través de los organismos internacionales (OEA y UNESCO), ambas modalidades se promovieron como una manera de incrementar la cobertura y adecuar más el servicio educativo a las realidades locales, dando expresión, según las distintas concepciones, a diferentes formas: la nuclearización, la regionalización, la municipalización y la privatización.

En Chile durante el período en estudio, ha existido una modalidad interactuante en la cual

⁴⁷

Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Hevia Ricardo, Núñez Iván, Op cit .pp.52 y 53. Estas mismas definiciones fueron utilizadas por el MINEDUC en los términos de referencia.

se mezclan:

- La desconcentración, asociada en lo administrativo, a la reforma estructural y funcional de los Ministerios y demás organismos del Estado, tendientes a modernizar su gestión; y, en lo territorial, a la regionalización del país con una nueva división político administrativa del territorio nacional, que originó Regiones, Provincias y Comunas, cada una de las cuales adquirieron nuevas funciones.
- La descentralización, vinculada a dos procesos. Por una parte, al traspaso de la administración y gestión de los establecimientos fiscales a los municipios. Por otra, a la privatización de la enseñanza, tanto con la entrega en comodato de los establecimientos fiscales de Educación Técnico-Profesional a corporaciones empresariales; como por la promoción -por la vía de las subvenciones- al desarrollo de la educación particular.
- El centralismo, muchos de cuyos rasgos subsistieron en la administración del sistema.

1.3 OPCIONES CONCEPTUALES FRENTE AL CENTRALISMO EN CHILE

Chile es un país cuyo Estado se formó con un régimen centralizado, y habría sido probablemente difícil que se hubiera planteado de otro modo, dada las condiciones geográficas y demográficas de una nación joven que requería de elementos de cohesión para fortalecer su unidad. Se suma a lo anterior, en el plano cultural, la fuerte influencia francesa cuyo sistema educacional es altamente centralizado.

Las principales leyes orgánicas del sector educación del siglo pasado (1860 y 1879) fueron centralizantes. Lo mismo ocurrió con la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, que pretendía que todos los chilenos tuvieran una misma educación, al menos de nivel básico. Ello se reforzó en 1927 con la Ley Orgánica que sancionó la relación entre la Educación Particular y el Estado, y, con la creación del Ministerio de Educación que agrupó a diversos organismos que trabajaban en el sector.⁴⁸

⁴⁸

Para mayores antecedentes sobre el centralismo en Chile puede consultarse a Núñez Iván, Op cit. pp 182 a 191. En relación con la Ley Orgánica de Educación de 1927, véase Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación Bajo un Estado Subsidiario (1973-1983). Santiago, PIIIE, Junio de 1988.p 13

En cuanto al currículo, si bien hubo algunos intentos descentralizadores y algunas experiencias innovativas aisladas, en la práctica ha sido absolutamente homogéneo para todo el país hasta hoy.

No obstante lo anterior, siempre existieron en el país opciones alternativas al Estado Central, tanto en el plano de la administración local, como en la participación del sector particular en Educación; en especial de la Iglesia Católica, haciendo la salvedad que, durante más de cien años de la vida independiente del país, estuvo ligada al Estado.

Estas opciones se debatieron entre quienes apoyaban una concepción del Estado Docente y los sostenedores de la Libertad de Enseñanza.⁴⁹ Los primeros representantes de sectores laico-liberales postulaban que el Estado debía intervenir como controlador y garante de una Educación y una cultura universal para todos. Los partidarios de la Libertad de Enseñanza asociadas a grupos conservadores-católicos, planteaban el derecho de los padres para educar a sus hijos libremente y que la Iglesia, por poseer la "Verdad", no debía someterse al Estado ni ningún otro poder.

En este plano, se planteaba la pugna entre la Educación Particular predominantemente Católica, que buscaba una mayor autonomía frente al Estado que -además de financiar e impartir la educación pública- pretendía mantener la hegemonía sobre toda la educación del país, tanto pública como privada. Esta pugna por tanto no tenía de fondo razones administrativas o económicas, sino que, fundamentalmente, doctrinarias e ideológicas.

No obstante, a comienzos de los años setenta la administración centralizada del Ministerio se tornaba muy compleja. Las decisiones para todo el país recaían en manos del Ministro, del Subsecretario y de los tres directores por niveles de enseñanza. Por este motivo, se hacía casi inmanejable (con los recursos tecnológicos de la época), administrar un sistema que había superado los dos millones de alumnos y que sólo entre 1960 y 1970 había aumentado de 20.000 a más de 70.000 docentes.⁵⁰

1.3.1 La Evolución de la Desconcentración en Chile

⁴⁹ **Mayores antecedentes sobre el Estado Docente y la Libertad de Enseñanza, en relación a la privatización de la Educación pueden verse en Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit. pp 9 a 14.**

⁵⁰ **Núñez Iván, Op cit. p 186**

a) *Evolución y Desarrollo de la Desconcentración*

Los intentos desconcentrados en Chile se remontan al siglo XIX en que tuvieron lugar diversas experiencias, especialmente, en la Educación Primaria. Durante el presente siglo, los esfuerzos por desconcentrar el sistema educativo prosiguieron y se intensificaron a fines de los años 60, con los esfuerzos de los distintos gobiernos por lograr una real desburocratización del Ministerio de Educación, y, por entregar capacidad de decisión a los organismos regionales. Entre otras razones, por la burocratización administrativa, por las características geográficas del país, por el crecimiento acelerado de la matrícula y del número de maestros y, por la necesidad de modernizar el Estado y la Administración Pública.

En esta línea, en 1970, se crearon las Coordinadoras Regionales de Educación que constituyeron el primer esfuerzo concreto de desconcentración.

Esta propuesta se retomó en los inicios del Gobierno Militar manteniendo el postulado que el Ministerio administraría mejor el sistema educacional, mediante una adecuada desconcentración.

El principio que regiría la regionalización era el de preservar cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, sugiriéndose la creación de un Consejo de Desarrollo Regional (CODERE)⁵¹.

Se inició entonces una etapa de preparación y diagnóstico, para posteriormente comenzar la desconcentración del Estado y de sus organismos dependientes con una paulatina delegación de poderes y preparación de los futuros planes de descentralización real.

En el período en estudio, la desconcentración estuvo orientada por la Declaración de Principios de la Junta en Marzo de 1974. En ella se hacía mención a la "descentralización funcional" distinguiendo el poder político (ligado a la gobernabilidad) y el poder social (asociado a la participación de la familia y la comunidad local); y la "descentralización territorial", asociada a la división geográfica del país.

⁵¹

Sánchez Díaz Sebastián, La Municipalización de la Educación sus Antecedentes y Proyecciones. En Revista de Pedagogía # 280, Agosto de 1985. pp.167 y 168.

Con posterioridad a la Declaración de Principios, en Julio de 1974 se propuso desde la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) la Ley de Reforma Administrativa, estableciéndose un cambio estructural de los ministerios, que deberían desconcentrarse territorialmente mediante la creación de Secretarías Regionales Ministeriales. Además, la ley consideraba una reforma funcional destinada a modernizar el Estado mediante un ordenamiento y redefinición de las funciones que serían comunes para todos los ministerios.

Paralelamente, a propuesta de CONARA se promulgó la Ley de Regionalización que fijó una nueva división del país en 13 Regiones, 51 Provincias y 341 Comunas. Ambas leyes marcan el punto de partida del proceso de desconcentración.

En el Ministerio de Educación, si bien habían existido algunos intentos de reformas estructurales posteriores a 1973, fue la legislación propiciada por CONARA la que definió los cambios, creándose en Octubre de 1974 las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, haciéndolas coincidir con las Coordinadoras Regionales ya existentes, y, delegando en ellas algunas facultades que a la fecha radicaban en la autoridad central.

Hasta 1976 este período se caracteriza por la prevalencia del carácter castrense autoritario del Gobierno, por un enaltecimiento de los valores patrios y una fuerte oposición al pensamiento de izquierda.

A partir del año 1976 se podría decir que se inició una segunda etapa dentro de este período, centrado en la desconcentración del sistema, con una tendencia a una mayor desestatización y, una nueva conceptualización del Municipio que entra en contradicción con el fortalecimiento del Estado y el centralismo estatal.⁵²

En la misma perspectiva de la desconcentración, pero con muchos elementos también centralizadores, en Septiembre de 1978, se promulgó la Ley de Carrera Docente, que establecía criterios únicos a nivel nacional para la trayectoria funcionaria y las remuneraciones de los profesores y funcionarios del Ministerio.

Avanzando en el proceso de desconcentración, en Enero de 1979 se impartieron nuevas instrucciones a las Direcciones Provinciales de Educación otorgándoles atribuciones adicionales, tendientes a una mayor delegación de funciones, ya que a pesar de las reformas anteriores, aún existía en esa época un marcado centralismo.⁵³ Prueba de ello es que en 1983 se les

⁵² **Con la dictación del Decreto # 1289 del 14 de Enero de 1976, se configura una nueva concepción del municipio.**

⁵³ **Circular # 722 de la Dirección de Educación dirigida a los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación,**

asignaron nuevas prerrogativas más específicas.

Cabe señalar que las Direcciones Provinciales de Educación no coinciden con el territorio jurisdiccional de las provincias establecido en la Ley de Regionalización.

Las Directivas Presidenciales en 1979 fijaron la ruta del Gobierno en el mediano plazo. Se formularon definiciones básicas y los cimientos del nuevo proyecto institucional, marcando la transición hacia una nueva etapa.

Este tiempo coincide con una etapa de transición, de elaboración de un proyecto futuro, de definiciones ideológicas, con una perspectiva de mayor plazo. Algunos son partidarios de una mayor coerción y de un Estado más fuerte. Otros de una mayor apertura, de fijar calendario de entrega del poder, de dar participación efectiva a la comunidad.

Se propone en el discurso dar mayor participación a la comunidad. No obstante, dadas las condiciones existentes, el rol participativo está restringido a darle apoyo al Alcalde. En esa época se genera una mayor discusión sobre el futuro desarrollo del país y comienza el trabajo de la Comisión de Estudios Constitucionales que elabora las Actas Constitucionales, que serían la base de la Constitución Política de 1980.

La implementación de la desconcentración, al menos en el sector educación, fue lenta y dificultosa, prueba de ello es que se vuelve continuamente a insistir en cambios estructurales, si bien formalmente se completa el proceso de puesta en marcha en 1980 con la definición de los límites comunales.

En lo doctrinario se destacan en estos años, adicionalmente a la Declaración de Principios, el Objetivo Nacional del Gobierno, el Diagnóstico de la Educación Chilena y el Documento de la Reforma Administrativa, además de los Programas Ministeriales, que dan inicio a partir de 1975 a una nueva forma de planificación.

Algunos opinan que la desconcentración estaba principalmente inspirada en la Doctrina de la Seguridad Nacional aunque los actores niegan esto. Sin duda, existe una concepción corporativista a lo cual se suma el contexto de un Gobierno Militar.

La desconcentración puede considerarse como un paso previo a la descentralización, pero necesario y facilitador de ésta, la cual se mantiene operando en forma paralela. Es importante destacar, que la desconcentración por sí misma no necesariamente disminuye el centralismo, pudiendo convertirse en una forma velada de mantener un mayor control de parte del Gobierno Central.

b) *Los Objetivos de la Desconcentración*

De las lecturas y de las entrevistas se puede deducir que los objetivos de la desconcentración eran mejorar la eficiencia y modernizar el Estado, a través de la creación de organismos intermedios dependientes del poder central.

1.3.2 La Evolución de la Descentralización en Chile

A través de las entrevistas pudo constatarse que la descentralización se planteó en Chile como necesidad operativa que requirió respuestas propias generadas por quienes tenían la responsabilidad de administrar el sistema escolar, en especial, de aquellos que estaban fuera del Ministerio de Educación, en concreto en el Ministerio de Hacienda y en la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN).

Los cimientos del proceso de descentralización del sistema educativo se encuentran contenidos en las bases de la política económica del Gobierno Militar elaboradas en Mayo de 1973 por un grupo de economistas encabezados por Sergio de Castro y vinculados a la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago. Explícitamente en dicho documento se establecía que:

"Uno de los sectores más ineficientes del sector público es el área de la educación donde, aparte del extremo burocrático, no existen mecanismos para que el usuario del servicio (padres y alumnos) pueda controlar la calidad y el tipo de educación que se está implantando.

Su extrema rigidez impide a las diversas escuelas y centros de enseñanza efectuar los necesarios ajustes para adecuarse al medio específico donde se realiza la labor educacional. Las limitadas experiencia de los últimos años, que han resultado en una mayor participación de los padres y profesores en la

administración de las escuelas y liceos, han sido exitosas.

Se estima que la forma más adecuada de abaratar el costo y mejorar la calidad de la educación es una drástica descentralización de la actual estructura, de manera que sea la comunidad local quien pase directamente a administrar la unidad escolar respectiva. En este sentido, la responsabilidad directa de la formación de los estudiantes estaría en manos de la comunidad escolar a través de sus diversos estamentos (profesores, padres de familia, escolares y personal administrativo) y las autoridades comunales y vecinales, quienes elegirán las autoridades del centro educativo, contratarían el personal, controlarían la enseñanza y adoptarían las decisiones en forma autónoma. El Estado, a través del Ministerio de Educación, sólo tendría a su cargo la formulación de la política general, el control de los requisitos mínimos de promoción y currículum y la obligación de financiar el costo mínimo de cada uno que se estuviere educando; para ello traspasaría a las Municipalidades los fondos respectivos para que estos centros comunales los administraran. El Estado podría otorgar subsidios especiales a determinadas regiones o centros específicos que por su naturaleza necesitaran de ello para un servicio adecuado."⁵⁴

La descentralización en el caso chileno se llevó a la práctica por medio de dos mecanismos. Por una parte el esfuerzo por privatizar el sistema, ya sea promoviendo la creación de establecimientos particulares, ya sea por la entrega en como dato de los establecimientos técnicos profesionales a manos de corporaciones empresariales. Por otra, la municipalización del sistema mediante la entrega de la administración de los planteles estatales a los municipios.

a) *La Evolución de la Privatización*

La idea de privatizar la educación y de que los padres pudieran escoger libremente la escuela para sus hijos, en un sistema abierto y competitivo, siempre estuvo presente en un grupo que sustentaba una postura neo-liberal dentro del Gobierno. El interés por promover la educación privada se expresó desde Marzo de 1974 en la Declaración de Principios de la Junta y posteriormente se refrendó en un conjunto de normativas legales y de directrices financieras que emanaron del Gobierno.

⁵⁴

Centro de Estudios Públicos, "El Ladrillo", Bases para la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, CEP, 1992 pp. 148 y 149.

Si bien, las ideas de la privatización existían desde los comienzos del Gobierno Militar, los primeros pasos concretos en esta línea se perfilaron en Septiembre de 1976 al crearse una corporación empresarial sin fines de lucro (CODESSER), dependiente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), orientada a dar servicios en el campo de la educación rural. Con este hecho culminaban las conversaciones entre sectores de Gobierno y la SNA. Un año después (Noviembre de 1977) se promulgó una Ley que permitía la enajenación de bienes del Estado y su posible administración en manos de particulares. Al mes siguiente, la CODESSER asumió temporalmente la administración de la primera escuela agrícola.

Se iniciaba así un procedimiento que tomaría más cuerpo con la incorporación de otras agrupaciones empresariales y el traspaso de nuevos establecimientos estatales a corporaciones privadas, situación que fue legalizada definitivamente en Febrero de 1980 y reglamentada en Septiembre del mismo año.

La privatización se promovió desde el Gobierno a través de dos instancias: una financiera y otra legislativa.

En el plano financiero, el Gobierno impulsó la privatización a través de las subvenciones y la distribución de los fondos fiscales. Desde el primer momento se preocupó por el pago oportuno de las subvenciones (usualmente atrasadas en más de un año) y se estableció, que a partir de Marzo de 1974 se cancelaría la subvención por asistencia promedio de los alumnos, en vez del pago por establecimiento que existía previamente. Además, se homologó la subvención entregada a los alumnos de planteles estatales con la de los estudiantes de establecimientos particulares, quienes anteriormente recibían un monto menor. Se suspendió por otra parte, la asignación de fondos a los colegios particulares pagados.

A partir de 1975, debido a la crisis mundial, se produjo una reducción de los fondos en Educación. Se implementó entonces un proceso de redistribución interna de los recursos dentro del sistema, recortándose la asignación para las universidades en beneficio de los niveles inferiores de la enseñanza.

Con el auge económico de 1980 se estableció, en el mes de Septiembre de ese año, una reajustabilidad de las subvenciones de acuerdo a la variación mensual de la Unidad Tributaria (UTM). De esta forma, se pretendía promover el incremento del sector privado a través del mecanismo regulador del mercado. Esto significó un gran impulso para la educación particular. El número de establecimientos particulares subvencionados creció de 1.674 en 1980 a 2.643 en 1985 y a 2.663 en 1988 con un incremento del 59.08%. Sin embargo, la matrícula total no creció proporcionalmente, aumentando en la Educación Preescolar y Media, y, reduciéndose en la Básica para el mismo período. En parte, porque en 1982 debido a una nueva crisis económica se desindexó la subvención no resultando tan atractiva para el sector privado.

Además del apoyo financiero en el plano legal la privatización se propició, como ya se ha dicho, mediante el conjunto de normativas promulgadas entre 1977 y 1980, que permitieron el traspaso de bienes del Estado a los particulares. Más adelante, el sector de Gobierno que estaba a favor de la privatización total, intentó nuevamente lograr su propósito en Enero de 1986 para completar el traspaso de los planteles educacionales que aún permanecían en manos del MINE-DUC. Sin embargo, los asesores del Presidente de la República, y el propio Presidente, se inclinaron en favor de la municipalización.

b) *La Evolución de la Municipalización*

El otro mecanismo de la descentralización, vale decir, la municipalización, fue producto de la coincidencia de los grupos de ODEPLAN y de la Dirección de Presupuestos en Hacienda que encontraron un espacio propicio para ello en la nueva concepción del municipio, que se había establecido como parte del proceso de desconcentración, en Enero de 1976, a través de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La primera vez que se mencionó la municipalización fue en Julio de 1979 en un documento preparado por los sectorialistas de Educación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La municipalidad, se veía como parte del Estado y por tanto no presentaba problemas para los más reacios a entregar bienes fiscales a particulares. Por otro lado, para un amplio sector del Gobierno, la municipalización era concebida como un paso intermedio hacia la plena privatización.

En Enero de 1980 el Ministro de Educación optó por la municipalización. Unos meses más tarde, en Junio de 1980, se promulgó la normativa legal que facilitaba la transferencia de los planteles a los municipios y el 31 de Diciembre de ese año se realizó el primer traspaso de establecimientos en 19 municipalidades del país.

La municipalización se suspendió a fines del 1982 debido a la crisis financiera que impedía cancelar los desahucios a los profesores que cesaban sus servicios como empleados públicos - regidos por el Estatuto Administrativo y la Ley de Carrera Docente- y pasaban a ser empleados particulares en los municipios rigiéndose por el denominado Plan Laboral.

Pasada la crisis económica, en Enero de 1986 una Orden Presidencial obligó a transferir a las municipalidades la totalidad de los establecimientos que aún permanecían en poder del Ministerio, lo cual se materializó entre Agosto y Octubre de ese año. Sin embargo, la subvención se mantuvo desindexada del reajuste mensual.

En síntesis, se puede decir, que la descentralización se inició durante el período en estudio con la transferencia de la administración de los primeros establecimientos estatales de Educación Técnico Profesional en 1977, pero más intensamente con la transferencia de los establecimientos del MINEDUC a manos de los municipios en 1980. Se concluyó con la etapa de puesta en marcha de este proceso en 1986 cuando se transfirieron los últimos planteles que estaban en manos del Ministerio.

Con la descentralización se dejaba en el Ministerio, sólo la función de normalizar y supervisar desconcentradamente el sistema a nivel nacional. En cambio, la gestión y administración de los establecimientos se dejaba en manos de los municipios, de las corporaciones empresariales o directamente de los sostenedores privados.

Se podría caracterizar la forma en que se puso en marcha la descentralización en Chile como un proceso acelerado y drástico, acompañado de un incremento de recursos al sector, inspirado en un esquema privatizador, pero enmarcado en un sistema jerárquico de poder que dificultaba una real participación del sector docente.⁵⁵

En el proceso de descentralización se pueden distinguir dos etapas. Una primera etapa - que llega hasta 1982- que podría caracterizarse como fundacional. El proyecto neo liberal logra un mayor grado de consolidación. Se produce, en efecto, un cambio en el rol del Estado. Se propone consolidar un Estado Subsidiario, que fija normas, y garante del crecimiento de los más eficientes en el libre juego de un mercado igualmente competitivo para privados y públicos.

Una segunda etapa se inicia en 1982 con la crisis económica, debiendo suspenderse el proceso de transferencia de los establecimientos. Cambian las condiciones exitistas que se daban en ese entonces y comienzan las críticas más duras al modelo económico imperante y, a las reformas, en especial, del sector docente. El descontento genera también repercusiones políticas y comienzan las protestas populares contra el Gobierno.

Aún así, en 1986 cuando las condiciones económicas más agudas de la crisis están superadas, se reinicia el proceso de traspaso. Se plantea por parte del sector neoliberal la privatización total de la educación. Sin embargo, esta propuesta no se ve viable en las condiciones de la época ya que no suscita el consenso dentro del Gobierno. Se opta por completar la municipalización.

Si bien el proceso de descentralización se completa formalmente a fines de 1986 con la

55

Para un mayor desarrollo de estas ideas ver Egaña Loreto, Magendzo Abraham, El Marco Teórico Político del Proceso de Descentralización Educativa (1973-1983). Santiago, PIIE, Septiembre de 1983. pp.58 y 59.

entrega de la totalidad de los establecimientos del Estado a los municipios y los particulares, en los hechos no puede considerarse terminado, sino hasta Septiembre de 1992, fecha en que asumen como responsables de los municipios los alcaldes democráticamente elegidos y se abren por tanto los espacios de mayor participación local.

c) *Los Objetivos de la Descentralización*

Tomando como base las entrevistas y diversos documentos se puede afirmar que los objetivos de la descentralización eran siete⁵⁶:

- Mejorar la administración del sistema educacional.
- Dar mayor participación a la comunidad local.
- Generar mayor igualdad de oportunidades educacionales a todos los niños en edad escolar y aumentar la cobertura en los sectores de pobreza, en especial, en preescolar y básica.
- Mejorar la calidad de la enseñanza.

⁵⁶

Estos objetivos fueron extractados de varias fuentes:

-Sánchez Díaz Sebastián, La Municipalización de la Educación sus Antecedentes y Proyecciones. En Revista de Pedagogía # 280, Agosto de 1985. pp. 171 y 172

- Magendzo Abraham y Egaña Loreto (1983) Op cit. pp. 57 a 60.

-Entrevistas a Patricia Matte (12/5/93), Juan Carlos Méndez (17/05/93), René Salamé (31/5/93) y Alfredo Prieto (3/5/93).

- Incrementar el gasto público en educación.
- Aumentar las rentas y las perspectivas laborales del sector docente.
- Restar poder político a los docentes.

II OBJETIVOS

La presente investigación tiene por objetivos generales los siguientes :

"Evaluar, en sus aspectos político-administrativos, económicos, sociales y educacionales, la gestión descentralizada de la Educación Pre-básica, Básica y Media y que opera bajo la jurisdicción administrativa del Ministerio de Educación.

Proponer políticas y medidas de consolidación, profundización y/o rectificación de la gestión desconcentrada y descentralizada del sistema, que permitan optimizarla como un instrumento para lograr propósitos de perfeccionamiento de la democracia, de modernización de la institucionalidad estatal y, particularmente del mejoramiento de la calidad y equidad y de creación de condiciones para la transformación educacional que se requiere."⁵⁷

Los objetivos específicos de este estudio son los siguientes:

- Describir la relación entre centralismo -desconcentración-descentralización entre 1940 y 1973 sobre la base de fuentes secundarias.
- Establecer los objetivos, fundamentos, contenidos, estrategias, y beneficiarios de la desconcentración, acaecida bajo la denominación de regionalización a partir de 1974.

⁵⁷

Extractados de los términos de referencia para la consultoría sobre "Centralismo, Desconcentración y Descentralización en el Sistema Escolar Chileno". Santiago, Ministerio de Educación, Mayo de 1993.

- Determinar los objetivos, fundamentos, contenidos, estrategias, y beneficiarios de la descentralización, que se produjo en forma de privatización y municipalización de los establecimientos con posterioridad a 1974.
- Efectuar una comparación entre el discurso oficial sobre desconcentración y descentralización, y, el curso histórico de la aplicación de las políticas implementadas y sus efectos más directos.

III METODOLOGIA UTILIZADA

3.1 METODOLOGIA

Esta investigación evaluativa consiste básicamente en un estudio histórico de carácter analítico descriptivo.

El estudio está basado en el uso de fuentes primarias y secundarias tanto escritas como orales.

3.2 PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos para el desarrollo de la investigación comprenden el análisis documental y la entrevista a informantes claves.

Para realizar el estudio, a pesar de la colaboración lograda fue difícil obtener la información completa, en parte, porque no existe un registro escrito de lo ocurrido y, porque parte de la documentación primaria fue destruida. Aún así, el trabajo realizado implicó un revisión exhaustiva de todo lo disponible.

Para llevar a cabo las entrevistas se contó con la mejor disposición de las personas entrevistadas, quienes además estuvieron llanos a facilitar toda la información requerida, y, a dar

cuenta de su experiencia sin limitaciones. De los personeros considerados sólo uno no concedió la entrevista solicitada.⁵⁸

3.2.1 Análisis Documental

Para realizar el estudio se consultaron en primer lugar las normativas y la legislación, referidas a desconcentración y descentralización del sistema educacional. Para ello se revisó la información disponible en el Departamento Jurídico y en el Centro de Documentación del Ministerio de Educación y de la Biblioteca del Congreso Nacional.⁵⁹

De la misma manera, se revisaron diversas publicaciones de la época, en las cuales se citaban o analizaban las normativas referidas al tema. Fundamentalmente, la Revista El Pizarrón, publicación interna del Grupo de Renovación Pedagógica, la Revista de Pedagogía de la FIDE, los Cuadernos de Educación del CIDE y la Revista de Educación del Ministerio.

A continuación, se consultaron las circulares emanadas de las diferentes dependencias del Ministerio de Educación para los años 1979 - 1983 que eran las únicas disponibles, por cuanto el resto fue incinerado por orden de las autoridades de la época. Para ello se recurrió a las mismas fuentes ya citadas.

Se revisaron además, los documentos oficiales en relación con el tema que se publicaron durante la época en estudio. Particularmente, fueron consultados los Mensajes Presidenciales entre los años 1974 a 1989; los Programas Ministeriales formulados por ODEPLAN entre 1975 y 1987; y otros documentos emanados de distintos Ministerios y organismos en relación con la descentralización, entre ellos cabe destacar la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (1974), el Diagnóstico de la Educación Chilena (1974), las Políticas Educativas del

⁵⁸ **La Ex Ministra Mónica Madariaga no concedió la entrevista a pesar de solicitarla en reiteradas oportunidades.**

⁵⁹ **En este aspecto cabe destacar la colaboración que se recibió de los funcionarios del MINEDUC a cargo de estas dependencias, en especial, de Neftalí Molina del Departamento Jurídico, Cristián Aranda encargado del Centro de Documentación, Manuel Avalos encargado de la Sección Archivos, Liliana Torrejón Jefa de la Oficina de Partes, Mario Ríos funcionario de la misma dependencia y a Raquel Escobar de la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso Nacional.**

Gobierno de Chile (1975), el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile (1975), la propuesta del Ministerio de Hacienda sobre Descentralización de la Gestión Educacional en Chile (1979), las Bases para la Política Educacional (1979), los documentos sobre La Gestión Municipal y el Traspaso de Establecimientos del MINEDUC de los años 1983 y 1987.

Para analizar las fuentes secundarias se revisaron las bases de información documental del PIIIE, de REDUC y CIDE, del Centro Bellarmino, de MIDEPLAN, del Centro de Estudios Públicos (CEP), del Centro de Documentación del Instituto Libertad y Desarrollo entre otros.

3.2.2 Entrevista a Informantes Claves

Paralelamente a la revisión de fuentes documentales primarias, se procedió a realizar diez entrevistas semiestructuradas a personeros considerados los más relevantes como protagonistas en la toma de decisiones para el proceso de desconcentración y descentralización (ver nómina de personas entrevistadas en fuentes y bibliografía, al final del texto). Para ello se realizaron dos entrevistas preliminares que sirvieron de base para definir los hitos claves y determinar los personeros relevantes a entrevistar. Las entrevistas se realizaron con un pauta base (ver anexo 4), pero con la suficiente flexibilidad para adaptarlo de acuerdo a las características del entrevistado. Entre los entrevistados se contaron tres Ex Ministros de Educación del Gobierno Militar, y siete altos funcionarios de los Ministerios de Hacienda, Odeplán y Educación.

Se suma a lo anterior, la permanente orientación recibida por la coordinación de la evaluación del Ministerio de Educación a través de la persona de su coordinador Iván Núñez, así como las opiniones del grupo técnico que participa en la Evaluación del sistema.

IV LOS PROCESOS DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EN CHILE

4.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Desde los inicios de la República el Estado chileno se definió como unitario. Esta opción de los gobernantes llevó a configurar el carácter centralizado de la administración pública y, particularmente, modeló y uniformó la organización y administración educacional. No obstante, ya en la Constitución de 1818 y en las Cartas Constitucionales posteriores se aprecia claramente la intención de las autoridades en orden a delegar en manos de los Municipios el control de la educación. Es más, en 1849 el Presidente de la República don Manuel Montt presentó al Congreso un Proyecto de Ley que fijaba un impuesto cuyo producto sería administrado por las Municipalidades para el fomento de la educación, sin embargo, no tuvo éxito por cuanto fue rechazado. Poco tiempo después, continuó bregándose para que se entregara a los Municipios y Corporaciones locales, y, a los padres de familia, una responsabilidad mayor en el mantenimiento, desarrollo y expansión de los establecimientos educacionales.⁶⁰

El centralismo predominante al interior del sistema educacional se prolongó e incrementó con el transcurrir de los años. Paralelamente entre 1940 y 1970 la población del país registró un aumento sostenido y considerable que fue acompañado de una fuerte concentración urbana y metropolitana a la vez que la matrícula escolar aumentaba explosivamente. Como era obvio suponer, el sistema educativo creció vertiginosamente. En consecuencia, su administración desde el nivel central se tornó cada vez más difícil e ineficiente. El centralismo se evidenciaba fundamentalmente en la uniformidad de los programas confeccionados desde la capital, que no daban cuenta de la diferencia urbano-rural. De igual forma, se expresaba en la dificultad "...para posibilitar la participación de los actores sociales y las comunidades en las decisiones educativas. Ello en una sociedad que se democratizaba y en que nuevas fuerzas sociales reivindicaban su derecho a compartir el poder".⁶¹

Cabe hacer notar que el centralismo imperante debió sortear a diversos detractores. Ya en

⁶⁰ **Ver Vera Hernán, "Evolución Histórica de los Intentos de Descentralización Educacional en Chile". En Schiefelbein Ernesto, Apablaza Viterbo (Editores), La Regionalización Educacional en Chile. ¿Municipalización o Alcaldización? Santiago, CPU, 1984. pp.17 a 22.**

⁶¹ **El Pizarrón #53, Junio-Julio de 1989.p.23.**

la década del 40 se diseñaron varios Proyectos de "Ley Orgánico" aún cuando ninguno llegó a transformarse en Ley. En ellos se incluían indicaciones para lograr la desconcentración del MINEDUC e incluso contenían disposiciones eminentemente descentralizadoras.

Debe consignarse que por esos años y hasta 1973, sólo los servicios de educación primaria estaban desconcentrados.⁶²

En el orden práctico, uno de los primeros intentos para reducir el centralismo estuvo representado por el Plan Experimental de Educación Rural San Carlos, aplicado entre los años 1944 y 1948, que pretendió ensayar un sistema local de educación para regiones rurales, que superase el sello urbano del currículum y permitiese una administración conforme a las peculiaridades de las regiones vinculadas al agro. No obstante, pese a las perspectivas y potencialidades que evidenciaba el Plan tuvo corta vida debido a la oposición de grupos locales ligados al latifundio y por intereses políticos burocráticos. Como consecuencia de su breve implementación, se desarrollaron las Escuelas Consolidadas (1949-1973) en numerosas comunidades rurales, centros mineros aislados y áreas periféricas del gran Santiago, fruto de la movilización de pequeñas comunidades que exigían formas de educación post primaria adaptadas a los requerimientos locales y apoyándose en sus propios recursos educativos.⁶³

Con posterioridad, en 1954, surgió un proyecto destinado a disminuir el centralismo, gestado por los educadores Daniel Navea y Víctor Troncoso que fue presentado al Congreso por el senador Eugenio González. Puede catalogarse como el proyecto más avanzado de la época y estipulaba la creación de Consejos Zonales de Educación, Direcciones Zonales y Departamentales de Educación, contemplando además disposiciones para un manejo local de fondos.

Los autores del citado proyecto comprendían perfectamente cuáles eran las deficiencias que evidenciaba el sistema educacional de ahí que en el artículo 8 proponían que:

"La organización de la educación nacional estará descentralizada en cinco zonas geográfico-económicas bien definidas, las que serán delimitadas de acuerdo a los estudios que haga la Superintendencia de Educación Nacional atendiendo a la configuración natural del país, a las actividades económicas preponderantes y a la mejor adaptación de los individuos al medio natural y social de cada región..."

⁶² **Ibid. p.24.**

⁶³ **PIIE, Las Transformaciones de la Educación Bajo el Régimen Militar. Santiago, PIIE, 1984. Tomo 1. p.19.**

"En cada zona, la educación tenderá a crear un fuerte sentimiento de arraigo a las condiciones reales de la vida de la región y a dar a los habitantes una amplia capacidad para apreciar los problemas y necesidades de su medio y para contribuir con su esfuerzo, al bienestar y al progreso colectivo".

"Igualmente, la educación de cada zona deberá, dentro de los fines educativos nacionales, establecer una adecuada diferencia en los contenidos y planes de acción de la enseñanza urbana y rural, a fin de que las Instituciones escolares de cada una se ajusten a las características y a las necesidades de estas dos grandes realidades de la vida nacional".⁶⁴

En relación con el financiamiento de los servicios educacionales el proyecto postulaba que era necesario contar con el 30% del monto global del Presupuesto Nacional y con 20% del Presupuesto Global de cada Municipalidad. Este último fondo quedaría a disposición del Director Departamental de Educación, quien resolvería sobre su inversión en el mejoramiento de las condiciones educacionales de la comuna.⁶⁵

A partir de los años sesenta sobre la base de diferentes proyectos y concepciones se sucedieron tres grandes intentos tendientes a reformar el sistema educacional en su conjunto. Por supuesto, todos buscaban de una u otra forma combatir el excesivo centralismo existente en el sistema.

El primero, tuvo lugar bajo la administración de Jorge Alessandri en la persona de Oscar Vera Lamperein alto funcionario de Gobierno. Propiciaban evitar la centralización administrativa, curricular y política. En relación con la dimensión política, sin embargo, otorgaba al Gobierno Central un importante poder restringiéndose todavía la participación de la comunidad.⁶⁶

De igual manera, la posición no centralizadora del régimen Alessandrista quedó expresada en sendos informes presentados a la Conferencia de Santiago sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, y, a la III Reunión Interamericana de Ministros de Educación. En ambos informes se reconocía el problema del centralismo y se asumía una postura crítica. Es así como en el Informe a la III Reunión de Ministros, se explicaba que en el Plan de Desarrollo

⁶⁴ **Núñez Iván, Op cit.p.195.**

⁶⁵ **Ibid.p.196.**

⁶⁶ **El Pizarrón #53, Junio-Julio de 1989. p.25.**

Educativo que estaba diseñando el Gobierno, se propendería a:

"... asegurar, mediante medidas bien estudiadas de descentralización administrativa de los servicios escolares, una participación más eficaz que la que ahora se obtiene de los diversos sectores de la vida nacional y de las comunidades locales en la obra de la educación".⁶⁷

Casi al unísono, la administración de Jorge Alessandri puso en marcha a fines de 1961 lo que se ha denominado **El Plan Arica** que sin lugar a dudas fue el intento descentralizador que más avanzó en cuanto a concreciones y logros. En lo medular, El Plan Arica subordinó toda la red escolar pública de ese departamento bajo una dirección departamental común, con atribuciones delegadas desde el poder central. De esta forma, se ensayó una organización unificada del proceso educativo y se adoptaron planes y programas de estudio adaptados a las características de la zona, movilizándose recursos locales y ofreciendo canales para una participación consultiva de la comunidad local y de los docentes. Obviamente, esta iniciativa constituyó un gran avance que no se prolongó en el tiempo.

El Plan Arica nació con la dictación del Decreto #15.473 del 30 de Septiembre de 1961, consignándose entre las finalidades del mismo las que enumeramos a continuación:

- "a) Promover la integración de las instituciones y servicios educacionales del Departamento bajo los postulados de la educación democrática y sobre la base de los principios de unidad, continuidad, correlación y diferenciación de la función educativa, y descentralización de la administración educacional.
- b) Buscar una nueva estructura del sistema escolar que incluya los tipos de instituciones de educación sistemática y de desarrollo de la comunidad, necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades culturales de los individuos, de la zona y del país.
- "c) Establecer normas para la dirección, organización y funcionamiento de un sistema educacional integrado, al servicio de la comunidad, y en coordinación con las demás instituciones sociales"⁶⁸.

⁶⁷ **Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena. Santiago, Ministerio de Educación Pública, 1964. p.62.**

⁶⁸ **En Plan de Integración Educacional. Santiago, Publica-**

De las finalidades descritas en el decreto se desprende claramente el sentido democratizante del Plan Arica, su concepción integral del proceso educativo, la atención a las diferencias individuales y la exploración de aptitudes e intereses diversos.

Si bien es cierto, la idea del Plan surgió en el Nivel Central, específicamente, en la Superintendencia de Educación, no es menos cierto que desde los inicios de su aplicación, se quiso adaptarlo a las condiciones de la zona, mediante el conocimiento de las características del medio, y, a través del apoyo de la comunidad, que a su vez contaba con la ventaja de disponer de la Junta de Adelanto de Arica, entidad que contaba con importantes recursos.⁶⁹

Prosiguiendo con la tendencia contraria al centralismo, el Gobierno de Eduardo Freí pretendió racionalizar la administración del sistema educacional. En este sentido, durante 1965 salió a la luz pública un proyecto de ley que daría una nueva estructura administrativa al Ministerio de Educación. El citado proyecto intentó delimitar las funciones entregando la función técnica a la Superintendencia, la ejecutiva a una Dirección General Unica y la función administrativa a la Subsecretaría de Educación. Además, propuso una desconcentración, mediante la creación de las Direcciones Departamentales de Educación, división que tendría a su cargo todos los establecimientos educativos preescolares, básicos y medios de su jurisdicción, contemplando además el funcionamiento de comités consultivos con representantes de la comunidad respectiva.⁷⁰

El proyecto si bien fue discutido extraoficialmente en sectores parlamentarios y gremiales, jamás fue discutido en el Congreso por considerarse que no estaban dadas las condiciones.

Con el fin de afrontar el grave problema del centralismo existente y al verse imposibilitado de promulgar el proyecto de reforma, el Gobierno creó una estructura administrativa "de facto" paralela a la administración legalmente establecida, dando origen a la Coordinación Regional de Educación de la zona del Bío Bío, (Diciembre de 1968) consiguiendo posteriormente que en la Ley #17.301 de 1970, que creaba la Junta Nacional de Jardines Infantiles, se aprobara la creación de diez Coordinaciones Regionales con jurisdicción sobre todas las ramas de la

ciones de la Superintendencia de Educación Pública, 1961. p.31.

⁶⁹ Núñez Iván, Op cit. p.219.

⁷⁰ **En Superintendencia de Educación, Oficina de Planificación, Sinopsis del Programa de Educación 1965-1970. (Versión Preliminar) Santiago, 1966. p.82. Tomado de Núñez Iván, Op cit. p.209.**

enseñanza en una provincia o grupo de provincias. Estas autoridades dispondrían de atribuciones administrativas y técnicas, funciones que les delegarían paulatinamente tanto el Subsecretario como los Directores de Educación.⁷¹

Los Coordinadores Regionales de Educación no entrarían en marcha sino durante el Gobierno de Salvador Allende siendo concebidos desde su gestación como instrumentos de una desconcentración administrativa que se hacía imprescindible, dada la magnitud de las tareas y efectos de la expansión de los servicios⁷², todo lo cual iba acompañado de un exacerbado burocratismo.

Pese a las dificultades para constituirse y entrar en funcionamiento, las Coordinaciones Regionales de Educación promovieron en un breve lapso (dos años finales del Gobierno de Allende) el apoyo a los procesos de masificación del perfeccionamiento docente, en conjunto con el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) con una visión igualmente descentralizante, y a su vez cumplieron su rol (aunque con dificultades) en la descentralización del sistema escolar. Con todo, según sostiene Iván Núñez:

"... las Coordinaciones tuvieron existencia real y sobre su base fue posible que, en el sector educación, la regionalización administrativa promovida por el régimen de Pinochet fuera más rápida que en otros sectores del Estado"⁷³

Por otra parte, bajo la administración de Salvador Allende se elaboró y aprobó el denominado Decreto de Democratización, en la perspectiva de avanzar a una plena descentralización participativa. Este cuerpo legal creaba una nueva estructura de Gobierno y Administración del Sistema Escolar, con incorporación de representantes de la comunidad en todos los ámbitos, desde la unidad educativa al nivel regional. Refrendaba lo anterior parte del articulado del decreto donde se indicaba:

"Que el proceso de democratización educacional tiene por objeto final la plena participación de los trabajadores de la educación, de los padres y apoderados, de los estudiantes, de la comunidad organizada y de los trabajadores de la

⁷¹ **El Artículo 48 de la Ley #17.301 que dio origen a los Coordinadores Regionales de Educación Es citado por Núñez Iván, Op cit. pp.209 y 225**

⁷² **El Pizarrón #53, Junio-Julio de 1989. p.26; Núñez Iván, Op cit p.226.**

⁷³ **Núñez Iván, Op cit.p.227.**

ciudad y el campo, en la dirección, administración y gobierno de los servicios de educación y cultura y el acceso seguro de todos ellos a su pleno goce y disfrute".

"Que se hace indispensable buscar los medios que permitan llegar a la desconcentración administrativa y a la descentralización territorial del gobierno y administración del sistema escolar, para implementar las medidas que, sin perjuicio de la unidad de la nación, diversifiquen geográficamente la educación".⁷⁴

Sin embargo, la posibilidad de descentralización no pudo consumarse cabalmente, pues la propuesta de entregar a la red de Consejos (de Comunidad Escolar, Consejos Locales, Provinciales y Regionales de Educación) amplias atribuciones normativas y consultivas fue rechazada por la Contraloría. Por este motivo, se acordó entre el Gobierno de Salvador Allende, respetuoso del Estado de Derecho, y la Contraloría General de la República una fórmula que dio a los Consejos únicamente facultades de asesoría.⁷⁵

Indudablemente, en las décadas previas al quiebre político-institucional de 1973 hubo intentos serios y propuestas significativas e innovadoras tendientes a descentralizar y desconcentrar el sistema educativo, pero las trabas surgidas de diferentes sectores unidas al excesivo centralismo imperante obstaculizaron e incidieron negativamente en el proceso de cambios.

Una vez asumido el poder por la Junta de Gobierno subyacía aún parte de la incipiente estructura administrativa creada con anterioridad, particularmente, las Coordinadoras Regionales de Educación. De esta forma, quedaba cimentado el camino para iniciar definitivamente la reforma integral de la estructura administrativa y del sistema educacional.

4.2 DOCUMENTOS RELEVANTES

⁷⁴ Ver Decreto de Educación # 224 del 06 de Mayo de 1963 en Diario Oficial del 12 de Abril de 1973. Tomado de Núñez Iván, Op Cit. p.213.

⁷⁵ Ver El Pizarrón #53, Junio-Julio de 1989.p.26

Existe un conjunto de siete documentos fundamentales que reflejan la conceptualización y las propuestas de cambio del Gobierno Militar y su evolución durante el período. Estos documentos se centran preferentemente en la desconcentración y, en menor medida, en la descentralización para la cual se operó con menor base documental.

4.2.1 La Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (1974)

El primer documento que orientó las políticas generales del Gobierno Militar fue la Declaración de Principios. En ella se hacía referencia a un conjunto de líneas directrices que después marcarán los cambios en educación.

Se argumentaba en la Declaración de Principios de la Junta que el hombre trasciende al Estado, pudiendo concebirse la existencia temporal de un hombre al margen de toda sociedad, pero en cambio es inconcebible la existencia de una sociedad o Estado sin seres humanos. En la misma línea se postulaba que el fin del Estado era el Bien Común de la sociedad toda, debiendo ser entendido como "...el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal".⁷⁶ Se aclaraba además, que la concepción de Bien Común sustentada por la Junta de Gobierno, difería tanto de los postulados del individualismo liberal como del colectivismo totalitario. El primero concibe al Bien Común como la simple suma de los bienes individuales que cada persona procura obtener con casi total prescindencia del de los demás. El segundo, entiende al Bien Común como un concepto referido al todo colectivo o estatal, frente al cual el bien individual de cada persona desaparece absolutamente.⁷⁷

También se planteaba en la Declaración de Principios el concepto de la Subsidiariedad del Estado. En él se postulaba que el Estado debería reservarse la propiedad de todo aquello que por su carácter estratégico para el país no fuera prudente entregar en manos de particulares dejando abierto todo lo demás al derecho de propiedad privada. El objetivo final era hacer de Chile una nación de propietarios y no de proletarios.⁷⁸

Se afirma expresamente en la Declaración de Principios que el Gobierno, basado en el

⁷⁶ **Declaración de Principios de la Honorable Junta de Gobierno. Santiago, Marzo de 1974.p.14.**

⁷⁷ **Ibid.pp.14 y 15.**

⁷⁸ **Ibid.p.19.**

ideario de Portales, se consideraba autoritario, impersonal y justo, de carácter nacionalista, realista y pragmática. El Gobierno se proponía dotar a Chile de una nueva institucionalidad. Con este fin, se insinuaba la necesidad de ir depurando el sistema democrático de los vicios que facilitaron su destrucción, mediante la descentralización del poder tanto en lo funcional como en lo territorial, de modo tal que permitiese al país avanzar hacia una sociedad moderna y con una real participación social.

En relación con la **descentralización funcional** debería propenderse a delimitar claramente el poder político y el poder social. Entendiendo por **poder político** la facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación y constituye propiamente, la función de gobernar al país. En cambio, el **poder social** era entendido como la facultad de los cuerpos intermedios de la sociedad para desarrollarse con autonomía hacia la obtención de sus fines específicos.⁷⁹

Con respecto a la **descentralización territorial**, sostiene que trascendería el marco de lo administrativo, y que se asimilaba a la regionalización del país. Por su intermedio, se pretendió sustituir la anacrónica división política administrativa de las provincias y departamentos vigentes a la fecha, por una regionalización adecuada a la realidad del país. Cada región debería estructurarse tomando en consideración los factores humanos, de seguridad, geográficos, productivos, etc., a fin de dotar a las diferentes zonas de un grado mayor de iniciativa y autonomía en el desarrollo económico y social de la región.⁸⁰

En la Declaración de Principios de la Junta que dio pábulo a los cambios posteriores, pueden detectarse cuatro ideas centrales: una concepción de la sociedad opuesta al individualismo liberal y al colectivismo, la modernización del país, la descentralización, y el concepto de Estado Subsidiario.

4.2.2 La Propuesta de Reforma Administrativa de CONARA (1974)

Un segundo documento relevante divulgado por la Junta fue la Reforma Administrativa planteada por CONARA contenida en los Decretos Leyes # 573 y # 575 promulgados en Julio de 1974, y, que sería la base de la desconcentración. La citada normativa englobaba tres aspectos fundamentales:

⁷⁹ **Ibid. pp. 27 y 28.**

⁸⁰ **Ibid. p. 32.**

La **reforma estructural**, cuyo objeto era reorganizar:

los Ministerios a los cuales se les asignaba la función de Gobierno. Esto es, la formulación de políticas, la dictación de normas y la supervisión y control del cumplimiento de ellas.

Los servicios públicos que cumplían las funciones propiamente administrativas u operativas y que corresponden a la ejecución directa de las tareas de administración propias del Estado.

La **reforma funcional**, cuya finalidad era dar un estilo dinámico a la administración del Estado.

La **regionalización** entendida como un sistema integrado y participativo en que la persona del Presidente de la República se proyectaba territorialmente a través de los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes de las respectivas comunas.⁸¹

4.2.3 El Diagnóstico de la Educación Chilena (1974)

Un tercer documento relevante es el Diagnóstico de la Educación Chilena, en cuya elaboración participaron una treintena de comisiones de estudio y grupos de trabajo, compuestos por más de cuatrocientos profesores a lo largo de todo el país, quienes trabajaron entre Enero y Octubre de 1974. Este diagnóstico ratificó determinadas carencias e imperfecciones existentes en el sistema educacional.

Entre otras se pueden mencionar: una baja atención preescolar; altos índices de repitencia y deserción en Educación Básica, especialmente en sectores de escasos recursos y en sectores rurales alejados; exceso de asignaturas en el Plan de Estudios de la Educación Media y una desvinculación entre el sector empleador y los establecimientos de Educación Media Técnico Profesional.⁸²

⁸¹ **Latorre Carmen Luz, Núñez Iván, Hevia Ricardo, González Luis Eduardo, Op Cit. pp.27 y 28.**

⁸² **Prieto Alfredo, La Modernización Educacional. Santiago, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 1983. pp.33 a 37.**

En lo operativo se detectaban algunas dualidades de funciones tal como acontecía entre la Oficina de Planificación de la Superintendencia y la Oficina de Programación Presupuestaria y Créditos Externos de la Subsecretaría de Educación, con las instituciones descentralizadas, con el Ministerio de Hacienda y con ODEPLAN. Así como también la falta de coordinación de la Superintendencia con ODEPLAN por una carencia de delimitación de funciones, lo cual incidía en una falta de claridad para incorporar lo educacional a la política de regionalización general del país.⁸³

4.2.4 El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile (1975)

Un cuarto documento fundamental es el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. Este documento destaca, la necesidad de conjugar armoniosamente el principio de la libertad personal- que es una condición esencial de la persona- con el de autoridad, cuya finalidad es garantizar la libertad individual y promover el bien común. Además, resalta la necesidad de impulsar valores morales y espirituales característicos de la idiosincracia nacional. De la misma manera, releva la idea de alcanzar un acelerado desarrollo económico político y social.⁸⁴

En lo educativo y con el fin de modernizar el sistema, se postulaba una educación integral sobre la base de los siguientes criterios orientadores:

- La educación debería profundizar y transmitir el amor a la patria y a los valores nacionales, el aprecio por la familia y la adhesión al concepto de la unidad nacional.
- El Estado reconocería el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, admitiendo una amplia libertad de enseñanza.
- El Estado procuraría asegurar que la Enseñanza Básica obligatoria fuese una realidad para todos los chilenos.

⁸³ **Ministerio de Educación Superintendencia de Educación CPEIP, Diagnóstico de la Educación Chilena. Santiago, CPEIP, Octubre de 1974. pp.22 y 23.**

⁸⁴ **Prieto Alfredo, Op cit.p.15.**

- El Estado crearía y atendería establecimientos educacionales en todos los niveles, en la medida que la iniciativa particular fuese insuficiente para cubrir las necesidades de la nación.

Para llevar a cabo estos principios se propendería a:

- Reformar y adecuar el sistema educacional en conformidad a las necesidades y prioridades del país, previa evaluación del sistema imperante.
- Enaltecer la condición del personal docente a un nivel acorde con su dignidad.
- Reconocer y considerar el aporte que significa la educación particular a todo nivel.
- Perfeccionar el control de la Educación Básica y Media mediante un organismo que integrase a los diferentes elementos y factores constituyentes del proceso educacional con participación del Estado.⁸⁵

En el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile se sostenía que los diversos aspectos de la política general se materializarían dentro de la concepción de un Estado unitario, pero descentralizado por intermedio de un proceso gradual de regionalización que ya en Diciembre de 1975 se encontraba en marcha.⁸⁶

4.2.5 Las Políticas Educativas del Gobierno de Chile (1975)

Un quinto documento trascendente son las Políticas Educativas del Gobierno de Chile, que parte reiterando el ideal de hombre que plantea el Gobierno y la idea del Estado Subsidiario que se habían formulado anteriormente en la Declaración de Principios. En el documento se destacan tres medidas adoptadas por el Gobierno. La primera, apuntó a eliminar la orientación

⁸⁵ **Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. Santiago, Diciembre de 1975. pp.42 a 44.**

⁸⁶ **Ibid p.12.**

marxista que se habría dado a una parte importante de la enseñanza. La segunda, estaba orientada a disminuir la excesiva centralización administrativa que había entrabado la modernización del sistema educacional. La tercera fue la de encargar la realización de una evaluación a una comisión de especialistas que redundaría en el Diagnóstico de la Educación Chilena.⁸⁷

Se plantearon cuatro pilares en los cuales se sustentarían las futuras políticas educacionales del Gobierno:

- **La renovación continua**, que implicaba una permanente adaptación a los cambios de la sociedad.
- **El cambio planificado**, que significaba: realizar una consulta amplia a los sectores involucrados, a fin de asegurar que sus intereses fuesen tomados en cuenta; una planificación detallada; una experimentación sistemática; una ejecución eficaz de las decisiones tomadas; una evaluación de los objetivos logrados; y, un aprovechamiento amplio de todas las disponibilidades que brindase la comunidad.
- **La subsidiariedad**, en el cual se reserva al Estado un rol de contralor de los intereses públicos.
- **La Educación Permanente** concebida ésta como una actividad que se extiende a lo largo de la vida.⁸⁸

En el documento se reconoce que el país no estaba en condiciones de efectuar cambios radicales e inmediatos dentro del sistema educacional, dado que no se contaba con los mecanismos necesarios en un sistema que agrupaba a más de 100.000 profesores, 25.000 funcionarios y 3.000.000 de estudiantes. Por este motivo, la política de renovación planificada propuesta, estaba concebida sobre dos lineamientos:

- Fijar grandes orientaciones acompañadas de objetivos graduales en el tiempo, seguidas durante muchos años.
- Disponer de los mecanismos de apoyo administrativo y técnico pedagógicos que

⁸⁷ **Ministerio de Educación, Políticas Educacionales del Gobierno de Chile. Santiago, MINEDUC, 1975. p.5.**

⁸⁸ **Ibid. pp.6 y 7.**

permitieran alcanzar los objetivos determinados.⁸⁹

4.2.6 Las Directivas Presidenciales (1979)

En sexto lugar, están las Directivas Presidenciales destinadas a entregar directrices para los diversos Ministerios. Entre ellas las más importantes para este estudio se refieren a Interior, en que se definen las tareas relativas al proceso de descentralización administrativa y municipalización, y, las directivas educacionales que definen el plan a desarrollar en los diversos niveles educativos y plantean una desburocratización de los Servicios Regionales Ministeriales y los Servicios Provinciales de Educación.⁹⁰

4.2.7 La Constitución Política del Estado (1980).

Un séptimo documento trascendente es la Constitución Política del Estado de 1980. En ella se establece que

"Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad".

Respecto a la descentralización, la Constitución Política de 1980 establece explícitamente, en el Capítulo Primero artículo 3, que:

⁸⁹ **Ibid pp.8 y 9.**

⁹⁰ **Directiva Presidencial Sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. pp.11 a 36.**

Directiva Presidencial Comisión Nacional de la Reforma Administrativa Año 1979. En Diario Oficial # 30.320 del 21 de Marzo de 1979. pp.1.099 y 1.100.

"El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada."

El rol del Estado Subsidiario se refleja en la aseveración que reseña

"El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos"⁹¹.

En el Capítulo Tercero, artículo diecinueve, la Constitución garantiza el derecho a la educación a todas las personas. Se señala que los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Se estipula, además, que la Educación Básica es obligatoria y que es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. Se reitera de esta forma el papel de los cuerpos intermedios de la sociedad, más allá de la familia.⁹²

4.3 TENDENCIAS Y GRUPOS

A partir de las diversas fuentes consultadas, se pueden identificar a lo menos cinco tendencias o posturas diferentes asociadas a grupos ubicados en distintas funciones dentro del Gobierno Militar.

4.3.1 La Tendencia Corporativista

La primera postura estuvo a favor de la desconcentración del sistema, con ideas de carácter corporativistas y de modernización del Estado. El eje de su proposición radicaba en:

⁹¹ **Constitución Política de la República de Chile de 1980. Santiago, Editora Cumbres, s/f. pp.7. y 8**

⁹² **Ibid.pp.17 y 18.**

- La delegación jerárquica de funciones, para una mejor y más eficiente administración.
- El fortalecimiento del concepto de unidad nacional a través de un Estado fuerte y con elementos de cohesión generados mediante el enaltecimiento de los valores patrios.

Estas ideas se complementarían más tarde con una propuesta de carrera funcionaria única, que se estableció para el Ministerio de Educación sobre la base de una sofisticada legislación referida a calificaciones y ascensos.

Esta primera postura, se generó primordialmente en el grupo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) (salvo para la Carrera Docente) cuyas autoridades estaban estrechamente vinculadas a las FF.AA.⁹³

4.3.2. La Tendencia Neo Liberal

Una segunda tendencia, proponía la descentralización mediante la privatización total del sistema. Esta tendencia de carácter neo-liberal privilegiaba:

- La idea de la privatización de toda la actividad productiva incluyendo los servicios educativos, con la consiguiente disminución de la intervención estatal, que en opinión de este sector, era excesiva. El Estado sólo operaría en casos extremos (Estado Subsidiario).
- La competitividad a través del libre mercado.⁹⁴
- La individualidad y la libertad para escoger, radicando en la familia el derecho a

⁹³ **Presidencia de la República/ODEPLAN, Programas Ministeriales Año 1975. p.54.**

⁹⁴ **Hayek señala: "La belleza del orden del mercado es precisamente el hecho de ser amplio e impersonal, libre de todo mandato externo político o administrativo.... El orden del Mercado es realmente un proceso que surge de nuestra adaptación al mundo que desconocemos". Citado por Egaña Loreto, Magendzo Abraham, (1983) Op cit. p.7.**

seleccionar la escuela para sus hijos⁹⁵.

Esta tendencia coincidía con los corporativistas en modernizar el Estado y hacerlo más eficiente y en la idea de mejorar la cobertura, en especial, en los sectores de extrema pobreza. Sin embargo, se pensaba que mediante adecuados incentivos económicos el sector privado era quien debía asumir esta responsabilidad.

El grupo que formulaba estos planteamientos estaba constituido por los economistas formados en la Escuela de Chicago⁹⁶ que se ubicaban principalmente en la Oficina de

⁹⁵ Para el pensamiento neo liberal la libertad individual es la fuente y condición necesarias de todos los demás valores individuales. Hayek agrega: "...aunque la libertad se da bajo la ley, la ley no es superior a la libertad...porque la ley es meramente un medio que tiene por finalidad la protección de la libertad". En Hayek Friedrich, Camino de Libertad. Santiago, Editorial Universitaria/CEP, 1981. p.81. Citado por Egaña Loreto, Magendzo Abraham, (1983) Op cit. p.6.

⁹⁶ En una economía de libre mercado se supone que:

El crecimiento económico se produce por una acumulación del capital en manos de quienes sean más eficientes en su manejo. Esto recae en los empresarios más capacitados que son usualmente los del sector moderno de la economía. Para ello se establece la libre competencia, con un marcado énfasis en lo individual, en un mercado abierto que se asume lo regula todo mediante la Ley de la Oferta y la Demanda.

El ahorro se genera en los empresarios privados mediante la disminución relativa de los salarios y la eficiencia en la producción, lo cual inicialmente puede generar altas tasas de cesantía, pero en el mediano plazo produce una modernización de los procesos productivos y de la sociedad. La inversión se realiza con un criterio de optimizar la rentabilidad del capital, por tanto puede estar orientada al consumo interno o externo dependiendo de cual presente mejores ventajas relativas.

La equidad se logra a mediano plazo a partir de un mayor crecimiento del capital que no sólo beneficia a los propietarios de los bienes de producción sino también a sus mejores trabajadores, mediante una distribución regulada por la misma Ley de la Oferta y la Demanda en lo laboral ("Ley del Chorreo").

Planificación Nacional (ODEPLAN) y en el Ministerio de Hacienda. El peso político de este grupo era muy importante porque mantenía el control del Ministerio de Hacienda, por donde obligadamente debía pasar toda iniciativa proveniente de cualquier Ministerio u organismo del Estado.

4.3.3 La Tendencia Pragmatista

Una tercera tendencia, más pragmática y también proclive a la descentralización, pretendía:

- Incrementar la eficiencia del gasto en educación.
- Mejorar el proceso de distribución de los fondos.
- Perfeccionar el control de los recursos asignados por el Estado.

Este grupo, que se localizaba en el Sector Educación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, fue el primero que propuso la municipalización para lograr sus objetivos.

El rol del Estado es fundamentalmente normativo y su función es la de apoyar al sector empresarial más eficiente, ya sea de capitales internos o externos, lo cual dinamiza el crecimiento económico. El Estado como productor no es eficiente, y, por tanto, no debe tener directamente bienes de producción, si bien debe asumir un rol subsidiario en aquellas ocasiones en que el Bien Común lo amerite y que no resulten rentables para el sector privado.

La función cultural está orientada a favorecer el cambio y la innovación, a fomentar la competencia individual y a crear una actitud favorable a la modernización.

Ver González Luis Eduardo, Relaciones de Compatibilidad entre Modelos de Desarrollo y Concepciones Curriculares. Santiago, PIIIE, Diciembre de 1986.

4.3.4 La Tendencia Mesurada-Técnica

A las anteriores tendencias, se agregaba una cuarta posición que al igual que las dos anteriores estaba a favor de una descentralización del sistema, pero realizada en forma gradual. Esta posición sostenía:

- La necesidad de modificar la estructura en forma gradual para lograr una mayor descentralización.
- La descentralización del currículo y la adaptación del mismo a la realidad local.
- La profesionalización de los docentes, enaltecendo su dignidad y entregándoles mayores responsabilidades para la construcción del currículo local y el manejo del proceso educativo.

Esta postura era sustentada por un grupo técnico al interior del Ministerio de Educación.

4.3.5 La Tendencia Burocrático-Funcionaria

Finalmente, la quinta postura correspondía a la masa de funcionarios del sistema educacional, con inercia y reticencia a cualquier cambio radical. Esta tendencia se puede clasificar como continuadora del centralismo.

Estas cinco tendencias se expresaron con mayor o menor fuerza a través de todo el proceso, promoviendo tanto la desconcentración como la descentralización y la continuación del centralismo, dando origen a una secuencia de decisiones y eventos tendientes a modificar la administración del sistema educativo chileno.

4.4 LA DESCONCENTRACION

4.4.1 Etapa de Evaluación y Primeros Intentos de Desconcentración del MINEDUC

a) *La Instalación de la Junta de Gobierno*

Cuando asumió el poder la Junta Militar en Septiembre de 1973, procedió a remover de sus cargos a todas las autoridades de la administración pública incluyendo a Intendentes, Gobernadores y Alcaldes; además de abolir los cargos de regidores (elegidos por sufragio universal) y los consejos municipales. Esta fue una de las primeras medidas de la Junta, anticipándose incluso a la disolución del Congreso Nacional y de los partidos políticos.⁹⁷ Ello de por sí representa una drástica concentración del poder en manos de la Junta, eliminándose las instancias de participación más directa a todo nivel.

Bajo este contexto se produjo una centralización jerarquizada de la autoridad y sólo cupo una delegación de facultades en personas de plena confianza para las autoridades vigentes. Esta concepción corporativista caracterizó la administración del Estado y marcó las reformas durante este período.

b) *Evaluación Nacional de Planes, Programas y Textos Escolares*

Inicialmente, en lo educativo, la Junta Militar tuvo una preocupación central por erradicar de valores ajenos a la nación, en especial el marxismo, y por reencontrar un sentido integrador y unificador de la identidad nacional. Para ello, como primera medida, estimó conveniente hacer una evaluación de la situación educativa en el país.

Con este propósito el 21 de Noviembre de 1973 creó una Comisión para evaluar el Estado de Desarrollo de la Educación Nacional, tomando en consideración la función prioritaria que implicaba para el país la educación.⁹⁸ En tal sentido, entre los considerandos del decreto que dio origen a la Comisión se argumentaba que era imprescindible una doble y urgente tarea:

"Revisar todos los elementos específicos del currículum manipulados

⁹⁷ **Magendzo Abraham, Egaña Loreto, (1983). Op cit. p.54.**

⁹⁸ **Veáse Decreto # 1.892 de Educación del 21 de Noviembre de 1973. En Diario Oficial # 28.715 del 30 de Noviembre de 1973.**

discrecionalmente por el Gobierno Marxista y evaluar el proceso de la reforma educacional en curso desde 1965."

Para asumir estas tareas se determinó crear una comisión a nivel ministerial, bajo dependencia de la Superintendencia de la Educación Pública.

Cabe acotar que, además, de los representantes del Ministerio, en dicha Comisión tuvieron participación dos representantes de los establecimientos particulares agrupados en la FIDE.

El plan de trabajo de la Comisión distinguió dos etapas. En la primera se abocaría a revisar los contenidos de los programas y de los respectivos textos de estudio en circulación a la fecha, de modo tal, que asegurase una estricta orientación técnico pedagógica en los programas a partir del inicio del año escolar de 1974. La segunda etapa estaría destinada a evaluar, en general, la organización e implementación curricular de la Educación Básica y Media, tarea que sería cumplida una vez culminada la primera etapa.

c) *Diagnóstico del Sistema Educacional*

Para definir el futuro del sistema educacional se realizó en 1974 un Diagnóstico de la Educación Chilena, que en lo concerniente a la desconcentración concluía:

- La centralización y estatización excesiva de la educación ha impedido la modernización del sistema educacional, limitando considerablemente su eficiencia y posibilidades de proveer una efectiva igualdad de oportunidades.
- El país no está en condiciones de hacer cambios sustanciales dentro del esquema estatal con 100.000 profesores, 25.000 funcionarios y 3.000.000 de alumnos, en un esquema fuertemente centralizado y rígido.
- Existen altas tasas de deserción (sólo 58% de los que inician la primaria llegan a 8o Básico) lo que muestra que ha sido incapaz de reducir la marginalidad económica geográfica y cultural. Al mismo tiempo se registran altas tasas de repetición.
- Los Programas son homogéneos y falta flexibilidad.

- No están bien empleados los fondos de la JUNAEB. Las adquisiciones están centralizadas sin selectividad ni agilidad en su distribución, lo cual hace que los esfuerzos por llegar a los sectores marginales se pierdan.

d) *Diagnóstico de los Sectores de Extrema Pobreza*

Es conveniente resaltar en este período, que también se ha caracterizado como una etapa de diagnóstico, el trabajo realizado por un grupo de profesionales de ODEPLAN y de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica, cuyo resultado se tradujo en la publicación del documento titulado *El Mapa de la Extrema Pobreza*⁹⁹.

En dicho texto se hacía notar las diferencias existentes entre los distintos sectores sociales y los altos índices de pobreza que afectaban a una gran cantidad de chilenos. Entre las cifras se establecía que de acuerdo a los datos del Censo de 1970, un 43% de los niños en edad escolar de las zonas de extrema pobreza estaba fuera de la escuela. Esta evaluación mostraba que el Estado no había tenido éxito en lograr una mayor cobertura escolar en dichos sectores, lo cual era visto como una tarea prioritaria del Gobierno¹⁰⁰. Frente a ello se evaluaba como improbable que el Estado, a través de la gestión directa del Ministerio de Educación, pudiese resolver dicho

⁹⁹ ODEPLAN Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mapa de la Extrema Pobreza*. Santiago, Ediciones de la Universidad Católica, 1974.

¹⁰⁰ Una influencia significativa en este ideario de apoyo a los sectores marginales fue ejercida por Miguel Kast de ODEPLAN y entre otros por Patricia Matte. (Entrevista a Patricia Matte efectuada el 12 de Mayo de 1993). Esta última vinculada a la Sociedad de Instrucción Primaria (Escuelas Matte), Fundación que poseía varias escuelas privadas subvencionadas, que atendían a sectores de pobreza y que habían demostrado la capacidad de administrar en forma autónoma y eficiente la educación, a pesar del control ejercido por el Estado a la fecha. Desde una posición de poder en el Gobierno ellos veían la potencialidad del sector privado para atender mejor que el Estado a estos sectores. Esta postura privatizante era coincidente con los postulados de la teoría neoliberal en cuanto a reducir el rol del Estado en la administración del sistema.

problema y se formulaba las ventajas que reportaría una mayor ingerencia del sector privado estimulándolo mediante una adecuada subvención, que debería cancelarse por alumno para motivar un crecimiento de la matrícula.

e) *Un Primer Proyecto de Desconcentración del MINEDUC*

El Ministro de Educación, Contraalmirante Hugo Castro, al finalizar 1974 propuso una reestructuración administrativa del MINEDUC con cinco niveles que implicaban un alto grado de desconcentración.

Un **nivel nacional** donde era posible distinguir:

Una dirección superior a la cual le correspondería la elaboración de las políticas, planes y asignación de recursos sectoriales, y, la coordinación con otros sectores que se relacionasen con el Ministerio de Educación. Este nivel estaría constituido por:

El Ministro, que era la autoridad máxima, encargado de definir la política del gobierno, asesorado por un Consejo Nacional de Educación y un Consejo Coordinador conformado por los jefes de servicio;

El Vice-ministro, que velaría por el óptimo funcionamiento técnico pedagógico y administrativo del Ministerio.

El Gabinete del Ministro que era un grupo reducido de apoyo.

La Secretaría de Coordinación y Planificación, que tendría por función asesorar al Ministro para la toma de decisiones, como organismo sectorial de planificación.

El ámbito de Normas y Supervisión al cual le correspondería transformar en normas y reglamentos para el nivel de ejecución, las líneas generales que le imparta el nivel superior y velar por su cumplimiento. Estaría integrado por:

La Dirección de Educación que es el nexo entre el Ministro, el Viceministro y las Secretarías Regionales. Su función era la de

traducir en normas educativas los lineamientos de la política educacional dados por la Secretaría de Planificación y Coordinación, sirviendo además de apoyo técnico a las unidades técnico pedagógicas regionales;

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas;

La Dirección de Cultura;

La Dirección de Personal;

La Dirección General de Administración y Materiales;

La Computación.

EL **Nivel Regional**, a su vez estaría integrado por:

Las Secretarías Regionales de Educación, que equivalían a Ministerios a nivel regional.

Los Consejos Regionales de Educación que eran organismos de apoyo, presididos por el Intendente de la Zona asesorado por el Secretario Regional y en los cuales tendrían representación los organismos que tuvieran incidencia educativa en la Región, tales como Universidades, Junta de Auxilio Escolar y Becas, Sociedad de Establecimientos Educativos, FIDE, canales de TV y otros.

El **Nivel Provincial** estaría orientado a coordinar y supervisar, a los directores que dependían de las Secretarías Regionales.

EL **Nivel Comunal** con un Director Comunal que era responsable de las funciones técnicas de su comuna.

El **Nivel Local** conformado por núcleos, en los cuales se incluían las escuelas, bibliotecas, centros de madres, parroquias, academias, medios de comunicación, etc., que deberían ser agentes de desarrollo educativo y cultural a nivel local. Se conformarían así las denominadas agrupaciones educativas¹⁰¹.

¹⁰¹

En Revista de Pedagogía # 190, Mayo de 1975. pp.69 a 70.

Esta propuesta no se implementó, pero muestra una clara intencionalidad desconcentradora del MINEDUC en los inicios del Gobierno Militar.

4.4.2 La Modernización del Estado

a) *La Creación de CONARA*

Desde la perspectiva de la administración del Estado existió un primer intento por desburocratizar y hacer más eficiente sus organismos. Para ello, se creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) por intermedio del Decreto Ley # 212 del 17 de Diciembre de 1973.¹⁰²

Esta Comisión a cargo de un Oficial de las FFAA o de Carabineros dependería directamente de la Junta de Gobierno y tuvo entre otras atribuciones las de:

"Estudiar y proponer modificaciones estructurales de la administración del Estado o modificaciones orgánicas de determinados Ministerios, Servicios Públicos centralizados o descentralizados o de las municipalidades...."

Este organismo tuvo una importancia significativa para el proceso de reorganización del Ministerio de Educación y, de la estructuración de las regiones (regionalización del país) en lo que se ha denominado el proceso de desconcentración administrativa y en la construcción de un nuevo mapa político administrativo de Chile.

Un hito importante en este período, acaecido un mes antes de iniciarse la reestructuración y reorganización del Estado, tuvo lugar en Junio de 1974 cuando se reservó el ejercicio del poder ejecutivo en la persona del Presidente de la Junta de Gobierno, nombrándose en tal cargo al General Augusto Pinochet¹⁰³. Con posterioridad, reguló esta situación una nueva

¹⁰² **Decreto Ley # 212 del 17 de Diciembre de 1973. En CONARA, Chile Hacia un Nuevo Destino. Su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización. Santiago, Presidencia de la República, 1974. pp.37 a 39.**

¹⁰³ **Decreto Ley # 527 del 17 de Junio de 1974. En Valencia Avaria Luis, Anales de la República. Santiago, Editorial Jurídica, 1986.p.711.**

disposición legal que nominó al Presidente de la Junta con el título de Presidente de la República.¹⁰⁴

b) *La Ley de Reforma Administrativa Integral del Estado*

El trabajo de CONARA devino en Julio de 1974 en la primera medida hacia la descentralización administrativa a través de la fijación del **Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado**.¹⁰⁵

Entre los acápites que justificaban la nueva estructura se enumeraban:

"Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el territorio nacional.

¹⁰⁴ Decreto Ley # 806 del 16 de Diciembre de 1974. En Valencia Avaria Luis, Op cit. p.711 y 712.

¹⁰⁵ Decreto Ley # 573 de Interior del 8 de Julio de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 12 de Julio de 1974. En Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno.... Tomo 63. Santiago, Contraloría General de la República, 1974. pp.217 a 223.

Una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose además con los objetivos superiores de su región y del país. "

Se señalaba además:

"Que es de toda conveniencia establecer una nueva división político administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo, lo cual implica:

- a) Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto;
- b) Una jerarquización de las unidades territoriales;
- c) Una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y
- d) La integración de todos los sectores, mediante instituciones que aseguren su actuación en conjunto y no aisladamente".

En el artículo 10 de este Decreto expresamente se definía:

"La ley contemplará la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales. "

- c) *La Reforma Territorial, Nueva División Político-Administrativa: la Regionalización del país*

Casi simultáneamente con la fijación del Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado tuvo lugar la dictación del Decreto Ley # 575 que fijó la implementación de una nueva división territorial y de una redistribución administrativa del país.¹⁰⁶ Ante-

¹⁰⁶ Decreto Ley # 575 de Interior del 10 de Julio de 1974. Publicado en el Diario Oficial # 28.901 del 13 de Julio de 1974. En Recopilación de

riormente, el país estaba organizado en 25 Provincias, 94 Departamentos y 274 Municipios.¹⁰⁷ Con la nueva organización el país quedó subdividido en 13 Regiones, 51 Provincias y 341 Comunas.¹⁰⁸

Bajo esta nueva estructura administrativa la **Región** fue definida como una unidad territorial que abarcaba dos o más provincias vinculadas por intereses socioeconómicos y culturales compartidos y, enmarcadas en un similar paisaje geográfico. Constituiría la base territorial de la administración del Estado, al conjugar los intereses nacionales con los locales. Cada región debía contemplar todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social y de seguridad nacional. El gobierno y la administración superior de la región radicaría en el Intendente, nombrado por el Presidente de la República y quien lo representaría en la Región. Correspondería al Intendente formular y llevar a la práctica las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado.

La **Provincia** fue concebida como una unidad intermedia de la división política y administrativa del país, respondiendo al concepto técnico de micro-región, que se definía como el ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante. Debía contar con una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste. La autoridad máxima de la provincia sería el Gobernador Provincial, designado por el Presidente de la República a propuesta del Intendente respectivo. Permanecería en su cargo en tanto contase con la confianza de éste. Correspondería al Gobernador, entre otros, fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las provincias.

La **Comuna** fue definida como la subdivisión territorial de la provincia para efectos administrativos. La administración de los intereses locales en cada comuna o agrupación de comunas, sería de competencia de las municipalidades. La **Municipalidad** sería entendida como una institución de Derecho Público funcional y territorialmente descentralizada, cuyo cometido era dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna, sea actuando separadamente o coordinando su acción con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado. La autoridad superior de la municipalidad era el Alcalde, quien hasta Septiembre de 1992 fue designado por el Presidente de la República y

Decretos Leyes dictados por la Junta de Gobierno... Tomo 63. Santiago, Contraloría General de la República, 1974. pp.352 a 362.

¹⁰⁷ Instituto Geográfico Militar, Atlas de la República de Chile. Santiago, Editor Instituto Geográfico Militar, 1972. pp.25 a 28.

¹⁰⁸ Instituto Geográfico Militar, Atlas Geográfico de Chile. Santiago, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar, 1985. pp.131 y 132.

posteriormente nombrado por los concejales, quienes a su vez serían elegidos mediante sufragio universal.

En relación con las comunas en la Ley de Reforma Administrativa, se consignaba:

"...la Ley asegurará una participación efectiva de las municipalidades en los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera"¹⁰⁹.

La participación de la comunidad en el municipio se canalizaría a través de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) organismos que debían estar compuestos por representantes de las actividades productivas más importantes de la comuna, organizaciones comunales y municipales. Los CODECOS estaban presididos por los Alcaldes y sus funciones serían las de participar en la aprobación de políticas, planes y programas comunales de desarrollo.

d) *La Ley Orgánica Municipal*

En Enero de 1976 se procedió a dictar una **Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal**.¹¹⁰ Esta nueva disposición, otorgó a las municipalidades diversas funciones, integrándolas al régimen de administración interior del Estado, y de paso ligando al municipio a la estructura del Poder Ejecutivo, dejando de ser un órgano generador de políticas para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas en los niveles superiores.¹¹¹ Los Alcaldes quedarían subordinados a los Gobernadores y a los Intendentes Regionales.

¹⁰⁹ Decreto Ley # 573 de Interior del 8 de Julio de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 12 de Julio de 1974. En Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno.... Tomo 63. Santiago, Contraloría General de la República, 1974. p.221.

¹¹⁰ Decreto # 1.289 del 14 de Enero de 1976. Ley Orgánica de Municipalidades y Administración Comunal. En Recopilación de Decretos Leyes.... Tomo 68. Santiago, Contraloría General de la República, 1976. pp.144 a 174.

¹¹¹ Magendzo Abraham, Egaña Loreto, (1983). pp.55 a 56.

En conformidad a la Ley Orgánica de Municipalidades de 1976 los municipios podrían desarrollar directamente funciones relacionadas con: arte y cultura, alfabetización y capacitación, el deporte y la recreación, y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local, entre varios otros. Cabe señalar que la educación formal no aparece aún mencionada en este texto como lo será en los textos futuros que reformulan la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrían entre otras las siguientes atribuciones esenciales:

- Formular, ejecutar y fiscalizar la política y el plan de desarrollo comunal con énfasis en lo social y territorial, de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo regional.
- Elaborar, aprobar y ejecutar el plan financiero y el presupuesto municipal.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna y otorgar permisos o entregar concesiones sobre éstos.

Comentando algunas disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1976, un estudioso del tema ha señalado:

"El proceso de regionalización y municipalización fue diseñado para desarticular un sistema clientelístico de intermediación de intereses que caracterizaba la política local chilena y convertir a la municipalidad en un servicio público integrado dentro de un sistema de administración nacional organizado jerárquicamente, impenetrable a la influencia de los partidos políticos. El Consejo de Desarrollo Comunal fue creado para reemplazar a regidores y antiguos congresales como articuladores de las demandas locales"¹¹².

Asimismo, sostenía que el régimen militar propuso la creación de nuevas y modernas instituciones políticas, distinguiendo entre **poder político** y **poder social**. Al primero lo concebía como el poder de decidir asuntos de interés general, en tanto que al segundo, lo

¹¹² Rehren Alfredo, El Impacto de las Políticas Autoritarias a Nivel Local: Implicancias para la Consolidación Democrática en Chile. En Estudios Públicos # 44, Primavera de 1991. p.210.

concebía como el poder de organizaciones intermedias que pudieren desarrollarse con legítima autonomía. Bajo este marco las municipalidades y los gremios fueron reconocidos como actores e instituciones sociales importantes. En el caso de las municipalidades, aparecen desempeñando un rol trascendental como medios de organización social recuperando su carácter vecinal y están destinados a ser el canal orgánico más importante de expresión de los ciudadanos, incompatible con la politiquería.¹¹³

En 1988 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que derogó la anterior y que sólo rigió hasta Agosto de 1992 en que apareció un nuevo cuerpo legal.¹¹⁴

La Ley de Municipalidades de 1988 determinó que los Alcaldes dejarían de ser designados adquiriendo un grado de autonomía mayor del Ejecutivo al ser electos por el COREDE a propuesta del CODECO, dando así un paso preliminar a la participación que sería plena con la elección popular de los Concejales y Alcaldes en 1992.

En las sucesivas modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades se agregaron algunos acápite como: las posibilidades de adquirir y enajenar bienes, de otorgar subvenciones y aporte, y, constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro para fines culturales, todas las cuales apuntaban a la labor educativa del municipio¹¹⁵.

e) *Orden Presidencial que Ratifica las Disposiciones Emanadas de CONARA para la Reestructuración de los Ministerios.*

Con posterioridad a la promulgación de la Ley de Municipalidades, en Septiembre de 1976, una Orden Presidencial¹¹⁶ ratificó la normativa de reforma integral emanada de

¹¹³ Ibid. pp.221 y 222

¹¹⁴ Ley Orgánica de Municipalidades # 18.695 de Interior Publicada en Diario Oficial del 31 de Marzo de 1988

Decreto Supremo # 662 de Interior del 16 de Junio de 1992 Publicado en el Diario Oficial del 27 de Agosto de 1992. Fija texto refundido de la Ley #18.695

¹¹⁵ Ver el nuevo texto en Decreto Supremo # 662 de Interior del 16 de Junio de 1992. Publicado el 27 de Agosto de 1992 en Banco de Datos Jurídicos de la Biblioteca del Congreso Nacional. 54 pp.

¹¹⁶ Orden Presidencial # 3.100 /203 del 2 de Septiembre de 1976. Publicada en el Diario Oficial # 29.558 del 13 de Septiembre de 1976.

CONARA, y definió el marco de reestructuración de los Ministerios, teniendo en consideración entre otros que:

"El Supremo Gobierno se encuentra empeñado en el establecimiento de una nueva institucionalidad que proyecta hacia el futuro un régimen con metas claramente definidas y estables.....

El estado requiere de una Administración Pública racionalizada, moderna y funcional, en la cual el espíritu de servicio público y de eficiencia constituyen sus rasgos distintivos. Que al respecto el Supremo Gobierno está consciente de que dichas condiciones no existen.....

Las tareas de reestructuración de la administración pública deben orientarse a la adecuación de las estructuras y funciones de los organismos del sector público a fin de que los ministerios... puedan apoyarse en la infraestructura necesaria para ajustar su actividad a las directivas contenidas en el documento denominado "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile."

A partir de estos considerandos, se instruyó a todos los Ministerios de la siguiente manera:

"Los Ministerios deberán estudiar y proponer los proyectos de reestructuración de cada uno de ellos y de los servicios e instituciones integrantes de su respectivo sector, sobre la base de un estudio crítico de su organización y funciones."

Para ello se determinó un control centralizado de las propuestas ministeriales por parte de CONARA.

"...Todas las comisiones o comités creados o que se establezcan en el futuro para conocer, proponer o resolver sobre materias relacionadas con reformas administrativas generales o especiales... deberán obligatoriamente someter sus proposiciones o resoluciones al conocimiento previo y aprobación de CONARA."

Se definió como estructura básica de cada Ministerio la siguiente:

El Ministro y su Gabinete, la Sub-Secretaría, la Oficina de Planificación y Presupuesto, y las Secretarías Regionales Ministeriales.

En relación a estas últimas se delimitaron las siguientes atribuciones y obligaciones:

"a) Ejecutar las políticas regionales y coordinar las labores de los servicios de su sector, de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos ministerios;

b) Estudiar con los Directores Regionales de los servicios del sector los planes de desarrollo de estos y preparar los anteproyectos de presupuestos y balances anuales para ser remitidos a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación;

c) Proponer oportunamente al Intendente Regional el programa anual de trabajo del sector e informarlo permanentemente sobre su cumplimiento;

d) Informar al Ministro acerca de las materias indicadas en las letras anteriores y desempeñar las funciones que contemplan las leyes orgánicas del ministerio."¹¹⁷

Se observa en este caso una real delegación de funciones y de atribuciones tendientes a desconcentrar el sistema.

f) *La Directiva Presidencial de CONARA*

A comienzos de 1979, por intermedio de una Directiva Presidencial originada en CONARA¹¹⁸, se pretendió consolidar la estructura administrativa del Estado, poniendo en marcha definitivamente las reformas promovidas en 1974, que en la práctica, al menos en el Sector Educación no se habían concretado.

¹¹⁷ Orden Presidencial # 3.100 /203 del 2 de Septiembre de 1976. Publicada en el Diario Oficial # 29.558 del 13 de Septiembre de 1976.

¹¹⁸ Directiva Presidencial (CONARA) de 1979. Publicada en el Diario Oficial del 21 de Marzo de 1979 pp 1.099 y 1.100

Nuevamente desde CONARA, se imparten nuevas orientaciones para una reforma administrativa integral y de modernización del Estado, basada en los principios de subsidiariedad, regionalización, desburocratización y racionalización administrativa. Para ello debería propenderse a una administración pública eficiente, y orientada a su rol prioritario de servicio a toda la comunidad. Entre los aspectos a reformar durante ese año se mencionaban: la consolidación institucional del proceso de regionalización y la reestructuración de los Ministerios y de los servicios públicos.

En cuanto a la regionalización, la Directiva de CONARA acotaba que los ministerios deberían desconcentrarse y adecuarse a la nueva división política administrativa del país, con el fin de facilitar los mecanismos de participación de la comunidad como así también de la unidad y armonía nacional.

Entre las tareas prioritarias a desarrollar por CONARA se señalaban ocho para 1979 entre las cuales dos vale la pena destacar. La primera dice relación con la implementación de las Secretarías Regionales Ministeriales, que no estaban operando de acuerdo a lo previsto en la legislación vigente, lo que se corrobora en la Directiva Presidencial de Educación. La segunda, apuntaba a implementar el Proyecto de Decreto Ley sobre Rentas Municipales, que fijaba el Fondo Común Municipal.

4.4.3 La Reestructuración del MINEDUC

a) *Repercusiones de las Reformas de CONARA en el MINEDUC*

El Ministerio de Educación atendiendo a las diversas reformas planteadas para todo el aparato del Estado debió realizar un conjunto de modificaciones importantes en su estructura, para ajustarse a los procesos de modernización promovidos desde CONARA.

Reflejando esta situación, en el Mensaje Presidencial de Septiembre de 1974 se indicaba que ya se había emprendido una reestructuración completa de los organismos que integraban el MINEDUC tales como: Superintendencia de Educación, Direcciones Generales, CPEIP y otros, a fin de definir cuáles serían sus campos de acción, sus relaciones con los demás departamentos, sus atribuciones y deberes, etc. Se acotaba luego:

"...se encuentra en plena ejecución el proceso de descentralización del

Ministerio, tanto en los aspectos administrativos como técnicos, para radicar parte de la capacidad de decisión en las Coordinaciones Regionales con el objeto de dinamizar la acción educativa"¹¹⁹.

En Octubre de 1974, para adecuar en forma gradual la distribución de los servicios educacionales se redistribuyeron las jurisdicciones de las 10 Coordinaciones Regionales que habían sido creadas en 1970, tomando como base las 13 nuevas Secretarías Regionales Ministeriales, ajustándose de esta manera al proceso de regionalización del país.¹²⁰

Paralelamente, delegáronse mayores facultades a los Coordinadores Regionales de Educación y a las nuevas autoridades que dependían de éstos. Para ello se dictaron varios decretos que afectaron sustancialmente el funcionamiento de dichos organismos.

Entre otros aspectos, se dieron facultades a los Coordinadores Regionales para adquirir y reparar bienes muebles; para contratar personal docente y para-docente dentro de un marco presupuestario establecido; para permutar funcionarios dentro de un mismo servicio y en las mismas plantas; para nombrar comisiones asesoras; para declarar la existencia de establecimientos particulares y reconocer la calidad de cooperador de la función educacional del Estado.¹²¹ De igual forma, se delegó en la Dirección Provincial la posibilidad de nombrar profesores interinos, facultad que radicaba en los Coordinadores Regionales.¹²²

Unos meses más tarde, en Junio de 1975, se reforzó la idea de regionalizar por

¹¹⁹ Presidencia de la República, Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1974 por el Presidente de la República, Don Augusto Pinochet Ugarte. p.270.

Se agregaba en el Mensaje Presidencial en relación con el estado del Ministerio de Educación al momento de asumir el Gobierno, que: "...tanto el Ministerio como cada uno de sus servicios mostraban 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." p.267.

¹²⁰ Decreto Supremo de Educación # 954 del 2 de Octubre de 1974. Publicado en el Diario Oficial # 28.986 del 25 de Octubre de 1974. p.3.829. Que modifica Decreto # 1401 de 1970.

¹²¹ Decreto Supremo de Educación # 824 del 16 de Agosto de 1974. Publicado en el Diario Oficial # 28.980 del 18 de Octubre de 1974. pp.3.760 y 3.761.

¹²² Decreto Supremo de Educación # 315 del 11 de Abril de 1974. Publicado en el Diario Oficial # 28.876 del 14 de Junio de 1974. pp. 2.245 y 2.246.

intermedio de una circular que entregaba instrucciones generales para llevar a efecto la delegación de facultades dando mayor autonomía a los Secretarios Regionales Ministeriales.¹²³

b) *Los Programas Ministeriales una Nueva Estrategia de Planificación y Control de Gestión*

Como respuesta al diagnóstico del Mapa de la Extrema Pobreza, ODEPLAN formuló una estrategia de planificación global a partir de 1975 mediante planes anuales de trabajo para el Gobierno y para cada uno de los ministerios. Los Programas Ministeriales vinieron a cambiar una planificación centralizada por una planificación indicativa que incluía una cuenta periódica.

Los ministros deberían informar trimestralmente al Presidente de la República. Cada Ministerio tenía una contraparte en ODEPLAN que hacía un seguimiento y si algo no marchaba como estaba previsto, se citaba al ministro respectivo para explicar la situación acaecida.¹²⁴

Los Programas de 1975¹²⁵ planteaban al largo plazo romper en su misma raíz el círculo vicioso de la Extrema Pobreza, dando la misma prioridad a lo social y a lo económico, tarea que ya se había comenzado en 1974. Para ello, entre otras medidas, se postulaba lo siguiente:

-Establecer un programa de atención integral de menores, enfocado a niños de extrema pobreza y a menores en situación irregular y un programa de nutrición.¹²⁶

¹²³ Circular # 120 del Ministerio del Interior del 30 de Junio de 1975. Publicada en el Diario Oficial # 29.197 del 7 de Julio de 1975. pp. 2.252 a 2.254.

¹²⁴ Entrevista a Patricia Matte efectuada el 12 de Mayo de 1993.

¹²⁵ El Decreto # 265 del 28 de Febrero de 1975 aprueba los Programas Ministeriales para 1975. Publicado en el Diario Oficial del 1 de Marzo de 1975. En Presidencia de la República, *Programas Ministeriales Año 1975*. Santiago, s/f. pp.53 a 62; y en Revista de Pedagogía #190, Mayo de 1975. pp.71 a 74.

¹²⁶ Con el fin de fortalecer la Educación Preescolar se habían determinado como prioridades el localizar los jardines en zonas de pobreza y funcionar en doble jornada, para lo cual se establecieron 4 jardines pilotos y se destinaron fondos especiales. Sin embargo, esta experiencia así como los recursos se trasladaron al Ministerio del

- Establecer un Sistema Nacional de Capacitación.

Para el Ministerio de Educación, se proponía el inicio de programas tendientes a una efectiva descentralización y desestatización de la gestión educativa orientada a utilizar en forma más eficiente los recursos estatales en cuanto a su rendimiento y destino último. Específicamente, para el trabajo del año se proponía alcanzar una mayor descentralización administrativa y financiera del aparato educacional estatal. Se tendería a una desestatización gradual de la gestión educativa directa, delegando dicha labor en organismos intermedios debidamente calificados para ello. Además, se planteaba que los recursos deberían asignarse teniendo como prioridad la erradicación de la extrema pobreza.¹²⁷

Para implementar el Programa Ministerial de Educación de 1975 -sobre la base del Diagnóstico de la Educación Chilena realizado el año anterior- se definieron los siguientes objetivos:

- Descentralizar administrativa y financieramente el aparato de educación estatal y tender a una desestatización gradual de la gestión educativa directa delegando dicha labor en organismos intermedios debidamente calificados para ello.
- Preocuparse especialmente de dar acceso a la educación a los sectores marginados.
- Perfeccionarse en el cumplimiento de sus funciones propias.
- Enfocar los programas de alimentación escolar hacia sectores marginales y la reestructuración de la JUNAEB.

Como tareas específicas referidas a la descentralización del sistema escolar se sostenía:

- Que es imposible racionalizar y eliminar las ineficiencias del sistema con una planificación centralizada y burocrática.
- Que el Estado debe tener un rol subsidiario.

Interior. (Antecedentes proporcionados por Jorge Claro en entrevista concedida el 07 de Mayo de 1993).

¹²⁷ Presidencia de la República/ODEPLAN, Programas Ministeriales Año 1975. p.57.

- Que el Estado debe proveer los medios para la educación, lo que en parte no se ha logrado por el mal uso de los recursos en la gestión directa de bajo nivel del Estado, en vez de centrarse preferentemente en el control de las metas, corrección de los desequilibrios (como la marginalidad), la innovación y el perfeccionamiento pedagógico.

- Que como parte de su meta de sentar las bases para un Chile integrado espiritualmente e inmune a otra experiencia marxista, se debe tender a una efectiva desconcentración del poder administrativo central, que evite volcar al país en una determinada dirección por el sólo hecho de cambiar las autoridades máximas.

Se formulaban como tareas específicas:

- Que el Ministerio de Educación deberá delegar progresivamente la gestión educativa, desestatizando el Sistema Educativo Estatal y descentralizándolo en lo administrativo y financiero, reservándose para sí la función de proveer los fondos necesarios para que los miembros de la sociedad accedan a la educación a que tienen derecho.

- Que la participación estatal en la matrícula debe ser reducida en 1975, proceso que deberá continuarse en 1976.

Se proponía, además, realizar un estudio sectorial sobre educación en todas sus formas y su relación con el desarrollo social y económico del país, investigación cuyas conclusiones deberían darse antes del 31 de Diciembre de 1975.

Los Programas Ministeriales correspondientes a 1976 se promulgaron casi simultáneamente a la dictación de la Ley Orgánica de Municipalidades. Uno de sus propósitos centrales fue el de promover la desconcentración.

En el Programa Ministerial de Educación correspondiente a 1976, se afirmaba que:

"...en cuanto a la delegación de la administración de establecimientos educacionales deberá presentarse un estudio completo que incluya 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 subsidiario de la Educación."¹²⁸

El tema de la desconcentración se vuelve a reiterar en el Programa Ministerial de 1980. En él se daba instrucciones precisas para poner en marcha los servicios provinciales como servicios de educación pública autónomos con personalidad jurídica propia. Y se acotaba:

"En aquellas áreas en que la densidad poblacional lo haga necesario, darle a dichos servicios una cobertura geográfica menor a la de la provincia. mientras se consagra la estructura definitiva mediante la ley ir adecuando paulatinamente el Ministerio a lo que será dicha estructura"¹²⁹.

c) Repercusiones de la Orden Presidencial de 1976 sobre Reestructuración de los Ministerios en Educación.

Como se puede comprobar un tiempo después, en el Ministerio de Educación se llevaron a efecto varios de los cambios reseñados en la Orden Presidencial. Entre otros, cabe citar, la integración en una Dirección Unica de Educación de las tres direcciones de educación existentes a la fecha: primaria, secundaria y profesional.¹³⁰

¹²⁸ Presidencia de la República /ODEPLAN, Programas Ministeriales Año 1976. p.79.

Se tenía la idea de que el Estado no debía estar involucrado en el servicio educativo sino en su control. Para los economistas neo liberales el fin de lucro no es algo detestable, por el contrario, es la forma de ayudar más a los más pobres entregando un mejor servicio al ser los dueños quienes lo proveen. Por eso la primera prioridad era formar empresas de profesores mediante la venta de acciones o en segunda instancia a los padres. Pero desde un principio se sabía que la educación no se podría privatizar. El Consejo Asesor de la Junta se oponía y también los profesores que deseaban estabilidad funcionaria. La idea de municipalizar nunca les gustó a los economistas neo-liberales de Gobierno, pero se aceptaba como un paso intermedio a la privatización. (Entrevista a Jorge Claro efectuada el 07/05/93).

¹²⁹ Presidencia de la República/ODEPLAN, Programas Ministeriales Año 1980 pp. 74 y 75.

¹³⁰ Presidencia de la República. Mensaje Presidencial Dirigido al País por el Presidente de la República Augusto Pinochet Ugarte el 11 de

Este nuevo organismo velaría por el cumplimiento de la política educacional, impartiendo normas pedagógicas para la orientación, supervisión y evaluación del sistema escolar, que serían posteriormente las funciones centrales asignadas al Ministerio, al producirse la municipalización.

d) *Las Directivas Presidenciales de Educación*

Hasta comienzos de 1979 en el Ministerio de Educación aún no se vislumbraba la perspectiva de la municipalización que se iniciaría un año después. A ello se sumaban las condiciones del sello propio que caracterizaba al control militar sobre la función educativa durante este período y, que por cierto, obstaculizaba un mayor grado de autonomía y descentralización del poder y era opuesto a una concepción de participación más libre y activa de la comunidad incluyendo padres, profesores y alumnos como se postulaba en documentos oficiales de la época. Como una expresión de esta situación en Enero de 1979 se precisaba la jurisdicción que correspondería a los Ministerios de Educación, Defensa e Interior en el sistema educacional. Frente a ello se planteó la necesidad de:

"...mantener una estrecha colaboración y coordinación entre las autoridades educacionales y militares, a fin de que éstas dentro de su competencia, ejerzan sus funciones en la forma más eficiente y con la sola mira de hacer cada día más grande a nuestra patria".¹³¹

Los establecimientos educacionales estaban sujetos a un control militar explícito, que fue flexibilizándose hacia el final del régimen. Las escuelas de la zona metropolitana estaban sujetas a los institutos militares de Santiago. En este contexto, por ejemplo, a los directores de establecimientos se les ordenaba frente a las autoridades militares.

"...denunciar a los profesores, auxiliares y personal administrativo que hicieran comentarios sobre política contingente, ...propagaran chistes sobre la Junta... y

Septiembre de 1978. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile 1978. p 437.

¹³¹ Circular # 681 del 1o de Enero de 1979 del Ministerio de Educación, Defensa e Interior. 4 págs

que distorsionaran los conceptos y valores patrios"¹³².

Se podría decir que este excesivo sentido nacionalista, propio de un enfoque más corporativo tendió a fortalecer la unidad nacional, por sobre el reconocimiento propio de las culturas locales, debilitando -si no era manejada adecuadamente- la posibilidad de descentralización pedagógica y curricular.

Si bien la municipalización no estaba aún en la perspectiva de las autoridades educacionales, con la llegada de Gonzalo Vial al Ministerio (Diciembre de 1978) -quien era partidario de una privatización gradual del sistema-¹³³ se continuó en la línea de desconcentrar la acción del MINEDUC. En tal sentido, en Enero de 1979 la Dirección de Educación envió una circular a los Secretarios Regionales Ministeriales donde impartía instrucciones sobre las funciones que correspondía desempeñar a las **Direcciones Provinciales de Educación** en colaboración y coordinación con las Secretarías Regionales. Dichas Direcciones deberían servir de apoyo a las Secretarías Regionales, en espera de la dictación de las normas que propenderían a reestructurar el Ministerio de Educación y Cultura¹³⁴.

En Marzo de 1979 se hicieron públicas las Directivas Presidenciales de Educación.¹³⁵ En ellas se proponía primeramente ir a una rápida y efectiva descentralización a partir de la creación de los Servicios Provinciales de Educación.

Estos organismos intermedios se aproximaban más a la realidad local y, de acuerdo a lo estipulado contarían con gran autonomía, administrando en sus respectivos territorios geográficos los recursos materiales y humanos necesarios para impartir la Enseñanza Parvularia, Básica y Media que por ese entonces dependían del Ministerio. Se desprende de las Directivas que estos servicios provinciales cubrirían una falencia del sistema por cuanto las Secretarías Regionales creadas en 1974 -y dependientes de los Secretarías Regionales de Planificación y

¹³² Circular #41 del 19 de Agosto de 1974 emitida por la Dirección de Educación Primaria Normal 3er Sector Escolar de Santiago. En Magendzo Salomón, Gazmuri Consuelo, El Control Autoritario Expresado en las Circulares del Ministerio de Educación en el Período 1973-1981 Santiago, PIIE, Noviembre de 1981 p. 7.

¹³³ Entrevista a Gonzalo Vial, Ex Ministro de Educación realizada el 28 de Mayo de 1993 Cabe señalar que el Ministro Vial es el autor de la Directiva Presidencial sobre Educación Nacional de 1979 y que éstas reflejan fielmente su postura en esa época

¹³⁴ Circular # 722 de la Dirección de Educación del 1 de Enero de 1979 2 págs.

¹³⁵ Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979.

Coordinación (SERPLAC)- no estaban efectivamente cumpliendo con el rol asignado por CONARA. Por ejemplo, y corroborando lo anterior, las Secretarías Regionales Ministeriales no podían otorgar certificados de notas o seleccionar los textos de estudio, remitiéndose todo a Santiago.¹³⁶

En las Directivas Presidenciales de Educación se afirmaba también que

"...la paulatina incorporación de los padres y apoderados y en general de la comunidad a la gestión de los servicios provinciales... En un principio, tendrá un carácter sólo consultivo para luego adquirir carácter resolutivo especialmente en materias económicas y administrativas... El presupuesto operacional de los servicios provinciales será una cantidad de dinero por niño atendido"¹³⁷.

Por primera vez comienza a perfilarse, formalmente, un rol distinto del Ministerio de Educación y de las Secretarías Regionales que dejan de tener un carácter ejecutivo para asumir un papel normativo y fiscalizador. Se especificaba textualmente en las Directivas que:

"El Ministerio dará las normas nacionales (programas, planes de estudio y textos) y fiscalizará al mismo nivel. No tendrá carácter operacional, salvo respecto al perfeccionamiento del profesorado..." Y luego se sostenía "...las Secretarías Regionales serán fiscalizadoras de los servicios provinciales, y les darán además las normas regionales. No tendrán carácter operacional".¹³⁸

En concordancia con estas disposiciones, en Noviembre del mismo año fueron modificadas las facultades de las Secretarías Regionales Ministeriales, tendiéndose a una mayor desconcentración delegándosele la aceptación de renuncia del personal docente superior de su

¹³⁶ Entrevista a Gonzalo Vial realizada el 28 de Mayo de 1993. El rol de las Secretarías Regionales se especifica con más detalle en Ministerio de Educación, El Proceso de Regionalización Educativa Chilena. Informe Presentado por la Delegación Chilena a la XI Reunión Ordinaria del CIECC, Santiago, Julio de 1980 pp. 9 a 15

¹³⁷ Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional En Bases para la Política Educativa 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. pp. 12 y 13.

¹³⁸ Ibid. p. 13.

dependencia, destinación de docentes superiores dentro de la región de su jurisdicción y, destinación de personal paradocente, administrativo, de servicio dentro de la región.¹³⁹

Por otra parte, para lograr una mayor fluidez de funcionamiento e impedir la dualidad de funciones en las Directivas Presidenciales de Educación se consignaba:

"Se tomarán las medidas conducentes para que el Ministerio de Educación, las Secretarías Regionales y los Servicios Provinciales no se entraben unos a otros, ni dupliquen funciones, ni se conviertan en sucesivas instancias burocráticas para una misma decisión, sino que cada uno proceda en la esfera de su competencia con la máxima agilidad y celeridad".¹⁴⁰

Por otra parte -profundizando en la línea de la desconcentración e implementando algo que ya se había planteado en 1979 en las Directivas Presidenciales de Educación, y que se venía formulando desde hacía tres décadas- en Octubre de 1982 se configuraron 39 Direcciones Provinciales de Educación, dependientes de los Secretarios Regionales de Educación. Sus funciones se centrarían en la supervisión técnico pedagógica y en el control de las subvenciones de los establecimientos de su jurisdicción, coordinándose con el Departamento de Educación Municipal o con la Corporación Municipal para optimizar el uso de recursos humanos, materiales y financieros, tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia del proceso educativo.¹⁴¹

Dentro del marco de la desconcentración, el MINEDUC en Marzo de 1983, instruyó a los Secretarios Regionales Ministeriales para que ellos pudieran otorgar a los establecimientos de regiones la calidad de cooperador del Estado, haciendo efectiva las normativas que se habían especificado en 1980 y en 1981.¹⁴²

¹³⁹ Decreto Supremo #2.057 de Educación del 9 de Agosto de 1979 Publicado en el Diario Oficial del 22 de Noviembre de 1979 En Revista de Pedagogía, #228 Marzo de 1980 pp. 15 a 18. Fija Calendario Escolar, Trabajo Escolar y Desburocratización de las Actividades del Ministerio de Educación Pública.

¹⁴⁰ Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social 1979. p.13

¹⁴¹ Decreto # 3.245 de Educación del 7 de Octubre de 1982. Publicado en el Diario Oficial # 31.478 del 28 de Enero de 1983. pp. 496 a 500.

¹⁴² Circular # 606 dirigida a los SEREMIS y Jefes de Oficinas y Departamentos del Nivel Central, del 22 de Marzo de 1983. 13 págs.

4.5 LA DESCENTRALIZACION

4.5.1. La Educación Particular y su Financiamiento

a) *La Educación Particular y el Régimen de Subvenciones (1974-1979)*

Desde sus comienzos el Gobierno Militar tuvo interés por promover la educación particular. En este sentido, como una forma de dar mayor autonomía a los establecimientos particulares, en Octubre de 1974 se abolieron los exámenes que debían rendir los alumnos de educación secundaria de estos establecimientos ante comisiones de los colegios estatales. Sin embargo, esta misma idea de examinación externa se aplicaría para todos los establecimientos a nivel nacional, a través del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), que más tarde, después de una breve interrupción (durante el Ministerio de Horacio Aránguiz) retornaría, transformándose en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).¹⁴³

Para impulsar la privatización, uno de los principales mecanismos utilizado por las autoridades fue el de las subvenciones que el Estado cancelaba a los sostenedores de establecimientos. Las modalidades de implementarlo fueron:

- Entregar a los sostenedores privados el mismo monto que recibían los estatales.
- Cancelar una subvención por alumno de acuerdo a su asistencia promedio, tanto a planteles particulares como estatales.

¹⁴³ Decreto #1.007 de Educación del 18 de Octubre de 1974. Publicado en el Diario Oficial #29.024 del 10 de Diciembre de 1974. En Recopilación de Reglamentos ...Tomo 28. Santiago, Contraloría General de la República, 1975. pp.277 y 278.

El gestor del PER fue Jorge Claro, quien tenía la experiencia de la examinación de los establecimientos particulares. Estimaba que era fundamental disponer de algún instrumento para medir el producto de la enseñanza para cada profesor y cada establecimiento. Basados en esta información los padres podrían tener la posibilidad de escoger libremente donde enviar a sus hijos (Entrevista a Jorge Claro efectuada el 7 de Mayo de 1993).

Algunos técnicos, como René Salamé, se oponían al PER por considerarla similar a las pruebas nacionales. En cambio, aceptaron las modificaciones introducidas en el SIMCE (Entrevista a René Salamé realizada el 31 de Mayo de 1993).

- Regularizar los pagos atrasados.
- Cancelar las subvenciones con mayor frecuencia, esto es, pasando de un régimen anual a uno bimestral.
- Pasar de montos de subvención oscilantes a montos relativamente estables que dieran seguridad y capacidad de proyectar a los sostenedores.
- Establecer un sistema de reajustabilidad automática, que durante un par de años fue mensual de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor y luego, según los reajustes de las remuneraciones del sector público.
- Hacer una redistribución del aporte fiscal a los diferentes niveles y modalidades educativas, privilegiando la Educación Preescolar y Básica.

A continuación se describirá cómo se desarrollaron estas diferentes modalidades a lo largo del período en estudio.

Al Gobierno Militar le interesaba regular el pago de las subvenciones a los establecimientos particulares, por cuanto lo normal era que éstas se cancelaran con a lo menos un año de atraso.¹⁴⁴ Es así como en Mayo de 1974, se promulgó la primera norma de la Junta en relación con la subvención fiscal a los establecimientos particulares, tema sobre el cual se vuelve reiteradamente en los años siguientes. Con este nuevo decreto se derogó la Ley # 9.864 del 25 de Enero de 1951 que fue la primera Ley sobre Subvenciones dictada en el país y que perduró durante 23 años. En esta ocasión, para dictar la nueva normativa se argumentaba lo siguiente:

"Que es preocupación preferente del Supremo Gobierno estimular la creación de instituciones particulares de enseñanza que integren el sistema educacional, ajustándose a los planes y programas oficiales.

Que es de toda conveniencia propender a un adecuado financiamiento de la educación particular que no persigue fines de lucro otorgándole el derecho a impetrar el beneficio de una subvención que le permita cubrir los gastos que

¹⁴⁴ Matte Patricia, Sancho Antonio, " Sector Educación Básica y Media". En Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Editorial Trineo, 1991. p.100

demanda su gestión docente administrativa."¹⁴⁵

En el decreto se establecía que los establecimientos de educación particular podrían recibir subvención, si cumplían los siguientes requisitos :

- Que no persiguieran fines de lucro;
- Que cancelaran a lo menos el 75% de las remuneraciones equivalentes del sector fiscal, las cuales se fijaban para 1974;
- Que hubieran obtenido el reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado.

Entre las innovaciones más importantes que fijaba esta disposición legal en relación a las existentes a la fecha cabe reseñar:

- Se cancelaría **una subvención anual** por alumno equivalente a un porcentaje del sueldo base mensual de un profesor titulado para los distintos niveles (básica y media); modalidades (científico humanista y técnico profesional) y ramas (comercial, técnico femenina, industrial y agrícola), la que sería fijada anualmente en el mes de Junio y reajustada dentro de los 30 días en que se modificaran las remuneraciones del sector fiscal. Los establecimientos podrían solicitar anticipos antes del 1 Julio, con cargo al año escolar en curso.
- La subvención se fijaría en **función del número de estudiantes matriculados en el mes de Marzo y la asistencia promedio de los tres primeros meses de clases** (Artículo cuarto).
- Se establecía que el Ministerio de Educación tendría la responsabilidad de fijar la subvención y supervisar el sistema.

Indudablemente, esta nueva disposición mejoró sustantivamente la Ley de 1951, que estipulaba que la subvención por alumno sería del 50% del costo por alumno fiscal para los establecimientos particulares gratuitos y de 25% para los colegios particulares pagados. Este nuevo decreto homologó la subvención por alumno de establecimiento particular al costo del alumno de una escuela estatal. Además, en opinión de los sostenedores de colegios particulares, nunca se sabía el monto del costo por alumno fiscal del año precedente, que era fijado en forma

¹⁴⁵ Decreto Ley #456 del 13 de Mayo de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 22 de Mayo de 1974. En Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno... Tomo 62. Santiago, Contraloría General de la República, 1974. pp.509 a 517

algo arbitraria y en términos muy devaluados por la inflación.¹⁴⁶

Cabe agregar que la experiencia indicaba que como las subvenciones se cancelaban con gran retraso los directores "negociaban" y utilizaban su influencia con las autoridades del Ministerio para agilizar su entrega. Se mencionaban las "romerías" a las dependencias del Ministerio para estos fines con el consiguiente entorpecimiento para la gestión ministerial lo cual se transformó en un vicio del Sistema.¹⁴⁷

La fijación de la subvención de acuerdo a la asistencia promedio por alumno modificó el cálculo de la subvención global por establecimiento y constituyó un claro incentivo al incremento de la matrícula particular, tendiente a disminuir la deserción, y, a aumentar la cobertura en los sectores marginales. Esto obligó a los particulares y al Ministerio a controlar la asistencia diaria.

Por último, conviene destacar que a través de esta nueva legislación comenzó a perfilarse un nuevo rol del Ministerio de Educación, asumiendo una función normativa y de supervisión por sobre una función de gestión propiamente tal, lo cual permitió mediante un mejoramiento de la subvención tender a desestatizar el sistema.

En el reglamento de Agosto de 1974 que normó la aplicación de la ley se definió que el establecimiento subvencionado era aquel que impartía enseñanza gratuita.¹⁴⁸ La subvención del 25% que se otorgaba a los Colegios Particulares pagados, desapareció con la reforma constitucional de 1970, aunque en la práctica no se les cancelaba desde 4 o 5 años antes.¹⁴⁹ Sin embargo, hasta 1970 se otorgaban donaciones extraordinarias del Estado a algunos establecimientos en especial.¹⁵⁰ Con la nueva legislación se mantuvo la disposición que los estableci-

¹⁴⁶ Ver Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit p.91

¹⁴⁷ Antecedentes proporcionados en las entrevistas a Jorge Claro 07/05/93, Juan Carlos Méndez 17/05/93 y Patricia Matte 12/05/93.

¹⁴⁸ Decreto Supremo de Educación # 829 del 20 de Agosto de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 23 de Enero de 1975 que reglamenta el Decreto Ley #456 (13 de Mayo de 1974) sobre subvenciones a los establecimientos educacionales gratuitos. En Revista de Pedagogía # 191, Junio-Julio de 1975. pp.109 a 123.

¹⁴⁹ Revista de Pedagogía #194, Octubre-Noviembre de 1975 p.201.

Según información entregada por Alfonso Bravo e Iván Núñez, asesores del Ministro de Educación, en la práctica desde los años 60 no se cancelaban subvenciones a los establecimientos particulares pagados, aunque legalmente - hasta la reforma constitucional de 1970 - les correspondía percibirla.

¹⁵⁰ Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit p. 91.

mientos particulares pagados quedaban exentos de subvención. Se definió igualmente, el concepto de sostenedor como la persona natural o jurídica responsable del establecimiento subvencionado.

Con la misma idea de incrementar la cobertura, el reglamento que normó la Ley de Subvenciones establecía una cantidad significativa de alumnos por profesor que excedía por mucho a lo dictaminado en la legislación posterior. En efecto, se fijó tanto para la Educación Básica como para la Media que cada curso debería contar con un mínimo de 5 y un máximo de 60 alumnos y de 2 a 50 estudiantes en el caso de las escuelas unidocentes.¹⁵¹

Cumpliendo con lo establecido en el año anterior, en Mayo de 1975 se fijó un nuevo monto para las subvenciones. En los considerandos se especificaban los porcentajes de reajustes trimestrales.¹⁵²

Poco tiempo después, en Julio del mismo año, se incrementó la subvención con una asignación de zona y también para establecimientos rurales de acuerdo a la ubicación del colegio,¹⁵³ agregándose en el reglamento de la ley, que los colegios particulares subvencionados podrían cobrar derecho de escolaridad por un monto mensual que no excediera al 15% del sueldo mensual correspondiente al último grado de la escala única de remuneraciones.¹⁵⁴

En el año 1975 se produjo una crisis económica de envergadura (el producto nacional cayó en un 13%) que obligó a reducir considerablemente el presupuesto del sector educación. A raíz de ello, se optó por efectuar una racionalización en la distribución del gasto en educación, beneficiando a los niveles preescolar y básico, y disminuyendo sustancialmente el aporte a la Educación Superior. Esto se tradujo en una reducción de personal en las universidades y en un descenso de la matrícula de 147.000 inscritos en 1975 a 134.000 en 1976 y, sólo 127.000 en los años posteriores.

¹⁵¹ Decreto Supremo de Educación # 829 del 20 de Agosto de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 23 de Enero de 1975 (Artículo 13). En Revista de Pedagogía # 191, Junio-Julio de 1975 p.111.

¹⁵² Decreto #466, del 30 de Mayo de 1975. Publicado en el Diario Oficial del 26 de Julio de 1975. Fija el monto de las subvenciones para 1975. En Revista de Pedagogía #193, Septiembre de 1975.p.181.

¹⁵³ Decreto Ley #1.131 del 31 de Julio de 1975, Publicado en el Diario Oficial del 5 de Agosto de 1975. Modifica la Ley de Subvenciones de 1974. En Revista de Pedagogía # 193, Septiembre de 1975.p.177

¹⁵⁴ Decreto de Educación #781 del 1 de Octubre de 1975. Publicado en el Diario Oficial del 7 de Noviembre de 1975. Modifica Reglamento de Subvenciones anterior. En Revista de Pedagogía # 195, Diciembre de 1975.p.234

Por otro lado, las universidades que tenían mayor capacidad de negociación y poder, recibían el 40% de los recursos del presupuesto ministerial en educación. La aplicación de los criterios de redistribución implicaron que los recursos asignados a la Educación Superior descendieran a un 29% en los años 1979-1980. En estas condiciones, entre los años 1974 y 1980 el subsidio por alumno en la Educación Básica ascendió en un 110% en tanto que en la Educación Universitaria lo hizo en un 25%.¹⁵⁵

Cabe mencionar, que este esfuerzo redistributivo del Gasto Público en educación, entre los distintos niveles del sistema, se venía haciendo efectivo desde 1975. Es así como de un 37,6% asignado a la Educación Básica en 1974 se pasó a un 51,1% en 1986; la secundaria pasó del 14% al 18, y la Educación Superior bajó de 47,4% a 23,8% en el mismo lapso.¹⁵⁶

Prosiguiendo con la idea de fortalecer el apoyo a la educación particular, a fines de 1978 se promulgó un nuevo Decreto Ley sobre subvenciones, que entre sus considerandos señalaba:

"Que la ley debe contemplar los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales tanto públicos como privados y establecer las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles".

"Que...es necesario mejorar aún más el sistema de subvenciones establecido en el DL 456 de 1974, tanto para adecuar sus montos de acuerdo a las exigencias pedagógicas que la práctica ha evidenciado necesarias, cuanto para obtener un efectivo control de las inversiones de los respectivos recursos fiscales."

¹⁵⁵ Jofré Gerado, Sancho Antonio, "Sector Educación Superior". En Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo/Ed. Trineo, 1991. pp.135 y 136

Estos datos fueron corroborados en las entrevistas realizadas a Patricia Matte (12/05/93) y Jorge Claro (07/05/93) quien dada su experiencia en la Universidad Católica fue contratado como asesor del Ministerio de Educación durante los años 75 y 76 con el fin de racionalizar la asignación de recursos a la Educación Superior.

De la entrevista realizada a Jorge Claro se desprende que éste era un primer indicio por satisfacer la demanda por educación superior mediante un mayor autofinanciamiento de la docencia en las instituciones con aporte estatal, lo que se complementaría posteriormente con la creación de las instituciones privadas, todo lo cual redundaría en un menor gasto fiscal en ese nivel.

¹⁵⁶ Castañeda Tarsicio, Para Combatir la Pobreza Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1990. Cuadro 26. p.97.

Esta nueva ley estableció la subvención por **la resultante de la cifra de asistencia efectiva registrada y la matrícula media de alumnos** y la reajustó de acuerdo al alza de las remuneraciones del personal docente. Agregó a la anterior un **pago bimestral de las subvenciones** y un mayor control del Ministerio de Educación sobre la entrega de los recursos e incluso, se le dieron atribuciones para exigir a los sostenedores un documento de garantía ante un posible incumplimiento de las disposiciones reglamentarias vigentes. De igual forma, se podrían aplicar multas, sanciones, privación total o parcial de la subvención, caducidad del decreto de cooperador o inhabilidad temporal a aquellos sostenedores que no cumplieran con lo dispuesto.

Este decreto comenzó a regir desde el primero de Enero de 1979 derogando a partir de esa fecha al DL # 456 de 1974. Para estos fines se elaboró y dictó el respectivo reglamento en Enero de 1979.¹⁵⁷ El decreto en comento, estaba orientado en la línea de ir mejorando las condiciones de los establecimientos privados pero aún no se percibía nada referido a la municipalización. Conviene destacar que entre los requisitos exigidos para otorgar subvención se reglamentó que el mínimo de alumnos por curso debía ser 1 y el máximo 45, modificando las cantidades estipuladas con anterioridad. Además, el reglamento exigió a cada establecimiento la entrega de un boletín de asistencia mensual. Con ello se calculaba un monto anual dividido en seis cuotas bimestrales.

b) *La Educación Particular y el Régimen de Subvenciones en las Directivas Presidenciales (1979)*

En relación con la educación particular, las Directivas Presidenciales de Educación en Marzo de 1979, especificaron que se continuaría con las subvenciones agregando:

" Habrá subvención a los establecimientos particulares que cobren una escolaridad insuficiente para cubrir sus gastos, con un máximo hasta la

¹⁵⁷ Decreto Ley #2.438 del 18 de Diciembre de 1978. Publicado en el Diario Oficial del 23 de Diciembre de 1978. Fija normas sobre subvención a los establecimientos particulares gratuitos de enseñanza. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 74. Santiago, Contraloría General de la República, 1979. pp.111 a 119.

Está reglamentado por el Decreto #154 del 1 de Enero de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 27 de Febrero de 1979. En Revista de Pedagogía # 220, Marzo de 1979. pp.1.035 a 1.044.

conurrencia de éstos"¹⁵⁸

De la misma manera, informaban que se otorgarían facilidades, tales como créditos financieros, a aquellos particulares que construyesen o equipasen establecimientos de educación, los cuales serían más favorables para aquellos establecimientos que impartiesen enseñanza subvencionada gratuita o semigratuita.

Asimismo, se intentaría desburocratizar al máximo las relaciones entre los establecimientos particulares de enseñanza y el Ministerio, las Secretarías Regionales y los Servicios Provinciales de Educación. Paralelamente, se reducirían al mínimo las exigencias administrativas a la educación particular. En conformidad con ello, poco tiempo después se dictó un decreto para que las relaciones entre el Ministerio y los establecimientos particulares se canalizaran directamente por las respectivas Secretarías Regionales o el organismo provincial que éstas determinasen.¹⁵⁹

En las Directivas, quedaba de manifiesto como se iba consolidando la idea de privatización de la gestión educacional, dejando al Estado sólo la orientación general y la supervisión del sistema, como se refiere en el documento:

"En general y a fin de disminuir los déficits educacionales el Estado fomentará la enseñanza particular sin que ello signifique postergar su propia y preferente obligación de educar, ni que renuncia a su función superior, normativa y fiscalizadora en materia de instrucción".¹⁶⁰

Esta misma idea fue ratificada cinco años después por Gonzalo Vial, autor de las Directivas Presidenciales en Educación, quién era partidario de asignar un rol importante al

¹⁵⁸ Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. pp.17 y 18.

¹⁵⁹ Decreto #816 del 19 de Marzo de 1979. Publicado en el Diario Oficial #30.359 del 10 de Mayo de 1979. pp.1.704 y 1.705.

Esta disposición legal se complementa con el Decreto # 1.884 de Educación del 20 de Junio de 1979 que hace aplicable a los colegios subvencionados las normas del Decreto # 816 sobre desburocratización. En Revista de Pedagogía #226, Octubre-Noviembre de 1979. p.1.250.

¹⁶⁰ Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. p.18

Estado, como asimismo a la comunidad. Estos conceptos fueron corroborados en las Séptimas Jornadas Nacionales de Cultura organizadas por la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago celebradas en Noviembre de 1983. Textualmente sostenía:

"... No hablemos de teorías, estatismo educacional o de Estado Docente. Ni excluyamos el esfuerzo particular, bienvenido sea: no se trata de impedirlo, desalentarlo o ahogarlo en reglamentos o restricciones. Pero hay una labor inmensa por realizar, ya atrasada, impostergable, para la cual *hic et nunc* aquí y ahora, únicamente posee fuerzas bastantes el Estado. Facilitémosle cumplirla.

Pero sólo tampoco es capaz. La sociedad debe movilizarse tras él, abriéndoles las fuerzas sociales con ese fin los cauces correspondientes. Dichos cauces son la comunidad local, los padres y los profesores.

La Comunidad del municipio tiene derecho a compartir con el Alcalde, las atribuciones que éste ejerce hoy, exclusivamente, sobre los establecimientos educacionales de su comuna".¹⁶¹

Finalmente, las Directivas Presidenciales también contemplaban la participación a nivel de los establecimientos, propiciando la creación o revitalización de los centros de padres y apoderados y los centros de alumnos, delegando su generación en las respectivas comunidades, pero evitando su posible politización.¹⁶²

c) *El Régimen de Subvenciones en la Década de los 80.*

En 1980 el país vivió un auge económico que permitió complementar la legislación de los traspasos con un mayor aporte económico proveniente del Ministerio de Hacienda. Este fijó una subvención por alumno, calculada según la asistencia promedio y **cancelada en Unidades Tributarias Mensuales (UTM), reajustándose con el alza del Índice de Precios al**

¹⁶¹ Vial Gonzalo, "Educación Chilena. Realidades e Ilusiones". Discurso pronunciado en la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago, con motivo de las Séptimas Jornadas Nacionales de Cultura. Santiago, Noviembre de 1983. En Revista El Pizarrón # 27, Marzo-Abril de 1984. p.42

¹⁶² Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional. de Comunicación Social, 1979. p.33

Consumidor (IPC). Se pretendía de esta forma entusiasmar al sector privado para invertir en educación, creando nuevas escuelas. Las subvenciones serían canceladas por las Tesorerías Comunales respectivas en virtud de una orden extendida por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.¹⁶³

Esta medida produjo los efectos esperados, ya que el número de establecimientos privados subvencionados se incrementó de 1.674 planteles en 1980 a 2.643 en 1985 y a 2.663 en 1988 lo que significó un crecimiento porcentual del 59,08% sobre lo ya existente.¹⁶⁴

¹⁶³ Decreto Ley # 3.476 de Hacienda del 29 de Agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.758 del 4 de Septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes.... Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981.p. 511 Que se reglamenta por:

Decreto # 8.144 del 25 de Septiembre de 1980. Publicado en el Diario Oficial #30.806 del 4 de Noviembre de 1980. p.4.445

Decreto # 2.488 de Educación del 22 de Mayo de 1981. Publicado en el Diario Oficial del 29 de Julio de 1981. Reglamenta Artículo IV.

¹⁶⁴ Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit Gráfico 21. p.170.

PIIE, Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. Cuadro 1 p.207

Matte Patricia, Sancho Antonio, "Sector Educación Básica y Media". En Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo/ Editorial Trineo, 1991. p 110. Cifras corregidas por los autores.

En los años 1979, 1980 y 1981 el MINEDUC cambió su sistema de estadísticas pasando de un procesamiento manual a uno computarizado. Distintas fuentes tienen datos disímiles en este período. Para 1980 se consideró la fuente que aparecía más consistente con las anteriores.

CUADRO 1

AÑO	ESTATAL		PRIVADOS			TOTAL
	MINE-DUC	MINICIP.	SUBVENC	NO SUBV.	CORP	
1969	5.723	-	2.344	-	-	8.067
1979	7.500	-	2.100	-	-	9.600
1980	7.005	-	2.356	-	-	9.361
1982	924	5.791	2.354	765	-	9.834
1985	808	5.668	2.643	668	24	9.811
1988	-	6.308	2.663	398	74	9.743

Fuentes: Latorre Carmen Luz PIIIE, Base de Datos del Centro de Políticas Educativas. 1993.

Briones Guillermo, Egaña Loreto, Magendzo Abraham, Jara Alejandro, Desigualdad Educativa en Chile. Santiago, PIIIE, s/a. Cuadro 5.4. p.353. Basado en datos de la Superintendencia de Educación.

De acuerdo a un estudio publicado en 1988, el incremento de los establecimientos particulares subvencionados se centró principalmente en áreas altamente pobladas como las zonas urbanas de la II, V, IX Región y sobre todo en la Región Metropolitana¹⁶⁵.

Tomando a modo de ejemplo algunos datos disponibles sobre la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados para la Región Metropolitana, clasificados según los niveles socioeconómicos de las comunas donde se ubicaban, podemos constatar que el crecimiento fue mayor en aquellas comunas de nivel socioeconómico alto y medio, y, bastante menor en los sectores marginales, como se observa en el Cuadro 2:

¹⁶⁵ Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit pp.175 y 177.

CUADRO 2

CREACION DE ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS
EN LA REGION METROPOLITANA POR NIVEL SOCIOECONOMICO

NIVEL	AÑOS					TOTAL
	1983	1984	1985	1986	1987	
ALTO Y MEDIO	58	36	24	7	5	130
BAJO MARGINAL	36	42	10	10	8	106
	8	4	6	1	3	22
SUBTOTAL BAJO Y MARGI- NAL	44	46	16	11	11	128
TOTAL	102	82	40	18	16	158

Fuente: Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, PIIE, Julio de 1988. Cuadro 6.p.183.

El incremento de establecimientos particulares subvencionados no se tradujo, sin embargo, en un aumento sustantivo de la matrícula escolar, que varió de 2.923.000 alumnos en 1980 a 3.039.000 en 1986.

Debido al crecimiento vegetativo de la población en edad escolar (0 a 19 años) la tasa de escolarización bruta (sólo niños) en el país, descendió en un 1,7% entre 1980 y 1988. Este descenso se produjo, en especial, en la Educación Básica y en menor grado en la Educación Preescolar. En cambio, hubo un aumento significativo en la Educación Media, como puede observarse en el Cuadro siguiente:

CUADRO 3

TASAS DE ESCOLARIDAD BRUTA POR NIVEL

NIVEL	% 1980	% 1988
Preescolar	13,6	13,4
Básica (niños)	108,9	101,1
Media	52,9	74,8
TOTAL	65,18	63,51

Fuente: PIIE, Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. Cuadros: 2, 3 y 4. pp.208 a 210.

Incluye cálculos adicionales de los autores.

El incremento de establecimientos privados tuvo en cambio efectos en la redistribución de la matrícula dentro del sistema. El número de estudiantes en el sector privado subvencionado se incrementó ostensiblemente entre 1980 y 1989, pasando de un 14 a un 31% de la matrícula escolar total. Como contrapartida, el sector estatal municipalizado descendió de 79% a 61%. Esta tendencia se ha acentuado en los años siguientes, como lo muestran los datos del Cuadro 4:

CUADRO 4
EVOLUCION DE LA MATRICULA POR TIPO DE SOSTENEDOR

AÑO	MATRICULA POR SOSTENEDOR (En miles de alumnos)					
	FISC/MUNIC		PRIVADOS		TOTAL	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
1980	2.308	(79)	402	(14)	2.923	(100)
1983	2.087	(72)	644	(22)	2.895	(100)
1986	1.944	(64)	917	(30)	3.039	(100)
1989	1.912	(61)	990	(31)	3.154	(100)
1991	1.699	(58)	1.005	(34)	2.939	(100)

Fuentes: Cálculos basados en cifras de ODEPLAN, Informe Social 1986. Santiago, 1987¹⁶⁶.
Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística. Santiago, MINEDUC, 1991. Cuadro 211.06. p.11.

¹⁶⁶ Citados por Castañeda Tarsicio, Op cit. p.54. Datos corregidos por los autores.

PIIE Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE. Octubre de 1989. Cuadros 2, 3, 6, y 7. pp.208 a 213.

Ajustes de los autores

La disminución de la matrícula en el sector estatal/municipal ha sido una de las principales causales de los déficits que ha tenido posteriormente el régimen municipalizado como se verá luego.

Si se analiza todo el período en estudio, esto es entre 1973 y 1989, se aprecia una variación distinta de la matrícula para los diferentes niveles del sistema escolar. La matrícula en preescolar subió drásticamente de 90.295 niños en 1973 a 370.912 en 1989 considerando entre ellos al total de educandos dependientes de la JUNJI, la FUNACO y la FUJIN. La tasa bruta de escolaridad en la Educación Preescolar (que atiende a niños de 0 a 5 años) subió de un 6,07% en 1973 a un 21,33% en 1989. En el sector estatal (MINEDUC y posteriormente Municipal) creció de 68.420 en 1973 a 258.139 educandos en 1989. A su vez, el sector particular subvencionado creció de 8.368 a 85.773 estudiantes entre 1980 y 1989.¹⁶⁷

Con la matrícula de la Enseñanza Básica ocurrió un fenómeno inverso al de la Educación Preescolar. En el período comprendido entre 1973 y 1989, la matrícula total bajó de 2.314.283 a 2.003.927 estudiantes. La tasa bruta de escolaridad descendió de 114,33% a 99,99%. La matrícula fiscal (MINEDUC y Municipal) descendió en el mismo lapso de 1.842.610 a 1.239.498 alumnos. En cambio, la matrícula particular subvencionada subió fuertemente de 279.078 en 1974 a 629.241 alumnos en 1989.¹⁶⁸

Por su parte, la Educación Media, experimentó un incremento importante en su matrícula que varió de 445.862 estudiantes en 1973 a 779.136 alumnos en 1989. A su vez, la

¹⁶⁷ **Fuente:** Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC, JUNJI, FUNACO, FUJIN. Publicados en Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. Cuadro # 2 p. 208. Los datos que contiene el Cuadro para 1989 son estimativos.

¹⁶⁸ **Fuente:** Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC, JUNJI, FUNACO, FUJIN. Publicados en Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989 Cuadro # 3 p. 209 (las tasas brutas son superiores al 100% debido a la población extraedad) Los datos para 1989 contenidos en el Cuadro son estimativos.

tasa de escolaridad bruta ascendió de 49,71% a 79,60%. Desglosando estos datos por modalidad para dicho período, se observa para la científico-humanista un descenso de 282.721 a 199.872 estudiantes. La matrícula fiscal (MINEDUC y Municipal) descendió ostensiblemente de 217.012 a 115.563 alumnos. En cambio, la particular subvencionada creció de 38.178 en 1980 a 55.592 educandos en 1989. Para la modalidad técnico profesional se tenía un total de 163.141 educandos en 1973 bajando a 154.608 en 1989. La particular subvencionada por su parte, creció de 60.496 en 1985 a 99.256 educandos en 1989.¹⁶⁹

En Noviembre de 1982, debido a la grave crisis económica que afectó al país se desindexaron las subvenciones del IPC, vinculándose al incremento de los sueldos del sector público.¹⁷⁰ Con ello todo el esfuerzo desplegado para atraer al sector privado se frustró, produciéndose una suerte de retroceso en este sentido y una falta de credibilidad que contribuyó a disminuir el ritmo de crecimiento de la educación particular.

Del mismo modo, el congelamiento de la reajustabilidad de las subvenciones contribuyó igualmente a la generación de déficits en el sector municipalizado, fundamentalmente en las zonas rurales, como se verá más adelante al analizar la municipalización del sistema educacional.

En 1985 se perfeccionó el reglamento de subvenciones exigiendo para al creación de nuevos establecimientos, que éstos se justificasen por las demandas locales.

En 1987, en una Ley del Ministerio de Hacienda, se introdujeron varias modificaciones al régimen de subvenciones existente, en concordancia con el Informe del MINEDUC sobre déficit municipal del año anterior. Las modificaciones más relevantes fueron:

- Creación de la Unidad de Subvención Educacional por alumno para cada nivel y modalidad de la enseñanza, que se incrementaría en la misma proporción del aumento de remuneraciones del sector público;
- Aumento de la subvención a los establecimientos rurales, y entrega de una subvención adicional a la Educación Media Técnico Profesional diurna.¹⁷¹

¹⁶⁹ Fuente Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC, JUNJI, FUNACO, FUJIN. Publicados en Educación y Transición Democrática Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. Cuadros # 4,6 y 7 pp 210, 212, y 213. Los datos para 1989 son estimativos en el Cuadro.

¹⁷⁰ Decreto # 3.030 de Educación del 15 de Septiembre de 1982. Publicado en el Diario Oficial del 20 de Noviembre de 1982. p.5.167

¹⁷¹ Ley # 16.681 de Hacienda. Publicada en el Diario Oficial # 32.958 del 31 de Diciembre de 1987. pp.7.078 y 7.079.

En Febrero de 1990 se publicó un nuevo texto que coordinó y sistematizó el anterior, que a su vez fue corregido nuevamente en Marzo de 1993. En este último texto, se fijó una subvención de \$5.144,70 mensuales por alumno, que se reajustaría en cada oportunidad que se otorgara un reajuste general de remuneraciones al sector público, en idéntico porcentaje.¹⁷²

De acuerdo a datos disponibles, en moneda constante de Junio de 1993 el monto de las subvenciones anuales por alumno se incrementó fuertemente entre 1970 y 1971 alcanzando el monto más alto de las últimas dos décadas, para luego caer drásticamente en 1973 al valor más bajo durante el mismo período (1970-1993). De 1974 a 1978 registró un aumento constante, evidenciando nuevamente un descenso en 1979. Después volvió a registrar un aumento sostenido hasta 1982 que refleja lo estipulado en la nueva Ley de Subvenciones asociada al incremento de la UTM, año a partir del cual tendió a estabilizarse en lo sucesivo, como se observa en el Cuadro 5:

CUADRO 5

EVOLUCION DEL MONTO DE LAS SUBVENCIONES

AÑO	SUBVENCION ANULA POR ALUMNO (Moneda de junio de 1993)			
	Ed. Técnico Profesional		Educación Básica	
	%	\$	%	\$

¹⁷² Decreto con Fuerza de Ley # 2 de Educación del 21 de Junio de 1989. Publicado en el Diario Oficial del 21 de Febrero de 1990 .

Decreto con Fuerza de Ley # 5 de Educación del 20 de Agosto de 1992. Publicado en el Diario Oficial del 9 de Marzo de 1993.

1970	312	122.957	154	25.152
1971	517	203.923	198	31.740
1973	72	28.546	33	5.424
1974	100	39.437	100	16.248
1976	167	65.861	189	30.756
1978	240	94.690	431	70.080
1980	201	79.409	416	67.596
1982	254	99.809	664	107.952
1984	238	93.880	515	83.820
1987	260	102.672	489	79.584

(1974 es considerado año base por ser el inicial del período en estudio)

Fuentes: Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, PIIE, Junio de 1988. Cuadro # 1.p.102.

Latorre Carmen Luz. Base de Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE. (Para la Educación Básica)

Elaboración de los autores a partir de las fuentes señaladas.

Para representar las variaciones en el Cuadro se ha seleccionado la Educación Básica por ser la más masiva y la Técnico Profesional por ser la más cara.

Como se desprende de los datos contenidos en el Cuadro, hubo una clara política de parte de las autoridades tendiente a estabilizar la asignación de las subvenciones que fue muy oscilante hasta 1978. El cambio en la tendencia coincide con la dictación del Decreto Ley # 2.438 que fijó la reajustabilidad de la subvención en el mismo porcentaje de variación que experimentasen las remuneraciones del personal docente estatal. La situación anterior obviamente dificultaba la tenencia de establecimientos subvencionados en manos de particulares. Esta situación, cambió radicalmente a partir de entonces en que tendió a ser más constante, dando por tanto mayor seguridad a los sostenedores.

CUADRO 6

VARIACION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION
(en millones de pesos de Diciembre de 1991)

AÑOS	TOTAL	% RESPECTO		INDICE
		A PGB	SECTOR PUBLICO	
1970	159.069	2,6	11,8	77,4
1975	205.608	3,8	10,5	100,0
1980	370.953	4,8	11,3	180,4
1982	432.688	6,1	12,3	210,4
1986	345.687	4,3	10,4	168,1
1989	332.858	3,3	9,7	157,3

(Se tomó 1975 como año base).

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística. Santiago, Mineduc, 1991. Cuadro 632.09. p 125.

Adaptaciones de los autores.

Como se observa en el Cuadro 6, la descentralización implicó durante el período en estudio una variación positiva del Gasto Público en educación entre 1980 y 1982. A partir de entonces, el gasto en educación descendió sistemáticamente, hasta 1989. Aún así el gasto total en comparación con 1975 medido en moneda constante de 1991 aumentó y en los últimos años del período en estudio tendió a un comportamiento más estable.

En proporción al Producto Geográfico Bruto, el gasto en educación presentaba el mismo patrón de comportamiento para el período 1980-1989, aumentando hasta 1982 y descendiendo posteriormente en forma progresiva hasta 1989.

El Gasto Público en educación, como porcentaje del gasto total en el sector público, se mantuvo relativamente constante en el período en alrededor del 10% con excepción a 1982 en que se incrementó levemente, igualando prácticamente la proporción de 1970.

El Gasto Público per cápita en educación, al igual que en las mediciones anteriores subió hasta 1982, sin alcanzar los índices de 1970, pero aproximándose a este valor en gran medida en 1982, como se puede apreciar en el Cuadro 7.

CUADRO 7

VARIACION DEL GASTO PUBLICO
PER CAPITA EN EDUCACION
(en miles de pesos de 1986)

AÑOS	GASTOS PUBLICO PER CAPITA EN EDUCACION	INDICE %
1970	13.858	158
1975	8.758	100
1980	12.289	140
1982	12.893	147
1986	9.853	112

(Se tomó 1975 como año base).

Fuente: PIIIE, Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIIE Octubre de 1989. Cuadro # 20. p 224. Tomado de Cabezas Mabel, Revisión Metodológica y Estadística, del Gasto Social en Chile: 1970-1986. CIEPLAN, Notas Técnicas #114, Santiago, Mayo de 1988. Cuadro # 1.p 31.

Adaptaciones de las cifras de los autores.

4.5.2 La Privatización de los Liceos Técnico-Profesionales

- a) *Preparativos para los Traspasos*

A partir de 1974 se iniciaron las conversaciones entre ODEPLAN y algunas agrupaciones empresariales privadas, con la idea de lograr una mayor vinculación de las escuelas técnico profesionales de nivel medio y el sector productivo. Para estos fines se encomendó un estudio al Departamento de Economía de la Universidad de Chile con el objeto de hacer un diagnóstico de la Educación Técnica y de sus potencialidades.¹⁷³

Basado en este diagnóstico el Ministerio de Educación se propuso los siguientes objetivos:

"...realizar un programa de acciones que se iniciará con la consulta directa a todos los sectores comprometidos y concluirá con la elaboración del nuevo perfil profesional del egresado de este tipo de educación. Esto permitiría, más adelante, planificar las nuevas especialidades y desarrollar planes y programas de estudio.

- Determinar con exactitud los requerimientos docentes, materiales y financieros que permitan implementar la formación de este nuevo profesional, y,

- Promover los mecanismos de integración con el sector privado como única fórmula de asegurar campo ocupacional a los egresados."¹⁷⁴

Como resultado de las conversaciones y de los estudios antes citados, el día 28 de Septiembre de 1976 la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) creó la Corporación de Desarrollo Social de Educación Rural (CODESSER). Sus funciones eran las de realizar capacitación y Educación Técnica en el sector agrario.

b) *El Inicio de los Traspasos*

Dentro de este marco se inició en Diciembre de 1977 una primera experiencia de

¹⁷³ Departamento de Economía de la Universidad de Chile, La Educación Técnica y la Capacitación Profesional en Chile 1970 -1975. Santiago, Documento de Investigaciones #18, Junio 1977.

¹⁷⁴ Magendzo Abraham, González Luis Eduardo, Estudios de Casos sobre " Aplicación de la Recomendación Revisada de Unesco Relativa a la Educación Técnica y Profesional" 2 CHILE. Santiago, OREAL/Unesco, Marzo de 1982. pp.60 y 61.

asesoría de la CODESSER para la producción en los predios de la Escuela Agrícola de San Fernando. La evaluación positiva de esta experiencia piloto fue la que marcó el inicio de los traspasos de los establecimientos técnico profesionales a manos de Corporaciones empresariales privadas, formalizándose posteriormente a comienzos de la década de 1980.¹⁷⁵

La clara perspectiva del grupo vinculado a ODEPLAN para transferir los establecimientos educacionales al sector privado quedó en evidencia con la promulgación del Decreto Ley # 1.993 publicado en Noviembre de 1977, poco tiempo antes de concretarse el convenio con la CODESSER. En los artículos 84 y 85 de dicho Decreto se especificaron normas sobre la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, autorizándose al Presidente de la República para vender directamente bienes fiscales a personas naturales o jurídicas. En este caso, de acuerdo a la normativa se procedió primero a la firma de un convenio de asesoría, y con posterioridad, a un traspaso de la administración, y a una entrega en comodato de los establecimientos manteniéndose la propiedad de éstos en poder del Estado.

Con la fórmula de administración delegada, a partir de 1978 se transfirieron temporalmente otras tres escuelas agrícolas al CODESSER: San Felipe, Molina y Río Negro; y tres escuelas industriales del Area Metropolitana (San Miguel, Maipú y Quinta Normal). De esta forma, se concretaron nuevos traspasos de establecimientos a la Corporación de Desarrollo de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) que agrupaba a los empresarios del sector industrial. Luego serían transferidas la escuela Agrícola de Ovalle y la escuela de Recursos del Mar en Iquique. A continuación, se integraron a este proceso otras corporaciones sin fines de lucro creadas por otras organizaciones empresariales tales como: la Cámara Chilena de la Construcción, la Cámara de Comercio, el Instituto Textil y la Asociación de Impresores Gráficos.¹⁷⁶

De acuerdo a los antecedentes recopilados¹⁷⁷, con el traspaso de los establecimientos técnico profesionales se pretendió, por una parte, lograr una mayor ligazón entre el sector productivo y los establecimientos, y por otra, tener una administración más empresarial de los planteles. A las empresas, por otro lado, no les interesaba la capacitación sino la disciplina, los valores morales, que supieran inglés, etc. En cuanto a los posibles aportes de las empresas a los establecimientos existen diferentes opiniones. Algunos opinan que nunca llegó a pensarse que los empresarios realizarían aportes,¹⁷⁸ en cambio, otros postulan que era dable esperar que las empresas pondrían nuevos recursos complementarios lo que en la práctica no ocurrió¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Antecedentes proporcionados por el Sr. Cárcamo de CODESSER.

¹⁷⁶ Magendzo Abraham, González Luis Eduardo, Op cit. pp.61 y 62.

¹⁷⁷ Entrevista a Patricia Matte efectuada el 12 de Mayo de 1993.

¹⁷⁸ Entrevista a Patricia Matte realizada el 12 de Mayo de 1993.

¹⁷⁹ Entrevista a Eugenio Cáceres efectuada el 6 de Mayo de 1993.

Un par de años después, con el propósito de orientar el proceso de municipalización el Gobierno instruyó al MINEDUC para que transfiriese durante el primer semestre de 1980 diez escuelas técnico profesionales, determinadas por los organismos técnicos, a instituciones que garantizaran un alto nivel técnico, en conformidad a lo estipulado en el DL # 3.166 y el reglamento correspondiente.¹⁸⁰

c) *Las Directivas Presidenciales y la Formalización de los Traspasos de los Liceos Técnico Profesionales*

En relación a los establecimientos técnico profesionales, las Directivas Presidenciales de 1979 proponían que el Estado debería acelerar y completar el traspaso de planteles cuyo giro se relacionare con la empresa privada. Este traspaso debería efectuarse a personas naturales o jurídicas afines con la especialidad respectiva. Para asesorar al Ministro y facilitar las vinculaciones con el sector productivo se creó la Comisión Coordinadora Nacional de Educación Agrícola.¹⁸¹

Concretando esta disposición de las Directivas Presidenciales a comienzos de los años 80 se autorizó la entrega de la administración de establecimientos estatales de Educación Técnico Profesional a instituciones del sector público o a personas jurídicas que no persiguieran fines de lucro. Para ello el Ministerio de Educación

"...podrá celebrar contratos que permitan el uso de los respectivos inmuebles, y el uso y goce de los bienes muebles, necesarios para el funcionamiento de dichos establecimientos."¹⁸²

Según el reglamento de esta ley el procedimiento para la entrega de los establecimientos era el siguiente:

¹⁸⁰ Presidencia de la República/ODEPLAN, Programas Ministeriales Año 1981. p.56

¹⁸¹ Decreto # 968 de Educación del 11 de Abril de 1979. Publicado en el Diario Oficial # 30.411 del 11 de Julio de 1979. p.2469

¹⁸² Decreto Ley # 3.166 de Educación del 29 de Enero de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.583 del 6 de Febrero de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes ... Tomo 76. Santiago, Contraloría General de la República, 1980. p.362

- Presentación de los antecedentes del interesado al Ministerio a través de la Secretaría Regional Ministerial respectiva.
- Celebración de un convenio entre el MINEDUC y la institución o persona jurídica interesada.
- El plazo de duración del convenio sería no inferior a tres años, automáticamente renovables si no existía oposición de las partes.¹⁸³
- El Ministerio podría asignar fondos para el funcionamiento de estos establecimientos, cuyo monto no debería exceder al costo de operación registrado durante 1980. Estos fondos serían reajustados anualmente de acuerdo con la variación del IPC.
- El MINEDUC mantendría el control y supervisión de los establecimientos traspasados tanto en lo relativo a la metodología y evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje como respecto de los recursos fiscales que se les entregasen.
- El personal contratado por estos establecimientos con más de 20 años de servicios podría jubilar.

Conviene destacar que el Estado conjuntamente con apoyar el traspaso de los establecimientos conservaría el rol fiscalizador de la Enseñanza Técnico Profesional, manteniendo sobre ella la tuición en los aspectos pedagógicos y de formación humana.¹⁸⁴

Esta legislación regularizó una situación que de hecho ya se había iniciado en 1977 con la transferencia de la administración de los establecimientos técnico-profesionales, mediante convenios con Corporaciones empresariales. De la misma manera, abrió las posibilidades del futuro traspaso de estos establecimientos a las municipalidades.

Sin embargo, no resolvió el problema legal de la tenencia de los bienes inmuebles, que eran propiedad de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos (SCEE) e

¹⁸³ Decreto Supremo de Educación # 5.077 del 19 de Junio de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.813 del 12 de Noviembre de 1980. pp.4.562 y 4.563.

¹⁸⁴ Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. pp.25 y 26.

incluso, en algunos casos, de propietarios privados especialmente en sectores rurales, que habían facilitado terrenos para construir una escuela. Sin lugar a dudas, éste fue uno de los inconvenientes más importantes para la privatización, constituyéndose en otro de los elementos tomados en consideración para la municipalización, instancia que ofrecía menos reparos por depender de una entidad estatal. Debido a esto, hubo que realizar una compra de los inmuebles por parte de los municipios. Posteriormente, tuvo que hacerse quebrar la SCEE para definir en forma legal esta situación y hacerla irreversible.¹⁸⁵

En un análisis de la Educación Técnica Profesional realizado en 1987 se afirmaba que el costo para el Estado por alumno matriculado en los establecimientos de las corporaciones privadas se había incrementado. De igual forma, se expresaba que durante 1986 no hubo interés de parte del sector privado por sostener nuevos liceos técnicos, optándose por municipalizarlos.¹⁸⁶

4.5.3 La Municipalización

a) *Génesis de la Municipalización*

Desde el Ministerio de Hacienda y, en especial, desde el Sector de Educación de la Dirección de Presupuestos, se manifestaba la dificultad para distribuir las subvenciones y regular su adecuada utilización. Es así como paralelamente a la redacción de las Directivas Presidenciales en el Ministerio de Educación, desde el Ministerio de Hacienda se diseñaba una propuesta para canalizar los fondos de la subvención a través de los municipios.

De aquí surgió, por primera vez durante el régimen militar, una propuesta concreta de municipalizar la educación, como una opción diferente a la privatización de los establecimientos y complementaria a la idea de desconcentración administrativa del Ministerio de Educación.

¹⁸⁵ En las entrevistas a Juan Carlos Méndez (17 de Mayo de 1993) y a Gonzalo Vial (28 de Mayo de 1993) se indicaba que en general los bienes muebles eran propiedad del Estado. En tanto que los edificios eran de la SCEE y los sitios de la SCEE o de particulares. La SCEE era una empresa mixta formada por capitales públicos y privados. La información sobre la compra de los inmuebles fue proporcionada por Iván Núñez.

¹⁸⁶ Corvalán Oscar, Santibáñez Erika, Educación Técnico Profesional. Transformaciones entre 1974 y 1986. En Cuadernos de Educación # 169, Noviembre de 1987. pp 281 a 288

El documento original de Hacienda comprendía un diagnóstico del sistema educacional chileno al año 1978 como así también las experiencias de descentralización de otros países de América Latina y de Europa. Sobre esta base se elaboró una propuesta global de descentralización para el caso de Chile.¹⁸⁷

En el diagnóstico, el documento de la Dirección de Presupuestos ratificaba las prácticas centralizadoras del MINEDUC, acotándose que el 90% del presupuesto en educación se manejaba centralizadamente.¹⁸⁸

En cuanto a los mecanismos para atacar este problema, sugerían los autores, que era imprescindible profundizar aún más la descentralización del sistema, especialmente, en un sentido vertical, que facilitase una real y sustantiva delegación de autoridad y de funciones. Dicho proceso debía:

"...abarcarse y comprometer además del nivel regional, el nivel departamental y local y aún el nivel de establecimiento. Debe considerarse también un incremento sustancial de la participación de la comunidad en la gestión educacional..."¹⁸⁹.

Con respecto a la experiencia chilena, se indicaba que en educación, no obstante los avances registrados a través de la regionalización, el proceso había tenido características de desconcentración (delegación de funciones y tareas) antes que descentralización (entendida como delegación efectiva de responsabilidades y poder de decisión).¹⁹⁰

¹⁸⁷ Arriagada Patricio, Matulic Juan, Trucco Cristián, Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. Santiago, Julio de 1979, Documento de Trabajo, Circulación Restringida. Cabe señalar que la elaboración del documento estuvo a cargo de Patricio Arriagada (coordinador) Jefe del Sector de Educación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Cristián Trucco funcionario de la misma Dirección y Juan Matulic funcionario de la Superintendencia de Educación Pública, quienes para estos fines actuaron a título personal y no como una comisión institucional. De acuerdo a lo manifestado por Patricio Arriagada, en entrevista concedida el 6 de Mayo de 1993, el documento comenzó a elaborarse durante 1978 para ser sometido a revisión a la Dirección de Presupuestos a mediados de 1979.

¹⁸⁸ Arriagada Patricio, Matulic Juan, Trucco Cristián, Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. Santiago, Julio de 1979, Documento de Trabajo, Circulación Restringida. p.40

¹⁸⁹ Ibid. p.41

¹⁹⁰ Ibid. p.55

En relación al sistema propuesto, se planteaba propender a una fuerte descentralización, cuestión que se consideraba factible, por cuanto la comunidad poseía la capacidad para dirigir, implementar y controlar las acciones educativas que redundarían en su propio beneficio. Se suponía el compromiso del Estado para financiar el servicio educativo, lo que permitiría, de paso, desarrollar las capacidades de la comunidad para obtener el máximo aprovechamiento de los recursos que el Estado destinaría para este fin. Finalmente, se postulaba la aplicación gradual del proyecto de descentralización propuesto.

En la propuesta se definía al establecimiento educacional como el núcleo básico de administración, propiciándose la formación de un consejo del establecimiento conformado por un representante del municipio, uno del Consejo de Profesores, y uno del Centro de Padres. A nivel de la comuna, se sugería la creación de un Consejo Comunal de Educación, presidido por el Alcalde y constituido por un representante de los profesores, uno de los Centros de Padres, uno de las Juntas de Vecinos y un representante del MINEDUC. Dicho Consejo designaría a los directores de los establecimientos de Educación Básica y de los establecimientos rurales, determinaría normas para la distribución de matrícula y para la ayuda socioeconómica por establecimiento. El gasto fiscal vigente por alumno se mantendría, constituyendo la base de los ingresos del nuevo sistema de administración.¹⁹¹

Este documento original de los sectorialistas de Educación de la Dirección de Presupuestos, que fue posteriormente modificado para la implementación de la municipalización -incluso por opiniones diferentes de las autoridades del propio Ministerio de Hacienda-, definía como fundamentos para diseñar una política educacional, cuatro grandes principios de acción: educación y desarrollo cultural permanentes, subsidiariedad, renovación continua, y cambio planificado.¹⁹²

En relación al cambio planificado, se proponía la consulta amplia a todos los sectores vinculados a educación, con el fin de asegurar que sus intereses fuesen tomados en cuenta. Además, se sugería experimentar sistemáticamente las innovaciones para generalizarlas con posterioridad. También se consignaba un aprovechamiento amplio de todas las disponibilidades que brindaba la comunidad. A futuro se pudo constatar, que de los cuatro principios fundamentales sólo se aplicó cabalmente el de la subsidiariedad y que ninguna de las estrategias para el cambio fue utilizada en el proceso de descentralización.¹⁹³

¹⁹¹ Ibid. pp.56 a 59 y 69.

¹⁹² Antecedentes corroborados por Patricio Arriagada en entrevista efectuada el 6 de Mayo de 1993.

¹⁹³ En la entrevista realizada el 17 de Mayo de 1993 a Juan Carlos Méndez (Director de Presupuestos de la época), señaló su responsabilidad en la modificación de estas propuestas atendiendo a la decisión de realizar un cambio drástico y delimitar responsabilidades

Esta propuesta de los sectorialistas de Educación de la Dirección de Presupuestos se engarzaba con la Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada en Enero de 1976, que entregaba al municipio las condiciones de unidad básica para la desconcentración del país y las atribuciones mínimas necesarias para asumir responsabilidades administrativas del Estado.

A la idea de municipalizar proveniente de Hacienda, se sumó ODEPLAN y, en concomitancia con ello, en Octubre de 1979 uno de sus funcionarios de confianza fue designado en el Ministerio de Educación para ocupar el cargo de Superintendente, pieza clave en los futuros traspasos¹⁹⁴.

El 29 de Diciembre de 1979 se dio otro paso fundamental en la perspectiva de la descentralización, por intermedio de la promulgación de la Ley de Rentas Municipales (DL # 3.063 de Interior). En ella se especificaba, entre otros aspectos, que el 50% de los fondos del impuesto territorial iría en beneficio propio de cada municipalidad, mientras que el resto estaría destinado a un fondo común a repartir entre todas las municipalidades del país. Asimismo, se indicaba que **los municipios podrían tomar a su cargo servicios dependientes del sector público o privado** (por ejemplo, escuelas) siempre y cuando se atuvieran al principio de la subsidiariedad. Los traspasos de los servicios podrían tener carácter provisorio o definitivo conforme a las necesidades y programas existentes sobre el servicio de que se tratare.

De acuerdo a esta legislación y otras anteriores el personal perteneciente al establecimiento municipalizado estaría sujeto a las disposiciones del Código del Trabajo, y en cuanto al régimen previsional y sistema de reajustes y salarios, se regiría por las normas aplicables al sector privado.¹⁹⁵

unipersonales para su ejecución.

¹⁹⁴ De acuerdo a lo expresado por Patricia Matte en entrevista del 12 de Mayo de 1993, siempre que ODEPLAN deseaba impulsar alguna reforma, destinaba a alguien de su planta a los respectivos ministerios. En este caso se fue María Teresa Infante en calidad de Superintendente de Educación.

¹⁹⁵ Decreto Ley # 3.063 de Interior del 24 de Diciembre de 1979. Publicado en el Diario Oficial # 30.551 del 29 de Diciembre de 1979. En Recopilación de Decretos Leyes ... Tomo 76. Santiago, Contraloría General de la República, 1980. p. 273. Que se reglamenta mediante:

Decreto Ley # 580 del 29 de Mayo de 1980 de Interior. Publicado en el Diario Oficial # 30.710 del 9 de Julio de 1980. pp.2.729 y 2.730, y

Decreto Fuerza de Ley # 1-3063 de Interior del 2 de Junio de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.688 del 13 de Junio de 1980. pp. 2.133 y 2.134.

A los profesores que fueren traspasados del MINEDUC a los Municipios se les cancelaría un desahucio que sería reglamentado tiempo después en 1981, estipulándose que:

"...Los funcionarios dependientes del Ministerio de Educación Pública...que sean traspasados a las ilustres municipalidades del país, tienen derecho a impetrar el pago de su desahucio.

El monto es equivalente a un mes de remuneraciones sobre los cuales el empleado haya efectuado imposiciones a la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y al Fondo de Seguro Social, por cada año o fracción superior a seis meses de servicios prestados, sin que el desahucio pueda exceder de 24 meses dicho valor"¹⁹⁶.

La Ley de Rentas Municipales entregó el basamento legal para iniciar el proceso de traspasos de los establecimientos educacionales estatales a los municipios.

Simultáneamente con esta legislación, a fines de 1979 renunciaba el Ministro Gonzalo Vial y asumía en su reemplazo (el 14 de Diciembre de 1979) el entonces Subsecretario Alfredo Prieto. El primero, partidario de una transición paulatina hacia la privatización, el segundo más proclive a una municipalización integral e inmediata.

En Enero de 1980, en una reunión en la casa del Ministro Prieto con sus colaboradores más cercanos, se tomó la decisión definitiva de iniciar la municipalización de la totalidad de los establecimientos a la brevedad.¹⁹⁷

En Septiembre de 1980, desde el Ministerio de Hacienda, se fijaban normas para estimular el traspaso de los establecimientos a las municipalidades. Específicamente se aseveraba que:

"El Presidente de la República mediante Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda, otorgará a las municipalidades que tomen a su cargo en forma defi-

¹⁹⁶ Circular # 603 del Departamento Jurídico del MINEDUC, dirigida a los Secretarios Regionales Ministeriales con fecha 20 de Julio de 1981. 2 págs.

¹⁹⁷ Entrevista efectuada al Ex Ministro Alfredo Prieto el 3 de Mayo de 1993. Ratificado en la entrevista a Eduardo Cabezón del 27 de Abril de 1993.

nitiva servicios de las áreas de educación... un aporte extraordinario, por una vez, equivalente a un 5% del gasto anual en 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".¹⁹⁸

De igual forma dentro de la misma normativa, se avanzaba otro paso hacia la privatización, determinándose la posibilidad de transferencia directa de los establecimientos educacionales a sostenedores privados, incluyendo aquellos establecimientos estatales que primero fueren traspasados a municipios. En este sentido se acotaba:

"Las municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación... podrán constituir conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna interesadas en los servicios referidos, 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...

Autorízase a las municipalidades que otorguen la administración de los servicios referidos a personas jurídicas de derecho privado para entregarles en comodato los bienes inmuebles destinados a los servicios referidos, ya sean de propiedad de la municipalidad o ésta los haya recibido, a su vez, en comodato para tales servicios."¹⁹⁹

Esta normativa prueba que **la municipalización, era vista por las autoridades del Gobierno, como una etapa intermedia a la privatización del sistema.**²⁰⁰

¹⁹⁸ Decreto Ley # 3.477 de Hacienda del 29 de Agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.756 del 2 de Septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes....Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981. p.520

¹⁹⁹ Decreto Ley # 3.477 de Hacienda del 29 de Agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.756 del 2 de Septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes....Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981. p.529

²⁰⁰ De acuerdo a las entrevistas realizadas había pleno consenso entre las autoridades de Gobierno en la privatización del sistema. Las diferencias radicaban en los procedimientos, mecanismos y plazos para llevar a efecto los cambios.

b) *Los Procedimientos para el Traspaso de Establecimientos Estatales a las Municipalidades*

El procedimiento establecido para los traspasos de los establecimientos del MINEDUC a las municipalidades contemplaba la celebración de un convenio entre las partes, en el cual debía incluirse:

Una descripción detallada del servicio que tomaba a su cargo la municipalidad, consignándose en él los derechos y obligaciones específicos que tal servicio implicaba.

Una individualización de los bienes muebles e inmuebles traspasados, determinándose los plazos y condiciones del traspaso si las hubiera.

Indicación de los recursos financieros asignados al servicio traspasado cualquiera fuere su naturaleza.

La nómina y régimen del personal traspasado.

Estos convenios se clasificaban en cuatro categorías:

Tipo A, en el cual el establecimiento traspasado funciona en un bien raíz que es propiedad del fisco- MINEDUC, y tiene por consiguiente el dominio vigente a su nombre. En este tipo de convenio, el Ministerio transfiere a la municipalidad a título gratuito el bien raíz.

Tipo B, en el cual el establecimiento traspasado funciona en un bien raíz que es propiedad de un particular, ya sea una persona natural o jurídica diferente a la SCEE. En este tipo de convenio el Ministerio señala que tiene el uso, goce, o tenencia material del bien raíz y la municipalidad gestionará directamente ante los propietarios de los terrenos, las donaciones, como datos, u otros que permitan asegurar la continuidad del servicio educacional.

Tipo B Especial, en el cual el establecimiento traspasado funciona en un bien raíz cuyo dominio se ignora. En este tipo de convenio el Ministerio señala que tiene el uso, goce, o tenencia material del bien raíz. La municipalidad en este

caso se compromete también a gestionar ante los posibles propietarios (particular o fisco) las donaciones, comodatos, u otros que permitan asegurar la continuidad del servicio educacional. En caso de ser el Fisco el propietario, se compromete a entregar a título gratuito la propiedad a la municipalidad.

Tipo C, en el cual el establecimiento traspasado funciona en un bien raíz que es propiedad de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos. En este tipo de convenio la SCEE entrega el inmueble en comodato a la municipalidad pudiendo cualquiera de las partes ponerle término, previo aviso a la otra.

Otros convenios especiales que no se ajustan a los casos anteriores.²⁰¹

El procedimiento para el traspaso de los establecimientos era, en síntesis, el siguiente:

Primero: El Alcalde presenta una solicitud al Ministerio del Interior identificando los establecimientos a ser transferidos.

Segundo: El Alcalde establece un convenio con el MINEDUC para acordar deberes y derechos de ambas partes.

Tercero: El MINEDUC dicta un Decreto Supremo para el traspaso. Las Municipalidades pueden constituir personas jurídicas independientes para la administración de los establecimientos o se los pueden entregar a personas jurídicas sin fines de lucro.

Cuarto: Se autoriza al establecimiento a cobrar subvenciones.²⁰²

En el reglamento de la ley que indexaba las subvenciones a la Unidad Tributaria Mensual (UTM) quedó estipulado que la SCEE podría entregar en comodato a las municipalidades del país los bienes raíces o edificios de su propiedad destinados a servicios de educación. Corroborando la idea de una posterior privatización, los municipios quedaban facultados para conceder el uso de estos bienes a terceros, por un plazo máximo de 99 años. La

²⁰¹ Ministerio de Educación Pública Departamento Jurídico, Aspectos Generales de los Traspasos de los Servicios Educativos a las Municipalidades. Santiago, MINEDUC, 1983. pp.2 a 4.

²⁰² Sánchez Díaz Sebastián, *Op cit.* En *Revista de Pedagogía* #280, Agosto de 1985. p.173.

mantención de éstos inmuebles sería asumida por los comodatarios.²⁰³

Se sellaba con esta última normativa toda la legislación necesaria para implementar la municipalización del sistema educacional.

A pesar de contar con todos los medios y recursos, y, con un amplio poder político, el proceso de cambio no fue fácil, pues estuvo acompañado de continuos avances y retrocesos debido a los factores coadyuvantes y contrarios al proceso.

Desde la perspectiva de un personero representativo de las autoridades educacionales, contribuyeron a la municipalización un conjunto de factores entre los que pueden citarse:²⁰⁴

La prioridad que existía por captar más alumnos y subir la cobertura para lo cual la municipalidad daba una salida.

El interés por incrementar la cobertura en la Enseñanza Media, para lo cual las municipalidades podían crear más fácilmente nuevos establecimientos, en especial, en ciudades pequeñas y zonas rurales.

La intención de tener un incremento en la demanda por Educación Superior como efecto del incremento de la Educación Media el que se esperaba satisfacer con la creación de Institutos Profesionales.

Junto con un crecimiento de la matrícula en el sector municipalizado, se esperaba también un crecimiento del sector privado.

Para el crecimiento de la cobertura, los planes y programas -incluyendo los de la Educación Técnico Profesional y los liceos polivalentes- deberían ser flexibles, dando facilidades para que, tanto los colegios más avanzados así como lejanos y pobres, pudieran ajustarlos de acuerdo a sus potencialidades reales. Estos cambios de programas no ocurrieron por falta de capacidad para perfeccionar a los docentes, de modo que pudieran adecuarlos a la realidad de sus alumnos.

²⁰³ Decreto Ley # 3.476 de Hacienda del 29 de Agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial # 30.758 del 4 de Septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes.... Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981. p.515.

²⁰⁴ Información proporcionada por Alfredo Prieto en entrevista realizada el 3 de Mayo de 1993.

Por otra parte, hubo que vencer diversas dificultades y enfrentar a sectores reticentes al cambio. Estos se ubicaban tanto dentro del sistema (tales como los docentes y funcionarios del MINEDUC) como fuera de él. Tal era el caso de la Iglesia Católica que se sentía segura y respaldada para poder continuar con el apoyo del Estado para sus establecimientos, y por tanto, no le interesaban mayormente los cambios²⁰⁵.

c) *Los Primeros Traspasos de Establecimientos Estatales a las Municipalidades*

El 31 de Diciembre de 1980 se concretó el primer traspaso de 362 establecimientos del MINEDUC, con un total de 3.097 profesores y 67.208 alumnos en 19 comunas del país, dando preferencia a los Alcaldes que lo solicitaron en conjunto con los profesores.²⁰⁶

Las primeras comunas traspasadas fueron:

"La Ligua, Petorca, Cabildo, Zapallar, Papudo y Quilpué de la Quinta Región.

Quinta de Tilcoco de la Sexta Región.

San Clemente, Río Claro, Maule, Curepto, Constitución, San Javier Empedrado, Villa Alegre, Yervas Buenas, y Linares de la Séptima Región.

San Carlos, San Fabián y Bulnes de la Octava Región²⁰⁷

El inicio de la municipalización se enmarcaba en el contexto de una política de consolidar un Estado moderno y descentralizado, que se reflejaba entre otros en la promulgación de la Carta Constitucional del 11 de Septiembre de 1980, que entró en vigencia el 11 de Marzo de 1981.

Durante 1981 se produjo una cantidad importante de traspasos a diferentes comunas del país. En el período comprendido entre Septiembre de 1981 y Septiembre de 1982 fueron

²⁰⁵ Ideas expresadas por Patricia Matte en entrevista del 12 de Mayo de 1993.

²⁰⁶ Entrevista a Alfredo Prieto efectuada el 3 de Mayo de 1993.

²⁰⁷ Información proporcionada por la Oficina de Kárdex del MINEDUC con fecha 9 de Junio de 1993; y extractada de Magendzo Abraham, Egaña Loreto, (1983) Op cit. p.61.

traspasados un total de 3.111 establecimientos, de los cuales 2.934 correspondían a escuelas básicas, constituyendo el 54% del total de traspasos realizados a la fecha.²⁰⁸

Por otra parte, los datos indican que en el Área Metropolitana durante el primer semestre de 1981, se traspasaron 222 planteles con 7.119 funcionarios y 160.706 alumnos.²⁰⁹

Al primero de Abril de 1982 se habían transferido a los municipios el 84% de los establecimientos fiscales, es decir, 5.724 planteles con 72.531 docentes y administrativos, con aproximadamente dos millones de alumnos.²¹⁰

A esa fecha, sólo faltaban por traspasar:

En la Quinta Región: las comunas de San Felipe, Los Andes, y Quillota.

En la Décima Región: las comunas de Castro, Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Quinchao, Puqueldón, Chonchi, Quellén, Quellón.

En la Undécima Región: las comunas de O'Higgins y Lago Verde.

En la Región Metropolitana: las comunas de La Granja, San Miguel, Maipú, y La Cisterna.²¹¹

Para hacer efectivo el cambio, el Ministro y sus colaboradores inmediatos viajaron por todo el país visitando colegios y reuniéndose con el profesorado.

d) *Suspensión y Evaluación del Proceso de Traspaso de Establecimientos a las Municipalidades*

²⁰⁸ Presidencia de la República, Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1982 por el Jefe Supremo de la Nación Capitán General Augusto Pinochet Ugarte. p.166

²⁰⁹ Hevia Ricardo, Cambios en la Administración Educacional: El Proceso de Municipalización. Santiago, PIIE, 1982. p.40.

²¹⁰ Ibidem

²¹¹ Hevia Ricardo, El Mecanismo de la Municipalización Educacional en Chile. Datos extractados de diario La Tercera de la Hora (25 de Mayo de 1982) y El Mercurio (20 de Junio de 1982) En Schiefelbein y Apablaza, Editores, Op cit. Los datos originales fueron completados por los autores.

El Ministro Alfredo Prieto Bafalluy, que había sido el principal impulsor del proceso de municipalización desde el Ministerio de Educación, dejó su cargo el 22 de Abril de 1982, asumiendo en su reemplazo el Contraalmirante Rigoberto Cruz Johnson, lo cual se puede asociar a un cambio de política de parte del Gobierno. Los ministros que sucedieron a Prieto no estaban comprometidos con la municipalización, la veían como algo complejo, sobre todo por el problema del financiamiento. Esto significó mantener temporalmente dos sistemas estatales de educación lo que a juicio del Ministro Prieto fue nefasto.²¹²

Se anunció entonces la congelación del proceso de traspaso debido a razones presupuestarias y, además, para hacer una evaluación del mismo.

Sin embargo, los traspasos continuaron por varios meses. Al 30 de Diciembre de 1982 se habían transferido 5.989 establecimientos a los municipios (265 planteles adicionales con respecto a Abril de ese año), con un total de 67.103 docentes y 6.813 no docentes.²¹³ Se continuó con algunos traspasos aislados en los meses siguientes, tal como aconteció con los establecimientos de Cochrane. De acuerdo al Mensaje Presidencial de 1983 entre Septiembre de 1982 y Agosto de 1983 se habían traspasado 224 planteles.²¹⁴ En forma paralela se prosiguió con la privatización de escuelas técnico profesionales, la última de las cuales en esta etapa de municipalización (Escuela de Chimbarongo), se entregó por intermedio de un decreto dictado el 18 de Julio de 1983.²¹⁵

A raíz de la necesidad de evaluar el proceso de traspaso se constituyó una Comisión Mixta conformada por Interior/Educación²¹⁶, detectándose un conjunto de problemas entre

²¹² Entrevista a Alfredo Prieto efectuada el 3 de Mayo de 1993. Los Ministros que sucedieron a Alfredo Prieto y que fueron renuentes a continuar con los traspasos, al menos en forma drástica, fueron Alvaro Arriagada, Mónica Madariaga (que sobre todo veía el problema del financiamiento), Horacio Aránguiz y Sergio Gaete.

²¹³ PIIE, Centro de Políticas Educativas sobre la base de documentos oficiales del MINEDUC.

²¹⁴ Presidencia de la República, Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1983 por el Jefe Supremo de la Nación Capitán General Don Augusto Pinochet Ugarte. p.173.

²¹⁵ Decreto #695 de Educación del 18 de Julio de 1983. Publicado en Diario Oficial #31.677 del 23 de Septiembre de 1983. p 4.

²¹⁶ Presidencia de la República, Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1983 por el Jefe Supremo de la Nación Capitán General Don Augusto Pinochet Ugarte. p.173.

La formación de la comisión interministerial fue propuesta por Enrique Montero desde el Ministerio del Interior, y en ella habrían

los cuales se mencionaban los siguientes:

- 1) Despidos arbitrarios de profesores.
- 2) Inadecuadas relaciones entre las autoridades comunales y los profesores.
- 3) Falta de criterios generales para enfrentar una serie de materias técnicas, consideradas fundamentales por los profesores.
- 4) Pérdida de los beneficios que los profesores consideraban conquistas históricas (trienios, traslados, días administrativos, perfeccionamiento, licencias, etc.)
- 5) Diversidad de ordenamientos administrativos.
- 6) Excesiva ingerencia de autoridades municipales en aspectos técnicos.
- 7) Uso inadecuado de Fondos de Educación.
- 8) Aparatos administrativos con gran cantidad de personal y rentas excesivas, en comparación con las de los profesores.
- 9) Sensación de inestabilidad de los profesores como producto de medidas precipitadas y rotación de autoridades comunales.
- 10) Dotación excesiva de profesores traspasados por el Ministerio de Educación, lo que determinó posteriormente
 - al cambiar el sistema de reajustabilidad de la unidad de cálculo de la subvención- la existencia de déficits que se fueron incrementando progresivamente.
- 11) Comunas con problemas estructurales que no fueron corregidos oportunamente.
- 12) Fallas de la Ley de Subvenciones.²¹⁷

participado René Salamé y Sergio Badiola en representación de los Ministerios de Educación e Interior respectivamente, según lo comentado por René Salamé en entrevista del 31 de Mayo de 1993.

²¹⁷ Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.41 y 42. Las recomendaciones y conclusiones de la comisión señaladas en el texto fueron ratificadas en entrevista a René Salamé realizada el 31 de Mayo de 1993.

Estos problemas confirmaban la necesidad de detener el proceso y de mejorarlo a partir de diversas modificaciones.

En otro plano, la suspensión de los traspasos creó un sistema dual de administración por parte del MINEDUC y de los municipios, generando tensiones y fuertes críticas hacia la municipalización, en especial, de parte del sector docente.

e) *La Crisis Económica y los Déficits Municipales*

La grave crisis económica por la que atravesaba el país impedía continuar otorgando los fondos para financiar el traspaso del personal. Los funcionarios traspasados cesaban en sus funciones como empleados públicos del MINEDUC -recibiendo por tanto un desahucio- y eran contratados como empleados particulares por cada municipalidad. En consecuencia, continuar con el proceso se tornaba inviable.

Los economistas de Gobierno aseguraban que había un excedente de profesores, de ahí que se pensare en un comienzo en no transferir dicho excedente a los municipios. No obstante, se optó finalmente, por entregar al Alcalde la responsabilidad de hacer los ajustes necesarios. Al restringirse la entrega de recursos los Alcaldes se vieron obligados a retener a los profesores excedentes por no poder cancelarles el desahucio correspondiente.²¹⁸

La orden de suspender el traspaso fue tajante y vino desde el Ministerio de Hacienda.²¹⁹

Con motivo de la crisis económica imperante, en Noviembre de 1982 se modificó el Reglamento de Subvenciones, desindexando el monto de la UTM, con lo cual se produjo un

²¹⁸ Entrevista a Alfredo Prieto del 3 de Mayo de 1993.

²¹⁹ Entrevista a María Teresa Infante realizada el 6 de Mayo de 1993. La entrevistada reseñó: "Martín Costabal (Director de Presupuestos) me llamó personalmente y me dijo: para la municipalización no hay más plata".

Todos los entrevistados coincidieron en señalar que la crisis económica fue el elemento determinante para detener el proceso de municipalización con efectos negativos para dicho proceso.

estancamiento con respecto al alza del IPC que se había dado hasta ese momento.²²⁰

A partir del cambio de la Ley de Subvenciones, ésta se incrementó sólo de acuerdo al aumento salarial del sector público, produciéndose desde entonces, déficits crecientes en los municipios, tal como queda en evidencia en el Cuadro 8:

CUADRO 8

EVOLUCION DE LOS DEFICITS MUNICIPALES

AÑO	Número de Municipios con déficits	Déficits en millones de pesos
1981	0	0
1982	50	362
1983	129	1.587
1984	163	2.323
1985	201	2.110

Fuente: El Mercurio, Cuerpo Economía y Negocios 23/04/86²²¹

A raíz de ello, los Alcaldes pidieron apoyo al Nivel Central. La decisión era trascendental, pues influiría decisivamente en la credibilidad del sistema de subvenciones. Se optó por cubrir este déficit.²²²

²²⁰ Decreto # 3.030 de Educación del 15 de Septiembre de 1982. Publicado en el Diario Oficial del 20 de Noviembre de 1982. p.5.167.

²²¹ Taller Nueva Educación, "Alcaldización o Municipalización". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.12 a 16.

²²² De acuerdo a otros datos del economista Gerardo Jofré en 1982 el déficit acumulado ascendía a \$180.000.000. En 1983 era de \$450.000.000, siendo cubierto por el Nivel Central. En 1984 el déficit ascendía a \$1.143.000 y en 1985 a \$ 1.705.000. En 1982, 68 municipalidades solicitaron y recibieron aportes extraordinarios para sus déficits. En 1985, existían 208 municipios deficitarios, la mayoría ubicados en zonas rurales. En Jofré Gerardo, "El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena". En Mac Hale Tomas (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/Universidad Metropolitana de Ciencias de la

Igualmente, se hacía notar que todas las municipalidades recibían la misma subvención por estudiante, (si bien eran diferentes por modalidad y nivel educativo), pero las municipalidades invertían cantidades diferentes. Por ejemplo, en 1982, Providencia recibía en promedio por alumno al mes \$1.153 y gastaba \$1.657, esto es \$ 504 adicionales por alumno. En cambio, Renca recibía en promedio una subvención por alumno de \$ 1.042 y gastaba \$ 813, esto es \$ 229 menos de lo que recibía del fisco por estudiante.²²³

Según datos del año 1986, el Ministerio gastaba anualmente \$27.000 en atender a un alumno de una escuela estatal, \$22.000 en atender a uno de una escuela municipalizada, y, \$ 20.000 en un educando de escuela particular subvencionada. Además, los establecimientos estatales continuaban recibiendo un aporte más o menos fijo por plantel, en cambio, los otros recibían una subvención por promedio de asistencia por alumno²²⁴.

Un estudio realizado por la Superintendencia de Educación en Julio de 1986, para determinar el origen de los déficits, demostraba que ni la ruralidad ni la desindexación de la UTM era la principal causa del desfinanciamiento municipal. Se citaban como factores relevantes de los déficits los que a continuación se enumeran:

- La distribución del gasto en personal por alumno muy dispareja entre comunas, lo que se explicaba por:
 - * Comunas traspasadas con excedente de personal.
 - * Comunas traspasadas con personal de mayor costo respecto al promedio nacional.
 - * Comunas ubicadas en lugares extremos en donde inevitablemente la relación alumno/profesor era muy baja.
- Las diferencias en los excedentes de los diversos niveles de enseñanza generados por las distintas subvenciones, especialmente bajas para los alumnos de la Educación Especial, Técnico-Profesional e internos.
- El financiamiento de un aparato administrativo de alto costo.

Educación, 1989. p.156.

²²³ Taller Nueva Educación, "Alcaldización o Municipalización". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.12 a 16

²²⁴ Ibid. p.13. Refiriéndose a datos de El Mercurio del 23 de Abril de 1986.

- La absorción del alza del costo del personal traspasado (mantención del sueldo líquido del personal, absorbiendo el empleador el mayor costo previsional y alza legal de las remuneraciones) sin un alza especial de las subvenciones para tales efectos.
- Otros cambios y modificaciones que habían afectado al sistema municipalizado incluyendo:
 - * Cambios en planes y programas de estudio establecidos por el MINEDUC obligando a los municipios a contratar nuevos docentes.
 - * Prohibición por parte del Ministerio del Interior de ajustar las dotaciones de personal en el sistema traspasado.
 - * Disminución de los ingresos municipales por concepto de subvención por alumno, derivado de una baja de matrícula, lo que se originaba principalmente por:
 - a) Disminución de niños en edad escolar en los primeros años de Enseñanza Básica.
 - b) Crecimiento de la educación particular subvencionada que competía con la educación municipal.
 - c) Disminución de los presupuestos municipales, lo que había implicado que las comunas hubieran podido destinar menos recursos para el sector educación.²²⁵

Para enfrentar el problema de los déficits municipales el Informe de la Superintendencia sugería:

- Reducir los gastos en personal de modo que no excedieran al 66% de los ingresos por subvenciones mediante:
 - * Reducción del número de profesores.
 - * Incrementar la matrícula y mejorar la asistencia promedio.
- Aumentar el número de alumnos por profesor.
- Disminuir los gastos del DEM²²⁶.

²²⁵ Ministerio de Educación Superintendencia de Educación, Informe sobre Déficit Municipales en Educación. Santiago, 18 de Julio de 1986. Mimeo

²²⁶ Ibidem

Sobre la base de este Informe se tomó la decisión de no cubrir más los déficits. Para tal efecto, se puso en marcha un plan graduado en etapas. Primero se limitaron los recursos destinados a estos fines, entregándose un monto a cada Intendente Regional para que lo distribuyese entre los municipios deficitarios. A continuación, se programó una reducción paulatina del financiamiento extraordinario desde el Nivel Central hasta Febrero de 1988 en que se dejaron de otorgar dichos aportes. También se levantaron las restricciones que impedían a los Alcaldes administrar descentralizadamente su personal. Como resultado de esta medida los déficits fueron reduciéndose conforme a lo planificado mientras que los profesores excedentes serían exonerados gradualmente.²²⁷

De igual manera, se criticaba -desde la perspectiva de la equidad- que las subvenciones igualitarias entregadas por cada niño las hacían regresivamente discriminadoras, agravando con ello la desigualdad. Además, la subvención entregada a los dos primeros años de la Educación Media Técnico Profesional- inferiores a la de la Educación Científica Humanista- resultaba también discriminatoria.²²⁸

En atención a otro informe emanado de una Comisión de Educación, Interior, Hacienda y ODEPLAN, en un Oficio Secreto, fechado el 11 de Julio de 1986 se daba instrucciones a los Alcaldes de una región del país para reducir los déficits municipales. En tal sentido se ordenaba:

- Reducir gradualmente los excedentes de profesores durante los años 1986 y 1987. Los recursos liberados por esta medida se destinarían a cubrir un mejoramiento de las subvenciones (5%). Se concibieron dos etapas para proceder a los despidos de maestros: la primera se extendería entre Agosto y Diciembre de 1986 y contemplaba solicitar definitivamente el cargo a los docentes jubilados que aún seguían contratados; solicitar definitivamente el cargo a los docentes que cumplieran los requisitos para jubilar y que tuvieran 30 o más años de servicio; y solicitar el cargo a aquellos docentes con 40 o más años de servicio o 65 años de edad. La segunda etapa se prolongaría entre

²²⁷ Jofré Gerardo, "El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena". En Mac Hale Tomas (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/ Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. p.159.

Este antecedente fue corroborado en entrevista concedida por Patricia Legües el 29 de Abril de 1993.

²²⁸ Taller Nueva Educación, "Deterioro y Planificación de la Educación". En Revista El Pizarrón # 29, Julio-Agosto de 1984. pp.1 a 5.

Diciembre de 1986 y Marzo de 1987, en cuyo lapso se solicitaría el cargo a los docentes sin título.

- Reducir el volumen y los gastos de los Departamentos de Administración Educativa de las Municipalidades (DAEM) y de las Corporaciones Educativas cuando correspondiere. La reducción de personal, debería llevarse a cabo en aquellos DAEM que se encontraran sobredimensionados con un plazo terminal al 31 de Julio de 1986.

- Si con las acciones anteriores se mantuviera el déficit aún se solicitaría el cargo al resto de los docentes necesarios para reducirlo.

Finalmente, conviene consignar que al momento de aplicarse las instrucciones recientemente descritas quedaba sin efecto la Circular conjunta de los Ministerios de Interior y Educación # 1.284 de Agosto de 1983.²²⁹

Tres años después, en Septiembre de 1989, se preparó un nuevo informe conjunto elaborado por una Comisión compuesta por funcionarios de Interior, Hacienda, ODEPLAN y la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social. Este informe, tuvo por finalidad evaluar la situación del sector municipalizado. La primera conclusión a la que arribó el estudio fue que al año 1988 el 94,5% de las municipalidades presentaban déficits, cuyo monto ascendía a \$ 7.535.000.²³⁰ En segundo lugar, la Comisión concluía que, el sistema de subvención imperante, basado en la Unidad de Subvención Escolar (USE), estaba calculado de tal manera que permitía el financiamiento del sistema con una asistencia promedio de aproximadamente 35 alumnos por curso, relación que sólo se daba en los sostenedores particulares subvencionados y en contadas municipalidades del país.

El origen de los déficits estaría radicado según esta Comisión en seis causales:

"Falta de decisión política de la autoridad competente para la adopción de medidas de racionalización administrativa, tanto en la disminución de personal,

²²⁹ Oficio Secreto # 5/31 de la Intendencia de Valparaíso, SERPLAC de Valparaíso, Dirigido a los Señores Alcaldes de las Provincias de Valparaíso, Petorca y San Antonio. Valparaíso, 11 de Julio de 1986. 8 págs. Imparte Instrucciones sobre Déficit Presupuestario en la Educación Municipalizada.

²³⁰ Estas cifras aparecen corregidas en un documento posterior del Ministerio de Hacienda, en el que se indica que sólo el 78,8% de los municipios presentaban déficits en 1988 por un monto de \$5.471.000. En Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, Minuta 728 del 5 de Octubre de 1989. p 3.

como en los cierres o fusiones de establecimientos educacionales.

Disminución de la matrícula en establecimientos municipalizados.

Excesivo personal traspasado desde el Ministerio de Educación Pública.

Detrimento de la subvención de educación.

Modificación a la legislación de subvenciones de educación.

El compromiso asumido por el Ministerio de Educación para financiar los déficits de aquellos establecimientos traspasados en la última etapa del proceso de descentralización, el cual afecta a 50 municipalidades del país."²³¹

Se hacía notar que el déficit sólo afectaba al sector municipalizado, pero no al sistema privado subvencionado, que representaba el 33,8% de la matrícula total financiada por el Estado y que había logrado funcionar en forma eficiente y sin mayores dificultades. Sobre esta base, la Comisión insistía nuevamente en que **la verdadera consolidación del sistema y su eventual independización del acontecer político, sólo sería factible traspasando la totalidad de los establecimientos al sector privado.**

Para enfrentar la crisis del sistema municipalizado se proponían cinco alternativas:

- Racionalización administrativa, que implicaba exonerar personal, de tal forma de obtener una relación alumno/profesor que permitiera financiar el sistema con los recursos provenientes de la subvención en educación, siempre y cuando el gasto de funcionamiento no superase el 15% de los ingresos operacionales.
- Crear un fondo especial de déficit. Suponía crear anualmente un fondo, con cargo al cual se efectuaren aportes directos a las municipalidades deficitarias. Para 1989 este fondo tendría un costo de \$5.724.000.
- Aumentar el valor de la subvención a contar de Enero de 1990, independiente

²³¹ Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional y Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, Informe Comisión de Análisis Situación Sector Educación en Administración Municipal. Santiago, Septiembre de 1989. p 2. Esta Comisión fue creada por una instrucción presidencial dispuesta en el Oficio # 13.420 /206 de 1989 de la Secretaria General de la Presidencia.

de los reajustes automáticos establecidos en la legislación. Haciendo notar que ésto ya se había intentado a comienzos de 1989, pero, que por razones políticas (se avecinaban las elecciones parlamentarias y presidencial en Diciembre de 1989), se había obligado a los municipios a destinar este reajuste a remuneraciones.

- Mantener la situación existente a esa fecha.
- Combinar la racionalización administrativa y el aumento de las subvenciones.

La Comisión no se pronunció por ninguna de estas alternativas, ya que se consideraba que la decisión final iba más allá de consideraciones técnicas e involucraba decisiones de carácter político y económico, que hicieren viable la permanencia del proceso modernizador impulsado por el Gobierno en materia educacional. Por esta razón, quedaba a la espera de la decisión de la autoridad.²³²

Sobre la base de este informe, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en Octubre de 1989 se pronunció en favor de llevar a cabo la racionalización administrativa y el aumento de las subvenciones, por estimar que esta medida daba permanencia y permitía consolidar al sistema municipalizado.²³³

f) *Etapa de Transición y Ordenamiento*

Junto con detenerse y evaluarse el proceso de traspaso de los establecimientos comenzó un período de ajuste y control, regulado por un conjunto de medidas de carácter administrativo propiciadas por el Ministerio de Educación.

En este contexto, en Abril de 1982 se aprobó un reglamento interno preparado por Interior y Educación para los establecimientos educacionales municipalizados. Hasta esa fecha

²³² Ibid. 11 págs.

²³³ Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, Minuta 728 del 5 de Octubre de 1989.p 6

no existía un reglamento para las escuelas traspasadas, por lo cual éste puede considerarse de carácter experimental que se iría afinando durante su aplicación.²³⁴

El reglamento en comento, contenía las normas de orden interno, higiene y seguridad, y se consideraba anexo a cada contrato de trabajo, a fin de garantizar su cumplimiento. Entre muchas otras ordenanzas, se definía que la contratación del personal dependería del Alcalde. Asimismo, se agregaba que los contratos podrían terminarse unilateralmente por el empleador en el caso que algún funcionario de su dependencia hubiera incurrido en alguna falta. Entre las sanciones previstas se contaban la amonestación y la multa. Por último, se especificaba que el personal podría contratarse sin la exigencia de dedicación exclusiva, pudiendo trabajar en otros establecimientos particulares, siempre y cuando no entorpecieran sus labores primarias.²³⁵

Poco tiempo después, en Septiembre de 1983 se difundió una nueva circular conjunta de Interior y Educación que complementaba lo ya señalado. En ella se instruía a los Alcaldes para dictar un reglamento sobre la administración del personal del servicio educacional traspasado, que debería contener indicaciones y recomendaciones en materia de administración de personal relativas a: ingresos, contratos de trabajo, feriados, respeto al calendario escolar fijado por el MINEDUC, especialmente, en cuanto a la programación de actividades del personal docente y directivo, y por último, expiración de funciones. De igual forma, los Alcaldes deberían enviar al Ministerio del Interior una copia de los decretos alcaldicios que aprobaran las normas a que se refería la circular²³⁶.

Asumiendo su rol fiscalizador, el MINEDUC, en Julio de 1982, instruyó a los Secretarios Regionales Ministeriales y a sus asesores jurídicos para que aplicaran correctamente e hicieran cumplir las normas relativas a la subvención, y, controlaran administrativa y financieramente, en general, a los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Esta circular se reiteró con leves modificaciones en 1984.²³⁷

²³⁴ Ministerio de Educación Pública Departamento Jurídico, Aspectos Generales de los Traspasos de los Servicios Educativos a las Municipalidades. Santiago, Mineduc, 1983. p.45.

²³⁵ Circular # 32 de los Ministros del Interior y de Educación Pública, que fija Reglamento Interno Tipo para Establecimientos Educativos de las Ilustres Municipalidades del País. Santiago, 19 de Abril de 1982. 21 págs.

²³⁶ Circular # 1.284 de Educación e Interior del 10 de Agosto de 1983. Publicada en el Diario Oficial # 31.675 del 21 de Septiembre de 1983. pp.3.969 y 3.970.

²³⁷ Circular # 602 de Asesoría Jurídica, Superintendencia de Educación y Oficina de Presupuestos. Dirigida a los SEREMIS y Asesores Jurídicos, el 23 de Julio de 1982. Modificada en Noviembre de 1984. 18 págs.

Frente a las irregularidades suscitadas entre los sostenedores de los establecimientos y el personal docente, a comienzos de 1983, el Ministerio de Educación debió impartir instrucciones para asegurar el contrato de los profesores durante los meses de Enero y Febrero.²³⁸

Continuando con su rol supervisor el MINEDUC, en Marzo de 1983, impartió nuevas instrucciones sobre la función de cooperador del Estado, que ya habían sido especificadas en 1980, y en 1981, encargando a los Secretarios Regionales Ministeriales el otorgar esta calidad de cooperador. Para ello se exigía un certificado que dejara constancia que el personal docente estaba facultado para ejercer tales funciones; declaración del número de cursos y niveles de enseñanza que el plantel poseía al iniciar su funcionamiento, y, los planes y programas de estudios, aprobados por el MINEDUC cuando fueren diferentes a los oficiales; acreditación de las condiciones de salubridad, seguridad, capacidad e higiene del local; entregar una relación del mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico con que debería contar el establecimiento.²³⁹

En Julio de 1983 se oficializó un manual que regiría las relaciones del Ministerio de Educación y los municipios -y corporaciones municipales u otras personas jurídicas sin fines de lucro a las cuales se les hubiere entregado la administración del servicio educacional por parte del municipio respectivo -que contenía una serie de disposiciones que se fiscalizarían a través de los SEREMIS correspondientes, preferentemente por medio de las Direcciones Provinciales de Educación.

En el manual se definía que al Ministerio le correspondería fundamentalmente la supervisión técnico pedagógica y la inspección de las subvenciones. A la municipalidad, le competaría la administración y operación del servicio educativo, y, velar por el cumplimiento de los convenios, en caso de haber traspasado los establecimientos a corporaciones privadas. Para estos fines se entregaron un conjunto de normas legales emanadas de Educación y vigentes a la fecha.²⁴⁰

En Agosto de 1984, el Ministro Aránguiz, dio a conocer un Plan Nacional de Educación aprobado por el Gobierno, que contenía 22 medidas. Entre ellas destacaban: la

²³⁸ Circular # 604 de la Asesoría Jurídica del Mineduc. Dirigida a los SEREMIS el día 2 de Febrero de 1983. 3 págs.

²³⁹ Circular # 606 dirigida a los SEREMIS y Jefes de Oficinas y Departamentos del Nivel Central, del 22 de Marzo de 1983. 13 págs.

²⁴⁰ Decreto # 114 Exento de Educación que otorga carácter oficial al manual que contiene las normas que rigen las relaciones del MINEDUC con las municipalidades. Santiago, 1 de Junio de 1983. Publicado en el Diario Oficial # 31.615 del 11 de Julio de 1983. págs.2.956 a 2960.

difusión de los fundamentos técnicos y normativos del Sistema Nacional de Educación; el cierre del proceso de encasillamiento establecido en la Ley de Carrera Docente; la promulgación del Estatuto Docente; el mejoramiento progresivo de la subvención escolar; la modificación de la Ley de Subvenciones en función de las normas técnicas y de la estructura del Sistema Nacional; y, el programa de construcción de establecimientos educacionales con el objeto de reestablecer a largo plazo, la doble jornada de clases.

Esta última medida se entendía como una respuesta al deterioro que había experimentado la calidad de la educación al masificarse. De acuerdo al Plan, la masificación de la educación había provocado la disminución de la permanencia de los estudiantes en sus establecimientos, al tener éstos dos y hasta tres jornadas. Se proponía a cambio, retener a los alumnos por más horas en la escuela (doble jornada), con el fin de evitar que el educando dispusiese de excesivo tiempo libre evitando de este modo que cayeran en la vagancia, la drogadicción y el alcoholismo.²⁴¹

Complementando este conjunto de normativas que regulaban las funciones del Ministerio y de los municipios, en 1985, al aprobarse las modificaciones al Reglamento de Subvenciones, se exigió para la creación de nuevos establecimientos, que éstos se justificasen por las demandas locales. De igual manera, se solicitó a los Secretarios Regionales Ministeriales que realizasen proyecciones de oferta y demanda de matrícula para cada una de las comunas de su región, señalándose la preferencia en satisfacer los requerimientos por Educación Preescolar y Básica de sectores de menos ingresos. Se delegó igualmente en los SEREMIS, la posibilidad de aceptar proyectos educativos innovadores que beneficiasen a la población escolar.²⁴² Esta disposición legal sería derogada dos años más tarde.²⁴³

g) *Reinició y Culminación de los Traspasos*

A partir de 1983 se comenzó a producir una creciente efervescencia política en el país. El conglomerado opositor al Gobierno formuló en 1986 la Demanda de Chile apoyada por 18 organizaciones sociales agrupadas en la Asamblea Nacional de la Civilidad. Entre las demandas se exigía el término de la municipalización, posición que contaba, según sus partidarios, con un

²⁴¹ Plan Nacional de Educación. Santiago, Agosto de 1984. 8 págs.

²⁴² Decreto Supremo de Educación # 442 del 22 de Julio de 1985. En Diario Oficial del 22 de Noviembre de 1985. p.5.319

²⁴³ Ley # 16.681 de Hacienda. Publicada en el Diario Oficial #32.958 del 31 de Diciembre de 1987. pp.7.078.

respaldo del 92% de los docentes. Textualmente se especificaba:

" Terminar con los procesos de privatización y municipalización de la educación por cuanto ha conducido a la desintegración del sistema educacional con graves perjuicios para los educandos, los educadores, y en definitiva, para el conjunto del país".²⁴⁴

Esto se había traducido en tomas, paros, asambleas y declaraciones. Entre tanto, el Colegio de Profesores convocaba a una etapa de movilización nacional entre el 5 y el 27 de Mayo de 1986, y, a un plebiscito para el 29 de Mayo, en el que se plantearían las opciones de continuar o suspender los traspasos de los establecimientos.²⁴⁵

El Gobierno, a pesar de ello, decidió continuar con la municipalización, arguyendo que mejoraba la calidad de la educación y reducía costos. Se contraargumentaba que los resultados del PER para los estudiantes de los establecimientos estatales y municipalizados eran prácticamente iguales y que los déficits en la educación municipalizada indicaban que sus costos eran mayores.²⁴⁶

En Enero de 1986, siendo Ministro de Educación Sergio Gaete y Subsecretario René Salamé, por intermedio de un Oficio,²⁴⁷ el Presidente de la República dispuso completar el proceso de traspaso de los establecimientos que aún permanecían en poder del MINEDUC.

La idea de culminar los traspasos surgió originalmente de la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social (dependiente de la Presidencia de la República) en concordancia con ODEPLAN y sin la aquiescencia previa del Ministerio de Educación.²⁴⁸ Se tomó para ello como base el informe de una comisión de ODEPLAN que había evaluado diferentes opciones.

Los personeros vinculados a la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social y ODEPLAN, convencieron al Comité Asesor del Presidente (Generales Ballerino, Sinclair y

²⁴⁴ Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. p.29

²⁴⁵ Ibid. p.43

²⁴⁶ Taller Nueva Educación, "Alcaldización o Municipalización". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.12 a 16.

²⁴⁷ Oficio # 15.000/8 de la Secretaría General de la Presidencia de la República del 16 de Enero de 1986. En Revista El Pizarrón #38, Mayo-Junio de 1986. p.39

²⁴⁸ Entrevistas realizadas a Patricia Matte el 12 de Mayo de 1993 y a René Salamé el 31 de Mayo de 1993.

Valenzuela) de las inconveniencias de mantener el sistema dual de administración de los establecimientos estatales y de la necesidad de completar el proceso, privilegiando la privatización del sistema.

El plan original²⁴⁹ proponía un traspaso inmediato de todos los establecimientos en poder del MINEDUC al sector privado dando preferencia a los maestros y la comunidad escolar, y, posteriormente, a cualquier particular, si ésta no estaba interesada. Para ello se insinuaba lo siguiente:

- El día 3 de Marzo, se traspasarían los establecimientos a las municipalidades en forma provisional. Sólo se transferiría la administración (de acuerdo al DFL 1-3. 063/80), no así su propiedad la que se mantendría en poder del Estado, pasando ésta en calidad de comodato, (de acuerdo al DL #3.476/80 y DL #1.939/77)²⁵⁰ mediante un convenio. El convenio terminaría cuando se hiciera el traspaso definitivo de la propiedad.
- Para estos efectos, antes del 5 de Marzo los profesores que se interesaren por adquirir el establecimiento donde trabajaren, informarían, adjuntando los antecedentes, para conformar una persona jurídica. Para la compra utilizarían su desahucio como empleados fiscales. Se estimaba que el 12 de Mayo se iniciaría el proceso de traspaso de todos los establecimientos que cumplieran con estas condiciones.
- Si esta modalidad no funcionare se daría una segunda oportunidad a otras personas, que en conjunto con los profesores del establecimiento, pudieran adquirirlo, formalizando su solicitud antes del 12 de Julio. En caso contrario, se ofrecería el establecimiento a cualquier persona jurídica que se interesare por adquirirlo, debiendo hacerse efectivo antes del 12 de Septiembre de 1986.
- Los establecimientos que a esa fecha no estuvieren transferidos se entregarían en comodato permanente a los municipios respectivos.

El Presidente no aceptó esta propuesta de privatización inmediata de todo el sistema,

²⁴⁹ Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.39 y 40.

²⁵⁰ Los artículos 84 y 85 del DL # 1939/77 fijan normas sobre la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado y autorizan al Presidente de la República para vender directamente bienes fiscales a personas naturales o jurídicas.

pero sí la de completar la municipalización.²⁵¹ Para estos efectos citó al Subsecretario René Salamé (en ausencia del Ministro Gaete) para comunicárselo. El Subsecretario era partidario de completar el proceso en forma gradual y con amplia participación de los docentes.²⁵² Como resultado de este encuentro, se llegó al acuerdo de completar el traspaso de la totalidad de los planteles a los municipios - incluyendo los establecimientos más tradicionales como el Instituto Nacional y el Internado Nacional Barros Arana- pero postergando su ejecución hasta el segundo semestre de 1986.²⁵³

En Mayo de 1986 se definieron medidas para consolidar los traspasos y reducir los déficits fiscales. Entre las más importantes se reseñaban las siguientes:

Reducción gradual de los docentes y administrativos y no utilizar fondos de educación en otro personal, creando para estos efectos una comisión municipal fiscalizadora.²⁵⁴

Finalmente, la municipalización se completó en Agosto de 1986, mes en que se concretó el traspaso de 23 establecimientos -que aún permanecían en manos del MINEDUC- localizados en las comunas de Estación Central y Maullín. De esta forma, todos los planteles que otrora dependían del Ministerio de Educación ahora quedaban en manos de los municipios.²⁵⁵

²⁵¹ Entrevista a Patricia Matte efectuada el 12 de Mayo de 1993.

²⁵² El Ex Ministro René Salamé era fuerte partidario de dar mayor autonomía al profesor y veía principalmente la descentralización desde esta perspectiva, que mantuvo y trató de impulsar algunos años después cuando ejerció el cargo de Ministro (Entrevista a René Salamé realizada el 31 de Mayo de 1993).

²⁵³ Este antecedente fue corroborado en las entrevistas concedidas por René Salamé (31 de Mayo de 1993) y por Patricia Matte (12 de Mayo de 1993), quien reconoció las gestiones que fue necesario hacer previamente para convencer a los asesores y al propio Presidente de la República para lograr el traspaso total de los establecimientos, tal como se había concebido en un comienzo.

René Salamé en una entrevista en esa época planteaba que el Estado no podía renunciar a mantener un sistema educacional, porque eso significaría una pérdida de identidad y de la tradición cultural nacional. En Revista Alternativa # 9, 9 de Junio de 1986. p.40. Citado en Revista El Pizarrón # 38 Mayo-Junio de 1986. p.15

²⁵⁴ Oficio Reservado (secreto) # 1766 del 28 de Mayo de 1986 del Ministerio del Interior. En Revista El Pizarrón # 40, Septiembre-Octubre de 1986. p.10

²⁵⁵ Véase Decretos # 844 a 865 y # 959 de Educación del 11 de Agosto de

Al inaugurar el año escolar 1987 en la localidad de Puluqui, el Ministro de Educación Sergio Gaete, se refirió especialmente a los traspasos de los establecimientos a las municipalidades, delineando tres postulados básicos:

- Que la Constitución del 80 obligaba al Gobierno a traspasar los establecimientos a las municipalidades.
- Que la igualdad de oportunidades obligaba a dar la misma subvención a todos.
- Que el déficit presupuestario se debía a la sobredotación de maestros.²⁵⁶

4.5.4 Medición de Calidad de la Educación

a) *Indicadores de Calidad por Sostenedor*

Junto con implementar los diferentes cambios en educación y dentro de la lógica competitiva de libre mercado, sustentada por los neo-liberales, se visualizaba la necesidad de contar con algún instrumento que permitiera medir la calidad de los aprendizajes de los educandos y que diera a los padres la posibilidad de conocer los rendimientos de cada plantel con el fin de que pudieran seleccionar el más idóneo para sus hijos. Con este propósito, se diseñó y se aplicó el Programa de Evaluación del Rendimiento (PER) entre 1982 y 1984, y, luego el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) a partir de 1988.

Los datos que se entregan a continuación, muestran que en general los resultados de la medición de la calidad no han mejorado. Esto es especialmente válido en el nivel socioeconómico bajo y muy bajo, a diferencia del nivel medio y alto donde ha sido oscilante, como lo muestra el Cuadro 9:

1986. En Diario Oficial # 32.613 del 4 de Noviembre de 1986. p.5.

²⁵⁶ Publicado en El Mercurio del 10 de Marzo de 1987. Citado en Revista El Pizarrón # 43, Marzo-Abril de 1987. p.14

CUADRO 9

PORCENTAJES DE LOGRO EN LAS PRUEBAS DE MEDICION DE CALIDAD

Nivel Socio Económico	PER			SIMCE	
	1982 %	1983 %	1984 %	1988 %	1990 %
Alto y Medio	67	63	69	69	58
Bajo y Muy bajo	51	48	55	48	43
TOTAL	59	55	61	58	50

Fuente: Espínola Viola, Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of Schooling. The Case of Chile. Santiago, CIDE, December 1992. p. 94.

Adaptaciones hechas por los autores.

Si bien los datos sólo se refieren a la prueba de castellano y no son perfectamente comparables por las diferencias del tipo de prueba, puede concluirse que el proceso de descentralización no contribuyó a mejorar la calidad de los aprendizajes, en particular, en los sectores de pobreza.

Al comparar los resultados del PER correspondientes al año 1984 fecha en que existían establecimientos estatales tanto en manos del MINEDUC como de las municipalidades, se constata que prácticamente no hay diferencias entre ambos, salvo un pequeño porcentaje a favor de los administrados por el Ministerio de Educación para el caso de castellano de octavo básico. Si se asume que las características de dichos establecimientos eran similares, esto probaría que la municipalización no repercutió positivamente en los niveles de aprendizaje.

Los resultados muestran una diferencia a favor de la educación particular no

subvencionada, destinada a una élite de altos ingresos, en contraposición al resto del sistema. Además, se observa que las escuelas privadas subvencionadas registran índices superiores respecto a los establecimientos estatales, como lo muestra el Cuadro 10:

CUADRO 10

PORCENTAJE DE LOGRO EN CASTELLANO Y MATEMATICA PER 1984

Tipo de Escuela	4°		8°	
	Castell	Mat.	Castell	Mat.
Estatad	59	54	60	51
Municipal	60	53	54	50
Priv. Subvenc.	65	58	58	54
Priv. No Subv.	82	77	75	73

Fuente: Castañeda Tarsicio, Para Combatir la Pobreza. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1990. p.59. Utiliza como fuente datos del Ministerio de Educación basados en el PER de 1984.

b) *Indicadores de Rendimiento Escolar por Sostenedor*

Si se analizan los datos de rendimiento para el sector estatal y municipalizado (deserción, promoción y repitencia), para el período correspondiente a 1973-1986, se aprecia que la deserción promedio en la Educación Básica disminuyó de 6,2% a 2,9%, en tanto que en la Educación Secundaria se mantuvo casi constante bordeando el 8%.

La promoción, a su vez, registró en términos globales un incremento del 79,8% al 90,4% en el mismo lapso. Respecto a la Educación Secundaria, se debe consignar que ésta aumentó también de 72,2% en 1973 a 81,1% en 1986.

La repitencia, descendió significativamente durante el mismo período de un 14% a un 6,7% para la Educación Básica mientras que en la Educación Secundaria descendió de un 19,5% a un 10,9%.²⁵⁷

En el marco de la descentralización los indicadores de rendimiento escolar (deserción, promoción y repitencia) para el sector municipalizado y estatal (MINEDUC) entre 1981 y 1986 registraron las siguientes variaciones:

CUADRO 11

RENDIMIENTO ESCOLAR PARA EL SECTOR MUNICIPALIZADO Y ESTATAL

AÑOS	BASICA			SECUNDARIA		
	% Deserc.	% Repit.	% Promoc.	% Deserc.	% Repit.	% Promoc.
1981	4,6	8,4	86,7	6,7	12,8	79,9
1986	2,9	6,7	90,4	8,0	10,9	81,1

Fuente: Castañeda Tarsicio, Para Combatir la Pobreza. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1990. p.61. Utiliza como fuente datos del Ministerio de Educación.

Se aprecia que la deserción promedio, entre 1981 y 1986, en la Educación Básica disminuyó. En tanto que en la Educación Secundaria subió levemente.

La tasa de promoción, por su parte, subió para la Educación Básica. A su vez, la Educación Secundaria registró un incremento pequeño.

²⁵⁷ Castañeda Tarsicio Op.cit. p.61. Utiliza como fuente datos del Ministerio de Educación.

La repitencia descendió durante el mismo lapso tanto en la Educación Básica como en la Secundaria.

El aumento de la promoción y la disminución de la deserción y de la repitencia aparece favorable a los cambios producidos en este período en el sistema educacional.

Por otro lado, la relación de carga de alumnos por profesor, si bien puede atribuirse a un criterio de mayor eficiencia, también puede interpretarse como una expresión de mejor atención a los estudiantes. Según los datos disponibles, el sistema particular subvencionado refleja permanentemente una carga por profesor superior a los otros subsistemas, mientras que en la educación particular no subvencionada la carga de alumnos por profesor es menor.²⁵⁸

Cabe señalar, que a pesar de la mayor carga de estudiantes por profesor, los establecimientos particulares subvencionados tienen mejores resultados en el PER y en el SIMCE.

Sin embargo, las comparaciones entre los establecimientos de diferentes sostenedores no pueden considerarse ceñibus paribus debido a que la condición socioeconómica de los estudiantes es diferente, como lo prueba el Cuadro 12:

²⁵⁸ Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz. Op cit. pp 184 y 185

CUADRO 12

NIVEL DE INGRESOS DE LOS ESTUDIANTES POR SOSTENEDOR

Nivel de Ingresos	% Municipal	% Privado Subvencionado	% Privado Pagado
Bajo	42	26	4
Medio	53	63	29
Alto	5	11	69
TOTAL	100	100	100

Fuente: Espínola Viola, Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of Schooling. The Case of Chile. Santiago, CIDE, December 1992. p. 68.

Adaptación hecha por los autores.

De acuerdo a esta distribución, el 42% de los alumnos de los establecimientos municipalizados pertenecía al nivel inferior de ingresos, mientras que para los establecimientos particulares subvencionados esta proporción era del 26%. Es decir, los niños más pobres iban preferentemente a las escuelas municipales, que no tenían ninguna selección ni restricción para la admisión de alumnos.

Esta situación no sólo es atribuible a las preferencias de los familias de mayores ingresos, que tienden a matricular a sus hijos en las escuelas particulares, sino también a otras causas como la localización de los establecimientos, ubicándose las escuelas particulares en sectores eminentemente urbanos, en tanto que en las zonas rurales hay una proporción mayor de escuelas municipalizadas. De ahí que el 85% de la población rural, que en general es más pobre, ingresa a escuelas municipales.

Los indicadores de los establecimientos particulares reflejan que además de tener mejores resultados en las mediciones de los aprendizajes y mejores índices de promoción, tienen más materiales de instrucción. El gasto total por alumno es inferior, lo que se atribuye a una mayor cantidad de alumnos por profesor y a menores remuneraciones de los docentes.²⁵⁹

²⁵⁹ Espínola Viola, Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of Schooling. The Case of Chile. Santiago, CIDE, December 1992. p.99.

En este ámbito, compiten por captar más estudiantes los establecimientos particulares y municipalizados, ubicándose los primeros donde hay una mayor demanda potencial de matrícula y reclutando mejores estudiantes, lo cual redonda en resultados más positivos desde el punto de vista de la eficiencia del sistema.

4.6 LA PARTICIPACION DE ALGUNOS ACTORES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO.

4.6.1 El Sector Docente

a) *Las Organizaciones Gremiales*

En Octubre de 1974, se concretó una antigua aspiración de los maestros, la constitución del Colegio de Profesores, como organización única profesional y moral que promovería la dignificación del profesor. Se colocaba a los profesionales de la enseñanza en un mismo pie que a los restantes profesionales al disponer de un organismo a nivel nacional que los representase.

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley que dio origen al Colegio señalaba que el docente para ejercer, salvo casos excepcionales, requería estar inscrito en el registro correspondiente. Se consignaba también que el Colegio debía velar para que los miembros de la orden mantuviesen en el desempeño de la función docente una actitud de prescindencia político partidista, como parte de su ética profesional.²⁶⁰

A contar de 1979 se reconoció:

"...a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica el derecho de constituir sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de

²⁶⁰ Decreto Ley # 678 del 1 de Octubre de 1974. Publicado en el Diario Oficial # 28.978 del 16 de Octubre de 1974. Crea el Colegio de Profesores. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 64. Santiago, Contraloría General de la República, 1975. pp.80 a 99.

sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas..."²⁶¹

Para ello se exigía que existieran a lo menos 25 trabajadores y que constituyeran a lo menos el 10% del total, o de 8 si representaren más del 50% y de 75 trabajadores para un sindicato interestablecimientos.²⁶²

Esto abría la posibilidad de generar en cada establecimiento educacional ya fuera público o privado una organización sindical de docentes. Sin embargo, en la misma fecha se gestó otra ley que reguló la negociación colectiva de las condiciones de trabajo. En éste cuerpo legal, se establecía que los trabajadores de empresas públicas y privadas con más del 50% de financiamiento por parte del Estado, no podrían negociar colectivamente ni declararse en huelga. Es decir, definitivamente no quedarían afectos a ello los profesores de los establecimientos particulares subvencionados ni aquellos que serían posteriormente municipalizados.²⁶³

Bajo estas condiciones la capacidad de negociación del sector docente resultaba muy escasa. Es así como en 1981 se dictó una Ley que perjudicó aún más a los profesores, en especial del sector privado, al suprimirse, por ejemplo: el sueldo vital del profesor, los aumentos anuales y las contrataciones de Marzo a Marzo. Empero, en la legislación anterior (1984), se restituyeron en parte estos derechos.²⁶⁴

Cabe recordar que desde 1960 con la aprobación del Estatuto Administrativo el profesor al estar adscrito al mismo, era considerado como funcionario o empleado público, impidiéndole declararse en huelga y sindicalizarse o formar grupos políticos al interior del Servicio Público. En 1972 quedó sin efecto la prohibición relativa a la sindicalización, al reconocerse la existencia de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación (SUTE). Dicho Estatuto continuó vigente hasta 1981 como normativa propia de los profesores del sector estatal, superponiéndose a la Ley de Carrera Docente promulgada en 1978. Para los aspectos que no se explicitaban en la

²⁶¹ Decreto Ley # 2.756 del 29 de Junio de 1979. Publicado en el Diario Oficial # 30.404 del 3 de Julio de 1979. Título I Artículo 1. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 75. Santiago, Contraloría General de la República, 1979. p.86.

²⁶² Decreto Ley # 2.756 del 29 de Junio de 1979. Publicado en el Diario Oficial # 30.404 del 3 de Julio de 1979. Título II Artículos 10 y 11. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 75. Santiago, Contraloría General de la República, 1979. p.88.

²⁶³ Decreto Ley #2.758 del 29 de junio de 1979. Publicada en el Diario Oficial del 6 de julio de 1979. En Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit. p.65.

²⁶⁴ Ley # 18.372 publicada en el Diario Oficial del 17 de Diciembre de 1984. En Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, Op cit. p.67.

mencionada Ley, regía el Estatuto Administrativo.²⁶⁵

La normativa que creó el Colegio de Profesores, perdió en parte su relevancia, con la promulgación del Decreto Ley # 3.621 de 7 de Febrero de 1981, que fijó para los Colegios Profesionales, y por ende, para el Colegio de Profesores un plazo de 90 días para transformarse en Asociación Gremial, haciendo voluntaria la inscripción de los docentes en su Colegio o en las futuras asociaciones que se formaren.²⁶⁶

En conformidad a esta nueva disposición, en Diciembre de 1981 se fundó la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH),²⁶⁷ creada por un grupo disidente al Colegio de Profesores y opuesta al Gobierno. La AGECH tuvo una activa participación en la defensa de sus afiliados, resistiéndose a la forma en que se implementó la descentralización, y, a las exoneraciones de maestros durante el proceso de municipalización.

Por otro lado, la Ley de Asociaciones Gremiales de 1981 determinó que en un determinado plazo -que la directiva del Colegio de Profesores extendió en demasía- se debiera elegir democráticamente a los dirigentes. De este modo, cambió la inserción de dicho conglomerado en el escenario político nacional. Es así como, durante 1985 se efectuaron por primera vez elecciones en el Colegio de Profesores con amplia participación de sus afiliados. En ellas, obtuvo un triunfo aplastante la oposición al régimen militar, que al interior del Colegio había exigido su democratización. La directiva nacional quedó encabezada por Osvaldo Verdugo quien obtuvo la primera mayoría. Desde aquella ocasión, los afiliados al Colegio pudieron participar en la designación de sus máximos dirigentes.²⁶⁸

A partir de entonces y durante más de dos años, coexistieron dos entidades gremiales en el magisterio: la AGECH y el Colegio de Profesores, ambas en manos de la oposición al Gobierno Militar.

Entre ellas existían grandes diferencias que bien vale la pena consignar, según destaca un estudio publicado recientemente:

²⁶⁵ Cerda Ana María, Núñez Iván, Silva María de la Luz, *El Sistema Escolar y la Profesión Docente*. Santiago, PIIE, 1991. pp 74 a 81.

²⁶⁶ Carta Pastoral del Comité Permanente del Episcopado: La Reforma Educativa. En *Mensaje* # 300, Julio de 1981. pp. 367 y 368.

²⁶⁷ "El Magisterio y la Política Educativa". En PIIE, *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*. Santiago, PIIE, 1984. Tomo 1. p.183.

²⁶⁸ Cerda Ana María, Núñez Iván, Silva María de la Luz, *Op cit.* pp.176-177.

"a) De representatividad, siendo el Colegio ampliamente mayoritario; b) De naturaleza, en que el Colegio asumía un carácter más profesionalizante y la AGECH, más sindicalista; y c) De tendencia política, en el Colegio había presencia del oficialismo de derecha y predominaba una alianza de centro e izquierda, mientras que en la AGECH predominaba la izquierda más radicalizada. El dilema se resolvió finalmente con la disolución de la AGECH y con la incorporación individual de sus miembros al Colegio, al cual muchos de ellos pertenecían desde antes".²⁶⁹

Ciertamente el carácter profesionalizante del Colegio fue alterado fundamentalmente por tres razones:

- El triunfo de la oposición en la primera elección democrática que se realizaba en su seno.
- La incorporación de miembros de la disuelta AGECH.
- El deterioro de la situación laboral experimentado por el sector docente entre 1982 y 1989.

En efecto, la situación recientemente descrita contribuyó considerablemente a que la naturaleza profesional del Colegio se tornara ambigua, dando paso a la incorporación de diversos elementos de sindicalismo al discurso y a las prácticas reales de la organización gremial.²⁷⁰

Hasta el año 1986 tanto la AGECH como el Colegio de Profesores eran firmes partidarios de revertir el proceso de descentralización por considerarlo negativo para el sistema educacional. No obstante, a partir de fines de ese año, el Colegio asume una postura de neutralidad.²⁷¹

b) *El Decreto Ley de Carrera Docente como Expresión del Centralismo*

²⁶⁹ Ibid..p.177.

²⁷⁰ Ibidem.

²⁷¹ Cox Cristián, *Sistema Político y Educación en los 80: Medidas Propuestas y Silencios*. Santiago, CIDE, 1989. p.35.

Paralelamente a las ideas privatizantes que estaban delineándose en ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda para el sector educacional, en el Ministerio de Educación se preparaba una "Ley de Carrera Docente" de carácter netamente funcionaria y centralista que prueba la presencia de ideas distintas en relación a la futura administración del sistema.

El Decreto Ley de Carrera Docente promulgada en Septiembre de 1978 contempló un meticuloso sistema de escalafones, ascensos, calificaciones, encasillamientos y remuneraciones de los profesores, similares a los existentes en las FFAA o en la Carrera Judicial.

Algunas de las ideas que reflejan cabalmente el tenor de esta ley y que muestran su real dimensión pueden ser resumidas de la siguiente manera:

"El nombramiento podrá ser de planta o de reemplazo. El nombramiento de planta será de carácter indefinido"

"La destinación será en calidad de titular por un tiempo indeterminado, para aquellos profesores que al ser nombrados reunieren todos los requisitos legales y reglamentarios exigidos para ejercer un cargo... La calidad será de interino por un plazo no superior a seis meses para quienes no reúnan los requisitos legales y reglamentarios necesarios... La destinación será en carácter de suplente para aquellos profesores que se destinen en un cargo mientras dure la ausencia o impedimento del titular o interino..."

"Anualmente por Decreto Supremo del Ministerio de Educación Pública, el que será firmado además por el Ministro de Hacienda, se fijarán las dotaciones correspondientes al personal docente. La dotación del personal docente superior se fijará para cada grado y la dotación para el personal docente propiamente tal será global".

"El Ministro de Educación Pública, a través de las autoridades competentes podrá hacer nombramientos de planta o de reemplazos, con jornadas inferiores a la establecida en este decreto ley cuando existan a su juicio, impedimentos que hagan técnica o materialmente imposible cumplir las jornadas de trabajo semanal establecidas."

"El personal docente de los establecimientos educacionales será calificado por el director de dicho establecimiento... Habrá además una junta de apelación formada por el Subsecretario de Educación o su representante el Jefe del De-

partamento de administración de personal de la Subsecretaría y el Jefe Regional en su caso."

"Las remuneraciones de los profesores de los establecimientos educacionales particulares pagados, gratuitos o subvencionados, de Enseñanza Parvularia, Básica, Diferencial y Media, no podrán ser inferiores al 75% del sueldo base del último grado del escalafón correspondiente del personal de los establecimientos educacionales fiscales".

"El mayor gasto que irroque la aplicación de este Decreto Ley se financiará con los mayores ingresos que produzcan las disposiciones tributarias vigentes."

"Las subvenciones fiscales de los establecimientos particulares de enseñanza gratuita conservarán hasta el 31 de Diciembre de 1978, sus montos vigentes al 30 de Junio del mismo año, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del DL # 456 de 1974 y serán incrementadas en función de los reajustes establecidos en el DL # 670 de 1974 y sus modificaciones"²⁷².

Cabe advertir que este Decreto Ley de cuidadosa elaboración, correspondió -a juicio de las autoridades de la época- a un esfuerzo personal de un funcionario vinculado a la Armada, siendo Ministro de Educación el Contraalmirante Luis Niemann Núñez y resultó muy difícil de implementar.²⁷³

Prueba de la complejidad de esta ley, cuyo reglamento se promulgó un mes después,²⁷⁴ es que fue modificada en varias ocasiones sucesivas en un período relativamente breve. De hecho, de acuerdo a una norma legal promulgada a comienzos de 1980, quedó reglamentado que los requisitos para alcanzar ciertas calificaciones empezarían a regir desde Septiembre de 1981, y, que a partir del mismo año se procedería a las calificaciones en forma integral mientras que en 1980 se llevaría a la práctica en forma experimental, dejando sin efecto la

²⁷² Decreto Ley # 2.327 del 1 de Septiembre de 1978. Publicado en el Diario Oficial # 30.171 del 22 de Septiembre de 1978. En Recopilación de Decretos Leyes...Tomo 73. Santiago, Contraloría General de la República, 1979. p.444 a 479.

²⁷³ La preparación de este Decreto Ley estuvo bajo la dirección del Sr. Mario Léniz. Las dificultades para su implementación se mencionaron en casi todas las entrevistas realizadas. En especial, los Ex-Ministros Gonzalo Vial, Alfredo Prieto y René Salamé.

²⁷⁴ Decreto Ley # 1.191 del 24 de Octubre de 1978. Publicado en el Diario Oficial # 30.226 del 28 de Noviembre de 1978. pp.4.371 a 4.381. Reglamenta el DL # 2.327 sobre Carrera Docente.

calificación realizada en 1979;²⁷⁵ además de otras modificaciones posteriores.²⁷⁶

A juicio del Ex Ministro Alfredo Prieto:

"La Ley de Carrera Docente fue el factor que más apuró la municipalización. La Carrera Docente era una bomba de tiempo por cuanto suponía un financiamiento adicional muy fuerte y un problema de burocratización. Existía la posibilidad de un grave conflicto con la calificación de los profesores. Estos en un comienzo se resistieron a la Ley de Carrera Docente, que después se convertiría en su principal bandera de lucha. La municipalización fue una medida que tuvo que adoptarse con urgencia"²⁷⁷.

Posteriormente, al suscitarse el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios, se produjo una situación dual entre los educadores que permanecieron hasta 1986 bajo la jurisdicción del Ministerio (regidos por la Carrera Docente) y los profesores de los establecimientos traspasados (regidos por el Plan Laboral).

c) *Las Organizaciones del Magisterio frente al Plan Laboral y a la Municipalización*

²⁷⁵ Decreto Ley # 3.162 del 28 de Enero de 1980. Publicado en el Diario Oficial del 6 de Febrero de 1980. Modifica artículo 5 transitorio del Decreto Ley # 2.327 sobre Carrera Docente. En Revista de Pedagogía # 228, Marzo de 1980. p.7.

²⁷⁶ Decreto Ley # 2.571 del 30 de Marzo de 1979. Publicado en el Diario Oficial # 30.339 del 12 de Abril de 1979. Determina algunas modificaciones sobre las remuneraciones.

Decreto Supremo # 2.258 del 3 de Septiembre de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 13 de Noviembre de 1979. Introduce varias modificaciones al Reglamento de Carrera Docente.

Decreto # 2.877 del 10 de Octubre de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 24 de Octubre de 1979. Perfecciona el escalafón.

Decreto # 3.657 del 23 de Noviembre de 1979. En Revista de Pedagogía #228, Marzo de 1980.p.25.

El Ex Ministro Salamé expresó que frente a la complejidad de la Carrera Docente se había planteado una década después un proyecto de carrera académica donde se rescataba y premiaba, principalmente, los méritos del profesor de aula, más que el ascenso por cargos de responsabilidad administrativa.

²⁷⁷ Texto parafraseado de la entrevista al Ex Ministro Alfredo Prieto Bafalluy, sostenida el 3 de Mayo de 1993.

El proceso de municipalización estuvo antecedido por un conjunto de reformas legales promovidas en diversos ámbitos, tal como aconteció en el plano de las políticas laborales. En este contexto, en Mayo de 1978, se regularon los contratos de trabajo para todos los trabajadores del país a través del Decreto Ley #2.200. Entre otros aspectos, en esta normativa se especificaron las causales de término del contrato, argumentándose en el artículo 13 inciso f) que podría ponerse término al mismo por:

"...desahucio escrito de una de las partes, que deberá darse a la otra con 30 días de anticipación, a lo menos, con copia a la inspección del trabajo respectiva. Sin embargo, no se requerirá esa anticipación cuando el empleador pagare al trabajador una indemnización en dinero efectivo equivalente a la última remuneración mensual devengada."²⁷⁸

Esta legislación, que formaba parte del denominado **Plan Laboral**, se anticipó al traspaso de los establecimientos educacionales estatales a las municipalidades, y, al sector privado. Cuando ello efectivamente ocurrió, los docentes que se regían por el Estatuto Administrativo, quedaron sujetos al Decreto # 2.200 como cualquier trabajador, dejándolos en una situación de mayor indefensión respecto a sus empleadores.

El Plan Laboral generó gran inestabilidad en el sector docente, al perder parte importante de los derechos establecidos en el Estatuto Administrativo. En un primer momento (1980-1981) sólo un grupo reducido de maestros se opuso a la municipalización. Contribuyeron a esta situación dos factores: el control político que tenían las autoridades sobre el gremio que a la fecha sólo contaba con el Colegio de Profesores, y, la no existencia de una organización gremial en manos de la oposición, que canalizase y representase las demandas del sector. Luego, los maestros aceptaron el cambio, dado que el desahucio resultaba ventajoso para ellos.²⁷⁹ Empero, un tiempo después tuvieron una actitud más crítica frente a la reforma del sistema.

Confirmando esta posición, el Colegio de Profesores, encabezado por una directiva proclive al Gobierno Militar, no tuvo reacciones oficiales en contra del proceso de municipalización durante los primeros años de su puesta en marcha. Situación que se revirtió cuando se

²⁷⁸ Decreto Ley # 2.200 del Ministerio del Trabajo de 1 de Mayo de 1978. Publicado en el Diario Oficial # 30.090 del 15 de Junio de 1978. En Recopilación de Decretos Leyes ...Tomo 73. Santiago, Contraloría General de la República, 1979.p.166.

²⁷⁹ Entrevista a María Teresa Infante efectuada el 6 de Mayo de 1993.

produjo la crisis económica de 1982. En ese entonces aparecieron voces críticas, especialmente de la AGECH.²⁸⁰

Por otra parte, a tres años de iniciado el proceso de municipalización, en un escenario de ajustes, de críticas de diversos sectores y de mayores controles por parte del MINEDUC, el Colegio de Profesores de Chile (a cuya cabeza estaba el profesor Eduardo Gariazzo) en una Asamblea Nacional de Dirigentes realizada el 19 de Enero de 1984 acordó dar a conocer una declaración en la que se establecía que:²⁸¹

- la descentralización en términos de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales, y posteriormente de las Direcciones Provinciales de Educación, ha sido parcialmente positiva en el sentido que ha posibilitado una mejor supervisión técnica y un mayor control de la subvención. En cambio, no se ha cumplido en la mayoría de las comunas con los propósitos tenidos en cuenta para la municipalización.
- se han disminuido las posibilidades educativas para la población adulta.
- se ha producido un deterioro cualitativo de la educación.

En relación a los profesores indicaba que:

- a pesar de los loables esfuerzos del Ministerio de Educación y de Interior, ha habido despidos masivos, inseguridad laboral, humillaciones, pérdida de beneficios, rebaja de las remuneraciones, reducción de las vacaciones, cumplimiento de funciones ajenas a la docencia, cambio de status dentro de las unidades educativas, amenazas, postergaciones y otros vejámenes.

Por tanto, la Asamblea General del Colegio de Profesores acordaba hacer presente respetuosamente al Supremo Gobierno el consenso del profesorado nacional que en forma mayoritaria expresaba la necesidad de volver al régimen de dependencia administrativa y técnica

²⁸⁰ Ver Declaración de AGECH en Revista El Pizarrón # 29, Julio-Agosto de 1984. pp.27 y 28; y, Declaración del Colegio de Profesores en El Pizarrón # 30, Septiembre-Octubre de 1984. p.67.

²⁸¹ Colegio de Profesores de Chile, "Acuerdo de la Asamblea General de Dirigentes del Colegio de Profesores de Chile en Relación con la Administración Municipal de la Educación" del 19 de Enero de 1984. Reproducida en Revista El Pizarrón #30, Septiembre-Octubre de 1984. pp.68 y 69.

del Ministerio de Educación Pública.

De un modo más crítico, la AGECH (Mayo de 1984) denunciaba que había 20% de los maestros sin trabajo, que el promedio de sueldos en los colegios particulares subvencionados era de \$9.000 y que se los contrataba de Marzo a Diciembre para no pagarles vacaciones. Asimismo, denunciaba que algunos docentes eran obligados a falsear asistencia para obtener la subvención y mantener su trabajo. Además, denunciaban el despido de dirigentes sindicales.

Frente a las demandas de los profesores, el Ministro de la época (Horacio Aránguiz) reconocía que el Ministerio tenía un déficit de 230 millones de pesos y en relación con los profesores cesantes indicaba que los maestros debían dirigirse al Ministro del Interior.²⁸² Simultáneamente, el Ministro anunciaba dos medidas trascendentes: el Plan Nacional de Educación, ya citado y la reapertura de las escuelas normales.²⁸³

Para estimular la labor de los maestros se proponían en el Plan Nacional de Educación dos objetivos:

- El cierre del proceso de encasillamiento establecido en la Ley de Carrera Docente, que permitiría a todo el profesorado ascender al grado inmediatamente superior del escalafón. Además, permitiría renovar los cuadros docentes directivos de los establecimientos educacionales estatales, que serían llamados a concurso. También se pretendía incorporar a nuevos profesores al sistema, reduciendo de este modo la cesantía.
- La promulgación del Estatuto Docente, que permitiría determinar normas para preservar las prerrogativas de la acción docente en dos ámbitos fundamentales: el sistema de remuneraciones y el régimen previsional. Igualmente, se promovería la estabilidad funcionaria y una jeraquización de funciones en la unidad educativa, lo que facilitaría la acción docente y elevaría la calidad de la educación.²⁸⁴

Por su parte, el Colegio de Profesores, en la misma época (1 de Mayo de 1984) hizo una evaluación del proceso de municipalización similar a la efectuada por la Comisión Interministerial un par de años antes, señalando los aspectos positivos y negativos, en los

²⁸² Revista El Pizarrón # 29, Julio-Agosto de 1984. pp.28-29.

²⁸³ Taller Nueva Educación, Editorial, comentando anuncios del Ministro Horacio Aránguiz publicados en el diario La Tercera del 17 de Agosto de 1984. En Revista El Pizarrón # 30, Septiembre-October de 1984. p.1.

²⁸⁴ Plan Nacional de Educación. Santiago, Agosto de 1984. 8 págs.

siguientes términos:²⁸⁵

Aspectos positivos:

- 1) Reparación de gran cantidad de establecimientos.
- 2) Construcción de departamentos para profesores en escuelas rurales.
- 3) Construcciones y reparaciones de servicios higiénicos, cocinas, comedores, mobiliarios y multicanchas.
- 4) Aumento de raciones alimenticias a la población escolar en algunas comunas.
- 5) Cursos de Perfeccionamiento en los Departamentos de Educación Municipal o en Institutos Profesionales.

Aspectos negativos:

- 1) Contratación indiscriminada de funcionarios, que muchas veces sin preparación o estudios, han sido contratados en buenos grados y rentas, como choferes, encargados de huertos escolares, visitadores sociales, como profesores grado 15, etc.
- 2) Contratación con fondos de educación de funcionarios para ser contratados "en comisión" a prestar servicios a otras áreas.
- 3) Adquisición indiscriminada de equipos sofisticados de video, citófonos y televisores con fondos de educación.
- 4) Adquisición de artículos suntuarios tales como floreros y ceniceros de cristal, lámparas, alfombras, muebles niquelados, máquinas de oficina programadas, etc.
- 5) Contratación en los Departamentos de Educación Municipal de un número excesivo de funcionarios que sobredimensionan las reales necesidades de estos departamentos.
- 6) Adquisición con fondos de Educación de vehículos que en realidad no cumplen con funciones específicas que beneficien al sector.
- 7) Traslados indiscriminados de profesores.
- 8) Presión ilegal a los profesores con años de servicios para obligarlos a renunciar voluntariamente a fin de:
 - a) Reducir los costos de planillas.
 - b) Contratar profesores con primer nombramiento por ser los más económicos.
 - c) Contratar profesores con rentas más bajas que lo usual.
- 9) Cierre de las escuelas nocturnas debido a que económicamente no son rentables.

²⁸⁵ Reproducción de un documento del Colegio de Profesores de Chile Año 1 #1, Mayo de 1984. En Revista El Pizarrón #30, Septiembre-Octubre de 1984. pp.67 y 68.

- 10) Maltrato y amenazas a profesores que deben someterse a diversas situaciones para no ser despedidos o destinados a otros establecimientos.
- 11) Descuentos ilegales por licencias médicas de días no trabajados.
- 12) Asignación de profesores de trabajos extraordinarios no relacionados con la educación.
- 13) Manejos poco claros de los fondos de educación en algunas comunas.
- 14) No contratación oportuna de profesores en casos de licencias maternales, a fin de ahorrar sueldos distribuyéndose en otros cursos los alumnos de profesores enfermos.
- 15) Suspensión de sueldos por dos o tres meses a profesores con licencias maternales mientras se reciben los fondos compensados.

Se agregaba luego que:

"Consecuencialmente con lo anterior, la imagen de beneficio y positivismo del traspaso de establecimientos educacionales a las municipalidades ha decaído creándose un fuerte antagonismo entre docentes y municipios, lo que lógicamente desfigura la imagen del Gobierno.

Por otra parte, debido a las amenazas directas o veladas de algunas autoridades municipales el magisterio siente temor e inseguridad en sus cargos, temor e inseguridad que transmite a la comunidad educacional."

Frente a esta realidad el Colegio de Profesores recomendaba algunas ideas para mejorar los aspectos negativos:

- 1) Que la Contraloría General de la República realizara un acucioso control de los dineros provenientes de las subvenciones en forma permanente.
- 2) Prohibir a través del Gobierno Interior con sanciones enérgicas y ejemplarizadoras la contratación de funcionarios que sobredimensionen Departamentos de Educación Municipal, como asimismo el nombramiento de funcionarios municipales con fondos de educación.
- 3) A través del Gobierno Interior exigir que se cumplan las disposiciones sobre austeridad y economías, prohibiendo las adquisiciones suntuarias lujosas poco prácticas de maquinarias, vehículos, menajes y ayudas audiovisuales.
- 4) Prohibir por razones de Seguridad Nacional: presiones voluntarias a profesores con años de servicios, destinaciones o traslados, mal trato a profesores, descuentos improcedentes, trabajos inusuales o diferentes para los que fueron contratados.

- 5) Controlar a través de la Contraloría General el cumplimiento sobre disposiciones legales referentes a licencias médicas, y, exigir que los fondos de compensaciones sean subsidiados por los municipios a fin de evitar que las profesoras con licencia maternal se vean con sueldos suspendidos.
- 6) Exigir que las vacantes por suplencias sean cubiertas de inmediato con personal debidamente calificado para cuyos efectos las municipalidades debieran tener en forma permanente una planilla de postulantes titulados.

Por otra parte, un grupo de educadores del Taller Nueva Educación, haciendo un análisis técnico de la municipalización postulaba lo siguiente:

- Se reconocía la municipalización como el evento más importante ocurrido en educación desde 1973.

- Entre los errores se indicaban:

a) no haber consultado a los actores sociales involucrados, y, b) el haberla puesto en marcha sin previa investigación y ensayo.

- Entre los efectos se enumeraban:

a) Sujeción a la lógica económica del mercado que implicó: privatizar el status laboral de los docentes; instaurar un estilo de administración gerencial; y asignar a la educación municipalizada el mismo régimen de las subvenciones privadas.

b) Reproducción de la burocracia del Ministerio a nivel Municipal.

c) Confusión entre la línea administrativa y educativa.

d) No ha conducido a una mayor equidad, se tienden a aumentar las desigualdades existentes a pesar del fondo municipal que corrige parcialmente la distribución de fondos de las comunas. Se ha afectado más a los sectores rurales, a la enseñanza de adultos, y a las escuelas técnico profesionales municipalizadas.

e) Pérdidas de garantías, de estabilidad, y menores salarios de los docentes.

f) Educación condicionada a las características del Alcalde.²⁸⁶

d) *Normativas Laborales para el Sector Docente*

Dentro de este marco general, se explica el requerimiento de diversas organizaciones del magisterio que, entre otras cosas, exigían una normativa a nivel nacional que diera garantías reales para su desempeño laboral. Es así como la Ministro Madariaga, propuso el primer proyecto de "Estatuto Docente" en Marzo de 1984.²⁸⁷

Diversas modificaciones se sucedieron a la formulación de este primer proyecto, hasta devenir en un segundo proyecto diferente al anterior que fue preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete en Mayo de 1986.²⁸⁸

Posteriormente, en Febrero de 1987, se promulgó una Ley que dictó normas especiales de orden laboral para el sector docente. Dicho cuerpo legal fijó las normas de relaciones laborales para los profesores y empleadores, incluyendo las escuelas traspasadas. De igual manera, confirmaba a los maestros en el régimen de trabajadores particulares (DL # 2.200 para los establecimientos particulares subvencionados) y se mantenía la pérdida de la normativa protectora del DFL # 338.²⁸⁹

Una vez promulgada la Ley en comento fue duramente criticada tanto por el Colegio de Profesores como por la AGECH por considerar que no daba solución a los problemas más apremiantes que aquejaban al magisterio por ese entonces.

Esta normativa estuvo vigente hasta después de la asunción del Gobierno

²⁸⁶ Taller Nueva Educación, "Análisis y Opciones Frente a la Municipalización Educativa" En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.8 a 11.

²⁸⁷ Revista El Pizarrón # 27, Marzo-Abril de 1984. Comentarios críticos al Proyecto de Estatuto Docente gestado bajo el Ministerio de Mónica Madariaga. pp.13 a 20.

²⁸⁸ Nuevo Proyecto de Estatuto Docente preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete. En Revista El Pizarrón #38, Mayo-Junio de 1986. pp.17 y 18.

²⁸⁹ Ley # 18.602. Publicada en el Diario Oficial # 32.705 del 23 de Febrero de 1987. En Recopilación de Leyes y Reglamentos ... Tomo 89. Santiago, Contraloría General de la República, 1987. pp.191 a 197.

Democrático, bajo cuya gestión se generó una nueva versión reformulada en 1991, conocida como Estatuto de los Profesionales de la educación.²⁹⁰

A juicio del Ex Ministro René Salamé, ni el grupo más vinculado a ODEPLAN, ni Hacienda ni muchos Alcaldes, ni tampoco los Directores Provinciales de Educación, entendieron en profundidad el proceso de descentralización que implicaba entregar la mayor autonomía posible a los profesores, para que condujeran el proceso educativo. Los docentes serían los responsables de innovar y generar el currículo, mientras que el municipio sólo asumiría funciones administrativas. La idea era la de crear un gran marco para otorgar autonomía a cada centro educativo.²⁹¹

4.6.2 La Iglesia Católica

A pesar de que la mayoría de las autoridades del Gobierno Militar profesaban la religión católica, y de que regularmente conversaban con autoridades de la Iglesia Católica, ésta mantuvo a lo largo del período una actitud crítica en diversos planos. Esta posición quedó evidenciada en relación con la reforma del sistema en dos Cartas Pastorales publicadas en la década de los ochenta.

a) *Carta Pastoral sobre Educación de 1981*

²⁹⁰ Ley # 19.070 del 27 de Junio de 1991. Publicada en el Diario Oficial el 1 de Julio de 1991.

²⁹¹ Entrevista a René Salamé realizada el 31 de Mayo de 1993.

En relación a la situación educacional en el país, la posición de los obispos se expresaba, en un documento entregado en Mayo de 1981, de la siguiente manera:²⁹²

"Los profundos y rápidos cambios educacionales que está viviendo el país pueden afectar peligrosamente la formación misma de las mentes juveniles, y tememos, con fundamento, que la nueva mentalidad que se cree no se compadezca con los principios sustentados por la Iglesia y con los que, además, constituyen la mejor tradición de Chile".

Los principales aspectos cuestionados por el Comité Permanente del Episcopado eran los siguientes:

- El énfasis puesto en el esfuerzo individual y en la competencia.
- La exaltación exagerada de los incentivos económicos como meta de los educandos.
- La omisión de una referencia explícita al concepto de "Democracia" en los nuevos programas de estudio de la Enseñanza Básica, en particular, en el de Ciencias Sociales, lo que no se compadece con la tradición histórica.
- La carencia de un sentido crítico y la creciente ideologización del conocimiento.
- La excesiva preocupación por la seguridad nacional, que limitaba los programas de estudio, lo cual a su vez llevaba a un riguroso control ideológico e impedía una participación real de la sociedad en el proceso educativo.

En relación con la municipalización y la privatización del sistema educativo, estimaba como positiva la idea de vincular la escuela a instituciones locales, por considerar que éstas estaban capacitadas para conocer de mejor manera las realidades inmediatas de los educandos, pudiendo así también por intermedio de éstas, agilizar las tareas de administración. Se visualizaba empero, en ese momento, la existencia de un cierto peligro de control político sobre las nuevas generaciones de chilenos, dado que los municipios dependían directamente del Poder Ejecutivo y los Alcaldes eran designados por éste.

²⁹² Carta Pastoral del Comité Permanente del Episcopado, Santiago, 25 de Mayo de 1981. En Mensaje # 300, Julio de 1981. pp.366 a 372.

Preocupaba a los obispos que en la legislación no se hubiese prohibido que las municipalidades pudieran cobrar por la matrícula dejando de percibir la subvención estatal, lo cual afectaría negativamente, en caso de acontecer, a los sectores de menores recursos.

Asimismo, inquietaba profundamente al Episcopado la posibilidad de que las municipalidades pudiesen a su vez traspasar las escuelas recibidas del Estado a manos de terceros. Temían que la enseñanza pudiera quedar radicada en individuos o grupos inadecuados, movidos por intereses económicos, ideológicos u otros igualmente ajenos a la educación y al bien de los educandos.

Respecto al traspaso de escuelas técnico profesionales a manos de instituciones privadas, preocupaba el tipo de trabajador que éstas pudieran formar, en especial, si se enfatizaba exageradamente el aspecto mercantil. No bastaba que el sistema satisficiera las necesidades de la economía, sino que, era preciso que satisficiera de igual manera las necesidades personales y espirituales de la población. Se pensaba que el Estado debería tener un rol insustituible que cumplir para asegurar que ello se hiciera efectivo en resguardo del Bien Común.

Se postulaba, además, que era necesario cuidar que la educación no perdiera el carácter de servicio homogéneo y al alcance de todos, que hasta ese instante había tenido. Esta inquietud nacía en atención a las grandes desigualdades económicas existentes entre las diferentes municipalidades.

b) *Carta Pastoral sobre Educación de 1986*

En Septiembre de 1986, la Comisión Permanente del Episcopado Nacional elaboró una segunda carta pastoral dirigida a los educadores del país. Esta hacía referencia a la situación de los docentes en el sistema municipalizado.²⁹³

En relación al tema, se planteaba la existencia de una crisis integral de la profesión docente, acompañada de una gran inseguridad laboral. Se sostenía en el documento que el traspaso de establecimientos a los municipios no había significado, en la práctica, una mayor vinculación de las escuelas con las instituciones locales o comunitarias.

²⁹³ Comisión Pastoral del Episcopado Nacional de Chile, Carta a los Educadores. Santiago, 29 de Septiembre de 1986. En Revista El Pizarrón # 42, Noviembre-Diciembre de 1986. pp.56 a 64.

Reiterando algunas ideas formuladas en la Carta Pastoral de 1981, se afirmaba que los trasposos de los planteles educativos a manos de los municipios envolvían el peligro de un mayor control político sobre la educación desde las alcaldías o una mayor ingerencia en ella de parte de intereses económicos sustentados por grupos o individuos inadecuados.

Se criticaba además, en el documento la falta de participación en la discusión de la nueva Ley Orgánica de Educación.

4.6.3 Los Partidos Políticos

Los partidos políticos tuvieron a lo largo del período posiciones encontradas respecto a la descentralización del sistema educativo. Así por ejemplo, el Partido Radical (PR) desde los inicios de la municipalización se mostró reacio al cambio propugnando el retorno al "Estado Docente". Una postura similar asumió el Partido Comunista (PC) aunque en forma menos enfática. Por su parte, la Democracia Cristiana (PDC), también tuvo una actitud crítica hacia la municipalización en los primeros años de su aplicación, para luego -a partir de 1986- considerar factible y positiva la mantención de las escuelas en manos de los municipios. A diferencia de los anteriores, el Partido Socialista (Núñez) (PS), se mostró partidario de la descentralización vía municipios.

Resulta curioso constatar que en el transcurso de la década de los ochenta se produjo una transformación radical respecto de las posiciones de los partidos frente a la administración del sistema educacional. Históricamente, el esquema de organización estatal centralizado coincidió con las posiciones de los partidos de centro y de izquierda (PDC, PR, PC, PS), en tanto que el esquema de organización privada y descentralizada coincidió con posiciones de derecha (Partido Nacional)

A fines de los años ochenta, esta correlación fue sustituida por una que enfrentó a centralizadores y descentralizadores independientemente de ubicaciones en el espectro político partidario. Es así como, por ejemplo, convergieron la derecha y el PS de Núñez al valorar formas descentralizadas de administración del sistema educacional y el aporte privado. Frente a estas dos posturas, se encuentran las posiciones centralistas sustentadas por el PC, el PR y el PDC aún cuando éste último tendió con posterioridad a 1986 a valorar formas descentralizadas.²⁹⁴

²⁹⁴ Extractado de Cox Cristián (1989). Op cit pp 35 y 36.

4.7 LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA

Uno de los hechos destacados durante el período en estudio fue la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), cuyo primer proyecto data de 1986.²⁹⁵ Este proyecto fue muy discutido al interior del Gobierno, sin embargo, no hubo un debate abierto con los educadores.

El primer proyecto sufrió diversas modificaciones, existiendo un segundo proyecto elaborado durante 1987.²⁹⁶ Su promulgación definitiva tuvo lugar el 10 de Marzo de 1990, sólo un día antes del cambio de Gobierno.²⁹⁷

En la perspectiva descentralizadora, vale la pena consignar en la LOCE, la creación del Consejo Superior de Educación, como organismo autónomo e independiente del Ministerio de Educación, al cual le correspondería, entre otros, el aprobar los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza para todo el país.

Además se consagra la descentralización curricular al permitir que cada establecimiento educacional pueda fijar libremente los planes y programas de estudio que considere pertinentes para el cumplimiento de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios por año.

Finalmente, cabe señalar que a contar del 5 de Octubre de 1988 el país inició un proceso de democratización de todo el sistema político, que culminó con la elección de los alcaldes en Junio de 1992, lo cual implicó la consolidación de una mayor autonomía y descentralización a todo nivel.

²⁹⁵ Taller Nueva Educación, "Primer Proyecto de Ley Orgánica de Educación En Revista El Pizarrón # 39, Julio-Agosto de 1986.

²⁹⁶ Taller de Nueva Pedagogía, "Proyecto de Ley Organica de Educación enviada por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno" En Revista El Pizarrón # 47 Octubre de 1987.

²⁹⁷ Ley # 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza. del 7 de Marzo de 1990. Publicada en el Diario Oficial #33.617 del 10 de Marzo de 1990. En Recopilación de Leyes y Reglamentos.... Tomo 96. Santiago, Contraloría General de la República 1990. pp. 362 a 390.

V CONCLUSIONES

Del estudio se puede concluir que entre 1974 y 1980 el proceso de disminución del centralismo experimentado por el sistema educacional se estructuró en torno a dos grandes ejes: la desconcentración y la descentralización. Se generó de esta forma un sistema interactuante en que estos dos elementos se concatenaron entre sí y con los vestigios del centralismo que perduraba.

Se pudo detectar que estos procesos se generaron en Chile a partir de cinco tendencias sustentadas por diferentes actores sociales, ubicados en distintos organismos de Gobierno y del sistema educacional. Estas tendencias estuvieron presentes a lo largo de todo el proceso, incidiendo tanto en la desconcentración, como en la descentralización y en la permanencia de rasgos de centralismo, reflejándose en las decisiones y acciones tendientes a modificar la administración y la estructura del sistema educativo.

En primer lugar, el grupo corporativista radicado en CONARA, fue el iniciador de la desconcentración y de la modernización del Estado.

En segundo término, el grupo neo liberal centrado principalmente en ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda, partidario de la privatización total del sistema y de aplicar la lógica del libre mercado en educación, coincidiendo con los corporativistas en cuanto a modernizar el Estado, hacerlo más eficiente y, especialmente, en la idea de mejorar la cobertura en los sectores de extrema pobreza.

En tercer término, un grupo más pragmatista focalizado en el Sector de Educación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, cuya preocupación era la de incrementar la eficiencia del gasto en educación, mejorar el proceso de distribución de los fondos y perfeccionar el control de los recursos asignados por el Estado. Fue este grupo el que propuso la descentralización del sistema por medio de la municipalización.

En cuarto lugar, un grupo más técnico dentro del Ministerio de Educación, era partidario de una descentralización mesurada del sistema considerando una activa participación de los profesores. Este grupo era proclive a descentralizar también el currículo y adaptarlo a la realidad local; fomentaba la profesionalización de los docentes, enaltecendo su dignidad y entregándoles mayores responsabilidades en el manejo del proceso educativo.

En quinto término, un grupo burocrático funcionario, era reticente a cualquier cambio del sistema, y, por consiguiente, proclive a continuar con el centralismo.

En términos del discurso, estas diferentes tendencias se propusieron distintas metas, para desconcentrar, para descentralizar o para preservar elementos del centralismo en el sistema educacional. A continuación, se describe el grado de cumplimiento de las metas trazadas y las formas en que se implementaron los procesos para lograrlas.

5.1 LOGROS DE LA DESCONCENTRACION

Se puede enmarcar el período de puesta en marcha de la desconcentración entre la promulgación de las reformas administrativas de 1974 y la definición de los límites comunales para cada región en 1980. Por cierto, el hecho de haber iniciado la desconcentración, llevó consigo que se establecieran las bases para una nueva estructura del sistema educacional, pero no significó que este proceso hubiese concluido, quedando abierta la posibilidad de profundizarlo y consolidarlo.

5.1.1 Cumplimiento de los Objetivos de la Desconcentración

El objetivo de la desconcentración fue primordialmente el de mejorar la eficiencia y la modernización del Estado, a través de la creación de organismos intermedios dependientes del poder central.

Se podría decir que el principal objetivo de la desconcentración se cumplió formalmente al crearse las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, asociadas al proceso de regionalización del país. Posteriormente, se perfeccionó con la creación de las Direcciones Provinciales y la delegación de labores administrativas y de gestión del Ministerio de Educación a estos niveles intermedios, constituyendo otro logro significativo en esta dirección.

En cambio, no parece haberse logrado un alto grado de tecnificación y eficiencia en la administración del sistema, como se había planteado originalmente, subsistiendo aún en algunos organismos del MINEDUC, una duplicidad de funciones que demuestra claramente que este proceso de desconcentración no se completó a cabalidad.

5.2 LOGROS DE LA DESCENTRALIZACION

Se puede decir, que la etapa de puesta en marcha de la descentralización comenzó en 1977, en forma traslapada con la desconcentración, al iniciarse la transferencia temporal de algunos establecimientos estatales de Educación Técnico Profesional a manos de corporaciones empresariales. Sin embargo, se puede establecer como fecha de formalización de este proceso el año 1980 con motivo del inicio de la municipalización del sistema educacional. Se concluyó formalmente, a fines de 1986, cuando se transfirieron a los municipios los últimos planteles que quedaban en manos del Ministerio de Educación.

Al igual que la desconcentración, éste es un proceso, cuyas bases fundamentales fueron dadas en esa época, pero no se puede afirmar que se haya terminado totalmente su implementación.

Se podría caracterizar la forma en que se puso en marcha la descentralización en Chile como un proceso acelerado y drástico, acompañado de un incremento de recursos para el sector educacional, inspirado en un esquema privatizador, pero enmarcado en un sistema jerárquico de poder que dificultó una real participación, en especial, del sector docente.

La descentralización se llevó a efecto mediante dos mecanismos:

Primero, promoviendo la privatización del sistema que se concretó, por una parte, a través de la creación de establecimientos particulares, y por otra, por la entrega en comodato de los planteles técnico profesionales a manos de corporaciones empresariales.

Segundo, por la municipalización del sistema, mediante la entrega de la administración de los planteles estatales a los municipios.

5.2.1 La Privatización

Las ideas de la privatización existían desde los comienzos del período y se expresaron, a contar de 1974, en diversos documentos emanados de la Junta de Gobierno. Estas ideas privatizantes se basaron fundamentalmente en la doctrina neo-liberal, que sostiene que los padres tienen el derecho de escoger libremente la educación de sus hijos y que la educación debe regirse por los principios del libre mercado.

El Gobierno utilizó principalmente dos vías para promover la privatización:

La primera fue el mejoramiento del régimen de subvenciones destinado a incentivar la creación de establecimientos particulares que pudieran competir en el mercado en las mismas condiciones que los colegios estatales. Las principales modificaciones al régimen de subvenciones fueron: la cancelación de la subvención por alumno sobre la base de la asistencia promedio; la cancelación del mismo monto por alumno tanto para la educación estatal como privada; cancelar sin atraso las subvenciones primero bimestralmente y luego en forma mensual en vez de anualmente; tender de una subvención oscilante a un monto reajutable periódicamente y relativamente estable.

La segunda fue la promulgación de un conjunto de disposiciones dictadas especialmente entre 1977 y 1980, que permitieron el traspaso de bienes del Estado a manos privadas.

Los pasos iniciales para la privatización del sistema se dieron con el primer cambio en la legislación del régimen de subvenciones que data de 1974 que resultó muy favorable para los establecimientos particulares subvencionados.

Posteriormente en 1976, se fundó la primera corporación empresarial apta para recibir en comodato los establecimientos de la Educación Técnico Profesional. Luego se perfeccionó en 1977 con la promulgación de la legislación que permitió iniciar los traspasos de establecimientos estatales a manos de particulares, formalizándose un par de años después.

La privatización total del sistema educacional, promovida por el sector neo liberal dentro del Gobierno, no contó con el respaldo del grupo asesor más cercano al Presidente de la República que se inclinó, finalmente, por completar la municipalización del sistema a contar de 1986.

La privatización se tradujo en un crecimiento sostenido de la cantidad de establecimientos privados subvencionados, incrementándose en un 60% en el período comprendido entre 1981 y 1986. Este incremento, sin embargo, no modificó sustantivamente el número total de planteles educacionales a nivel nacional. Dicho aumento se centró en las zonas urbanas, principalmente de la Región Metropolitana, y dentro de ésta en las comunas de ingresos medios y altos.

Tampoco se tradujo en un crecimiento real de la matrícula, que si bien creció levemente en cifras absolutas, bajó en términos de la tasa de cobertura bruta, que entre 1980 y 1988 experimentó un descenso de 1,7%. La caída de la tasa de cobertura se produjo fundamentalmente en la Educación Básica que registró un descenso cercano al 8%. En tanto, la Educación Media evidenció un incremento del 22% en el mismo lapso.

La privatización fue acompañada de una redistribución interna de la matrícula al interior del sistema, creciendo notablemente el sector privado subvencionado que pasó del 14% al 30%. En tanto que el sector en manos del MINEDUC descendió del 79% al 64% entre 1980 y 1986. A su vez, el sector municipalizado registró un descenso en su matrícula que redundó en la generación de déficits municipales.

5.2.2 La Municipalización

La municipalización, pudo cristalizarse gracias a la confluencia producida entre el grupo radicado en ODEPLAN, más proclive a la privatización total, y, los sectorialistas de educación de la Dirección de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda, quienes con un criterio más pragmático, visualizaron en la nueva concepción del municipio, estipulada en la Ley Orgánica de Municipalidades (de Enero de 1976), un campo propicio para optimizar la distribución y control de los recursos del Estado.

Una vez producida la convergencia entre ambos grupos, se tomó la resolución de llevar adelante el proceso de municipalización, proporcionándose todos los recursos necesarios para su implementación, incluyendo la promulgación de la Ley de Rentas Municipales, y, luego, la Ley que permitió al MINEDUC traspasar establecimientos de su dependencia a los municipios. En este contexto, en 1980, siendo Ministro Alfredo Prieto, el Ministerio de Educación optó por llevar a cabo la municipalización, dándose oficialmente inicio al proceso.

A fines de 1982, con motivo de la crisis económica que afectó al país, fue necesario suspender el proceso debido a la imposibilidad de cancelar los desahucios a los docentes.

El proceso de municipalización se completó en una segunda etapa a partir de 1986 (sólo quedaba menos del 20% de los establecimientos en manos del Ministerio), simplemente por una decisión administrativa del Gobierno, que veía las dificultades de mantener un sistema dual, con establecimientos en manos del MINEDUC y de los municipios o particulares. A diferencia de lo acontecido en la primera etapa de la municipalización, en esta ocasión las autoridades otorgaron un apoyo económico menor.

La municipalización conllevó un cambio radical en la gestión educacional y un debilitamiento del centralismo al interior del sistema escolar chileno.

5.2.3 Cumplimiento de los Objetivos de la Descentralización

Los objetivos detectados para la descentralización del sistema educacional fueron siete: Mejorar la administración del sistema educacional. Dar mayor participación a la comunidad local. Generar mayor igualdad de oportunidades educacionales a todos los niños en edad escolar y aumentar la cobertura en los sectores de pobreza, en particular, en preescolar y básica. Mejorar la calidad de la enseñanza. Incrementar el gasto público en educación. Aumentar las rentas y las perspectivas laborales del sector docente. Restar poder político a los docentes.

A continuación se verá como se han cumplido estos siete objetivos de la descentralización.

a) *El Mejoramiento de la Administración Educacional*

Con la descentralización se pretendió agilizar y desburocratizar la gestión del MINEDUC. Con anterioridad a la puesta en marcha del proceso descentralizador, en Santiago (producto del excesivo centralismo) se definían todos los nombramientos, las licencias médicas, la elaboración de los textos de estudio, el currículo, planes y programas, la asignación de recursos, las construcciones y reparaciones de establecimientos, y, en la práctica todas las decisiones tanto administrativas como propiamente educacionales para más de cien mil docentes, veinticinco mil funcionarios y tres aproximadamente millones de estudiantes.

Con la municipalización se configuraron dos funciones claramente diferenciadas. Por una parte, el Ministerio asumió un rol normativo y de supervisión, y, por otra, los municipios asumieron la gestión del proceso educacional.

En la práctica, el Ministerio redujo sustantivamente su personal y sus funciones, delegando la gestión educativa propiamente tal en los municipios. Estos asumieron, la contratación y administración del personal, el mantenimiento de los edificios, la administración del presupuesto, la generación de recursos adicionales, y otras funciones, que permitieron una mayor agilización de la gestión administrativa. Del mismo modo, el mecanismo de distribución de los recursos del Estado se tornó más expedito, contribuyendo a una gestión más eficaz. En este sentido, se logró lo planteado en el objetivo.

Existe, sin embargo, una gran diversidad de comunas en el país con municipios grandes y con recursos propios, mientras que subsisten municipios con escasa población escolar,

ubicados en sectores rurales, y, por ende, más pobres, para los cuales la administración del mismo resulta compleja.

Como contrapartida, no se logró afiatar una buena definición de las funciones específicas de las diferentes instancias encargadas de la administración del sistema, produciéndose duplicidad de funciones en ciertos aspectos básicos como son el control y la supervisión, ya que tanto el municipio como el MINEDUC realizan esta actividad. Ello requiere una adecuada coherencia entre la desconcentración del Ministerio, que debiera definir las funciones de las Secretarías Regionales Ministeriales y de las Direcciones Provinciales, de un modo congruente con las atribuciones de los Departamentos o Corporaciones Municipales.

Por otra parte, no parece que los Alcaldes hayan transferido efectivamente a los directores de establecimientos una mayor autonomía en la gestión. Las decisiones importantes, mas bien, se continuaron tomando a nivel de los Departamentos de Educación Municipal o de las Corporaciones.

Se suma a lo anterior, ciertas rigideces de las normativas que restan capacidad administrativa a los municipios y dificultan su operación descentralizada, situación que es menos conflictiva en los establecimientos particulares.

En síntesis, en relación al primer objetivo de mejorar la administración del sistema escolar, efectivamente se logró agilizar la administración de la educación pública, perfeccionándose las condiciones de acceso a las decisiones para las regiones y comunas del país. No obstante, se produjo dualidad de funciones en determinados organismos lo que dificultó una mejor administración del sistema. Muy ligado a lo anterior, y, atendiendo a muchos resabios de la centralización imperante, no se logró la autonomía necesaria en la descentralización para un óptimo manejo del sistema educativo.

Estos aspectos demuestran que el cumplimiento de este primer objetivo no se logró con plenitud.

b) *Dar Mayor Participación a la Comunidad Local*

En relación a este segundo objetivo, se puede constatar que efectivamente el municipio está más cerca de la comunidad que el Nivel Central. Empero, la participación de ésta en lo educativo ha sido prácticamente nula.

Se podría atribuir esta situación a que se mantuvieron Alcaldes designados hasta 1988 y,

posteriormente, electos por los COREDES, a proposición de los CODECOS, pero todavía en el marco de un régimen autoritario. Sólo en 1992 hubo una elección de Alcaldes con participación popular, habiendo aún transcurrido muy poco tiempo como para hacer una evaluación de la comuna democrática, instancia en la cual pudiera darse una mayor representación de la comunidad con alguna ingerencia en el sistema educativo local.

En otro plano, si bien en algunos sectores de Gobierno existía una buena predisposición, en orden a dar mayor participación a los centros de padres y centros de alumnos, en los hechos esto sólo se dio a nivel de discurso durante el Gobierno Militar, y, sólo muy al final se lograron constituir organismos de representación estudiantil, pero que no tuvieron participación directa al interior de sus establecimientos. En Chile, además, no existe tradición participativa de los apoderados por lo cual no era de esperar una mayor incorporación de estos en las decisiones de la Escuela.

Legalmente, estaba abierta la posibilidad de introducir cambios y adaptaciones al currículum de acuerdo a la realidad de cada establecimiento y su entorno, incluyendo el sector productivo aledaño. Empero, esta opción no fue utilizada salvo por los establecimientos de la Educación Técnica Profesional transferidos a corporaciones empresariales por planteles de élite que en su totalidad son particulares pagados.

Los profesores, en general, no se han mostrado proclives a introducir cambios en la docencia, salvo cuando reciben apoyo y estímulos especiales. De ahí que las innovaciones curriculares fueran tan limitadas hasta comienzos de los 90 en que los concursos de proyectos innovativos han motivado la renovación y el cambio.

En síntesis, por las razones expuestas, el proceso de descentralización no logró generar una real participación ni de la comunidad ni de los maestros en los procesos educativos. Por lo reseñado precedentemente, se puede concluir en relación a este segundo objetivo, que el nivel de logro ha sido bajo.

c) *Generar Igualdad de Oportunidades y Aumentar la Cobertura Educativa en los Sectores de Pobreza*

En relación al tercer objetivo, no se dispone de datos para una evaluación acuciosa sobre la variación de la cobertura en sectores de pobreza, si bien se dispone de información sobre cobertura en general.

La matrícula total del sistema escolar creció en un 3,97% entre 1980 y 1986. Pero, como ya se ha dicho, la tasa de cobertura bruta de escolarización bajó levemente, registrándose

sólo un incremento en la Educación Media.

En estricto rigor, no se cumplió con el objetivo de incrementar la cobertura durante el proceso de descentralización (1980 -1989). No obstante, ésta creció a lo largo de todo el período que comprende el estudio, considerando que desde el comienzo del Gobierno Militar se propició la descentralización a través de la privatización del sistema.

En efecto, entre 1973 y 1989, la matrícula preescolar total se cuadruplicó, y en el sector privado creció de 8 mil a 86 mil educandos mientras que la tasa de cobertura del nivel varió de 6% a 21%. En cambio, en la Enseñanza Básica, la tasa bruta de escolaridad descendió de 114% a 100% entre 1973 y 1989, no obstante la matrícula particular subvencionada prácticamente se duplicó en este nivel. La Educación Media, experimentó un incremento importante en su matrícula total, creciendo en un 30% la tasa de cobertura bruta. El incremento de la Enseñanza Media se concentró en la modalidad científico-humanista, mientras que descendió para la modalidad técnico profesional para el período 1973-1989.

d) *Mejorar la Calidad de la Enseñanza*

Los resultados de las pruebas del PER y SIMCE -diseñadas especialmente en el período para evaluar los aprendizajes- indican que la calidad de la educación no mejoró, en especial, en el nivel socioeconómico bajo y muy bajo. Se mantuvo una significativa diferencia entre los estratos socioeconómicos bajo y alto respecto a los niveles de aprendizaje.

Los resultados del PER del año 1984, aplicado a establecimientos en poder del MINEDUC y de las Municipalidades, no presentan diferencias, lo cual indica que la municipalización no afectó los niveles de aprendizajes respecto a lo que antes existía.

Los establecimientos particulares subvencionados muestran mejores niveles de aprendizaje que los planteles estatales. Sin embargo, las comparaciones no son válidas debido a que las poblaciones escolares atendidas por ambos sectores son diferentes. En las escuelas municipalizadas los alumnos son más pobres, no se realiza ningún tipo de selección y se atienden a los sectores rurales que tienen patrones culturales distintos y por ende resultados inferiores al resto.

Por otra parte, utilizando el rendimiento escolar como indicador de calidad, se aprecia un aumento de la promoción y una disminución de la deserción y de la repitencia en el sistema

escolar estatal y municipalizado, lo que aparece favorable a los cambios producidos en este período en el sistema educacional.

El sistema particular subvencionado presenta una mayor cantidad de estudiantes por profesor lo que puede considerarse como criterio de mayor eficiencia, ya que al mismo tiempo obtienen mejores niveles de aprendizaje, mejores índices de promoción y un menor costo por alumno, a pesar de tener mayor cantidad de materiales de instrucción. Sin embargo, como se ha dicho, no se pueden hacer comparaciones simples por sus diferencias básicas. A pesar de ello, estos resultados no dejan de llamar la atención.

Se produce de esta forma un círculo vicioso en desmedro de los sectores más pobres que van a los establecimientos municipalizados en muchos casos, particularmente, en sectores rurales, puesto que para ellos es la única opción posible. Los establecimientos municipalizados ven disminuida su demanda, pues compiten con los particulares en condiciones menos ventajosas, lo que implica menores ingresos por subvención y, por lógica consecuencia, la generación de déficits acumulativos, además de menores logros académicos.

En síntesis, respecto al cuarto objetivo de la descentralización se puede concluir que ésta no contribuyó a un mejoramiento real de la calidad de la educación en el país.

e) *Incrementar el Financiamiento a la Educación*

El quinto objetivo, fue efectivamente consistente con las medidas tomadas en los inicios del proceso de descentralización, respaldadas por un auge económico del país. No obstante, a contar de 1982 ocurrió exactamente lo contrario.

Los resultados reflejan, por una parte, las intenciones expresadas por las autoridades que tuvieron responsabilidad de iniciar el proceso, quienes han señalado el interés que tenían por incrementar el Gasto Público en educación, para entusiasmar a particulares a invertir en el sector. El mayor Gasto Público en educación fue concomitante con el auge económico y también se planteó como una respuesta para mejorar la cobertura en los sectores de pobreza. Por otro lado, su descenso refleja la inelasticidad del sector respecto a las variaciones de la economía chilena y mundial, lo cual desincentivó a los sostenedores privados.

En parte, estos resultados también dan cuenta de la aplicación del modelo neo liberal y del concepto de Estado Subsidiario, que postula la reducción de la acción estatal, y por ende, del Gasto Público, transfiriendo a particulares la responsabilidad de invertir con una lógica de mercado y de preponderancia de la rentabilidad privada. Ello se observa con más claridad en el

caso de la Educación Superior.

El incremento del Gasto Público en educación fue de 62 mil millones de pesos entre 1980 y 1982. Desde entonces, éste experimentó un descenso sistemático entre 1983 y 1989 de cien mil millones de pesos. (expresado en moneda constante de Diciembre de 1991).

Asimismo, el gasto en educación, en proporción al Producto Geográfico Bruto, descendió de un 4,8% en 1980 a un 3,3% en 1989. El Gasto Público en educación, en comparación con el total del Gasto Público en el país, se mantuvo relativamente constante oscilando entre el 10% y el 12%.

Las variaciones del Gasto Público en educación estuvieron aparejadas a cambios en el valor de las subvenciones, las que fueron durante un cierto tiempo reajustadas mensualmente con el IPC al comenzar el proceso de descentralización en 1980, situación que resultó insostenible y motivó su desindexación a raíz de la crisis económica de 1982. El valor de las subvenciones mejoró en parte a contar de 1986, una vez superada la crisis, pero perdió definitivamente su reajustabilidad.

Junto con el proceso de descentralización se hizo un esfuerzo por redistribuir el Gasto Público en educación entre los distintos niveles del sistema, reasignando mayores fondos a la Educación Preescolar, Básica y Media, en desmedro de la Educación Superior.

Resumiendo, este objetivo no se cumplió, ya que -salvo un breve incremento inicial- durante el período de puesta en marcha de la descentralización hubo un decrecimiento del Gasto Público en educación. Se logró en cambio, mejorar la distribución interna del gasto en favor de los niveles escolares de mayor requerimiento popular.

f) *Mejorar las Rentas y las Perspectivas Laborales del Sector Docente*

El proceso de traspaso trajo consigo una gran inestabilidad ocupacional del sector docente, ya que las escuelas fueron transferidas con todo su personal. Entre los economistas del Gobierno se criticaba la sobredotación de maestros en el sistema educativo en relación con la cantidad de alumnos por curso que establecen las normativas (máximo 45 alumnos por curso). Este problema, sin embargo, no fue abordado por el MINEDUC, lo que a juicio de las autoridades de la época constituyó un error. Se dejó a la discrecionalidad del Alcalde, la continuidad de los contratos en conformidad a lo estipulado en el Plan Laboral. Esta situación creó malestar al interior del magisterio, generando como respuesta la promulgación de la Ley # 18.602 de Febrero de 1987 que dictó normas de orden laboral para el personal docente.

Las rentas de los maestros se deterioraron significativamente durante el período. Comparando los niveles de rentas que tenían los maestros en 1970, se observa que el mejor momento fue en Mayo de 1982. Pero en definitiva, un profesor básico titulado ganaba un 38% más en Enero de 1970, que en Diciembre de 1986. Asimismo, en 1970 un maestro de Educación Media, titulado con doce años de servicio, ganaba 196% más que en 1986, y, con 27 años de servicio un 277% más.²⁹⁸

Sin desconocer los esfuerzos realizados por algunas autoridades hacia el final del régimen militar por dignificar y enaltecer la condición del profesorado, en la práctica, dada la mayor autonomía de los Alcaldes para desarrollar la gestión educativa, los crecientes déficits de los municipios, la mayor autonomía de los sostenedores privados y el decaimiento de los salarios reales, no se produjo una mejoría real de las condiciones de trabajo de los profesores durante este período.

En síntesis, se constata que no hubo mejoramiento ni de las rentas ni de las condiciones de trabajo de los maestros. Se concluye por tanto, que el proceso de descentralización no cumplió con este objetivo.

g) *Restar Poder Político a los Docentes*

Este objetivo nunca fue explicitado en ningún documento, aunque estuvo presente en algunos de los personeros con cargos de responsabilidad entrevistados.²⁹⁹

Efectivamente, la potencialidad de un conflicto con 110.000 maestros con una capacidad de negociación unificada, constituía un riesgo político permanente. Existían precedentes históricos significativos, con movimientos gremiales de los maestros que habían tenido repercusiones políticas trascendentes. Por ello era importante diversificar los sostenedores. Con esta modalidad el Alcalde, al igual que cualquier sostenedor privado, era personalmente el responsable final del manejo del sistema educativo, evitando así el diluir las responsabilidades mediante mecanismos de participación intermedios.

Este objetivo, de evitar conflictos confrontacionales, se logró en gran medida durante el

²⁹⁸ Granados Sergio, *Docentes: Niveles de Rentas 1970-1986 y Necesidades de Formación*, Santiago, PIIE, 1987 Mimeo

²⁹⁹ Entrevista a Juan Carlos Mendez ex Director de Presupuesto, realizada el 17/5 /93

Gobierno Militar, pues la diversificación de empleadores restó fuerza política y capacidad de negociación al magisterio. Esto también puede atribuirse a las condiciones de control social imperantes en la época que eran propias del Gobierno Militar. Pese a las intenciones del Gobierno, no se logró neutralizar cabalmente al magisterio. Parte importante de los profesores se sumó a los organismos gremiales opuestos al régimen, registrando una participación activa en el apoyo a los cambios políticos que se suscitarían a comienzos de los años 90.

5.3 COMENTARIO FINAL

El presente trabajo es parte de un conjunto de documentos que intentan evaluar los aspectos político -administrativos, económicos, sociales y educacionales tendientes a disminuir el centralismo del sector educativo bajo la jurisdicción del MUNEDUC y proponer políticas y medidas de consolidación de los procesos ya iniciados.

Una breve reseña sobre la relación entre centralismo, desconcentración y descentralización, basada en fuentes secundarias permitió constatar que existieron en el país entre 1940 y 1973 diversas acciones de carácter experimental en la línea de la descentralización. También, en especial hacia fines de los años 60, se hicieron esfuerzos desconcentradores. Sin embargo, se demuestra que durante el período previo al Gobierno Militar primó la tendencia centralizadora en el sistema escolar.

Las opciones frente al centralismo son múltiples, lo cual se ve reflejado, a nivel de discurso y en los distintos proyectos que se intentaron promover a partir de 1973. Como resultado se generó un sistema interactuante en que se conjugaron las diferentes tendencias.

La desconcentración del sistema fue lo primero que se implementó. Entre los factores que facilitaron la desconcentración se pueden mencionar:

- los avances registrados en esta materia por los gobiernos anteriores que visualizaban como indispensable tender a desconcentrar el sistema educacional;
- los requerimientos de las autoridades del Gobierno Militar que la consideraban imprescindible para concretar en forma integral el proceso de descentralización;
- la acción articulada de desconcentración a nivel nacional promovida desde el Nivel Central, que afectó a todos los ministerios y otros organismos del Estado en el terreno

de lo administrativo y lo territorial;

- el poder sin contrapeso de un Gobierno castrense desde cuyos cuerpos técnicos surgieron las directivas centrales, refrendadas por su propio modelo institucional cuya organización se basa en la delegación jerarquizada del poder.

Los resultados indican que la desconcentración se implementó y logró su objetivo mediante la creación de organismos intermedios dependientes del Nivel Central, a los cuales se les delegó atribuciones decisoriales que con anterioridad debían ser tomadas centralizadamente por las autoridades superiores del Ministerio de Educación. No obstante, subsisten duplicidades de funciones, no pudiendo alcanzarse una mayor tecnificación operativa de la gestión. La desconcentración constituyó la base necesaria para llevar a cabo posteriormente la descentralización del sistema.

A pesar de que parte de los postulados fundamentales de la descentralización fueron propuestos desde los inicios del Régimen Militar, ésta sólo se pudo concretar después de poner en marcha la desconcentración del aparato administrativo.

La descentralización se planteó mediante dos mecanismos que surgieron de dos posturas diferentes:

- La privatización del sistema, utilizando como vías un mejoramiento en el régimen de subvenciones y la especificación de un conjunto de normativas ad hoc.
- La municipalización, que surgió de una convergencia entre los partidarios de la plena privatización y quienes tenían como preocupación central la optimización de los recursos disponibles.

La revisión de los logros de la descentralización y de sus efectos en el sistema educacional permiten señalar que se agilizó la gestión y se dio una atención administrativa más directa a las regiones, reduciéndose los posibles conflictos generalizados con el gremio docente. También dio resultados positivos en cuanto al incremento de la cobertura en la Enseñanza Media. En cambio, no generó más participación ni modificó la calidad de la educación. Tampoco mejoró la tasa total de escolarización del país, ni permitió un mejoramiento laboral y económico de los docentes. Todo ello había sido planteado en los objetivos y en términos del discurso.

El proceso de desconcentración y descentralización del sistema educacional chileno es original, a pesar de tener referentes internacionales. Por las condicionantes de su implemen-

tación en el contexto de un Gobierno autoritario resulta irreproducible, y, por la forma en que se estatuyó es irreversible. Sus efectos e implicancias sólo podrán establecerse en el largo plazo. Este primer balance permite mostrar mas aspectos positivos que negativos si bien quedan aún muchas deficiencias por modificar e imperfecciones por mejorar.

VI ALGUNAS INTERROGANTES

Frente a esta breve descripción de logros y metas no cumplidas de la desconcentración y la descentralización, surgen algunas interrogantes y puntos de interés a debatir.

¿Cuál es la unidad territorial o de administración más conveniente para conducir el sistema educacional? (El Municipio, las Provincias o Regiones, cierto número de establecimientos y de alumnos con características relativamente homogéneas, áreas geográficas claramente determinadas, ciudades o barrios, cada establecimiento separadamente mediante la privatización completa, entrega a profesores y, centros de padres o comunidades educativas).

¿Cuál debe ser el rol del Estado? (Fiscalizador, supervisor, controlador, apoyador, creador de cohesión nacional, garante de un nivel mínimo).

¿Cuál debe ser el grado de autonomía del currículo? (Cada establecimiento determina su currículo de acuerdo a la población atendida, debe ser coincidente con la unidad territorial o debe ser único para todo el país).

¿Cuál debe ser el rol del profesor en la confección del currículo y el grado de autonomía para adaptarlo a sus propias condiciones? (¿Debe existir un currículo prefijado, que el profesor ejecuta, o el profesor debe tener plena autonomía para elaborar el currículum a partir de ciertos lineamientos muy generales?)

¿Cuál debe ser el régimen de financiamiento? (Subvención por alumno que se entrega a la familia mediante sistema de bonos, el financiamiento debe ser compartido entre el Estado y las familias que estén en condiciones de pagar la educación con plena libertad del monto, el Estado debe financiar la totalidad del gasto en educación sobre la base de un presupuesto anual evitando así los déficits actuales).

¿Qué hacer frente a la disyuntiva actual de desfinanciamiento municipal y las regulaciones laborales rigidizadoras? (Se privilegia a las personas involucradas o la eficiencia del sistema, qué se hace con el posible exceso de contrataciones de profesores de aula, con la competencia entre establecimientos, con la necesidad de compatibilizar cobertura y financiamiento).

FUENTES Y BILIOGRAFIA

1.- Fuentes Primarias

1.1 Normativas Jurídicas y Circulares (Documentos por Materia Ordenados Cronológicamente)

1) Materias

- a) Generales
- b) Regionalización-Descentralización
- c) Municipalización-Privatización
- d) Subvenciones-Financiamiento
- e) Profesores

2) Tipo

		<u>Códigos Usados</u>
- Constitución Política del Estado	CPE	
- Ley Orgánica Constitucional		LOC
- Ley		LEY
- Decreto Ley		DLY
- Decreto con Fuerza de Ley	DFL	
- Decreto Supremo		DSP
- Decreto Exento		DEX
- Decreto Supremo Exento		DSX
- Decreto		DEC
- Orden Presidencial		OPR
- Directiva Presidencial		DPR
- Circulares	CLR	
- Oficios		OFI
- Oficios Reservados	OFR	
- Oficios Secretos		OFS
- Proyectos de Leyes	PLY	

3) Identificación (número)

- 4) Fecha de Emisión
 - 5) Fecha de Publicación en el Diario Oficial
 - 6) Origen
 - 7) Referencia
- a) **Generales**
- DCR 1.892 21/11/73 30/11/73 Educación
Crea Comisión para evaluar el estado de desarrollo de la Educación Nacional y atender las funciones que indica.
 - DEX 187 17/04/74 08/05/74 Educación
Crea en el Mineduc Comisión Coordinadora encargada de redactar una Ley de Educación que contenga en forma coherente, la expresión jurídica del Sistema Nacional de Educación.
 - DEC 29 09/01/75 22/ 02/75 Educación
Actualiza y refunde disposiciones sobre el enaltecimiento de los valores patrios.
 - CLR 120 30/06/75 07/07/75 Interior
Imparte instrucciones sobre delegaciones de facultades previstas en DL 937 de 1975.
 - CLR 714 18/11/78 ---- Ministro de Educación
Fija instrucciones para establecer normas y procedimientos en el MINEDUC.
 - DEC 1.673 31/05/79 23/07/79 Educación
Aprueba Reglamento para denominar y clasificar establecimientos educacionales fiscales.
 - CPE 11/03/80 11/09/80
Constitución Política del Estado.
 - CLR 611 31/12/82 ----- Asesoría Jurídica Educación
Sobre nombres y clasificación de establecimientos educacionales.
 - CLR 850 21/03/83 ---- Dirección de Educación
Plan de fortalecimiento de valores nacionales en la Educación Básica y Media.
 - PLY 06/86 ---- Educación
Proyecto de Ley Orgánica de Educación preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete (En

Revista EL Pizarrón # 39, Julio-Agosto de 1986).

- PLY 10/87 --- Educación
Proyecto de Ley Organica de Educación enviada por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno (En Revista EL Pizarrón # 47, Noviembre-Diciembre de 1987).
- LOC 07/03/90 10/03/90 Educación
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

b) **Regionalización-Desconcentración**

- DLY 212 17/12/73 26/12/73 Interior
Crea CONARA.
- DSP 315 11/04/74 14/06/74 Educación
Delega facultades que indica en los Coordinadores Regionales de Educación.
- DLY 573 12/07/74 12/07/74 Interior
Fija el Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado.
- DLY 575 10/07/74 13/07/74 Interior
Establece la regionalización del país para los efectos del Gobierno y la Administración del Estado.
- DSP 824 16/08/74 18/10/74 Educación
Delega firmas y atribuciones en Coordinadores Regionales de Educación.
- DSP 954 02/10/74 25/10/74 Educación
Modifica Decreto 1.401 de 1970, que determina el territorio jurisdiccional de las Coordinaciones Regionales de Educación.
- DEC 265 28/02/75 1/03/75 Presidencia de la República
Aprueba los Programas Ministeriales para 1975.
- OPR 3.100/203 2/09/76 13/09/76 Presidencia de la República.
Imparte instrucciones a los Ministerios para el estudio y proposición de los proyectos de reestructuración.
- CLR 714 18/11/78 ---- Ministro de Educación
Se determinan procedimientos administrativos para las Secretarías Regionales Ministeriales

de Educación.

- CLR 664 01/01/79 ---- Subsecretario MINEDUC
Define y clarifica dependencia de la Educación Extraescolar en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.
- CLR 681 01/01/ 79 ----- Educación, Defensa e Interior Circular conjunta de los Ministros de Interior, Defensa y Educación, a fin de precisar la jurisdicción que corresponde al Ministerio de Educación y a los organismos de las FFAA.
- CLR 722 01/01/ 79 Dirección de Educación
Fija las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación y su colaboración con las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.
- DPR 05/03/79 21/03/79 Presidencia de la República
Reforma Administrativa Integral de CONARA.
- DEC 968 1/04/79 11/07/79 Educación
Crea la Comisión Coordinadora Nacional de Educación Agrícola.
- DSP 2.057 09/08/79 22/11/79 Educación
Define las facultades de los Secretarios Regionales Ministeriales corrigiendo un texto anterior. Se establecen entre otras correcciones las facultades para aceptar renunciaciones de los docentes superiores y para destinación de docentes y paradocentes (En Revista de Pedagogía # 228).
- CLR 32 19/04/82 ---- Ministro de Interior y Educación Remite reglamento interno tipo para establecimientos educacionales de las ilustres municipalidades del país.
- DSP 3.245 07/10/82 28/01/83 Educación
Organiza nuevas Direcciones Provinciales de Educación a lo largo del territorio, les fija atribuciones y determina territorio jurisdiccional.
- CLR 602 23/07/82 ----- Depto. Jurídico, Superintendencia y Oficina de Presupuesto.
Imparte instrucciones para la fiscalización de los establecimientos educacionales, particulares y municipales subvencionados.
- CLR 1.284 10/08/83 21/09/83 Interior y Educación
Por orden del Presidente de la República ambos Ministerios imparten instrucciones a los Alcaldes para la administración del servicio educacional en sus respectivas comunas.

- DEC 372 03/07/84 13/08/84 Educación
Modifica el DSP 3.245 de 1982 (Modifica el territorio jurisdiccional de una Provincia).

c) Municipalización - Privatización

- DSP 688 Bienes Nacionales.
Reglamenta la venta de bienes del Estado mediante una comisión especial de enajenación. (En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pág. 40)
- DEC 1.007 18/10/74 10/12/74 Educación
Elimina los exámenes de los estudiantes de establecimientos privados ante comisiones de los establecimientos fiscales. (En Recopilación de Reglamentos... Tomo 28. Santiago, Contraloría General de la República, 1975. págs. 277 y 278).
- DLY 1.289 12/12/75 14/01/76 Interior
Primera Ley Orgánica de Municipalidades.
- DLY 1.939 05/10/77 10/11/77 Bienes Nacionales
Establece normas sobre adquisición, administración y disposiciones de bienes del Estado. (Dispone las normas para entrega en como dato de los establecimientos educacionales). (En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986).
- DLY 2.200 01/05/78 15/06/78 Trabajo
Plan Laboral, fija normas que regulan el contrato de trabajo y demás relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Los profesores de los establecimientos traspasados se regirán por este Decreto en lugar del Estatuto Administrativo que rige para los funcionarios del Estado.
- DEC 816 19/03/79 10/05/79 Educación
Establece normas básicas para la relación entre los establecimientos particulares, el Ministerio de Educación Pública y sus organismos dependientes.
- DEC 1.884 20/07/79 29/08/79 Educación
Hace aplicable a los colegios subvencionados las normas del Decreto 816 sobre desburocratización.
- DLY 3.063 24/12/79 29/12/79 Interior
Fija normas sobre rentas municipales. Permite iniciar los traspasos de los establecimientos.
- DL 3.166 29/01/80 06/02/80 Interior
Establece traspaso de establecimientos técnico profesionales a corporaciones privadas.

- DEC 580 29/05/80 09/07/80 Interior
Aprueba reglamento para la aplicación de los artículos 35, 36, 37, 38, inciso 1 y 61 del DLY 3.063 de 1979.
- DFL 1-3.063 2/06/80 13/06/80 Interior
Reglamenta el traspaso de servicios del Sector Público a las municipalidades.
- DSP 5.077 19/06/80 12/11/80 Educación
Reglamenta DLY 3.166 de 1980, sobre entrega de la administración de establecimientos de Educación Técnico Profesional.
- DFL 3.476 29/08/80 04/09/80 Hacienda
Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. Las escuelas municipales se rigen por estas normas. Fija subvenciones en UTM.
- DL 3.477 29/08/80 02/09/80 Hacienda
Establece y modifica normas de carácter presupuestario, de administración financiera, y, sobre personal del Sector Público. Permite que las municipalidades puedan entregar las escuelas a privados sin fines de lucro.
- DS 8.143 25/09/80 04/11/80 Educación
Reglamenta requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado a establecimientos de Educación Particular. Da la posibilidad de invertir en Educación a cualquier particular.
- DEC 2.488 22/05/81 29/07/81 Educación
Reglamenta Artículo 4 del DLY 3.476 del 29/08/80 para el traspaso de establecimientos.
- DEX 114 01/06/83 11/07/83 Educación
Otorga carácter oficial a Manual que contiene las normas que rigen las relaciones del Ministerio de Educación Pública con las municipalidades.
- DEC 695 18/07/83 23/09/83 Educación
Transfiere la Escuela de Chimbarongo.
- CRL 602 /11/84 ----- Asesoría Jurídica MINEDUC, Superintendencia y Oficina de Presupuesto.
Modifica circular del mismo número de 1982 sobre fiscalización de establecimientos particulares subvencionados y municipalizados.

- OFI 15.000/8 16/01/86 ----- Secretaría General de la Presidencia.
Dispone completar el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades. (En Revista ELPizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986).
- OFR 1.766 28/05/86 Interior
Oficio de carácter reservado que imparte instrucciones a los señores Intendentes para consolidar el traspaso de los establecimientos municipalizados y reducir los déficits fiscales, mediante reducción gradual de docentes y administrativos.
- OFS 5/ 31 11/07/86 Intendencia Valparaiso
Oficio de carácter secreto que imparte instrucciones a los señores Alcaldes de las Provincias de Valparaiso, Petorca y San Antonio sobre déficits presupuestarios de la educación municipalizada.
- DEC 844 al 865;y 959 11/08/86 04/11/86 Educación
Transfieren los últimos establecimientos que restaban en manos del MINEDUC correspondientes a las comunas de Estación Central y Maullín.
- LOC 18.695 29/03/88 31/03/88 Interior
Ley Orgánica de Municipalidades. Modifica DLY 1.289 de 1976.
- DSP 662 16/06/92 27/08/92 Interior
Fija texto refundido de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- DSP 73 03/02/93 26/04/93 Educación
Modifica y actualiza al DSP 8143 referido a la función de cooperador del Estado que se le asigna a los particulares.

d) Subvenciones- Financiamiento

- LEY 9.846 25/01/51 Educación
Primera Ley de Subvenciones en el país. Otorga subvenciones a los establecimientos privados tanto pagados como gratuitos. Anteriormente no existía Ley de Subvenciones (En Revista de Pedagogía # 194).

- LEY 17.398 09/01/71 -----
Con motivo de la reforma constitucional desaparece la subvención del 25% del costo de un alumno fiscal a los establecimientos particulares pagados, que en la práctica no se cancelaban hacia cuatro o cinco años antes (Artículo 7).

- DLY 456 13/05/74 22/05/74 Educación
Fija nuevas normas sobre subvenciones de los establecimientos particulares de enseñanza gratuita (En Revista de Pedagogía # 182).

- DSP 829 20/08/74 23/01/75 Educación
Reglamento del DLY 456 sobre subvenciones a los establecimientos educacionales gratuitos (En Revista de Pedagogía # 191).

- DEC 466 30/05/75 26/07/75 Educación
Fija el monto de las subvenciones para 1975 (En Revista de Pedagogía # 193).

- DLY 1.131 31/07/75 05/08/75 Educación
Modifica el DLY 456 sobre subvenciones a los establecimientos particulares de enseñanza.

- DEC 781 01/10/75 07/11/75 Educación
Modifica el reglamento de subvenciones (En Revista de Pedagogía # 195).

- DEC 2.438 18/12/78 23/12/78 Educación
Fija texto de nueva Ley de Subvenciones.

- DEC 154 19/01/79 27/02/79 Educación
Establece reglamento para nueva Ley de Subvenciones. Está orientado a establecimientos particulares subvencionados. (En Revista de Pedagogía # 220).

- DFL 3.476 29/08/80 04/09/80 Hacienda
Fija subvenciones en UTM (Ver Municipalización y Privatización).

- DSP 8.144 25/09/80 04/11/80 Educación
Reglamenta DLY 3.476 de 1980, sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza.
- DSX 79 24/04/81 16/06/81 Educación
Autoriza excedentes de alumnos en establecimientos subvencionados.
- DEC 2.636 26/05/81 23/07/81 Educación
Modifica aspectos varios referidos al tipo de establecimientos y de cursos para recibir las subvenciones (En Revista de Pedagogía # 241).
- CLR 603 20/07/81 ----- Departamento Jurídico Educación
Sobre forma y oportunidad de cancelación del desahucio al personal del MINEDUC traspasado a los municipios.
- DEC 3.030 15/09/82 20/11/82 Educación
Modifica el DSP 8.144 de 1980 sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza. Desindexa las subvenciones de la UTM.
- CLR 604 02/02/83 ----- Asesoría Jurídica Educación
Mantenimiento de requisitos para impetrar subvenciones.
- CLR 606 22/03/83 ----- Asesoría Jurídica Educación
Imparte instrucciones sobre declaración de cooperador de la función educacional del Estado y su mantención.
- DEC 442 22/07/85 22/11/85 Educación
Modifica DSP de Educación 8.144 de 1980, reglamento del DLY 3.476 de 1980, sobre subvenciones.
- LEY 18.681 30/12/87 31/12/87 Hacienda
Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal. Se introducen modificaciones al DLY 3.476 de 1980.
- DFL 2 21/06/89 21/02/90 Educación
Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de los DLY # 3.476 y 3.167 de 1980 y 3.635 de 1981, sobre subvención del Estado a los establecimientos educacionales.
- DFL 5 20/08/92 09/03/93 Educación
Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL 2 de 1989, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

e) **Profesores**

- DLY 678 01/10/74 16/10/74 Educación
Crea el Colegio de Profesores de Chile.
- DLY 2.200 01/05/78 15/06/78 Trabajo
Plan Laboral, determina normas que regulan el contrato de trabajo y demás relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Los profesores de los establecimientos traspasados se registrarán por este Decreto en lugar del Estatuto Administrativo que rige para los funcionarios del Estado (Ver también Privatización).
- PLY 08/78 Proyecto Educación
Texto preliminar del Proyecto de Carrera Docente Agosto de 1978 (En Revista de Pedagogía # 216).
- DLY 2.327 01/09/78 22/09/78 Educación
Crea la Carrera Docente y regula su ejercicio.
- DEC 1.191 24/10/78 28/11/78 Educación
Aprueba Reglamento del DEC 2.327 de 1978, de Carrera Docente.
- DLY 2.571 30/03/79 12/04/79 Educación
Modifica DLY 2.327 sobre Carrera Docente.
- DLY 2.756 29/06/79 3/07/79 Trabajo
Sobre organizaciones sindicales.
- DLY 2.757 29/06/79 04/07/79 Trabajo
Modificado por el Decreto Ley 3.163 de 1980, sobre asociaciones gremiales (En Revista El Pizarrón # 13, Abril de 1981).
- DLY 2.758 29/06/79 06/07/79 Trabajo
Regula la negociación colectiva de las condiciones de trabajo. En Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes Bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, PIIE, 1988. págs. 65 y 66.
- DSP 2.258 03/09/79 13/11/79 Educación
Modifica el reglamento de Carrera Docente (En Revista de Pedagogía # 228).
- DLY 2.877 10/10/79 24/10/79 Educación

Modifica encasillamiento en los escalafones de la Carrera Docente (DL 2.327 art. 24) (En Revista de Pedagogía # 228).

- DEC 3.657 23/11/79 19/01/80 Educación
Introduce varias modificaciones a la Carrera Docente (En Revista de Pedagogía # 228).
- DLY 3.162 28/01/80 06/02/80 Educación
Modifica artículo 5 transitorio del DLY 2.327 sobre Carrera Docente, estableciendo los requisitos para alcanzar ciertas calificaciones a contar de Septiembre de 1981 (En Revista de Pedagogía # 228).
- DLY 3.551 26/12/80 02/01/81 Hacienda
Fija normas sobre remuneraciones y sobre el Sector Público. Determina pago de asignaciones a profesores.
- PLY 02 /84 Proyecto Educación
Proyecto de Estatuto Docente preparado durante el Ministerio de Mónica Madariaga Marzo de 1984 (En Revista EL Pizarrón # 27, Marzo-Abril de 1984).
- PLY 04 /86 Proyecto Educación
Proyecto de Estatuto Docente preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete. Reemplaza al anterior Proyecto de Estatuto Docente preparado bajo el Ministerio de Mónica Madariaga. Santiago, 1986. (En Revista EL Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986).
- LEY 18.602 03/02/87 23/02/87 Educación
Dicta normas especiales de orden laboral para el personal docente.
- LEY 19.070 27/06/91 01/07/91 Educación
Crea el estatuto de los profesionales de la educación.

1.2 Documentos Oficiales de Gobierno (Ordenados Cronológicamente)

- 1.- Declaración de Principios de la Junta de Gobierno. Santiago, Marzo de 1974. 38 págs.
- 2.- Superintendencia de Educación, CPEIP, Diagnóstico de la Educación Chilena. Santiago, CPEIP, Octubre de 1974. 89 págs.
- 3.- CONARA, Chile Hacia un Nuevo Destino. Su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización. Santiago, Presidencia de la República, 1974.
- 4.- Ministerio de Educación, Políticas Educativas del Gobierno de Chile. Santiago, MINEDUC, 1975. 24 págs.
- 5.- División de Comunicación Social, Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, Santiago, DINACOS, Diciembre de 1975. 48 págs.
- 6.- Ministerio de Educación Superintendencia de Educación, La Educación en Chile. Informe de Chile a la 36a Reunión de la Conferencia Internacional de Educación de Ginebra, 1977. Movimiento Educativo 1974-1976. Santiago, MINEDUC, 1977. 58 págs.
- 7.- División Nacional de Comunicación Social, Bases para la Política Educativa 1979. Santiago, DINACOS, 1979. 42 págs. (Contiene entrevistas a Augusto Pinochet y Directivas Presidenciales).
- 8.- Ministerio de Educación, El Proceso de Regionalización Educativa Chilena. Informe Presentado por la Delegación Chilena a la XI Reunión Ordinaria del CIECC/OEA. Santiago, MINEDUC, 1980. 42 págs. y anexos.
- 9.- República de Chile, Constitución Política de 1980. Santiago, Editora Cumbres, s/f. 89 págs.
- 10.- Ministerio de Educación Superintendencia de Educación, Planes Operativos Nivel Central y Regional. Instructivo y Formulario. Santiago, MINEDUC, Enero 1983.
- 11.- Ministerio de Educación Departamento Jurídico, Aspectos Generales de los Traspasos de los Servicios Educativos a las Municipalidades. Santiago, Departamento Jurídico, 1983. 39 págs.
- 12.- Ministerio de Educación, Plan Nacional de Educación. Santiago, MINEDUC, 1984. 8 págs.
- 13.- Ministerio del Interior, VIII Congreso Nacional de Alcaldes, Santiago, 20 al 25 de julio de

1986 Documentos varios. Mimeo

- 14.-Ministerio de Educación, Administración de los Establecimientos Educativos Municipalizados. Marco de Referencia y Resultados Gestión 1987. Santiago, MINE-DUC, 1988. 95 págs.
- 15.-Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional, Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, Informe Comisión de Análisis Situación Sector Educación en Administración Municipal. Santiago, Septiembre de 1989. 11 págs.
- 16.-Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, Minuta 728 del 5 de Octubre de 1989.12 págs.
- 17.-Ministerio de Educación División de Planificación y Presupuesto Departamento de Estadística, Compendio de Información Estadística. Santiago, Editorial Universitaria, 1991. 169 págs.

1.3 Programas Ministeriales

- 1.- Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1975. Santiago, s/p, s/f. 130 págs.
- 2.- Presidencia de la República/ ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1976, Santiago, s/p, Febrero 17 de 1976.
- 3.- Presidencia de la República/ ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1977. Santiago, s/p, Enero 28 de 1977. 186 págs.
- 4.- Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1978. Santiago, s/p, Diciembre 30 de 1977. 266 págs.
- 5.- Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1979. Santiago, s/p, Diciembre 22 de 1978. 215 págs.
- 6.- Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1980. Santiago, s/p, Febrero 1 de 1980. 146 págs.
- 7.- Presidencia de la República/ ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1981.Santiago, s/p, Marzo 26 de 1981. 118 págs.
- 8.- Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1982. Santiago, s/p, Diciembre 31 de 1981. 99 págs.
9. - Presidencia de la República/ODEPPLAN. Programas Ministeriales año 1983. Santiago, s/p, Diciembre 22 de 1982. 93 págs.
- 10.-Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1986. Santiago, s/p, Diciembre 17 de 1985. 80 págs.
- 11.-Presidencia de la República/ODEPLAN. Programas Ministeriales año 1987. Santiago, s/p, Enero 16 de 1987. 83 págs.

1.4 Mensajes Presidenciales

- 1.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1974 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones de Chile, 1974. 474 págs.
- 2.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1975 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1975. 517 págs.
- 3.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1976 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1976. 602 págs.
- 4.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1977 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1977. 654 págs.
- 5.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1978 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1978. 573 págs.
- 6.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1982 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1982. 524 págs.
- 7.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1983 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1983. 540 págs.
- 8.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1986 por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1986. 553 págs.

1.5 Otras Fuentes Primarias (Documentos Ordenados Cronológicamente)

Plan de Integración Educacional. Santiago, Publicaciones de la Superintendencia de la Educación Pública, 1961

Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena. Santiago, Ministerio de Educación Pública, 1964

Proyecto de la Escuela Nacional Unificada (1973). Publicado en Revista El Pizarrón # 42, Noviembre-Diciembre de 1986. págs.17 a 27.

Arriagada Patricio, Matulic Juan y Trucco Cristián, Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. Santiago, Documento de Trabajo, Circulación Restringida. Santiago, Julio de 1979.96 págs. Mimeo.

Comité Permanente de la Conferencia Episcopal, Declaración, La Reforma Educacional. Santiago, Mayo 25 de 1981. En Revista Mensaje # 300, Julio de 1981. págs. 366 a 372.

Colegio de Profesores de Chile, Documentos del Colegio de Profesores de Chile A. G. Santiago, Enero 19 de 1984. Publicado en Revista El Pizarrón # 30 Septiembre-October de 1984. págs. 67 a 69.

AGECH, Declaración Pública. Santiago, 15 de Junio de 1984. Publicada en Revista El Pizarrón # 29, Julio-Agosto de 1984.págs. 33 a 35.

AGECH, Declaración Pública: Una Nueva Farsa Más. Publicada en Revista El Pizarrón #31, Noviembre-Diciembre de 1984. págs. 26 a 28.

Colegio de Profesores de Chile A.G., Documentos del Colegio de Profesores. En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. págs. 43 a 46.

Colegio de Profesores de Chile A.G., Los Efectos de la Municipalización en el Sistema Educativo Chileno. Documentos del Colegio de Profesores. En Cuadernos de Educación # 156, Junio-Julio de 1986. págs. 151 a 154.

Ministerio de Educación Superintendencia de Educación, Informe Sobre Déficit Municipales en Educación. Santiago, 18 de Julio de 1986. 19 págs. Mimeo.

AGECH, Documento Central de la AGECH. Proposición de su Directorio Nacional a Discutirse en la V Asamblea Nacional Ordinaria. Santiago, Mayo de 1986. Publicado en Revista El Pizarrón # 39, Julio-Agosto de 1986. págs.53 a 57.

Conferencia Episcopal de Chile, Carta de los Obispos a los Educadores Chilenos. Santiago, 29 de Septiembre de 1986. En Revista El Pizarrón # 42, Noviembre-Diciembre de 1986. págs. 56 a 66.

Colegio de Profesores de Chile A.G., Educación Técnico Profesional. En Revista El Pizarrón #42, Noviembre-Diciembre de 1986. págs. 45 a 48.

Colegio de Profesores de Chile, Declaración Pública. En Revista El Pizarrón # 42, Noviembre-Diciembre de 1986. pág.4.

Núñez Iván, Descentralización en Educación. Regionalización, Rol de las Municipalidades y Desarrollo Local. Santiago, MINEDUC, 1992. 23 págs. Mimeo.

1.6 Publicaciones Periódicas Consultadas

a) **Legislación**

- 1.- Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 1973-1989.
- 2.- Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno, Constituida el 11 de Septiembre de 1973, que Asumió el Mando de la Nación. Santiago, Contraloría General de la República, 1973-1989.
- 3.- Recopilación de Leyes y Reglamentos. Santiago, Contraloría General de la República, 1973-1989.

b) **Revistas**

- 1.- Cuadernos de Educación. Santiago, CIDE, 1974 a 1989.
- 2.- El Pizarrón. Santiago, Organo del Taller Nueva Educación, 1981 a 1989.
- 3.- Estudios Públicos. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1980 a 1993.
- 4.- HOY. Santiago, 1993.
- 5.- Mensaje. Santiago, 1981.
- 6.- Realidad. Santiago, 1982.
- 7.- Revista de Educación. Santiago, Ministerio de Educación 1973 -1989.
- 8.- Revista de Pedagogía. Santiago, Publicación de la Federación de Institutos de Educación - FIDE SECUNDARIA, 1974 -1989.

1.7 Entrevistas (Por Orden Alfabético de los Entrevistados)

NOMBRE	FECHA de ENTREVISTA
Arriagada Patricio Sectorialista de Educación Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda	06/05/93
Cabezón Eduardo Director de CPEIP Superintendencia de Educación	27/04/93
Cáceres Eugenio Jefe de Estudios Superintendencia de Educación Jefe División de Educación Superior	06/05/93
Claro Jorge Asesor Ministro de Educación	07/05/93
Infante María Teresa Superintendente de Educación	06/05/93
Legues Patricia Asesor Ministro de Educación	29/04/93
Matte Patricia Sec. Gral de Gobierno ODEPLAN Sec. de Asistencia y Desarrollo Social	12/05/93
Méndez Juan Carlos Director de Presupuestos Ministerio de Hacienda	17/05/93
Prieto Alfredo Subsecretario de Educación Ministro de Educación	03/05/93
Salamé René Director de CPEIP	31/05/93

Subsecretario de Educación
Ministro de Educación

Vial Gonzalo
Ministro de Educación

28/05/93

2.- Fuentes Secundarias

2.1 Bibliografía de Referencia Utilizada (Ordenada Alfabéticamente por Autor)

- AGECH, Página Sindical. En Revista El Pizarrón # 29, Julio-Agosto de 1984. págs. 28 y 29.
- Alvarez García Isaías, La Descentralización como Estrategia de Modernización y Transformación del Sistema Educativo. México DF, Diciembre 6 de 1988. Capítulo II págs. 29 a 56. Mimeo.
- Arteaga Claudio, "La Municipalización de la Educación: Desafío para Mejorar la Calidad de la Educación". En CAE, El Conflicto en las Organizaciones Educativas: un Dilema Administrativo. Concepción, CAE, 1986. págs 93 a 100.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1992. Washington D.C., Octubre de 1992.
- Briones Guillermo, Egaña Loreto, Magendzo Abraham, Jara Alejandro, Desigualdad Educativa en Chile. Santiago, PIIIE, s/f. 390 págs.
- Blumenwitz Dieter, La Autonomía Administrativa Local en el Sistema Democrático. En Estudios Públicos # 15, Santiago, CEP, 1984. págs. 255 a 272.
- Bravo Alfonso, Legislación Educativa. En Revista de Pedagogía # 232, Agosto de 1980. págs. 140 y 141.
- Bravo Alfonso, Quezada Hernán, Municipalización, Privatización y Ley # 18. 018. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano, Octubre de 1981. 16 págs.
- Castro Hugo, Directivas para la Educación. En Revista de Pedagogía # 183, Julio de 1974. págs. 114 a 119.
- Castañeda Tarcisio, Para Combatir la Pobreza. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1990. 310 págs.
- Centro de Estudios Públicos, "El Ladrillo", Bases para la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, CEP, 1992. 193 págs.
- Cerda Ana María, Silva María de la Luz, Núñez Iván, El Sistema Escolar y la Profesión Docente. Santiago, PIIIE, 1991. 189 págs.

- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Seminario Sobre Investigación Educativa en América Latina. Isla Negra, Chile, 4 a 6 de Junio de 1993.
- Colegio de Profesores de Chile, "Acuerdo de la Asamblea General de Dirigentes del Colegio de Profesores de Chile en Relación con la Administración Municipal de la Educación" del 19 de Enero de 1984. En Revista El Pizarrón # 30, Septiembre-Octubre de 1984. págs. 68 y 69.
- Colegio de Profesores de Chile y Asociación Gremial de Educadores de Chile, El Pensamiento de las Entidades Gremiales del Magisterio Chileno. En Shiefelbein Ernesto, Apablaza Viterbo (Editores), La Regionalización Educativa en Chile. ¿Municipalización o Alcaldización?. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria CPU, 1984. págs 51 a 72.
- Cortés Waldemar, "Factores Distorsionantes que Atentan Contra la Calidad de la Administración Descentralizada". En CAE, El Conflicto en las Organizaciones Educativas. Concepción, CAE, 1986. págs 101 a 111.
- Corvalán Oscar, Santibáñez Erika, "Educación Técnico Profesional: Transformaciones entre 1974 y 1986". En Cuadernos de Educación # 169, Noviembre de 1987. págs. 281 a 288.
- Cox Cristián, Jara Cecilia, Datos Básicos para la Discusión de Políticas en Educación (1970-1978). Santiago, CIDE, 1989. 74 págs.
- Cox Cristián (Editor), Hacia la Elaboración de Consensos en Política Educativa: Actas de una Discusión. Santiago, CIDE, 1985. 262 págs.
- Cox Cristián, Sistema Político y Educación. Medidas Propuestas y Silencios. Santiago, CIDE, 1989. 47 págs.
- Daher Antonio, Infraestructuras. Regiones Estatales y Privadas en Chile. En Estudios Públicos # 49, Verano de 1993. págs 137 a 173.
- Echeverría Rafael, La Política Educativa del Gobierno Militar. Santiago, PIIE, 1981. 25 págs.
- Egaña Loreto, Magendzo Abraham, El Proceso de Descentralización Educativa Bajo el Régimen Militar: Descripción y Análisis Crítico. Santiago, PIIE, 1985. 108 págs.

- Egaña Loreto, Magendzo Abraham, El Marco Teórico Político del Proceso de Descentralización Educativa (1973-1983). Santiago, PIIE, Septiembre de 1983. 135 págs.
- Espínola Viola, Descentralización del Sistema Escolar en Chile. Santiago, CIDE, 1991. 104 págs.
- Espínola Viola, Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of the Schooling. The case of Chile. Santiago, CIDE, 1992. 107 págs.
- FIDE, "Presentación de Nueva Estructura del Ministerio de Educación Nacional". En Revista de Pedagogía # 190, Mayo de 1975. págs. 69 y 70.
- FIDE, "Cuenta del Presidente Nacional". En Revista de Pedagogía # 194, Octubre- Noviembre de 1975. págs. 207 a 213
- Froemel Juan Enrique, "La Administración Descentralizada de la Educación Chilena: Sugerencias para una Consolidación". En Centro de Administración Educacional CAE, Innovaciones en Administración Educacional en América Latina. Concepción, CAE, 1986. págs. 113 a 125.
- García Huidobro Juan Eduardo, "Municipalización: Radiografía de una Discusión Inconclusa". En Cuadernos de Educación # 157, Agosto de 1986. págs. 186 -187.
- González Luis Eduardo, Relaciones de Compatibilidad entre Modelos de Desarrollo y Concepciones Curriculares. Santiago, PIIE, Diciembre de 1986.
- González Rodrigo, Ubilla Rodrigo, Proposición de un Mecanismo de Regionalización Presupuestaría. Santiago, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo # 134, Junio de 1990.
- Granados Sergio, Docentes:Niveles de Rentas 1970-1986 y Necesidades de Formación Presentes y Futuras. Santiago, PIIE, 1987.
- Guzmán Juan Antonio, "Educación y Política Educacional". En Mac Hale Tomás (Editor) ,Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/ Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. págs. 11 a 32.
- Hayek Friedrich, Camino de Libertad. Santiago, Editorial Universitaria/Centro de Estudios Públicos, 1981.

- Hevia Ricardo, Cambios en la Administración Educacional: El Proceso de Municipalización. Santiago, PIIE, 1982. 86 págs.
- Hevia Ricardo, Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. Santiago, UNESCO/ REDUC, 1991. 100 págs.
- Hno. Eulogio, "Charla sobre Subvenciones en Jornadas de la FIDE Secundaria". En Revista de Pedagogía # 194, Octubre-Noviembre de 1975. págs 202 a 206.
- Instituto Geográfico Militar, Atlas de la República de Chile. Santiago, Editor Instituto Geográfico Militar, 1972. 249 págs.
- Instituto Geográfico Militar, Atlas Geográfico de Chile. Santiago, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar, 1985. 143 págs.
- Instituto Internacional de Planificación Educacional, Proyecto: "Planificación de la Educación en Países de América Latina en Proceso de Desconcentración". París, IPE, Abril de 1993. 36 págs.
- Irrázaval Ignacio (Coordinador), "Informe de la Comisión de Estudios Sobre el Sistema de Financiamiento Municipal". En Estudios Públicos # 47, Santiago, CEP, Invierno de 1992. págs. 259 a 286.
- Jiménez Jorge, "La Administración Educativa en el Contexto de la Municipalización de la Educación en Chile". En CAE, Municipalidad y Educación Fundamentos Legales del Traspaso, Responsabilidades Directivas y Orientaciones Técnicas. Concepción, CAE, 1985. págs. 127 a 134.
- Jofré Gerardo, "El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena". En Mac Hale Tomás (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. págs. 139 a 168.
- Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Noviembre de 1991. 283 págs.
- Latorre Carmen Luz, Núñez Iván, Hevia Ricardo, González Luis Eduardo, La Municipalización de la Educación: Una Mirada desde los Administradores del Sistema. Santiago, PIIE, 1991. 172 págs.
- Livacic Ernesto, Castro Eduardo, Recientes Cambios en el Sistema Educacional. Santiago,

Academia de Humanismo Cristiano, Junio de 1980. 26 págs.

- Mac Hale Tomás (Editor) , Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/ Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. 189 págs.
- Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, PIIE, 1988. 205 págs.
- Magendzo Abraham, González Luis Eduardo, Análisis de la Educación Media Técnico Profesional. Santiago, PIIE, 1981. 59 págs.
- Magendzo Abraham, González Luis Eduardo, Estudios de Casos Sobre "Aplicación de la Recomendación Revisada de la Unesco Relativa a la Educación Técnica y Profesional. Santiago, Unesco, Marzo de 1982. 71 págs.
- Magendzo Salomón, Gazmuri Consuelo, El Control Autoritario Expresado en las Circulares del Ministerio de Educación en el Período 1973-1981. Santiago, PIIE, 1981. 33 págs.
- Matte Patricia, Franco Rolando, Dos Visiones de Política Social en la Década de los 90. Santiago, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo # 150, Febrero de 1991.
- Matte Patricia, Sancho Antonio,"Sector Educación Básica y Media". En Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Noviembre de 1991. 283 págs.
- McGinn Noel, Street Susan,"Descentralización Educacional: ¿Política Nacional o Lucha de Facciones? "En Revista La Educación #99, OEA, Washington, 1986.
- McGinn Noel, "Un Proyecto de Investigación y Acción para la Descentralización de Sistemas Educativos". En Revista La Educación # 101, OEA, Washington, 1987.
- Ministerio de Educación, Dirección de Educación, Compendio de Normas Educación General Básica 1984. Santiago, MINEDUC, 1984. 71 págs.
- Ministerio de Educación, Dirección de Educación, Compendio de Normas Educación Media, Humanístico-Científica. Santiago, MINEDUC, 1984. 62 págs.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Las Tareas de la Descentralización. Santiago, Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo

Regional y Administrativo, Junio de 1991. 59 págs.

- Monckeberg Guillermo, "Normas Legales que han Salido en Relación con el Traspaso de Establecimientos Educativos a las Municipalidades". En Revista de Pedagogía # 235, Diciembre de 1980. págs. 233 a 238.
- Navarro Iván, La Transición Educativa: Del Autoritarismo a la Democracia. Santiago, s/p, 1988. 35 págs.
- Núñez Iván, La Descentralización y las Reformas Educativas en Chile. 1940-1973. Santiago, PIIIE, 1989. 250 págs.
- Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Desarrollo Innovadores de la Planificación y Gestión de los Sistemas Educativos. La Descentralización Educativa. Reunión de Consulta Subregional, Buenos Aires, del 9 al 12 de Abril de 1991. 71 págs.
- Pérez Víctor, "Fundamentos Legales del Traspaso de Establecimientos Educativos". En CAE, Municipalidad y Educación Fundamentos Legales del Traspaso, Responsabilidades Directivas y Orientaciones Técnicas. Concepción, CAE, 1985. págs. 87 a 91.
- PIIIE, Las Transformaciones Educativas Bajo el Régimen Militar. Santiago, PIIIE, 1985. 2 volúmenes.
- PIIIE, Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIIE, 1989. 245 págs.
- PIIIE-CMOPE, Sindicalismo Docente, Estado y Educación en América Latina. Informe de Seminario. Santiago, PIIIE, 1989. 154 págs.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Dilemas y Proyecciones de la Administración Educativa. En Anales de la Facultad de Educación Volumen # 11. Santiago, Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989. 140 págs.
- Prieto Alfredo, La Educación: ¿En manos de quién quedará? En Realidad # 39, Agosto de 1982. págs. 17 a 26.
- Prieto Alfredo, La Modernización Educativa. Santiago, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 1983. 122 págs.
- Rehren Alfredo, El Impacto de las Políticas Autoritarias a Nivel Local: Implicancias para la

- Consolidación Democrática en Chile. En Estudios Públicos #44, Primavera 1991. págs. 207 a 246.
- Rodríguez Jorge, La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile -1983. Santiago, Editorial Salesiana, 1985. 213 págs.
 - Sánchez Díaz Sebastián, La Municipalización de la Educación sus Antecedentes y Proyecciones. En Revista de Pedagogía # 278, Junio de 1985; Revista de Pedagogía # 279, Julio de 1985; Revista de Pedagogía # 280, Agosto de 1985. págs.167 a 175, y, Revista de Pedagogía # 281, Septiembre de 1985. págs.206 a 223.
 - Sander Benno, Administración y Calidad de la Educación. Conferencia Pronunciada en el Encuentro de Administradores Educativos en Torno a la Temática "Dilemas y Proyecciones de la Administración Educativa". Santiago, 18 de Noviembre de 1988. 23 págs.
 - Saini Pablo, La Municipalización Educativa. ¿Un Proyecto Viable?. Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos ICHEH, 1988. 36 págs.
 - Schiefelbein Ernesto, Apablaza Viterbo (Editores), La Regionalización Educativa en Chile ¿Municipalización o Alcaldización? Santiago, Corporación de Promoción Universitaria CPU, 1984. 210 págs.
 - Taller Nueva Educación, "Análisis de Carta Pastoral de los Obispos Católicos de Chile". En Revista El Pizarrón # 14, Julio de 1981. págs. 13 a 18.
 - Taller Nueva Educación, "El Proceso de Descentralización". En Revista El Pizarrón # 16, Diciembre de 1981. pág. 13.
 - Taller Nueva Educación, "Comentarios Críticos al Proyecto de Estatuto Docente". En Revista El Pizarrón # 27, Marzo-Abril de 1984. págs. 13 a 20.
 - Taller Nueva Educación, "Deterioro y Planificación de la Educación". En Revista El Pizarrón # 29, Julio-Agosto de 1984. págs. 1 a 5.
 - Taller Nueva Educación, "Horacio Aránguiz, Ministro de Educación Anuncia Plan Nacional de Educación y Reapertura de Escuelas Normales". En Revista El Pizarrón # 30, Septiembre-Octubre de 1984. págs. 1 a 4.
 - Taller Nueva Educación, "¿Porqué... Completar los traspasos?". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. págs. 3 y 4.

- Taller Nueva Educación, "Municipalización los Argumentos y los Silencios". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. págs. 5 a 7.
- Taller Nueva Educación, "Análisis y Opciones Frente a la Municipalización Educacional". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. págs. 8 a 11.
- Taller Nueva Educación, "Alcaldización o Privatización". En Revista El Pizarrón # 38 Mayo-Junio de 1986. págs. 12 a 16.
- Taller Nueva Educación, "¿Estatuto o Status Quo Docente?". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. págs. 19 a 22.
- Taller Nueva Educación, "Por la Demanda de Chile". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pág 28.
- Taller Nueva Educación, "Confidencial: Se Continuará con los Traspasos". En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. págs. 39 a 42.
- Taller Nueva Educación, Oficio Secreto para Consolidar el Traspaso. En Revista El Pizarrón # 40, Septiembre-Octubre de 1986. págs. 7 a 14.
- Taller Nueva Educación, "Municipalización Desafío para la Democracia". En Revista El Pizarrón # 40, Septiembre-Octubre de 1986. págs. 40 a 43.
- Taller Nueva Educación, "El Discurso de Puluqui". En Revista El Pizarrón # 43, Marzo-Abril de 1987. págs. 13 a 20.
- Taller Nueva Educación, "¿Hubo Descentralización antes de Pinochet?" En Revista El Pizarrón # 53, Noviembre-Diciembre de 1989. págs. 23 a 26.
- Universidad de Chile Departamento de Economía, La Educación Técnica y la Capacitación Profesional en Chile. 1970-1975. Santiago, Documento de Investigaciones #18, Junio de 1977.
- Vargas Cecilia, "Municipalización: Aguas Poco Claras". En Cuadernos de Educación #157, Agosto de 1986. págs. 208 a 211.
- Vera Hernán, "Evolución Histórica de los Intentos de Descentralización Educacional en Chile". En Shiefelbein Ernesto, Apablaza Viterbo (Editores), La Regionalización

Educacional en Chile ¿Municipalización o Alcaldización?. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria CPU, 1984. pág.17 a 23.

- Vial Gonzalo, "Educación Chilena Realidades e Ilusiones, Discurso pronunciado en la Academia de Ciencias de la Educación". En Revista El Pizarrón # 27, Marzo-Abril de 1984. págs. 38 a 42.
- Winkler Donald R., Decentralization in Education: An Economic Perspective. The World Bank. Washington, D.C., November 1988.
- Yáñez José, "Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas". En Estudios Públicos # 45, Verano de 1992. págs. 333 a 356.
- Zúñiga Ana María, "Comisiones y Comités Creados Desde el 11 de Septiembre de 1973 a Septiembre de 1982 Índice Temático". En Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales. Santiago, Año IV, # 8, Octubre de 1982. págs.7 a 35.
- Zúñiga Ana María, "Servicios Públicos. Normas Sobre Creación Reestructuración, etc. (1973-1982)". En Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales. Santiago, Año IV, # 7, Septiembre de 1982. págs. 9 a 34.

ANEXOS

ANEXO 1

NOMINA

DE LOS MINISTROS DE EDUCACION

NOMINA DE LOS MINISTROS DE EDUCACION
(11 de Septiembre de 1973 al 10 de Marzo de 1990)

NOMBRE DEL MINISTRO	FECHA DE ASUNCION	FECHA DE RENUNCIA
1.- José Navarro Tobar	12/09/73	27/09/73
2.- Hugo Castro Jiménez (Contralnte)	27/09/73	16/05/75
3.- Arturo Troncoso Daroch (Contralnte)	16/05/75	03/12/76
4.- Luis Niemann Núñez (Contralnte)	03/12/76	26/12/78
5.- Gonzalo Vial Correa	26/12/78	14/12/79
6.- Alfredo Prieto Bafalluy	14/12/79	22/04/82
7.- Rigoberto Cruz Johnson (Contralnte)	22/04/82	30/08/82
8.- Alvaro Arriagada Norambuena	30/08/82	14/02/83
9.- Mónica Madariaga Gutiérrez	14/02/83	18/10/83
10.- Horacio Aránguiz Donoso	18/10/83	29/07/85
11.- Sergio Gaete Rojas	29/07/85	07/07/87
12.- Juan Antonio Guzmán Molinari	07/07/87	28/04/89
13.- René Salamé Martín	28/04/89	10/03/90

ANEXO 2
CRONOLOGIA

CRONOLOGIA

1973

- Asume la Junta de Gobierno (11 de Septiembre de 1973).
- Asume como Ministro de Educación José Navarro Tobar (12 de Septiembre de 1973).
- Asume como Ministro de Educación el Contraalmirante Hugo Castro Jiménez (27 de Septiembre de 1973).
- Se crea la Comisión para evaluar el estado de desarrollo de la Educación Nacional (21 de Noviembre 1973).
- Se crea CONARA (17 de Diciembre de 1973).

1974

- Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (Marzo de 1974).
- Se fijan nuevas normas sobre subvenciones (13 de Mayo de 1974).
- General Pinochet comienza a presidir la Junta de Gobierno (17 de Junio de 1974).
- Se inicia el proceso de descentralización administrativa desde CONARA mediante el Estatuto de Gobierno y Administración del Estado (8 de Julio de 1974).
- Se establece la regionalización del país y se crean las Secretarías Regionales Ministeriales (10 de Julio de 1974).
- Se reglamenta la nueva Ley de Subvenciones (20 Agosto de 1974).
- Se crea el Colegio de Profesores de Chile (1 de Octubre de 1974).
- Se hace coincidir jurisdiccionalmente las Coordinaciones Regionales de Educación creadas en 1970 con las nuevas Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (18 de Octubre de 1974).
- Se eliminan los exámenes para los colegios particulares (18 de Octubre de 1974).
- Se nombra al Presidente de la Junta de Gobierno como Presidente de la República (16 de Diciembre de 1974).
- Publicación del Mapa de la Extrema Pobreza ODEPLAN, Universidad Católica de Chile, 1974.

1975

- Se publica decreto que enaltece los valores patrios (9 de Enero de 1975).
- ODEPLAN fija Programas Ministeriales para 1975 (28 de Febrero de 1975).
- Se fija el monto de las subvenciones para 1975 (30 de Mayo de 1975).
- Se imparte instrucciones sobre facultades a las Secretarías Regionales Ministeriales (30 de Junio de 1975).

- Se modifica el decreto anterior sobre subvenciones (31 de Julio de 1975).
- Se modifica el reglamento de subvenciones vigente (1 de Octubre 1975).
- Se publica el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile (23 de Diciembre de 1975).

1976

- Se dicta Ley Orgánica de Municipalidades que formula una nueva concepción del Municipio (14 de Enero de 1976).
- Dictación de la normativa que establece el marco de reestructuración de los Ministerios (2 de Septiembre de 1976).
- Se funda la Corporación Educacional CODESSER asociada al SNA, primera en recibir establecimientos técnico profesionales (28 de Septiembre de 1976).

1977

- Promulgación del Decreto que permite establecer convenios de administración de establecimientos entre el MINEDUC y sector privado (10 de Noviembre de 1977).
- Primeros Convenios para iniciar los traspasos de Establecimientos de Educación Técnico Profesional a Corporaciones privadas (Diciembre de 1977).

1978

- Plan laboral: Ley que establece normas para el contrato de trabajo de los docentes (1 de Mayo de 1978).
- Ley de Carrera Docente (1 de Septiembre de 1978).
- Se aprueba el reglamento para la Carrera Docente (24 de Octubre de 1978).
- Crisis de la Fuerza Aérea, renuncia de 20 generales (1978).
- Se establecen normas y procedimientos en MINEDUC en las cuales se expresan algunas responsabilidades de las Secretarías Regionales Ministeriales (18 de Noviembre de 1978).
- Nueva Ley de Subvenciones para los establecimientos particulares gratuitos (18 de Diciembre de 1978).

1979

- Se define y clarifica la dependencia de la Educación Extraescolar en las Secretarías Ministeriales de Educación (1 de Enero de 1979).
- Se precisan jurisdicciones que corresponden al Ministerio de Educación y a los organismos

de las FFAA. (1 de Enero de 1979).

- Se fijan las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación (1 de Enero de 1979).
- Se reglamenta la nueva Ley de Subvenciones (27 de Febrero de 1979).
- Dictación de las Directivas Presidenciales de Educación (5 de Marzo de 1979).
- Dictación de las Directivas Presidenciales sobre la Reforma Administrativa Integral de CONARA (21 de Marzo de 1979).
- Se establecen algunas modificaciones a la Carrera Docente (12 de Abril de 1979).
- Se fijan normas básicas para las relaciones entre establecimientos educacionales particulares, el MINEDUC y sus organismos dependientes (10 de Mayo de 1979).
- Se aplica a los colegios subvencionados las normas sobre desburocratización (20 de Junio de 1979).
- Se definen normas para la organización sindical (3 de Julio de 1979).
- Se publica el documento del Ministerio de Hacienda (Arriagada, Trucco y Matulic) titulado Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. En él, se plantea por primera vez la propuesta de traspasar los establecimientos estatales a las municipalidades (Julio de 1979).
- Se fijan normas sobre organización sindical que afectan a los profesores (3 de Julio de 1979).
- Se establecen normas sobre asociaciones gremiales de empleadores del sector privado (4 de Julio de 1979).
- Se regula la negociación colectiva de las condiciones de trabajo por intermedio del DL 2.758 (Julio de 1979).
- Se crea la Comisión Coordinadora Nacional de la Educación Agrícola (11 de Julio de 1979).
- Se dicta un decreto para denominar y clasificar establecimientos de educación fiscales (23 de Julio de 1979).
- Se modifica encasillamiento en los escalafones de la Carrera Docente (24 de Octubre de 1979).
- Se introducen algunas modificaciones al reglamento de Carrera Docente (13 de Noviembre de 1979).
- Se introducen modificaciones adicionales a la Carrera Docente (23 de Noviembre de 1979).
- Se delimitan las facultades de los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación corrigiendo un texto anterior (22 de Noviembre de 1979).
- Creación del Fondo Común Municipal y fijación de normas sobre Rentas Municipales (29 de Diciembre de 1979).

1980

- Se dictan las normas para el traspaso provisorio de liceos técnico profesionales a corporaciones privadas sin fines de lucro (6 de Febrero de 1980).
- Se introducen modificaciones adicionales a la Carrera Docente (6 de Febrero de 1980).
- Se establecen normas para iniciar el traspaso de servicios del sector público al municipio como una etapa intermedia de la privatización (13 de Junio de 1980).

- Se establece reglamento que fija el método de distribución del aporte fiscal y del Fondo Común Municipal entre las municipalidades del país (9 de Julio de 1980).
- Se determinan las normas para el traspaso directo de planteles educacionales a sostenedores privados, incluyendo los establecimientos estatales ya traspasados a Municipios y establece normas de carácter presupuestario-financieras (2 de Septiembre de 1980).
- Se aprueba una nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 11 de Septiembre de 1980 y que entró en vigencia a contar del 11 de Marzo de 1981.
- Se fijan subvenciones en UTM. Se establecen normas que benefician a los planteles privados, dan mayor libertad e incrementan y regularizan las subvenciones. Se otorga más libertad en uso de los fondos DFL # 3.476 (4 de Septiembre de 1980).
- Se reglamentan los requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado a establecimientos de educación particular (4 de Noviembre de 1980).
- Se define un nuevo reglamento de subvenciones (Decreto # 8144) en relación a las nuevas subvenciones en UTM estipuladas en el DL # 3.476 (4 de Noviembre de 1980).
- Se reglamenta el decreto que permite el traspaso de establecimientos de Educación Técnico Profesional a corporaciones privadas (12 de Noviembre de 1980).

1981

- Se fijan las normas de remuneraciones y personal para el sector público (2 de Enero de 1981).
- El Comité Permanente del Episcopado hace pública Carta Pastoral sobre Educación (25 de Mayo de 1981).
- Se autoriza excedentes de alumnos en establecimientos subvencionados (16 de Junio de 1981).
- Se norman las formas y condiciones de cancelación del desahucio a los profesores traspasados al municipio (20 de Julio de 1981).
- Se modifican varios aspectos referidos a establecimientos y cursos para recibir las subvenciones, cambiándose la división de la Educación General Básica para estos efectos de tres ciclos a sólo dos (23 de Julio de 1981).
- Se reglamentan normas adicionales para el traspaso de establecimientos (29 de Julio de 1981).
- Se crea la Asociación Gremial de Educadores e Chile (AGECH) (Diciembre de 1981)

1982

- Se aprueba un reglamento interno para establecimientos educacionales municipalizados (19 de Abril de 1982).

- Se formulan instrucciones para la fiscalización de los establecimientos educacionales particulares y municipales subvencionados (23 de Julio de 1982).
- Se establece una modificación a la normativa sobre subvenciones (20 Noviembre de 1982).
- Se formulan precisiones sobre nombre y clasificación de los establecimientos educacionales (31 de Diciembre de 1982).
- Se produce una crisis económica.

1983

- Se organizan, se determina su territorio jurisdiccional y se les fijan atribuciones a 39 Direcciones Provinciales (28 de Enero de 1983).
- Se mantienen requisitos para impetrar subvenciones (2 de Febrero de 1983).
- Se establece un plan de fortalecimiento de valores nacionales en la Enseñanza Básica y Media (21 de Marzo de 1983).
- Se imparten nuevas instrucciones sobre la función de cooperador del Estado (22 de Marzo de 1983).
- Se aprueban las normas que rigen las relaciones del Ministerio de Educación con las Municipalidades (11 de Julio de 1983).
- Culmina la primera etapa de la municipalización con el traspaso de las escuelas de Cochrane y Chimbarongo. Junio Julio de 1983)
- Se imparten instrucciones a los Alcaldes para la administración de los establecimientos educacionales (21 de Septiembre de 1983).

1984

- Se formula un nuevo Proyecto de Estatuto Docente durante el Ministerio de Mónica Madariaga (Marzo de 1984).
- El Gobierno aprueba un Plan Nacional Educación (Agosto de 1984)
- Se modifican las instrucciones para la fiscalización de los establecimientos educacionales particulares y municipales subvencionados (Noviembre de 1984).

1985

- Se modifican algunas normas sobre subvenciones (Modifica Decreto # 8.144 de 1980).

1986

- Se dispone completar el traspaso de los establecimientos educacionales que aún estaban en manos del Ministerio de Educación (16 de Enero de 1986).
- Se formula un nuevo Proyecto de Estatuto Docente bajo el Ministerio de Sergio Gaete.
- Se disponen medidas para consolidar el traspaso de los establecimientos municipalizados y reducir los déficits fiscales mediante reducción gradual de docentes y administrativos (28 de Mayo de 1986).
- Se traspasan los últimos 23 establecimientos en manos del MINEDUC a los Municipios de Estación Central y Maullín.
- Se formula el primer Proyecto de Ley Orgánica de Educación.
- La Comisión Pastoral del Episcopado Nacional envía carta a los Educadores (29 de Agosto de 1986)

1987

- Se promulga la Ley # 18.602 que dicta normas especiales para el personal docente (23 de Febrero de 1987).
- Proyecto de Ley Orgánica de Educación enviada por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno.
- Se establecen normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria que modifican Decreto # 3.476 de 1980 (31 de Diciembre de 1987).
- Se crea la Unidad de Subvención Educacional (USE)

1988

- La autoridad opta por no cubrir los déficits municipales (febrero de 1988)
- Se promulga una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (31 de Marzo de 1988).
- Se lleva a efecto el Plebiscito que se pronuncia sobre la prolongación del Gobierno del General Pinochet (5 de Octubre de 1989)

1989

- Comisión Interministerial (Interior Hacienda, ODEPLAN, y Secretaría de Desarrollo y asistencia social) elabora informe que evalúa situación del sector municipalizado (Septiembre de 1989).
- La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda se pronuncia a favor de la

racionalización administrativa y el aumento de las subvenciones (Octubre de 1989)

1990

- Se fija texto refundido y coordinado sobre subvenciones del Estado (21 de Febrero de 1990).
- Se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (10 de Marzo de 1990).

1991

- Se promulga el Estatuto de los Profesionales de la Educación (1 de Julio de 1991).

1992

- Se promulga una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que refunde las anteriores (27 de Agosto de 1992).

1993

- Fija un nuevo texto refundido, coordinado y sistematizado de subvenciones (9 de Marzo de 1993).
- Se perfecciona y actualiza la función de cooperador del Estado que se le asigna a los particulares (26 de Abril de 1993).

ANEXO 3

CUADROS ESTADÍSTICOS

ANEXO 4

PAUTA PARA LAS ENTREVISTAS

Nombre de la persona entrevistada

- 1.- ¿Qué cargo (s) desempeñó durante el Gobierno Militar?
- 2.- ¿Durante qué período (s) ?
- 3.- ¿Qué rol le tocó jugar en el marco del proceso de descentralización?
- 4.- Cómo surgieron las ideas de:

Desconcentración: Delegación de funciones y competencia al interior de una misma estructura organizacional, delegación que es revocable y que es ejercida por autoridades dependientes del Nivel Central. Hipótesis: se desarrolló bajo la denominación de **regionalización** entre 1974 y 1979.

Descentralización: Proceso de transferencia de funciones desde una estructura central a otra distinta, tiene carácter irrevocable y es ejercida por responsables autónomos del Nivel Central. Hipótesis: se desarrolló en tres formas:

Privatización, mermando la participación del Estado.

Municipalización, traspasando los establecimientos a las municipalidades.

Como datos, transferencia de la administración de los liceos técnicos a corporaciones sin fines de lucro.

- 5.- ¿Cree que hay alguna relación entre pilares doctrinarios y cada una de estas ideas. Si las hay, cuáles son. (Estado Docente, Doctrina de la Seguridad Nacional, Estado Subsidiario, Doctrina Neoliberal) ?
- 6.- ¿Hubo alguna influencia para la implementación de estas ideas, de las directrices emanadas de organismos internacionales (UNESCO, OEA)?
- 7.- ¿Cómo se gestó el proceso de municipalización? ¿Cuáles fueron las fuerzas generadoras, qué factores facilitaron el desarrollo del proyecto? ¿Cuáles lo retardaron? ¿Cuáles fueron las dificultades que hubo que vencer?

8.- ¿Qué grupos, organismos o personas se pueden identificar con las ideas de descentralización, municipalización y privatización. y qué rol jugaron en el proceso? (Por ejemplo: ODEPLAN/ CONARA, Ministerio de Hacienda, Ministros y autoridades del MINEDUC, Colegio de Profesores, AGECH etc.)

9.- ¿Cuál fue el proyecto original y cómo se fue transformando hasta llegar al proyecto resultante?

10.-¿Cuáles son los hitos principales que marcan etapas del proceso? Por ejemplo:

- Decreto de CONARA que inicia proceso de descentralización (1973).
- Creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (1974).
- Objetivo Nacional de Chile. Diagnóstico de la Educación Chilena (1974).
- Plan Operativo Nacional y Regional (1975).
- Normativa que establece la reestructuración de los Ministerios (1976).
- Primer traspaso de liceos técnicos a corporaciones privadas (1977).
- Directivas Presidenciales (1979).
- Aparición del documento titulado "Descentralización de la Gestión Educacional en Chile." (Arriagada, Matulic y Trucco) (1979)
- Creación del Fondo Común Municipal (1979).
- Se inicia el traspaso de los establecimientos a los municipios y se favorece el traspaso directo a sostenedores privados, incluyendo los planteles ya traspasados a los municipios (1980).

¿Aparte de los mencionados habrían otros hitos importantes a su juicio? ¿Cuáles?

11.-Con motivo de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (1974) surgen algunas interrogantes, tales como:

-Delegó efectivamente el Nivel Central funciones con autonomía a las diferentes Secretarías Regionales.

-Se produjo en algún instante el surgimiento de una dualidad de funciones con el Nivel Central.

-Hubo una real asunción de funciones por parte de las Secretarías Regionales.

12.-Entre los años 1976 y 1978 existe un período de elaboración de un proyecto futuro y de definiciones ideológicas. ¿Qué pasó realmente en esa época?

- 13.-¿En relación con las Direcciones Provinciales, es efectivo que al crearse en Octubre de 1982 habrían generado problemas con los Departamentos de Educación Municipal, que también ejercían funciones de supervisión?
- 14.-La descentralización de la administración a nivel local es sin duda un avance, pero cabe preguntarse si son las municipalidades los organismos más idóneos para asumir el proceso de descentralización. ¿A su juicio, son los municipios las instancias más apropiadas para administrar la educación? Esto dado que quien toma en definitiva las decisiones es el Alcalde, que no es un especialista en el tema educacional. Cabe recordar que la comunidad en la época no tenía ingerencia en la definición de las políticas.
- 15.-¿Cómo se veía -desde el punto de vista del financiamiento y de la racionalización de los recursos del Estado -la competencia entre establecimientos privados (que optimizan recursos) y establecimientos municipales que tienen un rol social?
- 16.-¿En qué medida la crisis económica de 1982 afectó la evolución del proceso de municipalización?
- 17.-¿Cómo se solventó el déficit generado por la administración municipal de los establecimientos educacionales?
- 18.-¿A su juicio el proyecto de descentralización educacional implementado por el Gobierno Militar contó con todas las herramientas que se requerían (jurídicas, de infraestructura, personal técnico, etc.)?
- 19.-¿Cómo evaluaría en perspectiva la aplicación del modelo de descentralización educacional, y, particularmente, el régimen de municipalización?¿Qué modificaciones le introduciría?
- 20.-¿Qué documentación relevante existe (tanto normativa jurídica como ministerial, documentos internos, etc)? ¿Cómo se pueden conseguir?
- 21.-Agregue cualquier otro comentario o antecedente que le parezca de interés para este trabajo.

ANEXO 5

PROPOSICIONES

PROPOSICIONES

Al transferirse los establecimientos educacionales del Estado a los municipios subsisten una serie de requerimientos aún no resueltos, como son: el de profesionalizar la administración para lograr un mejor uso de los recursos y equilibrar la oferta educativa a las demandas reales; y el de mejorar la calidad del servicio educativo con una discriminación positiva hacia los sectores populares.

No obstante, el problema más urgente que enfrentan hoy la mayoría de las municipalidades del país y que debe ser resuelto a la brevedad es el del financiamiento.

La situación es compleja, ya que existe un conjunto de causas interrelacionadas que hacen muy difícil una solución. En términos puramente economicistas, la solución pasa básicamente por reducir los gastos e incrementar los ingresos. Pero el 92% del gasto corresponde a remuneraciones -que resultan difíciles de modificar -y, el 95% de los ingresos proviene de las subvenciones, que están establecidas por ley. Como resultado de ello se tiene un déficit promedio de un 13% a nivel nacional.

Dentro de estos parámetros, y basados en un criterio exclusivamente técnico, se pueden plantear algunas soluciones, que por cierto no son fáciles de implementar ni legal ni políticamente.

- En términos teóricos para reducir los egresos se podría:

Mejorar la planificación global, proponiendo en cada caso un plan de desarrollo adecuado a las condiciones comunales y debidamente sustentado por información consistente que incluya datos educativos de la totalidad de los establecimientos tanto particulares como municipales.

Mejorar la asignación de recursos humanos y materiales, partiendo por una evaluación de los recursos disponibles y aplicando modelos de reasignación y racionalización. Esto obligaría a tomar ciertas medidas como son la fusión de escuelas o la transferencia de niños de escuelas municipales a establecimientos privados y la reducción de personal todo lo cual necesariamente genera tensiones y conflictos.

Optimizar el uso de recursos existentes mediante reducciones

administrativas viables, tales como congelamientos de cargos o jubilaciones tempranas, redistribución de recursos materiales (infraestructura, equipamiento, etc) racionalizando el uso de bibliotecas, optimizando los horarios y usos de salas de clases, compartiendo profesores y personal administrativo entre establecimientos cercanos.

Mejorar la gestión administrativa que implicaría tecnologizar la gestión administrativo financiera, y establecer mejores sistemas de control, desburocratizar la gestión local y reasignar responsabilidades y generar mayor compromiso de los directivos docentes y apoderados en la búsqueda e implementación de soluciones. Asimismo, se propone buscar apoyo en el ámbito político y a nivel de partidos con el fin de generar una activa colaboración intercomunal y de organizaciones locales y de cuerpos intermedios en general.

Buscar un uso alternativo de los recursos humanos y materiales a través de la utilización del tiempo disponible de profesores en actividades extra-programáticas o de educación no formal que generen ingresos. De igual manera, el uso alternativo (por ejemplo, subarrendamiento) de infraestructura en capacitación u otras actividades.

- Para incrementar los ingresos se podría:

Aumentar matrícula por establecimiento y curso. Ello supone:

Hacer un diagnóstico ajustado de las demandas potenciales de matrícula por plantel, según edad y nivel educativo (de acuerdo a datos censales y educacionales actualizados y utilizando herramientas computacionales hoy disponibles en los municipios).

Realizar una evaluación de la distribución actual de la matrícula por curso.

Generar una propuesta de ajuste que incorpore la totalidad de los establecimientos educacionales de una comuna (municipales y privados) así como de las comunas colindantes.

Organizar campañas de promoción del establecimiento entre la población potencial cercana al local.

Detectar bolsones de requerimientos especiales y establecimientos

críticos que requieren atención especial

Mejorar cualitativamente la oferta del servicio educativo. Para ello se propone:

Definir metas de mejoramiento del rendimiento a partir de los resultados vigentes.

Formular nuevas estrategias docentes diferenciadas (por ejemplo, utilizando el modelo del Proyecto P-900).

Diseñar programas específicos de perfeccionamiento docente y de apoyo a los maestros.

Elaborar proyectos especiales tales como concursos y estímulos por innovaciones y mejoras de rendimiento.

Diversificar la oferta en función de demandas concretas para lo cual se sugiere:

Conocer mejor la realidad local en especial las demandas del sector productivo de la zona.

Sistematizar y procesar las opiniones de apoderados y estudiantes sobre la escuela.

Formular propuestas de programas especiales de educación formal y no formal para satisfacer demandas específicas locales.

Crear proyectos cooperativos intercomunales para la educación formal y no formal, en especial, para municipios pequeños y de menores recursos, siempre que no estén geográficamente aislados.

Formular programas para poblaciones específicas (mujeres, jóvenes, adultos mayores).

Desarrollar proyectos educativos innovativos con la comunidad.

Establecer una coordinación y colaboración a nivel comunal entre establecimientos municipales y particulares.

Mejorar la imagen corporativa de los establecimientos comunales. Para estos fines se recomienda:

Desarrollar una campaña de promoción y marketing por cada establecimiento.

Divulgar los logros educacionales de cada plantel.

Buscar ingresos alternativos. Para tal efecto se sugiere:

Buscar otras fuentes de financiamiento para proyectos especiales en educación.

Concretar convenios de apoyo con organismos sindicales, empresariales, servicios y otros.

Generar actividades de capacitación y de educación no formal en general que reporten ingresos adicionales.

Aún no se ha tomado conciencia de la nueva institucionalidad que han generado los cambios en educación. Se requiere un nuevo tipo de gestión, un director de establecimiento y un cuerpo de profesores con otra mentalidad, con más iniciativa y creatividad, más preocupados de generar respuestas propias a la comunidad local, pero al mismo tiempo con el suficiente profesionalismo para que estas respuestas sean técnicamente adecuadas.

Subsiste la necesidad de mejorar la calidad y equidad de la enseñanza, lo cual requiere que los profesores asuman un rol más activo en la generación del currículo dando respuestas diferenciadas a distintas demandas sociales. Ello no será factible si no se estimula y se promueve con medidas concretas desde la autoridad central y desde las diversas instancias intermedias.

Tampoco se ha tomado conciencia del nuevo rol del Estado y del proceso de desconcentración del país. Ello se refleja en la importancia creciente de los niveles intermedios,

como son las regiones que tendrán mayor autonomía para administrar sus presupuestos y generar fondos propios. Esto conlleva la necesidad de profundizar en la desconcentración del propio Ministerio y en la articulación de los organismos descentralizados y niveles desconcentrados.

Dada la heterogeneidad de tamaño y de recursos de los municipios del país, subsiste la interrogante de cuál es la unidad territorial o de administración más conveniente para conducir el sistema educacional, y cuál es el tipo de relación y grado de autonomía entre los establecimientos y los niveles de coordinación.

FUENTES Y BILIOGRAFIA

1.- Fuentes Primarias

1.1 Normativas Jurídicas y Circulares (Documentos por Materia Ordenados Cronológicamente)

1) Materias

- a) Generales
- b) Regionalización-Descentralización
- c) Municipalización-Privatización
- d) Subvenciones-Financiamiento
- e) Profesores

2) Tipo

		<u>Códigos Usados</u>
- Constitución Política del Estado	CPE	
- Ley Orgánica Constitucional		LOC
- Ley	LEY	
- Decreto Ley		DLY
- Decreto con Fuerza de Ley		DFL
- Decreto Supremo		DSP
- Decreto Exento		DEX
- Decreto Supremo Exento		DSX
- Decreto		DEC
- Orden Presidencial		OPR
- Directiva Presidencial		DPR
- Circulares		CLR
- Oficios		OFI
- Oficios Reservados	OFR	
- Oficios Secretos	OFS	
- Proyectos de Leyes	PLY	

3) Identificación (número)

- 4) Fecha de Emisión
- 5) Fecha de Publicación en el Diario Oficial
- 6) Origen
- 7) Referencia

a) **Generales**

- DCR 1.89221/11/73 30/11/73 Educación. Crea Comisión para evaluar el estado de desarrollo de la Educación Nacional y atender las funciones que indica.
- DEX 187 17/04/74 08/05/74 Educación. Crea en el Mineduc Comisión Coordinadora encargada de redactar una Ley de Educación que contenga en forma coherente, la expresión jurídica del Sistema Nacional de Educación.
- DEC 29 09/01/75 22/02/75 Educación. Actualiza y refunde disposiciones sobre el enaltecimiento de los valores patrios.
- CLR 120 30/06/75 07/07/75 Interior. Imparte instrucciones sobre delegaciones de facultades previstas en DL 937 de 1975.
- CLR 714 18/11/78 ----- Ministro de Educación. Fija instrucciones para establecer normas y procedimientos en el MINEDUC.
- DEC 1.673 31/05/79 23/07/79 Educación. Aprueba Reglamento para denominar y clasificar establecimientos educacionales fiscales.
- CPE 11/03/80 11/09/80 Constitución Política del Estado.
- CLR 611 31/12/82 ----- Asesoría Jurídica Educación
Sobre nombres y clasificación de establecimientos educacionales.
- CLR 850 21/03/83 ----- Dirección de Educación. Plan de fortalecimiento de valores

nacionales en la Educación Básica y Media.

- PLY 06/86 ----- Educación. Proyecto de Ley Orgánica de Educación preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete. *Revista El Pizarrón*. N°39, Julio-Agosto de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- PLY 10/87 ----- Educación. Proyecto de Ley Orgánica de Educación enviada por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno. *Revista El Pizarrón*. N°47, Noviembre-Diciembre de 1987. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- LOC 07/03/90 10/03/90 Educación. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

b) **Regionalización-Desconcentración**

- DLY 212 17/12/73 26/12/73 Interior. Crea CONARA.
- DSP 315 11/04/74 14/06/74 Educación. Delega facultades que indica en los Coordinadores Regionales de Educación.
- DLY 573 12/07/74 12/07/74 Interior. Fija el Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado.
- DLY 575 10/07/74 13/07/74 Interior. Establece la regionalización del país para los efectos del Gobierno y la Administración del Estado.
- DSP 824 16/08/74 18/10/74 Educación. Delega firmas y atribuciones en Coordinadores Regionales de Educación.
- DSP 954 02/10/74 25/10/74 Educación. Modifica Decreto 1.401 de 1970, que determina el territorio jurisdiccional de las Coordinaciones Regionales de Educación.
- DEC 265 28/02/75 1/03/75 Presidencia de la República. Aprueba los Programas Ministeriales para 1975.
- OPR 3.100/203 2/09/76 13/09/76 Presidencia de la República. Imparte instrucciones a los Ministerios para el estudio y proposición de los proyectos de reestructuración.
- CLR 714 18/11/78 ----- Ministro de Educación. Se determinan procedimientos

administrativos para las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

- CLR 664 01/01/79 ----- Subsecretario MINEDUC. Define y clarifica dependencia de la Educación Extraescolar en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.
- CLR 681 01/01/79 ----- Educación, Defensa e Interior Circular conjunta de los Ministros de Interior, Defensa y Educación, a fin de precisar la jurisdicción que corresponde al Ministerio de Educación y a los organismos de las FFAA.
- CLR 722 01/01/79 ----- Dirección de Educación. Fija las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación y su colaboración con las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.
- DPR 05/03/79 21/03/79 Presidencia de la República.
Reforma Administrativa Integral de CONARA.
- DEC 968 01/04/79 11/07/79 Educación. Crea la Comisión Coordinadora Nacional de Educación Agrícola.
- DSP 2.057 09/08/79 22/11/79 Educación. Define las facultades de los Secretarios Regionales Ministeriales corrigiendo un texto anterior. Se establecen entre otras correcciones las facultades para aceptar renunciaciones de los docentes superiores y para destinación de docentes y paradocentes. *Revista de Pedagogía*. N°228. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- CLR 32 19/04/82 ----- Ministro de Interior y Educación. Remite reglamento interno tipo para establecimientos educacionales de las ilustres municipalidades del país.
- DSP 3.245 07/10/82 28/01/83 Educación. Organiza nuevas Direcciones Provinciales de Educación a lo largo del territorio, les fija atribuciones y determina territorio jurisdiccional.
- CLR 602 23/07/82 ----- Depto. Jurídico, Superintendencia y Oficina de Presupuesto. Imparte instrucciones para la fiscalización de los establecimientos educacionales, particulares y municipales subvencionados.
- CLR 1.284 10/08/83 21/09/83 Interior y Educación. Por orden del Presidente de la República ambos Ministerios imparten instrucciones a los Alcaldes para la administración del servicio educacional en sus respectivas comunas.

- DEC 372 03/07/84 13/08/84 Educación. Modifica el DSP 3.245 de 1982 (Modifica el territorio jurisdiccional de una Provincia).

c) Municipalización - Privatización

- DSP 688 Bienes Nacionales. Reglamenta la venta de bienes del Estado mediante una comisión especial de enajenación. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. p.40. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- DEC 1.007 18/10/74 10/12/74 Educación. Elimina los exámenes de los estudiantes de establecimientos privados ante comisiones de los establecimientos fiscales. En: Recopilación de Reglamentos... Tomo 28. Santiago, Chile: Contraloría General de la República, 1975. p.277 y 278).
- DLY 1.289 12/12/75 14/01/76 Interior. Primera Ley Orgánica de Municipalidades.
- DLY 1.939 05/10/77 10/11/77 Bienes Nacionales. Establece normas sobre adquisición, administración y disposiciones de bienes del Estado. (Dispone las normas para entrega en comodato de los establecimientos educacionales). *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- DLY 2.200 01/05/78 15/06/78 Trabajo. Plan Laboral, fija normas que regulan el contrato de trabajo y demás relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Los profesores de los establecimientos traspasados se registrarán por este Decreto en lugar del Estatuto Administrativo que rige para los funcionarios del Estado.
- DEC 816 19/03/79 10/05/79 Educación. Establece normas básicas para la relación entre los establecimientos particulares, el Ministerio de Educación Pública y sus organismos dependientes.
- DEC 1.884 20/07/79 29/08/79 Educación. Hace aplicable a los colegios subvencionados las normas del Decreto 816 sobre desburocratización.
- DLY 3.063 24/12/79 29/12/79 Interior. Fija normas sobre rentas municipales. Permite iniciar los traspasos de los establecimientos.
- DL 3.166 29/01/80 06/02/80 Interior. Establece traspaso de establecimientos técnico profesionales a corporaciones privadas.
- DEC 580 29/05/80 09/07/80 Interior. Aprueba reglamento para la aplicación de los artículos 35, 36, 37, 38, inciso 1 y 61 del DLY 3.063 de 1979.
- DFL 1-3.063 02/06/80 13/06/80 Interior. Reglamenta el traspaso de servicios del Sector Público a las municipalidades.

- DSP 5.077 19/06/80 12/11/80 Educación. Reglamenta DLY 3.166 de 1980, sobre entrega de la administración de establecimientos de Educación Técnico Profesional.
- DFL 3.476 29/08/80 04/09/80 Hacienda. Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. Las escuelas municipales se rigen por estas normas. Fija subvenciones en UTM.
- DL 3.477 29/08/80 02/09/80 Hacienda. Establece y modifica normas de carácter presupuestario, de administración financiera y sobre personal del Sector Público. Permite que las municipalidades puedan entregar las escuelas a privados sin fines de lucro.
- DS 8.143 25/09/80 04/11/80 Educación. Reglamenta requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado a establecimientos de Educación Particular. Da la posibilidad de invertir en Educación a cualquier particular.
- DEC 2.488 22/05/81 29/07/81 Educación. Reglamenta Artículo 4 del DLY 3.476 del 29/08/80 para el traspaso de establecimientos.
- DEX 114 01/06/83 11/07/83 Educación. Otorga carácter oficial a Manual que contiene las normas que rigen las relaciones del Ministerio de Educación Pública con las municipalidades.
- DEC 695 18/07/83 23/09/83 Educación. Transfiere la Escuela de Chimbarongo.
- CRL 602 /11/84 ----- Asesoría Jurídica MINEDUC. Superintendencia y Oficina de Presupuesto. Modifica circular del mismo número de 1982 sobre fiscalización de establecimientos particulares subvencionados y municipalizados.
- OFI 15. 16/01/86 ----- Secretaría General de la Presidencia. Dispone completar el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades. **Revista El Pizarrón**. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- OFR 1.766 28/05/86 ----- Interior. Oficio de carácter reservado que imparte instrucciones a los señores Intendentes para consolidar el traspaso de los establecimientos municipalizados y reducir los déficit fiscales, mediante reducción gradual de docentes y administrativos.

- OFS 5/31 11/07/86 ----- Intendencia Valparaíso. Oficio de carácter secreto que imparte instrucciones a los señores Alcaldes de las Provincias de Valparaíso, Petorca y San Antonio sobre déficit presupuestarios de la educación municipalizada.
- DEC 844 al 865; y 959 11/08/86 04/11/86 Educación. Transfieren los últimos establecimientos que restaban en manos del MINEDUC correspondientes a las comunas de Estación Central y Maullín.
- LOC 18.695 29/03/88 31/03/88 Interior. Ley Orgánica de Municipalidades. Modifica DLY 1.289 de 1976.
- DSP 662 16/06/92 27/08/92 Interior. Fija texto refundido de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- DSP 73 03/02/93 26/04/93 Educación. Modifica y actualiza al DSP 8143 referido a la función de cooperador del Estado que se le asigna a los particulares.

d) Subvenciones-Financiamiento

- LEY 9.846 25/01/51 ----- Educación. Primera Ley de Subvenciones en el país. Otorga subvenciones a los establecimientos privados tanto pagados como gratuitos. Anteriormente no existía Ley de Subvenciones. **Revista de Pedagogía**. N°194. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- LEY 17.398 09/01/71 ----- Con motivo de la reforma constitucional desaparece la subvención del 25% del costo de un alumno fiscal a los establecimientos particulares pagados, que en la práctica no se cancelaban desde cuatro o cinco años antes (Artículo 7).
- DLY 456 13/05/74 22/05/74 Educación. Fija nuevas normas sobre subvenciones de los establecimientos particulares de enseñanza gratuita. **Revista de Pedagogía**. N°182. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DSP 829 20/08/74 23/01/75 Educación. Reglamento del DLY 456 sobre subvenciones a los establecimientos educacionales gratuitos. **Revista de Pedagogía**. N°191. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DEC 466 30/05/75 26/07/75 Educación. Fija el monto de las subvenciones para 1975. **Revista de Pedagogía**. N°193. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DLY 1.131 31/07/75 05/08/75 Educación. Modifica el DLY 456 sobre subvenciones a los establecimientos particulares de enseñanza.
- DEC 781 01/10/75 07/11/75 Educación. Modifica el reglamento de subvenciones. **Revista de Pedagogía**. N°195. Santiago, Chile: Fide Secundaria.

- DEC 2.438 18/12/78 23/12/78 Educación. Fija texto de nueva Ley de Subvenciones.
- DEC 154 19/01/79 27/02/79 Educación. Establece reglamento para nueva Ley de Subvenciones. Está orientado a establecimientos particulares subvencionados. **Revista de Pedagogía**. N°220. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DFL 3.476 29/08/80 04/09/80 Hacienda. Fija subvenciones en UTM (Ver Municipalización y Privatización).
- DSP 8.144 25/09/80 04/11/80 Educación. Reglamenta DLY 3.476 de 1980, sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza.
- DSX 79 24/04/81 16/06/81 Educación. Autoriza excedentes de alumnos en establecimientos subvencionados.
- DEC 2.636 26/05/81 23/07/81 Educación. Modifica aspectos varios referidos al tipo de establecimientos y de cursos para recibir las subvenciones. **Revista de Pedagogía**. N°241. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- CLR 603 20/07/81 ----- Departamento Jurídico Educación. Sobre forma y oportunidad de cancelación del desahucio al personal del MINEDUC traspasado a los municipios.
- DEC 3.030 15/09/82 20/11/82 Educación. Modifica el DSP 8.144 de 1980 sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza. Desindexa las subvenciones de la UTM.
- CLR 604 02/02/83 ----- Asesoría Jurídica Educación. Mantenimiento de requisitos para impetrar subvenciones.
- CLR 606 22/03/83 ----- Asesoría Jurídica Educación. Imparte instrucciones sobre declaración de cooperador de la función educacional del Estado y su mantención.
- DEC 442 22/07/85 22/11/85 Educación. Modifica DSP de Educación 8.144 de 1980, reglamento del DLY 3.476 de 1980, sobre subvenciones.
- LEY 18.681 30/12/87 31/12/87 Hacienda. Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal. Se introducen modificaciones al DLY 3.476 de 1980.

- DFL 2 21/06/89 ----- Educación. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de los DLY N°3.476 y 3.167 de 1980 y 3.635 de 1981, sobre subvención del Estado a los establecimientos educacionales.
- DFL 5 20/08/92 09/03/93 Educación. Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL 2 de 1989, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

e) Profesores

- DLY 678 01/10/74 16/10/74 Educación. Crea el Colegio de Profesores de Chile.
- DLY 2.200 01/05/78 15/06/78 Trabajo. Plan Laboral, determina normas que regulan el contrato de trabajo y demás relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Los profesores de los establecimientos traspasados se registrarán por este Decreto en lugar del Estatuto Administrativo que rige para los funcionarios del Estado (Ver también Privatización).
- PLY 08/78 Proyecto Educación. Texto preliminar del Proyecto de Carrera Docente Agosto de 1978. *Revista de Pedagogía*. N°216. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DLY 2.327 01/09/78 22/09/78 Educación. Crea la Carrera Docente y regula su ejercicio.
- DEC 1.191 24/10/78 28/11/78 Educación. Aprueba Reglamento del DEC 2.327 de 1978, de Carrera Docente.
- DLY 2.571 30/03/79 12/04/79 Educación. Modifica DLY 2.327 sobre Carrera Docente.
- DLY 2.756 29/06/79 3/07/79 Trabajo. Sobre organizaciones sindicales.
- DLY 2.757 29/06/79 04/07/79 Trabajo. Modificado por el Decreto Ley 3.163 de 1980, sobre asociaciones gremiales. *Revista El Pizarrón*. N°13, Abril de 1981. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- DLY 2.758 29/06/79 06/07/79 Trabajo. Regula la negociación colectiva de las condiciones de trabajo. En: Magendzo, Abraham; Egaña, Loreto y Latorre, Carmen Luz. La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes Bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, Chile: PIIE, 1988. p.65 y 66.

- DSP 2.258 03/09/79 13/11/79 Educación. Modifica el reglamento de Carrera Docente. **Revista de Pedagogía**. N°228. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DLY 2.877 10/10/79 24/10/79 Educación. Modifica encasillamiento en los escalafones de la Carrera Docente (DL 2.327 art. 24). **Revista de Pedagogía**. N°228. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DEC 3.657 23/11/79 19/01/80 Educación. Introduce varias modificaciones a la Carrera Docente. **Revista de Pedagogía**. N°228. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DLY 3.162 28/01/80 06/02/80 Educación. Modifica artículo 5 transitorio del DLY 2.327 sobre Carrera Docente, estableciendo los requisitos para alcanzar ciertas calificaciones a contar de Septiembre de 1981. **Revista de Pedagogía**. N°228. Santiago, Chile: Fide Secundaria.
- DLY 3.551 26/12/80 02/01/81 Hacienda. Fija normas sobre remuneraciones y sobre el Sector Público. Determina pago de asignaciones a profesores.
- PLY 02/84 ----- Proyecto Educación. Proyecto de Estatuto Docente preparado durante el Ministerio de Mónica Madariaga Marzo de 1984. **Revista El Pizarrón**. N°27, Marzo-Abril de 1984. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- PLY 04 /86 Proyecto Educación. Proyecto de Estatuto Docente preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete. Reemplaza al anterior Proyecto de Estatuto Docente preparado bajo el Ministerio de Mónica Madariaga. Santiago, 1986. **Revista El Pizarrón**. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- LEY 18.602 03/02/87 23/02/87 Educación. Dicta normas especiales de orden laboral para el personal docente.
- LEY 19.070 27/06/91 01/07/91 Educación. Crea el estatuto de los profesionales de la educación.

1.2 Documentos Oficiales de Gobierno (Ordenados Cronológicamente)

- 1.- Declaración de Principios de la Junta de Gobierno. Santiago, Chile, Marzo de **1974**. 38p.
- 2.- Superintendencia de Educación; CPEIP. Diagnóstico de la Educación Chilena. Santiago, CPEIP, Octubre de **1974**. 89p.
- 3.- CONARA. Chile Hacia un Nuevo Destino. Su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización. Santiago, Chile: Presidencia de la República, **1974**.
- 4.- Ministerio de Educación. Políticas Educativas del Gobierno de Chile. Santiago, Chile: MINEDUC, **1975**. 24p.
- 5.- División de Comunicación Social. Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. Santiago, Chile: DINACOS, Diciembre de **1975**. 48p.
- 6.- Ministerio de Educación. Superintendencia de Educación. La Educación en Chile. Informe de Chile a la 36a. Reunión de la Conferencia Internacional de Educación de Ginebra, 1977. Movimiento Educativo 1974-1976. Santiago, Chile: MINEDUC, **1977**. 58p.
- 7.- División Nacional de Comunicación Social. Bases para la Política Educativa 1979. Santiago, Chile: DINACOS, **1979**. 42p.(Contiene entrevistas a Augusto Pinochet y Directivas Presidenciales).
- 8.- Ministerio de Educación. El Proceso de Regionalización Educativa Chilena. Informe Presentado por la Delegación Chilena a la XI Reunión Ordinaria del CIECC/OEA. Santiago, MINEDUC, **1980**. 42p. y anexos.
- 9.- República de Chile. Constitución Política de 1980. Santiago, Chile: Editora Cumbres, s/f. 89p.
- 10.-Ministerio de Educación. Superintendencia de Educación. Planes Operativos Nivel Central y Regional. Instructivo y Formulario. Santiago, Chile: MINEDUC, Enero **1983**.
- 11.-Ministerio de Educación. Departamento Jurídico. Aspectos Generales de los Traspasos de los Servicios Educativos a las Municipalidades. Santiago, Chile: Departamento Jurídico, **1983**. 39p.
- 12.-Ministerio de Educación. Plan Nacional de Educación. Santiago, Chile: MINEDUC, **1984**. 8p.

- 13.-Ministerio del Interior. VIII Congreso Nacional de Alcaldes, Santiago, Chile, 20 al 25 de julio de **1986**. Documentos varios. (Mimeo).
- 14.-Ministerio de Educación. Administración de los Establecimientos Educacionales Municipalizados. Marco de Referencia y Resultados Gestión 1987. Santiago, Chile: MINEDUC, **1988**. 95p.
- 15.-Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda; Oficina de Planificación Nacional; Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social. Informe Comisión de Análisis Situación Sector Educación en Administración Municipal. Santiago, Chile, Septiembre de **1989**. 11p.
- 16.-Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Minuta 728 del 5 de Octubre de **1989**. 12p.
- 17.-Ministerio de Educación. División de Planificación y Presupuesto. Departamento de Estadística. Compendio de Información Estadística. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, **1991**. 169p.

1.3 Programas Ministeriales

- 1.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1975**. Santiago, Chile: s.e. s/f. 130p.
- 2.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1976**, Santiago, Chile: s.e. Febrero 1976.
- 3.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1977**. Santiago, Chile: s.e. Enero de 1977. 186p.
- 4.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1978**. Santiago, Chile: s.e. Diciembre de 1977. 266p.
- 5.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1979**. Santiago, Chile: s.e. Diciembre de 1978. 215p.
- 6.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1980**. Santiago: Chile, s.e. Febrero de 1980. 146p.
- 7.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1981**. Santiago, Chile: s.e. Marzo de 1981. 118p.
- 8.- Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1982**. Santiago, Chile: s.e. Diciembre de 1981. 99p.
9. - Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1983**. Santiago, Chile: s.e. Diciembre de 1982. 93p.
- 10.-Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1986**. Santiago, Chile: s.e. Diciembre de 1985. 80p.
- 11.-Presidencia de la República; ODEPLAN. Programas Ministeriales año **1987**. Santiago, Chile: s.e. Enero de 1987. 83p.

1.4 Mensajes Presidenciales

- 1.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1974** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones de Chile, 1974. 474p.
- 2.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1975** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1975. 517p.
- 3.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1976** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1976. 602p.
- 4.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1977** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1977. 654p.
- 5.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1978** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1978. 573p.
- 6.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1982** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1982. 524p.
- 7.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1983** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1983. 540p.
- 8.- Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de **1986** por el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, Chile: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1986. 553p.

1.5 Otras Fuentes Primarias (Documentos Ordenados Cronológicamente)

1961. Plan de Integración Educacional. Santiago, Chile: Publicaciones de la Superintendencia de la Educación Pública.
1964. Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena. Santiago, Chile: Ministerio de Educación Pública.
1973. Proyecto de la Escuela Nacional Unificada. *Revista El Pizarrón*. N°42, Noviembre - Diciembre de 1986. p.17-27. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
1979. Arriagada Patricio, Matulic Juan y Trucco Cristián. Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. Santiago, Chile: Santiago, Julio de 1979. 96p. (Mimeo). (Documento de Trabajo). Circulación Restringida.
1981. Mayo 25. Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Declaración, La Reforma Educacional. *Revista Mensaje*. N°300, Julio de 1981. Santiago, Chile. p.366-372.
1984. Enero 19. Colegio de Profesores de Chile. Documentos del Colegio de Profesores de Chile A. G. *Revista El Pizarrón*. N°30, Septiembre-Octubre de 1984. Santiago, Chile. Organo del Taller Nueva Educación. p.67-69.
1984. Junio 15. AGECH. Declaración Pública. *Revista El Pizarrón*. N°29, Julio-Agosto de 1984. Santiago, Chile. p.33-35.
1984. Noviembre-Diciembre. AGECH. Declaración Pública: Una Nueva Farsa Más. *Revista El Pizarrón*. N°31. Noviembre-Diciembre de 1984. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.26-28.
1986. Colegio de Profesores de Chile A.G. Documentos del Colegio de Profesores. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.43-46.
1986. Colegio de Profesores de Chile A.G. Los Efectos de la Municipalización en el Sistema Educativo Chileno. Documentos del Colegio de Profesores. *Cuadernos de Educación*. N°156, Junio-Julio de 1986. p.151-154.
1986. Julio 18. Ministerio de Educación. Superintendencia de Educación. Informe Sobre Déficit Municipales en Educación. Santiago, Chile. 19p. (Mimeo).

- Mayo de 1986. AGECH. Documento Central de la AGECH.
 Proposición de su Directorio Nacional a Discutirse en la V Asamblea Nacional Ordinaria. **Revista El Pizarro**n. N°39, Julio-Agosto de 1986. Santiago, Chile. Organó del Taller Nueva Educación. p.53-57.
1986. Septiembre 29. Conferencia Episcopal de Chile. Carta de los Obispos a los Educadores Chile-
 nos.
**Revis-
 ta El
 Piza-
 rro**n.
 N°42,
 Novie-
 mbre-
 Dici-
 embre
 de
 1986.
 Santia-
 go,
 Chile.
 Or-
 gano
 del Ta-
 ller
 Nueva
 Edu-
 cación.
 p.56-
 66.
1986. Colegio de Profesores de Chile A.G. Educación Técnico Profesional. **Revista El Pizarro**n. N°42, Noviembre-Diciembre de 1986. Santiago, Chile: Organó del Taller Nueva Educación. p.45-48.
1986. Colegio de Profesores de Chile. Declaración Pública. **Revista El Pizarro**n. N°42, Noviembre-Diciembre de 1986. Santiago, Chile: Organó del Taller Nueva Educación. p.4.

1992. Núñez, Iván. Descentralización en Educación. Regionalización, Rol de las Municipalidades y Desarrollo Local. Santiago, Chile: MINEDUC. 23 p. (Mimeo).

1.6 Publicaciones Periódicas Consultadas

a) **Legislación**

- 1.- Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 1973-1989.
- 2.- Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno, Constituida el 11 de Septiembre de 1973, que Asumió el Mando de la Nación. Santiago, Chile: Contraloría General de la República, 1973-1989.
- 3.- Recopilación de Leyes y Reglamentos. Santiago, Chile: Contraloría General de la República, 1973-1989.

b) **Revistas**

- 1.- Cuadernos de Educación. 1974 a 1989. Santiago, Chile: CIDE.
- 2.- Revista El Pizarrón. 1981 a 1989. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación.
- 3.- Estudios Públicos. 1980 a 1993. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- 4.- HOY. 1993. Santiago, Chile.
- 5.- Mensaje. 1981. Santiago, Chile.
- 6.- Realidad. 1982. Santiago, Chile.
- 7.- Revista de Educación. 1973 a 1989. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- 8.- Revista de Pedagogía. 1974 a 1989. Santiago, Chile: Fide Secundaria.

1.7 Entrevistas (Por Orden Alfabético de los Entrevistados)

NOMBRE	FECHA de ENTREVISTA
Arriagada Patricio Ex Sectorialista de Educación Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda	06/05/93
Cabezón Eduardo Ex Director de CPEIP Superintendencia de Educación	27/04/93
Cáceres Eugenio Ex Jefe de Estudios Superintendencia de Educación Ex Jefe División de Educación Superior	06/05/93
Claro Jorge Ex Asesor Ministro de Educación	07/05/93
Infante María Teresa Ex Superintendente de Educación	06/05/93
Legues Patricia Ex Asesor Ministro de Educación	29/04/93
Matte Patricia Sec. Gral de Gobierno ODEPLAN Sec. de Asistencia y Desarrollo Social	12/05/93
Méndez Juan Carlos Ex Director de Presupuestos Ministerio de Hacienda	17/05/93
Prieto Alfredo Ex Subsecretario de Educación Ex Ministro de Educación	03/05/93
Salamé René Ex Director de CPEIP	31/05/93

Ex Subsecretario de Educación
Ex Ministro de Educación

Vial Gonzalo
Ex Ministro de Educación

28/05/93

2.- Fuentes Secundarias

2.1 Bibliografía de Referencia Utilizada (Ordenada Alfabéticamente por Autor)

- AGECH. Página Sindical. *El Pizarrón*. N°29, Julio-Agosto de 1984. Santiago, Chile: Püe. p.28-29.
- Alvarez García, Isaías. La Descentralización como Estrategia de Modernización y Transformación del Sistema Educativo. México, Diciembre 6 de 1988. Capítulo II p.29-56. (Mimeo).
- Arteaga, Claudio. La Municipalización de la Educación: Desafío para Mejorar la Calidad de la Educación. En: CAE. El Conflicto en las Organizaciones Educativas: un Dilema Administrativo. Concepción: CAE, 1986. p.93-100.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1992. Washington, Octubre de 1992.
- Briones, Guillermo y otros. Desigualdad Educativa en Chile. Santiago, Chile: PIIE, [1985] .390p.
- Blumenwitz, Dieter. La Autonomía Administrativa Local en el Sistema Democrático. *Estudios Públicos*. N°15, 1984. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). p.255-272.
- Bravo, Alfonso. Legislación Educativa. *Revista de Pedagogía*. N°232, Agosto de 1980. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.140-141.
- Bravo, Alfonso. Quezada, Hernán. Municipalización, Privatización y Ley N°18.018. Santiago, Chile: Academia de Humanismo Cristiano. Octubre de 1981. 16p.
- Castro Hugo, Directivas para la Educación. *Revista de Pedagogía*. N°183, Julio de 1974. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.114-119.
- Castañeda, Tarcisio. Para Combatir la Pobreza. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). 1990. 310p.
- CEP. El Ladrillo, Bases para la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). 1992. 193p.
- Cerda, Ana María; Silva, María de la Luz y Núñez, Iván. El Sistema Escolar y la Profesión

Docente. Santiago, Chile: PIIIE, 1991. 189p.

- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Seminario Sobre Investigación Educativa en América Latina. Isla Negra, Chile, 4 a 6 de Junio de 1993.
- Colegio de Profesores de Chile. Acuerdo de la Asamblea General de Dirigentes del Colegio de Profesores de Chile en Relación con la Administración Municipal de la Educación. del 19 de Enero de 1984. **Revista El Pizarrón**. N°30, Septiembre -Octubre de 1984. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.68-69.
- Colegio de Profesores de Chile y Asociación Gremial de Educadores de Chile. El Pensamiento de las Entidades Gremiales del Magisterio Chileno. En: Shiefelbein, Ernesto y Apablaza, Viterbo (Editores). La Regionalización Educativa en Chile. ¿Municipalización o Alcaldización?. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU). 1984. p.51- 72.
- Cortés, Waldemar. Factores Distorsionantes que Atentan Contra la Calidad de la Administración Descentralizada. En: CAE. El Conflicto en las Organizaciones Educativas. Concepción: CAE, 1986. p.101-111.
- Corvalán, Oscar y Santibáñez, Erika. Educación Técnico Profesional: Transformaciones entre 1974 y 1986. *Cuadernos de Educación*. N°169, Noviembre de 1987. Santiago, Chile: CIDE. p.281-288.
- Cox, Cristián y Jara Cecilia. Datos Básicos para la Discusión de Políticas en Educación (1970-1978). Santiago, Chile: CIDE, 1989. 74p.
- Cox, Cristián (Editor). Hacia la Elaboración de Consensos en Política Educativa: Actas de una Discusión. Santiago, Chile: CIDE, 1985. 262p.
- Cox, Cristián. Sistema Político y Educación. Medidas Propuestas y Silencios. Santiago, Chile: CIDE, 1989. 47p.
- Daher, Antonio. Infraestructuras. Regiones Estatales y Privadas en Chile. **Estudios Públicos**. N°49, Verano de 1993. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). p.137-173.
- Echeverría, Rafael. La Política Educativa del Gobierno Militar. Santiago, Chile: PIIIE, 1981. 25p.
- Egaña, Loreto y Magendzo, Abraham. El Proceso de Descentralización Educativa Bajo el

- Régimen Militar: Descripción y Análisis Crítico. Santiago, Chile: PIIIE, 1985. 108p.
- Egaña, Loreto y Magendzo, Abraham. El Marco Teórico Político del Proceso de Descentralización Educativa (1973-1983). Santiago, Chile: PIIIE, Septiembre de 1983. 135p.
 - Espínola, Viola. Descentralización del Sistema Escolar en Chile. Santiago, Chile: CIDE, 1991. 104p.
 - Espínola, Viola. Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of the Schooling. The case of Chile. Santiago, Chile: CIDE, 1992. 107p.
 - FIDE. Presentación de Nueva Estructura del Ministerio de Educación Nacional. **Revista de Pedagogía**. N°190, Mayo de 1975. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.69-70.
 - FIDE. Cuenta del Presidente Nacional. **Revista de Pedagogía**. N°194, Octubre-Noviembre de 1975. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.207-213.
 - Froemel, Juan Enrique. La Administración Descentralizada de la Educación Chilena: Sugerencias para una Consolidación. En: Centro de Administración Educacional (CAE). Innovaciones en Administración Educacional en América Latina. Concepción: CAE, 1986. p.113-125.
 - García Huidobro, Juan Eduardo. Municipalización: Radiografía de una Discusión Inconclusa. **Cuadernos de Educación**. N°157, Agosto de 1986. Santiago, Chile: CIDE. p.186-187.
 - González, Luis Eduardo. Relaciones de Compatibilidad entre Modelos de Desarrollo y Concepciones Curriculares. Santiago, Chile: PIIIE, Diciembre de 1986.
 - González, Rodrigo y Ubilla, Rodrigo. Proposición de un Mecanismo de Regionalización Presupuestaría. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), Junio de 1990. (Documento de Trabajo: N°134).
 - Granados, Sergio. Docentes: Niveles de Rentas 1970-1986 y Necesidades de Formación Presentes y Futuras. Santiago, Chile: PIIIE, 1987.
 - Guzmán, Juan Antonio. Educación y Política Educacional. En: Mac Hale, Tomás (Editor). Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1989. p.11-32.

- Hayek, Friedrich. Camino de Libertad. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1981.
- Hevia, Ricardo. Cambios en la Administración Educacional: El Proceso de Municipalización. Santiago, Chile: PIIE, 1982. 86p.
- Hevia, Ricardo. Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. Santiago, Chile: UNESCO/REDUC, 1991. 100p.
- Hno. Eulogio. Charla sobre Subvenciones en Jornadas de la FIDE Secundaria. *Revista de Pedagogía*. N°194, Octubre-Noviembre de 1975. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.202-206.
- Instituto Geográfico Militar. Atlas de la República de Chile. Santiago, Chile: Ediciones del Instituto Geográfico Militar, 1972. 249p.
- Instituto Geográfico Militar. Atlas Geográfico de Chile. Santiago, Chile: Ediciones del Instituto Geográfico Militar, 1985. 143p.
- Instituto Internacional de Planificación Educacional. Proyecto: Planificación de la Educación en Países de América Latina en Proceso de Desconcentración. París, IIPPE, Abril de 1993. 36p.
- Irrazábal, Ignacio (Coordinador). Informe de la Comisión de Estudios Sobre el Sistema de Financiamiento Municipal. *Estudios Públicos*. N°47, Invierno de 1992. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). p.259-286.
- Jiménez, Jorge. La Administración Educativa en el Contexto de la Municipalización de la Educación en Chile. En: CAE. Municipalidad y Educación Fundamentos Legales del Traspaso, Responsabilidades Directivas y Orientaciones Técnicas. Concepción: CAE, 1985. p.127-134.
- Jofré, Gerardo. El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena. En: Mac Hale, Tomás (Editor). Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1989. p.139-168.
- Larroulet, Cristián (Editor). Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, Noviembre de 1991. 283p.
- Latorre, Carmen Luz y otros. La Municipalización de la Educación: Una Mirada desde los Administradores del Sistema. Santiago, Chile: PIIE, 1991. 172p.

- Livacic, Ernesto y Castro, Eduardo. Recientes Cambios en el Sistema Educacional. Santiago, Chile: Academia de Humanismo Cristiano, Junio de 1980. 26p.
- Mac Hale, Tomás (Editor). Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1989. 189p.
- Magendzo, Abraham; Egaña, Loreto y Latorre, Carmen Luz. La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, Chile: PIIIE, 1988. 205p.
- Magendzo, Abraham y González, Luis Eduardo. Análisis de la Educación Media Técnico Profesional. Santiago, Chile: PIIIE, 1981. 59p.
- Magendzo, Abraham y González, Luis Eduardo. Estudios de Casos Sobre "Aplicación de la Recomendación Revisada de la Unesco Relativa a la Educación Técnica y Profesional". Santiago, Chile: Unesco, Marzo de 1982. 71p.
- Magendzo, Salomón y Gazmuri, Consuelo. El Control Autoritario Expresado en las Circulares del Ministerio de Educación en el Período 1973-1981. Santiago, Chile: PIIIE, 1981. 33 p.
- Matte, Patricia y Franco, Rolando. Dos Visiones de Política Social en la Década de los 90. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), Febrero de 1991. (Documento de Trabajo: N°150).
- Matte, Patricia y Sancho, Antonio. Sector Educación Básica y Media. En: Larroulet, Cristián (Editor). Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, Noviembre de 1991. 283p.
- McGinn, Noel y Street, Susan. Descentralización Educacional: ¿Política Nacional o Lucha de Facciones?. *Revista La Educación*. N°99, 1986. Washington: OEA.
- McGinn, Noel. Un Proyecto de Investigación y Acción para la Descentralización de Sistemas Educativos. *Revista La Educación*. N°101, 1987. Washington: OEA.
- Ministerio de Educación. Dirección de Educación. Compendio de Normas Educación General Básica 1984. Santiago, Chile: MINEDUC, 1984. 71p.
- Ministerio de Educación. Dirección de Educación. Compendio de Normas Educación Media, Humanístico-Científica. Santiago, Chile: MINEDUC, 1984. 62p.

- Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Las Tareas de la Descentralización. Santiago, Chile: Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Junio de 1991. 59p.
- Monckeberg, Guillermo. Normas Legales que han Salido en Relación con el Traspaso de Establecimientos Educativos a las Municipalidades. *Revista de Pedagogía*. N°235, Diciembre de 1980. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.233-238.
- Navarro, Iván. La Transición Educativa: Del Autoritarismo a la Democracia. Santiago, Chile: s.e. 1988. 35p.
- Núñez, Iván. La Descentralización y las Reformas Educativas en Chile. 1940-1973. Santiago, Chile: PIIIE, 1989. 250p.
- Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Desarrollo Innovadores de la Planificación y Gestión de los Sistemas Educativos. La Descentralización Educativa. Reunión de Consulta Subregional, Buenos Aires, del 9 al 12 de Abril de 1991. 71p.
- Pérez, Víctor. Fundamentos Legales del Traspaso de Establecimientos Educativos. En: CAE. Municipalidad y Educación Fundamentos Legales del Traspaso, Responsabilidades Directivas y Orientaciones Técnicas. Concepción: CAE, 1985. p.87-91.
- PIIIE. Las Transformaciones Educativas Bajo el Régimen Militar. Santiago, Chile: PIIIE, 1985. 2vol.
- PIIIE. Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, Chile: PIIIE, 1989. 245p.
- PIIIE-CMOPE. Sindicalismo Docente, Estado y Educación en América Latina. Informe de Seminario. Santiago, Chile: PIIIE, 1989. 154p.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. Dilemas y Proyecciones de la Administración Educativa. *Anales de la Facultad de Educación*. Volumen N°11, 1989. Santiago, Chile: Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. 140p.
- Prieto, Alfredo. La Educación: ¿En manos de quién quedará? *Realidad*. N°39, Agosto de 1982. p.17-26.
- Prieto, Alfredo. La Modernización Educativa. Santiago, Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 1983. 122p.

- Rehren, Alfredo. El Impacto de las Políticas Autoritarias a Nivel Local: Implicancias para la Consolidación Democrática en Chile. *Estudios Públicos*. #44, Primavera 1991. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). p.207-246.
- Rodríguez, Jorge. La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile -1983. Santiago, Chile: Editorial Salesiana, 1985. 213p.
- Sánchez Díaz, Sebastián. La Municipalización de la Educación sus Antecedentes y Proyecciones. *Revista de Pedagogía*. #278, Junio de 1985. *Revista de Pedagogía*. N°279, Julio de 1985. *Revista de Pedagogía*. N°280, Agosto de 1985. p.167-175. y, *Revista de Pedagogía*. N°281, Septiembre de 1985. Santiago, Chile: Fide Secundaria. p.206-223.
- Sander, Benno. Administración y Calidad de la Educación. Ponencia Presentada en el **Encuentro de Administradores Educativos en Torno a la Temática "Dilemas y Proyecciones de la Administración Educativa"**. Santiago, Chile: 18 de Noviembre de 1988. 23p.
- Saini, Pablo. La Municipalización Educativa. ¿Un Proyecto Viable?. Santiago, Chile: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), 1988. 36p.
- Schiefelbein, Ernesto y Apablaza, Viterbo. (Editores). La Regionalización Educativa en Chile ¿Municipalización o Alcaldización? Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1984. 210p.
- Taller Nueva Educación. Análisis de Carta Pastoral de los Obispos Católicos de Chile. *Revista El Pizarrón*. N°14, Julio de 1981. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.13-18.
- Taller Nueva Educación. El Proceso de Descentralización. *Revista El Pizarrón*. N°16, Diciembre de 1981. Santiago, Chile: Organo del taller Nueva Educación. p.13.
- Taller Nueva Educación. Comentarios Críticos al Proyecto de Estatuto Docente. *Revista El Pizarrón*. N°27, Marzo-Abril de 1984. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.13-20.
- Taller Nueva Educación. Deterioro y Planificación de la Educación. *Revista El Pizarrón*. N°29, Julio-Agosto de 1984. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.1-5.
- Taller Nueva Educación. Horacio Aránguiz, Ministro de Educación Anuncia Plan Nacional

- de Educación y Reapertura de Escuelas Normales. *Revista El Pizarrón*. N°30, Septiembre-Octubre de 1984. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.1-4.
- Taller Nueva Educación. ¿Porqué... Completar los traspasos?. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.3-4.
 - Taller Nueva Educación. Municipalización los Argumentos y los Silencios. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.5-7.
 - Taller Nueva Educación. Análisis y Opciones Frente a la Municipalización Educacional. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.8-11.
 - Taller Nueva Educación. Alcaldización o Privatización. *Revista El Pizarrón*. N°38 Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.12-16.
 - Taller Nueva Educación. ¿Estatuto o Status Quo Docente?. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.19-22.
 - Taller Nueva Educación. Por la Demanda de Chile. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.28.
 - Taller Nueva Educación. Confidencial: Se Continuará con los Traspasos. *Revista El Pizarrón*. N°38, Mayo-Junio de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.39-42.
 - Taller Nueva Educación. Oficio Secreto para Consolidar el Traspaso. *Revista El Pizarrón*. N°40, Septiembre-Octubre de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.7-14.
 - Taller Nueva Educación. Municipalización Desafío para la Democracia. *Revista El Pizarrón*. N°40, Septiembre-Octubre de 1986. Santiago, Chile: Organo del Taller Nueva Educación. p.40-43.
 - Taller Nueva Educación. El Discurso de Puluqui. *Revista El Pizarrón*. N°43, Marzo-Abril de 1987. Santiago, Chile: Santiago, Chile: Taller Nueva Educación. p.13-20.
 - Taller Nueva Educación. ¿Hubo Descentralización antes de Pinochet?. *Revista El Pizarrón*. N°53, Noviembre-Diciembre de 1989. Santiago, Chile: Taller Nueva Educación. p.23-26.

- Universidad de Chile. Departamento de Economía. La Educación Técnica y la Capacitación Profesional en Chile. 1970-1975. Santiago, Chile: Junio de 1977. (Documento de Investigaciones: N°18).
- Vargas, Cecilia. Municipalización: Aguas Poco Claras. *Cuadernos de Educación*. N°157, Agosto de 1986. Santiago, Chile: CIDE. p.208-211.
- Vera, Hernán. Evolución Histórica de los Intentos de Descentralización Educacional en Chile. En: Schiefelbein, Ernesto y Apablaza, Viterbo (Editores). La Regionalización Educacional en Chile ¿Municipalización o Alcaldización?. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1984. pág.17-23.
- Vial, Gonzalo. Educación Chilena Realidades e Ilusiones. Discurso pronunciado en la Academia de Ciencias de la Educación". *Revista El Pizarro*. N°27, Marzo-Abril de 1984. Santiago, Chile: Taller Nueva Educación. p.38-42.
- Winkler, Donald R. Decentralization in Education: An Economic Perspective. Washington: The World Bank, November 1988.
- Yáñez, José. Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas. *Estudios Públicos*. N°45, Verano de 1992. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). p.333 a 356.
- Zúñiga, Ana María. Comisiones y Comités Creados Desde el 11 de Septiembre de 1973 a Septiembre de 1982. Índice Temático. *Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales*. Año IV, N°8, Octubre de 1982. Santiago, Chile. p.7-35.
- Zúñiga, Ana María. Servicios Públicos. Normas Sobre Creación Reestructuración, etc. (1973-1982). *Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales*. Año IV, N°7, Septiembre de 1982. Santiago, Chile. p.9-34.