

160 años de educación pública

Historia del Ministerio de Educación

Cristián Cox D.
Pablo González S.
Iván Núñez P.
Fredy Soto R.



Ministerio de Educación

REPUBLICA DE CHILE

1997

BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE

Sección Chilena

Ubicación *QA (574-11)*

Año Ed. *1997* Copia *1*

Registro Seaco *182391*

Registro Notis *BAX2275*

BIBLIOTECA NACIONAL



0411038

182391

160 años de educación pública
Historia del Ministerio de Educación

Cristián Cox - Pablo González - Iván Núñez - Fredy Soto

Noviembre 1997

Diseño : Mario Casassus

Impresión : Litografía Valente Ltda.

Departamento de Comunicaciones
Ministerio de Educación
República de Chile

Alameda 1371, Piso 6, Santiago
Tel. 696 08 39 - Fax 699 10 30

Registro de Propiedad Intelectual - En trámite
Depósito Legal : Noviembre 1997
Todos los derechos reservados

160 años de educación pública

Historia del Ministerio de Educación

Cristián Cox D. - Pablo González S.
Iván Núñez P. - Fredy Soto R.

1997



Ministerio de Educación

REPUBLICA DE CHILE

INDICE

PROLOGO.....	7
LA HISTORIA DEL MINISTERIO DE EDUCACION	
Evolución de la administración del sistema educacional chileno.....	11
EL MINISTERIO DE EDUCACION DE CHILE (1927-1997)	
Una mirada analítica.....	57
POLITICAS DE MEJORAMIENTO	
DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACION ESCOLAR	
EN LA DECADA DE LOS AÑOS 90	101
BIBLIOGRAFÍA.....	151

PROLOGO

ESTA PUBLICACIÓN SE REFIERE A LA HISTORIA de la educación pública en Chile. En efecto en 1837, una ley de la República creó la secretaría de Estado responsable del sector educación. Ya desde la fundación misma de la República, el Estado venía manifestando su voluntad de prestar atención preferente a la educación, como lo expresó la carta constitucional aprobada en 1833. La creación de una cartera para esta función representó un gran paso adelante, que permite reconocer una trayectoria ministerial de 160 años. Junto con la Universidad de Chile y el Consejo de Instrucción Primaria que se crearía en 1860, el Ministerio del ramo sería uno de los principales instrumentos de la política estatal hacia la educación.

El siglo pasado presenció la paulatina pero persistente tarea de conformar el sistema de educación pública, de ofrecer oportunidades formativas a crecientes sectores de la población y de incorporar los saberes significativos de la época, tanto al currículum escolar como al modo de hacer «instrucción». El nuevo siglo fue rico en propuestas de cambio educacional, entre los que sobresale la ley que hizo obligatoria la educación primaria, en 1920.

En 1927, se dió otro salto adelante, al encargarse al antiguo Ministerio de Instrucción Pública la dirección de todas las ramas, modalidades e instituciones educativas estatales, hasta entonces a cargo de distintas agencias públicas.

Ese mismo año 1927, el 30 de noviembre, se denomina al Ministerio, «de Educación» El cambio de denominación, producido en el contexto de una ambiciosa Reforma Educacional, fue expresivo del avance de nuevos conceptos, asociados a la creciente vigencia de la pedagogía activa, funcional, centrada en el educando e interesada en la formación de personas y no sólo en la trasmisión de conocimientos.

El Ministerio de Educación de hoy día está encabezando una nueva y significativa Reforma Educacional, que al mismo tiempo que responde a los requerimientos del presente y del inmediato futuro, quiere hacer realidad las viejas utopías de los fundadores de la República y los constructores del sistema nacional de educación. En 1997, la principal idea fuerza es definir la misión del sistema educativo en función del aprendizaje antes que de la enseñanza, del dominio de competencias cognitivas y sociales antes que del dominio de información, además de la indispensable formación en valores, todo ello para una población escolar heterogénea.

En sus setenta años de vida como tal, el Ministerio de Educación sostuvo como política permanente, la de asegurar el derecho a la educación y la igualdad de oportunidades, sin perjuicio de la necesaria libertad de enseñanza. Era lo que justificaba el apellido «Pública», que tenía la denominación oficial del Ministerio. En la biografía institucional, lo que han cambiado son los contextos, los modos de entender, las estrategias y las dimensiones de este compromiso. A esta misión se han agregado en el tiempo, servida con distintos énfasis, las funciones de fomentar la cultura en todas sus manifestaciones y de apoyar la producción de conocimientos científicos y tecnológicos.

Como parte de una conmemoración institucional que debiera interesar al conjunto de la sociedad chilena, el Ministerio de Educación entrega esta obra. Incluye tres trabajos, aportados por profesionales del Ministerio, sobre el pasado institucional y sobre la obra actual del MINEDUC.

En el primero, el profesor Fredy Soto describe la trayectoria del Ministerio como parte de la historia más amplia del conjunto

de la responsabilidad del Estado en la educación y que, incluso, retrocede a lo que podríamos denominar los orígenes de la administración del sistema educativo.

En el segundo texto, el profesor Iván Núñez analiza, en sus dimensiones históricas, un conjunto de problemas y tensiones propios del transcurrir del Ministerio de Educación propiamente tal, desde los años 20 hasta nuestros días, adentrándose en la interioridad institucional y en las cambiantes relaciones con el entorno.

En el tercer trabajo, el sociólogo Cristián Cox y el economista Pablo González presentan e interpretan la gran tarea del Ministerio del presente, la Reforma Educacional, y se refieren también a la temática de su puesta en marcha y conducción por parte de la institución que cumple 70 años.

Estos tres trabajos no constituyen la «historia oficial» del Ministerio de Educación. Representan esfuerzos y puntos de vista particulares de sus autores. Pero justifican su publicación no sólo por su calidad e interés, sino como un desafío o una convocatoria del Ministerio a que otros investigadores emprendan tanto la historia de esta institución como el análisis de la actual Reforma, lo que siempre debería ser «una construcción social», acumulativa pero nunca cerrada ni definitiva.

La historia del Ministerio de Educación

*Evolución de la administración
del sistema educacional chileno*

FREDY SOTO ROA

I.

LOS AFANES EDUCATIVOS EN LOS SIGLOS COLONIALES

LA EDUCACIÓN NO FUE ASUNTO DE PREOCUPACIÓN DE LA SOCIEDAD en los siglos coloniales. Durante el siglo XVI no se requería mayor instrucción para ser buen soldado, más aún en un campamento en armas como era Chile. En la medida que nacen niños criollos y mestizos, aparecen escuelas que enseñaban a leer y escribir a los «mochachos». Enseñanza que también se extendía a los niños aborígenes, a través de los curas doctrineros y de las misiones.

En los siglos XVII y XVIII las escuelas de primeras letras dependen de parroquias, conventos y cabildos. En las escuelas parroquiales y conventuales los maestros eran sacerdotes y clérigos que podían ejercer la docencia sin necesitar otro antecedente. En las escuelas reales bajo la administración de los cabildos eran éstos los que, junto con la autoridad eclesiástica, examinaban y autorizaban al maestro, generalmente un seglar. Además, le fijaban un salario y cómo se acopiaría el dinero para cancelar dicho salario. La norma pedagógica estaba en las «**Instrucciones...**» que el Licenciado Benito Juárez de Gil, dió el 29 de octubre de 1598, para los maestros de la ciudad de Lima y al parecer de amplia aplicación en los reinos que correspondían al Virreinato del Perú.

Lo que hoy día llamamos educación media se daba en las escuelas de latinidad y los colegios. Las primeras, regentadas por algún seglar o sacerdote con financiamiento real; los segundos eran instituciones religiosas que tomaban el nombre de seminarios, convictorios o noviciados.

Las escuelas de latinidad fueron muy escasas. La primera se abre pegada a la catedral de Santiago, a cargo del mestizo Juan Blas quien, además de hablar mapuche y quechua, era buen cantor y escribía con gracia. En 1580 se autoriza a Juan de Moya para abrir una, pero sólo en 1591 el rey

ordenó se le pagaran cuatrocientos pesos oro, pero la orden real no pudo cumplirse : el cabildo de Santiago no tenía fondos y cuando los tuvo, Moya no fue habido... murió o cambió de residencia.

Los jóvenes criollos ingresaban al Convictorio de San Francisco Javier, de la Compañía de Jesús, a algún seminario o noviciado. Los más pudientes iban a Lima a continuar sus estudios. Un establecimiento muy especial fue el Colegio de Naturales de Chillán, donde concurrían los hijos de caciques de Arauco, los « mandones de la tierra ». Fundado en 1700, estuvo bajo administración jesuita hasta 1767. Luego de la expulsión de la Compañía, es entregado a los franciscanos, quienes ahora aceptan niños criollos. Allí estudió Bernardo O'Higgins.

Tanto la instrucción de las primeras letras como la secundaria sufrieron un rudo golpe con la expulsión de los jesuitas en 1767, ya que la Compañía constituía el principal poder docente del país. Sus establecimientos fueron traspasados a otras órdenes religiosas y los cabildos debieron asumir sus afanes educativos. El Convictorio pasó a llamarse Carolino y a depender de la Real Universidad de San Felipe.

Caso notable fue la Academia de San Luis, fundada por Manuel de Salas en 1791. Por sus objetivos es, sin lugar a dudas, el primer establecimiento técnico profesional : « **Formar hábiles agricultores y mineros y comerciantes competentes** », los que deberían ser capaces de aprovechar y explotar los recursos naturales del país.

Universidades las hubo desde muy temprano en el siglo XVII. La orden dominica abrió en 1622 la Pontificia Universidad de Santo Tomás y la Compañía de Jesús, en 1623, la Pontificia Universidad de San Miguel. Ambas funcionaron hasta 1741. En 1747 se fundó la Real Universidad de San Felipe, la primera universidad estatal de Chile.

II.

PRIMEROS INTENTOS REPUBLICANOS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

LA SOCIEDAD NO CAMBIA EN 1810. Los viejos ritos y costumbres sobrevivirán por años, particularmente en la educación, heredera de los vicios y virtudes de la escuela colonial.

Las preocupaciones de los gobernantes republicanos entre 1810 y 1830 estaban en otros frentes, lejanos de la educación : la consolidación militar de la Emancipación, el levantar una economía en ruinas, la búsqueda del sistema político adecuado al país. A pesar de ello, hay indicios fuertes de su interés por el desarrollo de la educación.

En 1813, Santiago tenía unos 50. 000 habitantes y sólo siete escuelas elementales con 664 alumnos. Aquel año la Junta de Gobierno dictó el «**Reglamento para Maestros de Primeras Letras**». A partir de un preámbulo que critica la educación colonial de España, en 21 artículos norma sobre las escuelas, los maestros, la educación femenina, la enseñanza particular y la fiscalización de la instrucción. Notable es el artículo 2º que señala la gratuidad de la enseñanza, establece que los padres de familia por ningún pretexto ni bajo título alguno sean gravados con la más pequeña contribución. Aquel mismo año, de la fusión del Convictorio Carolino, del Seminario Pontificio de Santiago y de la Academia de San Luis se fundó el Instituto Nacional, dependiente de la Real Universidad de San Felipe.

O'Higgins muestra su interés por la educación al contratar a Diego Thompson para que fundara la Escuela Normal Lancasteriana y al dictar el decreto que creó, en 1821, el Instituto Nacional de Coquimbo.

El primer intento de organizar la educación en función de una estructura centralizada y única se hace en 1823. El gobierno ordenó abrir en

Santiago un Instituto Normal del cual dependerían todos los establecimientos. Similares se crearían en las cabeceras de Departamento.

De ellos dependerían todas las escuelas. Además se estableció el cargo de Superintendente General de Instrucción, el que asesorado por un Consejo respondería al gobierno de la marcha de la educación. Tanto los institutos como el Superintendente y el Consejo nunca funcionaron

En 1825 se estableció un Tribunal de Instrucción, cuyos miembros designaba el gobierno, con el objeto de crear escuelas de primeras letras para ambos sexos. En 1826 se creó una Junta de Instrucción la que debía, reviviendo la idea el Instituto Normal, visitar las escuelas y mejorarlas. En 1828 un decreto fijó atribuciones a esta Junta y por primera vez se señaló que uno de los ministerios existentes debía encargarse de la administración de la instrucción. Quedó bajo el alero del Ministerio del Interior.

La Constitución de 1833 determina con claridad tres aspectos de organización del sistema : a) la educación debía ser atención preferente del gobierno. (Se ha querido ver aquí el inicio del Estado docente). b) el Congreso debía formular un plan general de educación nacional y c) debía crearse una Superintendencia de Instrucción Pública a cuyo cargo estaría la inspección general de la enseñanza nacional, dependiendo directamente del gobierno.

III.

LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION ENTRE 1837 Y 1887

EL 1º DE FEBRERO DE 1837, DURANTE EL GOBIERNO DE JOAQUÍN PRIETO, se promulgó una ley orgánica, que ha sido llamada «Primera Ley de Ministerios». Hasta ese momento habían existido tres (Interior, Hacienda y Guerra). La ley agrega un cuarto, el de Justicia, el que además debía preocuparse del Culto y la Instrucción Pública. Al Ministerio de Justicia le son asignadas funciones bastante amplias en asuntos de educación. Debía dirigirla en todo el territorio nacional, promover su desarrollo, inspeccionar los establecimientos, preocuparse de la economía, policía y fomento de los establecimientos fiscales y municipales, otorgar autorizaciones para abrir escuelas, becar alumnos, enviar socorros, recompensas o pensiones a los profesores de escuelas fiscales, municipales y particulares que lo requieran y otras referidas a expediciones científicas.

El Consejo Universitario

La ley que creó la Universidad de Chile, en 1842, le entregó a la Facultad de Filosofía y Humanidades la dirección superior del Instituto Nacional, de los liceos fiscales de hombres y de las escuelas primarias fiscales, pudiendo proponer las medidas que juzgase convenientes, promover la publicación de textos de enseñanza y otras. También se dispuso la creación de Juntas Provinciales e Inspecciones Departamentales para el control de los establecimientos. De este modo, las funciones de superintendencia ordenadas por la Constitución de 1833 fueron entregadas a la Universidad.

El 23 de abril de 1844 se dictó el reglamento que estableció los procedimientos del Consejo de la Universidad. Le asignó atribuciones de dirección, inspección y jurisdicción. Se le asignó funciones de dirección dada la necesidad de un centro común :

« Hasta aquí el gobierno ha sido ese centro, pero no conviene de ninguna manera someter la marcha de la educación a la estabilidad de un ministro, ni condenarla, hasta cierto punto, a las oscilaciones políticas. Por otra parte la dirección de la educación exige extensos y variados conocimientos en los diversos ramos del saber, que sólo pueden encontrarse en un cuerpo formado como el Consejo de la Universidad ». (MJCeI, 1844)

Por la facultad de inspección, debía visitar cada tres meses los colegios y escuelas primarias fiscales, municipales y particulares. Por la facultad de jurisdicción debía hacer ejecutar sus decisiones y corregir las deficiencias observadas. Podía suspender y exonerar maestros.

En Santiago, la superintendencia la ejercían los miembros del Consejo. En las Provincias lo hacían las Juntas Provinciales, presididas por los Intendentes. Estaban formadas por el juez de letras, el secretario de la Intendencia, un sacerdote, un regidor y un vecino de la capital provincial. En los Departamentos se organizaron las Inspecciones compuestas de una, dos o tres personas, según criterio del Consejo de la Universidad.

Las Juntas Provinciales tenían las atribuciones del Consejo Universitario, procediendo de oficio o a petición de partes. Podían amonestar, suspender o separar funcionarios; debían cumplir órdenes superiores, reunir información sobre la marcha del sistema y comunicarla al Consejo. Por su parte, las Inspecciones Departamentales debían entregar la información relativa a los establecimientos de su jurisdicción, en especial de las escuelas pobres. A su vez, los directores de los establecimientos, de cualquier dependencia, debían enviar cada seis meses un informe a la Inspección del Departamento correspondiente señalando el número de cursos, nombre de los profesores, lista de los alumnos, edades de los niños, libros y textos en uso, sueldos, horarios de clases y época de exámenes. En el reglamento que comentamos hay una clara protección a la libertad de enseñanza :

« Al trazar las reglas a que debe sujetarse el Consejo en el ejercicio de sus atribuciones, se ha consultado la libertad de enseñanza, tan necesaria para el progreso de las ciencias. En los colegios particulares se limita a inspeccionar : ve, observa ; pero no embaraza en manera alguna la acción de los directores o profesores y les deja el más ancho

campo para que en el ejercicio de sus funciones tomen el rumbo que mejor les pareciere ». (MJCeI, 1844)

A pesar de tan completa legislación, la administración fue lenta. La configuración geográfica, las poco desarrolladas comunicaciones y el escaso presupuesto complotaron para que ello ocurriera. Las Juntas Provinciales y las Inspecciones Departamentales, luego del entusiasmo inicial, fueron decayendo. La información no se entregaba. En las Memorias ministeriales es frecuente encontrar errores, copias del año anterior, o simplemente se señala que no se contó con los datos.

Los Visitadores Provinciales de Instrucción Primaria

Ante este fracaso se decidió cambiar este tipo de supervisión por un sistema de inspección. De este modo el gobierno tendría la certeza que sus resoluciones se cumplirían y tendría un canal de información adecuado. En 1846 se nombró al primer visitador, José Dolores Bustos. Luego fueron designados José Bernardo Suárez, Blas Roldán, Tomás Jimenez, José Santos Rojas, Manuel Salas.

Todos ellos de las primeras promociones de la Escuela Normal. Maestros que habían trabajado en escuelas de provincias y conocían adecuadamente los contextos donde se daba la enseñanza. Son ellos los que cimentaron la organización escolar del país.

En julio de 1853 se crea, en el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción, una sección especial para que atienda los problemas de educación, fije el número de funcionarios, sus obligaciones y sus sueldos. El gran impulso a la educación chilena llega durante la administración de Manuel Montt, con la dictación de la Ley de Instrucción Primaria de 1860 que organiza la instrucción elemental. Dispone que se impartirá bajo la dirección del Estado, sea absolutamente gratuita y atienda a niños de ambos sexos. Ordena que se abran escuelas, una para niñas y otra para niños, en los Departamentos con más de 2.000 habitantes y escuelas superiores en las capitales de Provincias. Las escuelas públicas (*fiscales y municipales*) sean dotadas por el Estado y subvencionadas por las municipalidades. Crea el cargo de Inspector General de Instrucción Primaria, fundamental para la administración del sistema.

La Valoración de la Estadística Educativa

Es notable, para la época, la importancia que las autoridades daban a la estadística. En la mayoría de los cargos y funciones administrativas que se van generando, siempre está presente la mantención de información oportuna y fiel de lo que iba aconteciendo en el sistema. Además, se daban cuenta que sin ésta, no se podía arribar con presupuestos adecuados y que las asignaciones por partidas e ítemes sufrían desajustes a mediados del año presupuestario.

Hacia 1850 ya estaba organizada la Oficina Nacional de Estadística, a cargo de Santiago Lindsay. Esta exigió a todos los ministerios el envío de información sectorial para construir la estadística nacional. En 1852 el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción remitió a las provincias «interrogatorios» que debían ser llenados por las autoridades provinciales y por los establecimientos. A la dificultad de recoger información rigurosa por primera vez, se agregó la evidencia de la mala calidad de la información de los años anteriores. En la Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción de 1853 aparecen afirmaciones como la siguiente :

« La clasificación de los datos estadísticos que resultan del examen de las escuelas de educación primaria, ha ofrecido las dificultades y retardos inseparables en los primeros ensayos de cualquier nueva organización. Los datos recolectados, pues no son sino aproximadamente exactos ; pero tales cuales son, dejan echadas las bases para la subsiguiente rectificación y complemento de los que se han obtenido por primera vez ». (*MJCeI*, 1853).

Las fallas más gruesas fueron el no retorno de todos los interrogatorios enviados. El número y matrícula de las escuelas fiscales no estaba de acuerdo con las datos que se tenían del año anterior y que se habían utilizado para definir el presupuesto. La matrícula en las escuelas particulares estaba inflada. En las escuelas particulares no fue posible obtener datos de asistencia media por carecer de libros donde registrarla.

« La medida del aprovechamiento de las rentas que se emplean en la educación primaria no es el número de niños en lista, sino el de los que asisten diariamente y aprovechan las lecciones. Así puede

rebajarse un tercio de los alumnos que forman el total de la población de las escuelas, cuando se trata de saber el número de alumnos que reciben lecciones » (*MJCeI*, 1853).

La Comisión Visitadora de Escuelas del Departamento de Santiago

Terminada la guerra con España se observa una mejoría en los locales de las escuelas. Se les dotó de mobiliario, se estimuló a los maestros y se aumentó sustantivamente el número de textos que se entregaban gratuitos a los niños, tanto de las escuelas fiscales, municipales y particulares. La idea de tener una mejor instrucción primaria recorría todos los sectores. El 17 de abril de 1868 se creó la Comisión Visitadora de Escuelas del Departamento de Santiago formada por José Abelardo Núñez, Víctor Dávila Larraín, Demetrio Lastarria, José Antonio Soffia, Pedro Lucio Cuadra, Pedro Pablo Ortiz y otros. Se pretendía copiar en las escuelas fiscales la eficaz administración de la Escuela «Andrés Bello», dirigida por José Mercedes Mesías.

Para ello se llevan a cabo tres acciones : Se crearon las Conferencias Pedagógicas, destinadas al perfeccionamiento de los maestros, se inició la publicación del «Boletín de las Escuelas» y se elaboró un reglamento interno para las escuelas de Santiago, a raíz del desorden que se observaba. Además, el programa de estudios, determinado en la Ley de 1860, se mejoró con nociones de higiene, ejercicios de escritura, dictado, dibujo lineal, práctica de música vocal y ejercicios de gimnasia para niños y niñas. Se fijó en tres años la duración de la educación primaria. El reglamento ordenó la adopción del sistema de enseñanza simultáneo, excepto en caligrafía. Se relegó el sistema mutuo para los cursos pequeños, con diez o menos alumnos. Se obligó la enseñanza oral, con absoluta prescindencia de los textos.

Se fijó en siete años la edad de ingreso de los niños. La matrícula se haría en marzo y agosto. Además del libro de matrícula, se ordenó que los establecimientos llevaran un libro de control mensual de asistencia y uno de exámenes. Finalmente abolió los viejos castigos físicos, como el guante, «a pesar de la opinión adversa del preceptorado» (*Muñoz*, 1918)

Quejas contra los Visitadores Provinciales

Uno de los motivos de queja de las autoridades de educación era el mal desempeño e indisciplina de los Visitadores Provinciales, cargos creados en 1846. Así se observa del Informe que en 1871 presentó el Inspector General de Instrucción Primaria al Ministro.

« En el desempeño de las funciones de los visitadores de provincia, se nota en general, con pocas excepciones, una lentitud e irregularidad que perjudica en gran manera el servicio del ramo. Esta oficina carece de algunos datos importantes relativos a las escuelas privadas de ciertos Departamentos, que no fueron tomados con oportunidad en razón de la premura con que verifican a veces los visitadores la inspección de las escuelas, por atender, según su propia exposición, a ocupaciones diversas y ajenas de la visita en la época designada por el reglamento general... este defecto estriba, más que todo, en cierto desconocimiento de la dependencia inmediata en que la ley coloca a los visitadores respecto a la Inspección, de la cual son sus verdaderos delegados y agentes en las provincias. Ha llegado a relajarse en la práctica de tal manera la disciplina en esta parte del servicio, que no es extraño recibir contestaciones destempladas de aquellos empleados cuando son requeridos por la falta de cumplimiento o exactitud en sus deberes ». (*MJCeI, 1871*)

Al parecer la situación de los visitadores provinciales se debía a diversas razones. Por una parte, no tenían la calidad de los primeros nombrados; por otra, sus jurisdicciones eran muy extensas, con un alto porcentaje de escuelas rurales a las cuales por su lejanía era difícil visitar. Los sueldos eran bajos y los viáticos no eran suficientes para realizar las visitas.

No escapará la importancia que para este tipo de funciones tienen los viáticos. En 1875 los visitadores tenían, por ley de 6 de agosto de 1861, un viático de un peso y treinta y tres centavos por día (ganaban dos pesos sesenta y seis centavos diarios) mientras permanecían en visita; el pago se hacía al regreso y debían presentar los certificados de visitas firmados por los gobernadores (ley de 19 de noviembre de 1865). En 1875, a todas luces era

difícil viajar, dormir y alimentarse con § 1, 33 (un kilo de pan valía 9 centavos) y más aún cuando la devolución de lo gastado se hacía tiempo después.

Los Protectores de Escuelas

Discurriendo cómo controlar el sistema el gobierno creó, en 1877, los Protectores de Escuelas, cargos honoríficos conferidos a vecinos connotados y de solvencia económica, cuyo papel consistía en vigilar la labor docente e ir en ayuda de los establecimientos necesitados. Cada escuela de niños era atendida por un caballero honorable con el título de protector y cada escuela de niñas por una señora distinguida con el título de protectora. Fue una medida rebuscada y, dada la alta cuota de «intrusismo» que conllevó, salvo casos muy contados, los Protectores tampoco dieron resultados.

El Consejo de Instrucción Pública

En enero de 1879 se dictó la ley que reformuló la educación secundaria, especial (profesional) y superior. En aspectos de dependencia, reemplazó en la administración de la educación secundaria y superior al Consejo Universitario por el Consejo de Instrucción Pública. Asumió las funciones de superintendencia que había tenido, desde 1842, el Consejo Universitario. Del nuevo Consejo pasaron a depender los liceos de hombres, el Instituto Nacional y el Instituto Pedagógico. Esta ley tuvo vigencia hasta 1927.

Para los Fines Consiguientes

Los grandes defectos de la administración del sistema educacional venían siendo denunciados desde mediados del siglo XIX. El viejo líder conservador Abdón Cifuentes los ilustra con dos hechos que conoció siendo Ministro de Justicia, Culto e Instrucción :

« Estamos en pleno sistema colonial. El eterno papeleo y el orden jerárquico y centralizador de la colonia española se ciernen todavía sobre nosotros... Se consiguió que el gobierno crease una escuela en una aldea de la costa del Departamento de Petorca, llamada « Los Cóndores » , se pasaron seis meses en arrendar un miserable local para la escuela,

esperando los informes del Visitador y del Gobernador. Al fin la preceptora abrió la escuela, pero como en ella no había bancas ni útiles de ninguna clase, las alumnas se sentaban en el suelo y la preceptora se limitaba a la enseñanza verbal de la lectura y el catecismo en libros que ella tenía y para la escritura suplió la pizarra con una tabla en que escribía las letras con carbón. Reclamó la preceptora al Visitador, cuando éste en sus correrías por aquella extensa y montañosa provincia acertó a pasar por esa apartada aldea. El Visitador ofició al Gobernador, éste transcribió el oficio al Intendente, éste al Inspector General y éste al Ministro, el cual con sus infinitas atenciones del ramo en toda la República olvidó el asunto »...

... » Una profesora de Arauco estaba encinta y sintiendo síntomas de alumbramiento elevó al Ministro una solicitud de licencia por un mes. Conforme a los reglamentos dirigió su solicitud al Visitador de la Provincia, el cual tardó en recibirla, porque andaba de visita al otro lado de la Cordillera de la Costa. El Visitador transcribió la solicitud al Gobernador del Departamento, para los fines consiguientes ; el Gobernador la transcribió al Intendente para los fines consiguientes, el Intendente al Inspector General para los fines consiguientes y, por fin, el Inspector General la elevó al Ministro. Al reparar yo en la fecha inicial de la solicitud y temeroso de llegar tarde con la concesión, hice extender en el acto el decreto de licencia y comunicarlo por telégrafo a la preceptora, pero el decreto tuvo que transcribirse a la Inspección General y recorrer el mismo camino que había recorrido la solicitud de licencia con el consabido estribillo de los fines consiguientes y retárdanse una temporada en cada oficina, de modo que cuando el decreto llegó a manos de la preceptora ya la criatura tenía dientes ». (*Cifuentes, A. 1936*)

IV.

LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION ENTRE 1887 Y 1927

La Comisión y el Consejo de Instrucción Primaria

EL 21 DE JUNIO DE 1887, durante la presidencia de José Manuel Balmaceda, se dictó la llamada «Segunda Ley de Ministerios». Esta ley no sólo reorganiza los ministerios existentes sino fijó sus funciones e impone requisitos para el ingreso de los funcionarios. Traspasó lo relativo al Culto al Ministerio de Relaciones Exteriores. Al de Justicia le agregó «e Instrucción Pública». De este Ministerio dependía la Educación Primaria a cargo del Inspector General, jefe de los Visitadores Provinciales; éstos a su vez eran los jefes administrativos de sus jurisdicciones. También dependían del Ministerio las escuelas normales y los liceos de niñas.

La ley de 1887 fue reformada el 15 de diciembre de 1899 (*Ley N° 1296*), elevando al rango de ministerio al Departamento de Instrucción Pública del Ministerio de Justicia. Ambos ministerios serían servidos por un solo ministro.

El 2 de agosto de 1892 se creó en el Ministerio la Comisión de Instrucción Primaria. Estaba compuesta por el Ministro, el Inspector General de Instrucción Primaria, del director y directora de las dos escuelas normales de Santiago y cuatro representantes del Presidente de la República. Tenía un carácter sólo consultivo, pero fue importante para ordenar el sistema en el período inmediatamente siguiente a la guerra civil. Fue sustituida por el Consejo de Instrucción Primaria, creado el 7 de septiembre de 1904, recreado por Decreto de 15 de julio de 1909 y reorganizado por Decreto de 4 de julio de 1912. Hacia 1915 ya no funcionaba.

Las Críticas a la Educación Nacional

Entre 1891 y 1920 Chile es azotado por la crisis nacional producto de la «cuestión social». Esta afectó todos los ámbitos. En política campeó un parlamentarismo acriollado, donde la autoridad del Ejecutivo no era respetada. La economía sufría con la crisis del salitre; la inflación y el desempleo llegaban a tasas altísimas. La sociedad se convulsionaba por las huelgas que recorrían desde Tarapacá hasta Punta Arenas. Los grupos medios y los trabajadores reclamaban un espacio dentro de la sociedad.

La educación también es cuestionada. Se lucha por la obligatoriedad de la instrucción primaria y por erradicar el analfabetismo. Se critica la enseñanza secundaria por su escaso aporte al desarrollo económico y social del país y la existencia de las preparatorias en los liceos. Las preparatorias liceanas, poco y nada tenían que ver con la instrucción de las escuelas primarias comunes.

Fueron profesores y personas vinculadas a la educación las que enjuiciaron más severamente la educación nacional : Tancredo Pinochet («*La Conquista del Siglo XX*»), Francisco Antonio Encina («*Nuestra Inferioridad Económica*» y «*La Educación Económica y el Liceo*»), Enrique Molina, rector del Liceo de Talca («*La Cultura y la Educación General*»), Luis Galdames («*Educación Económica e Intelectual*») y Darío Salas («*El Problema Nacional*») cuestionan, discuten, proponen y rebaten.

Alejandro Venegas Carús, profesor de francés del Liceo de Talca, fue el gran crítico de la sociedad chilena a comienzos de siglo. Con el seudónimo de Dr. Julio Valdés Canje publicó «*Cartas a Su Excelencia*», donde relata las condiciones miserables en que vivían los campesinos de un fundo, propiedad del Presidente de la República. En «*Sinceridad, Chile Intimo en 1910*», dirigiéndose al Primer Mandatario, señala sobre la educación :

« La organización de la instrucción primaria es pésima y peca por su base ; toda ella gravita sobre una sola columna, el Inspector General de Instrucción Primaria, y siempre ha desempeñado este puesto una persona inútil para el objeto, porque se ha hecho de él un empleo político. Hoy mismo, señor, vos veis colocado en ese puesto de tanta responsabilidad a un abogado, muy distinguido, muy honorable, muy inteligente, muy lo que vos queráis, menos capaz de desempeñar tan grave cargo. Y hoy

sin embargo, podemos darnos por dichosos, porque en administraciones precedentes, a la incapacidad y al apasionamiento político, se han unido la falta de dignidad y negligencia.

Con la organización de los establecimientos de instrucción secundaria femenina ha pasado algo muy parecido a lo que acontece en la instrucción primaria : todas las riendas están en una sola mano, y esta mano por lo común no es competente, de lo cual se derivan mil corruptelas y vicios que corroen y pudren la enseñanza. Los liceos de niñas dependen directamente del Ministerio de Instrucción Pública, y en consecuencia, están sometidos a los influjos disolventes y a los vaivenes de la política... En los liceos de niñas de provincias es corriente que las clases se repartan entre los profesionales del pueblo : los abogados son habilidísimos para castellano, historia y geografía ; nosotros los médicos somos los llamados para las ciencias físicas y naturales ; a los ingenieros les corresponde las de matemática y al cura de la parroquia le tocan las de religión... ».
(Valdés Canje, 1910)

Luego sacude a los rectores de liceos y el criterio del Rector de la Universidad de Chile :

« En Santiago sólo tenemos seis establecimientos fiscales de instrucción secundaria, cuyos rectores son, dos abogados que no ejercen la profesión, un agrónomo, un normalista con estudios en Estados Unidos, un veterano de la Guerra del Pacífico y un sólo pedagogo, el rector del Liceo de Aplicación ».

En provincias no va mejor la cosa : hay abogados, médicos, normalistas, poetas, unos cuantos sin ningún título y unos pocos profesores de Estado. Parece que el gobierno da tan poca importancia a la preparación de sus educacionistas, que ni siquiera ha dejado un lugar en su estadística oficial para consignar sus títulos. Tampoco parece darle una

mayor el Rector de la Universidad, que en sus memorias anuales pone la lista completa de los rectores de liceos con la fecha de su nombramiento, pero sin la mayor referencia a sus títulos.

Personas que pueden estar muy informadas me dicen que el Rector estima que no son los profesores titulados los que están en más favorables circunstancias para ser rectores, pues los rectorados son puestos administrativos, que no necesitan personas de conocimientos especiales en pedagogía, sino de tino, de discreción, de espíritu organizador ». (Valdés Canje, 1910)

Darío Salas ubica dentro del pasivo de la educación primaria chilena cuatro características de su administración : La centralización, que llevó a la educación primaria a una falta de adaptación a las necesidades locales. En ella no estaban representados los intereses de los usuarios. La centralización era la causante de la irregularidad en proveer a las escuelas de materiales de enseñanza y del descuido de la educación rural, la que en 1917 estaba luchando contra un 71% de analfabetos campesinos.

La segunda característica era lo unipersonal de su dirección. El Inspector de Instrucción Primaria respondía sólo ante el Ministro, sus decisiones no eran producto de una discusión técnica sino muchas veces obedecían a criterios de partido político. Esta característica de administración se reflejaba o continuaba en la escuela, donde su dirección era unipersonal y administrativa.

La tercera característica es la unilateralidad, es decir, exclusivamente administrativa :

« No es éste un resultado de la ley, sino un hecho derivado de nuestras prácticas políticas. La tarea de dirigir la primera enseñanza no es considerada una tarea de educador ; para su desempeño no se requiere hoy día preparación pedagógica, sino legal y administrativa. Se requiere, además, y esto es en la práctica lo más importante, situación social, color político determinado e influencias políticas. Este concepto, es claro, ha traído la exclusión de los pedagogos ». (Salas, D. 1917)

La cuarta característica era la absoluta separación de la educación primaria de las otras ramas de la enseñanza y esto causó que el liceo, el instituto comercial, la escuela industrial se desatendieran de la educación primaria, incluso que no le reconocieran como válidos sus estudios.

El Ministerio Comienza su Proceso de Organización

Lentamente el Ministerio comenzó a tomar bajo su responsabilidad la totalidad del sistema educativo. En 1913 fue creada la Sección de Decorados y Proyecciones Escolares (dentro de la Inspección General de Instrucción Primaria), encargada de repartir material de enseñanza. En 1915 se creó la Comisión de Enseñanza Comercial, presidida por el Ministro e integrada por el Visitador de Enseñanza Especial (Profesional) y representantes de actividades comerciales. El Decreto N° 4797, de 10 de octubre de 1915, ordenó que los visitadores de secundaria, comercial y especial dependerían exclusivamente del Ministerio de Instrucción. En 1918, el Decreto N° 993 puso al Instituto de Educación Física y Manual bajo la dependencia del Consejo de Instrucción Pública.

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria

Siendo Presidente de la República Salvador Sanfuentes es dictada, el 26 de agosto de 1920, la ley N° 3654 de Instrucción Primaria Obligatoria, que vino a reemplazar a la Ley Orgánica de Instrucción Primaria de 1860. Hizo responsable de la instrucción primaria al Ministerio de Instrucción y la hizo depender de un Consejo de Instrucción Primaria, presidido por el Ministro e integrado por dos representantes del Senado, dos de la Cámara de Diputados, uno del Presidente de la República y por el Director de Instrucción Primaria (hasta ese entonces Inspector General). Este Consejo además debía supervigilar a los establecimientos particulares.

La ley dejó a cargo de las Juntas Comunales el cumplimiento de la obligatoriedad de la instrucción primaria. Estas Juntas estaban formadas por cinco miembros, de los cuales dos eran elegidos por el Consejo de Instrucción Primaria y tres por la municipalidad de la comuna. Entre sus funciones estaban: levantar censos escolares anuales, vigilar las condiciones de trabajo de los menores de 16 años, comprobar la buena marcha del trabajo docente, controlar el gasto de los fondos destinados a las escuelas, fomentar la educación por medio de fiestas, paseos u otros actos.

En 1921 se creó la Dirección General de Bibliotecas. En 1923 se ordenó que los liceos de niñas, que dependían del Ministerio, pasaran a depender del Consejo de Instrucción Pública, al igual que los liceos de hombres. En 1924 fue creado el Servicio del Personal docente y administrativo del sistema (*Decreto N° 435*).

En 1925 ya se iba perfilando la fisonomía del Ministerio. La instrucción primaria crecía bajo la dependencia del Director General y del Consejo de Instrucción Primaria. La secundaria y la superior dependían del Consejo de Instrucción Pública; los institutos comerciales, del Ministerio de Instrucción. La instrucción técnica femenina y la industrial, del Ministerio de Industrias y Obras Públicas y la agrícola, del Ministerio de Agricultura. El Ministerio se encargaba de tramitar nombramientos de personal docente y administrativo y controlar los establecimientos particulares.

En diciembre de 1925 se dictó el Decreto Ley N° 800, que modifica, reorganiza y fija normas para el funcionamiento del Ministerio de Instrucción. Determina su estructura : Despacho del Ministro, Subsecretaría, Secciones, Contaduría, Oficina de Partes y Archivo. Encarga a cada una de estas instancias funciones específicas, de acuerdo al carácter y competencia de las atribuciones legales que se le confieren y en relación a las tareas técnicas y administrativas al servicio educacional. Fue un adecuado cuerpo legal, pero ni siquiera tuvo tiempo de ensayarse. Fue

« barrido por el impetuoso torrente de disposiciones legales desatados en este periodo, que remecerá hasta sus cimientos el edificio educacional tan paciente y laboriosamente levantado»
(*Superintendencia de Educación, 1965*)

V.

EL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA ENTRE 1927 Y 1973

La legislación educacional en 1927

EN 1927 EL CONGRESO OTORGÓ FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL GOBIERNO de Carlos Ibáñez (Ley N° 4113). En virtud de ellas, se dictó el Decreto N° 1224, que ordenó una reorganización administrativa del Ministerio para adecuarlo a una reforma de la enseñanza que, tanto la sociedad como las organizaciones de maestros venían pidiendo. Se crearon los cargos de Superintendente de Educación Pública, sin fijarle funciones, y los de Directores Generales de Educación Pedagógica (Normales) y de Educación Secundaria. Para constituir esta última, el decreto ordenó traspasar al Ministerio la Sección Liceos de la Universidad de Chile.

Como se ha señalado, la creación de una Superintendencia está en la Constitución de 1833. Manuel Montt adjuntó esta función al Consejo Universitario y así operó hasta que, en el N° 7 del artículo 10 de la Constitución de 1925, se reitera lo ordenado en la de 1833. Finalmente, por Decreto N° 1312 de 19 de abril de 1927, se creaba la Superintendencia de la Educación Nacional, entregándole a ella la dirección superior de la educación, bajo la autoridad del gobierno, quien la ejercía a través del Ministerio de Instrucción.

El 26 de abril de 1927 se dictó el Decreto N°1564 que ordenó el traspaso de las facultades que las leyes otorgaban al rector de la Universidad de Chile, al Consejo de Instrucción Pública, al Consejo de Instrucción Primaria y al Consejo de Enseñanza Comercial, a los respectivos directores de Enseñanza Pedagógica y Educación Secundaria y a los recién creados Directores de Educación Primaria y de Educación Comercial.

El 12 de mayo de dictó el Decreto N° 2066, que trata de complementar al Decreto N° 1312, creando una Superintendencia de Educación Nacio-

nal. La composición y atribuciones de esta institución, creada dos veces en el mismo año, establece que estaría presidida por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública y sus miembros serían el Superintendente y los Directores Generales de los Servicios. La educación fue dividida en ocho ramas (Universitaria, Pedagógica, Secundaria, Primaria, Comercial, Agrícola, Industrial y Artística), cada una de las cuales estaría a cargo de un Director General y de un Consejo. Todo lo normado en función del Decreto N° 2066 de hecho jamás funcionó. Los Decretos N° 5635 de 4 de octubre y N° 5911 de 14 de octubre de 1927 lo suprimieron.

Nace el Ministerio de Educación Pública

El 30 de noviembre de 1927 se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 7912, llamado «Tercera Ley de Ministerios». Se establecen nueve Secretarías de Estado. El antiguo Ministerio de Instrucción Pública pasa a llamarse Ministerio de Educación Pública y se le otorga el 4° lugar en el orden de precedencia, se le ubica debajo de Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda. La distinción entre instrucción y educación no es banal.

« Hasta 1927 se emplea el término « instrucción ». Desde entonces el de « educación ». Tras esta cuestión que parece nominal, se escondían concepciones y propuestas distintas sobre el proceso de formación de las nuevas generaciones.

« Instrucción » denotaba la visión tradicional de la educación como inculcación de conocimientos, que tenía su centro en « la materia », en la herencia cultural a transmitir y cuyo método fundamental era la lección combinada con la memorización... »

(Núñez, I. 1996)

El Ministerio fue ofrecido a Eduardo Barrios. Dando señales de su interés por reformar la educación, Carlos Ibáñez nombró Director de Educación Primaria a Luis Gómez Catalán (Presidente de la Asociación General de Profesores) y a Luis Galdames (Presidente de la Sociedad Nacional de Profesores) como Director de Educación Secundaria.

Según este Decreto, le corresponde al nuevo Ministerio la administración y la superintendencia de la educación del Estado, su fomento y desarrollo, la fiscalización de la educación particular, el sostenimiento de las universidades,

liceos, escuelas, bibliotecas, el fomento de la cultura del país, la propiedad intelectual, la conservación de los monumentos nacionales y otras.

El 10 de diciembre de 1927, se dictó el Decreto Ley N° 7500, estableció que la educación era una función propia del Estado. Fija los fundamentos y fines de la educación :

**« La Educación es función del Estado, quien la ejerce por medio del Ministerio de Educación Pública »
(Art. N°1)**

« La educación tendrá por objeto favorecer el desarrollo integral del individuo, de acuerdo con las vocaciones que manifieste, para su máxima capacidad productora intelectual y manual. Tenderá a formar, dentro de la cooperación y solidaridad, un conjunto social digno y capaz de un trabajo creador » (Art. N° 3)

Reglamenta y organiza la dirección de los servicios. Indica que el Ministerio y la Superintendencia constituyen la autoridad superior, administrativa y técnica de toda la educación nacional. La Superintendencia estaba compuesta por el Ministro que la preside, por el Superintendente, los Jefes de Departamentos del Ministerio, los rectores de las universidades del Estado, dos representantes de la producción nacional y un representante de las universidades reconocidas como cooperadoras de la educación nacional.

El Ministerio se organiza en cinco Departamentos : Subsecretaría o Departamento Administrativo, de Educación Primaria, de Educación Secundaria, de Educación Física y de Educación Artística y Extensión Cultural. Estos Departamentos corresponden a las antiguas Direcciones Generales. La educación agrícola, comercial e industrial se incorporan como secciones en el Departamento de Educación Secundaria.

El Decreto N° 7500 crea los Consejos Provinciales de Educación y los cargos de Directores Provinciales, responsables de Educación Primaria en sus jurisdicciones. Esto permitió algún grado de descentralización administrativa, dar mayor agilidad al trámite burocrático y un aumento en la eficacia de la norma técnica. Complementando el citado Decreto aparecen el Decreto N° 7587, de 16 de diciembre de 1927, que establece las plantas y sueldos del Ministerio y el Decreto N° 361 de 15 de febrero de 1928 que au-

toriza a los funcionarios para cobrar viáticos cuando desempeñen comisiones de servicio. (*Superintendencia de Educación, 1965*).

Legislación Frondosa y Agobiante

Entre 1927 y 1932 el desarrollo político del país es complejo, situación agravada por la crisis económica mundial. Carlos Ibañez, elegido en julio de 1927, gobernó hasta julio de 1931. Le suceden Pedro Opazo Letelier, Juan Esteban Montero, Manuel Trucco y Pedro Blanquier. En diciembre de 1931 asumió nuevamente Juan Esteban Montero, quien gobernó hasta el 4 de junio de 1932. Lo reemplazó la junta de Carlos Dávila, Marmaduke Grove y Eugenio Matte Hurtado. Trece días después, Dávila relegó a Grove y Matte a la Isla de Pascua y gobernó durante cien días. En septiembre dimitió entregando el mando a Bartolomé Blanche Espejo, el que a su vez lo cedió a Abraham Oyanedel Urrutia. Este llamó a elecciones en las que triunfó Arturo Alessandri Palma. Este desorden político se reflejará en el recién creado Ministerio, que entre 1931 y 1932 tuvo trece Ministros.

La legislación sobre el Ministerio y la administración del sistema es caótica. Se crean Direcciones, Departamentos, se dan y quitan funciones, se otorgan nombres que en un Decreto siguiente son puestos a otros organismos. Algunos decretos importantes fueron el N° 5319 y el N° 5283 ambos de 1928, que crean definitivamente la Dirección de Educación Primaria y la Dirección de Educación Secundaria. Otro, fue el Decreto con Fuerza de Ley N° 5291, de 22 de noviembre de 1929, que creó las Fiscalías de Educación, anexas a las Direcciones Provinciales. Sus funciones serían recibir las denuncias de transgresiones a la obligatoriedad de la educación primaria, controlar la asistencia escolar, controlar el establecimiento de las escuelas particulares de creación obligatoria y resolver asuntos jurídicos sometidos a la consideración de las autoridades educacionales. Todas las Fiscalías dependerían de una oficina central, que sería una sección del Ministerio.

« En este lapso se dictan numerosos decretos por medio de los cuales se efectúan cambios y reorganizan servicios sin alterar esencialmente el desarrollo y la estabilidad del sistema, demostrando eso sí, que en esa época las cosas se deshacían con más facilidad que con la que se hacían »
(*Superintendencia de Educación, 1965*).

El año 1930, el Ministro Mariano Navarrete Ciris ha logrado relativa confianza del magisterio y comprender los problemas de la educación, lo que unido a su criterio, sagacidad y prudencia auguraban un devenir tranquilo al Ministerio, tan zarandeado por reformas y contrarreformas. En marzo aparece el Decreto N° 2321 que crea una dependencia curiosa, por decir lo menos: la Delegación Educacional Permanente con residencia en París. La conformarían un Jefe, un Agregado y un Secretario. Su objetivo era supervigilar a todos los funcionarios becados, que el Ministerio comisionase para realizar estudios en Europa. Duró hasta agosto de ese año.

En 1931 nuevamente se reorganiza el Ministerio. El Decreto con Fuerza de Ley N° 21 da una nueva estructura, fija plantas y sueldos. No durará mucho. El año 1932 el Decreto N° 200 otra vez reorganiza. Así entre Leyes, Decretos, Decretos Leyes y Decretos con Fuerza de Ley que organizan, desorganizan y reorganizan pasan los años treinta.

Con la elección de Pedro Aguirre Cerda en 1938, se inicia la era de los gobiernos radicales. El mandatario recorrió el país con su lema «gobernar es educar». En su corto gobierno, falleció el 25 de noviembre de 1941, creó más de tres mil plazas de maestros y cientos de escuelas.

Durante los gobiernos de Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla, la estructura del Ministerio no sufrió grandes cambios. Decretos con Fuerza de Ley de los años 1940, 1942 y 1949 son dictados para fijar plantas y sueldos. Uno importante es el N°6/4817, de agosto de 1942, que creó la Dirección de Enseñanza Profesional. Como se ve, la organización del Ministerio ha estado ligada a fuentes jurídicas y legales durante toda su historia. Esta base jurídica frondosa y agobiante, en oportunidades en vez de aclarar, corregir o mejorar, complica y enmaraña, pero en fin... el alma legalista de los chilenos, tiene aquí un buen exponente.

El Ministerio desde el DFL N° 246 de 1953 hasta 1973

El 5 de febrero de 1953, la Ley N° 11151 dió facultades extraordinarias al Presidente Carlos Ibáñez en materias económicas y administrativas. En función de esta ley se reestructuraron los ministerios. En Educación operó el DFL N° 246, que organizó administrativa y técnicamente a la Subsecretaría, las Direcciones Generales y los Servicios dependientes. Futuras legislaciones como el DFL N° 104 de 1953 (dió a la Superintendencia el carácter de organismo técnico y de planeamiento asesor del Ministro), la Ley N° 14453 de 1960 (reajustó las rentas de los profesores y fijó nuevas

plantas y sueldos), la Ley N° 15263 de 1963 (fija nuevas plantas, sueldos y salarios), el Art. N° 50 de la Ley 16617 de 1967 (creó el Centro de Perfeccionamiento), el DFL N° 513 de 1969 y el Art. 48 de la Ley N° 17301 de 1970 (creó los cargos de Coordinadores Regionales) van organizando una estructura que en 1973 era la siguiente :

Secretaría y Administración General

Gabinete del Ministro.

Subsecretaría de Educación : Visitador General.

Departamentos : de Programación Presupuestaria y Créditos Externos, Personal Primario y Normal, Personal Secundario y Subsecretaria, Personal de Educación Profesional, Cultura y Publicaciones, Locales, Mobiliario y Material Escolar, Bienestar Social, Educación Física y Deportes. Educación Extraescolar, Adquisiciones y Material Didáctico.

Oficinas : Administrativa, de Subvenciones, de Presupuesto, Coordinación de Asistencia Técnica Internacional y de Racionalización y Computación.

Coordinación del Plan Nacional de Construcciones Escolares.

Servicios Nacionales : de Orientación, de Evaluación y de Supervisión.

Secciones : Relaciones Públicas, Partes y Archivos, Relacionadora Central.

Coordinaciones Regionales : Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo (Atacama y Coquimbo), Valparaíso (Aconcagua y Valparaíso), Talca (O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares y Maule), Concepción (Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío y Malleco), Cautín, Valdivia (Valdivia y Osorno), Llanquihue (Llanquihue, Chiloé y Aysen) y Magallanes.

Además, dependían de Subsecretaría una Asesoría Jurídica, el Consejo de Censura Cinematográfica, la Comisión Permanente Asesora del Gobierno para la Coordinación y Planeamiento de la Educación Superior, el Consejo Asesor de Cultura, el Consejo de Monumentos Nacionales y el Estadio Nacional.

Superintendencia de Educación Pública

Gracias al Ministro Juan Gómez Millas y a Oscar Vera Lamperain, se hace realidad la Superintendencia de Educación Pública, el 3 de junio de 1953 (Decreto N° 104). Le ordena precisar los objetivos de los distintos tipos de enseñanza y coordinar y correlacionar los servicios para realizar en la práctica la unidad y la continuidad del proceso educativo. El Decreto N° 104 le da el carácter de organismo técnico y de planeamiento, asesor del Ministro.

La mayor autoridad era el Superintendente, seguido del Secretario Técnico y el Coordinador del Planeamiento de la Educación. La instancia más importante era el Consejo Nacional de Educación, presidido por el Ministro. Su apoyo técnico era la Oficina Técnica de Investigaciones Educativas y Servicios Especiales. La Oficina de Planeamiento contaba con una Comisión Central de Curriculum. Para su mejor trabajo, la Superintendencia tenía un Centro de Documentación Pedagógica, una Comisión de Material Didáctico, una Sección de Publicaciones y un Fondo Nacional de Educación. Este último, creado por la Ley Orgánica de la Superintendencia de Educación Pública, estaba destinado a proporcionar los recursos para el desarrollo y estímulo de aquellos aspectos de la educación que el Consejo Nacional de Educación estimara necesario.

Dirección de Educación Primaria y Normal

A cargo de un Director. El país fue dividido en cinco visitaciones. Al interior de ellas existían las Direcciones Provinciales, Departamentales y Locales. Para la administración se organizaron tres Departamentos : Departamento Administrativo (con las Secciones de Escalafón y Propuestas, de Colegios Particulares y las Unidades Central de Propuestas y Control y Supervisión Administrativa) ; Departamento Pedagógico (Secciones de Educación Experimental y Parvularia, Educación de Adultos, Educación Vocacional, de Educación Rural y de Planes y Programas) y Departamento de Enseñanza Normal y Perfeccionamiento.

Dirección de Educación Secundaria

A cargo de un Director y cinco Visitadores distribuidos por grupos de asignaturas. Contaba con los Departamentos : Administrativo (Escalafón y Propuestas), Pedagógico (con sus Secciones de Planes y Programas y de Orientación Educativa y Experimentación) y Exámenes y Colegios Particulares.

Dirección de Educación Profesional

A cargo de un Director y un cuerpo de Visitadores. Contaba con los Departamentos de Educación Agrícola, Educación Comercial, Educación Industrial, Educación Técnica Femenina y Administrativo; una Unidad de Inspección y Control y una Secretaría Técnica.

Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos

Creada en 1929 (DFL N° 5200), durante el mandato de Carlos Ibáñez, (reemplazó a la Dirección General de Bibliotecas de 1921). Estaba a cargo de un Director y un Secretario Abogado. Constaba de las siguientes repariciones : Visitación, Registro de Propiedad Intelectual, Bibliotecas, Archivo Nacional y Museos.

Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas

Dados los requerimientos de la Reforma Educacional iniciada en 1965, que lideraba la Superintendencia de Educación, se observó la necesidad de crear un organismo permanente de perfeccionamiento de los profesores secundarios, que hasta entonces sólo podían hacerlo en los Cursos de Invierno y Verano que dictaban las Universidades. Por ello se creó el Programa de Perfeccionamiento del Profesorado Secundario, en una casona de la calle Castro N° 441. Con profesionales del Programa, del Instituto de Cursos Libres y del Instituto Superior del Magisterio se creó el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. El Ministro Juan Gómez Millas consiguió unos terrenos en los lomas de Lo Barnechea, allí se levantó un edificio, inaugurado por el Presidente Eduardo Frei Montalva, en 1969 que ha albergado a esta institución, la que en algún momento se transformó en la « Casa de los Maestros de América ».

A través del Ministerio se relacionaban con el Gobierno la Universidad de Chile, la Universidad Técnica del Estado, el Instituto de Chile, la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Decreto Supremo N° 5311 de 23 de septiembre de 1968), el Servicio de Bienestar del Magisterio (Art. N° 47 de la Ley N° 16617 de 1967), el Consejo de Rectores, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (DSE N° 13123 de 10 de diciembre de 1966) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Ley N° 17301 de 1970).

VI.

LA ORGANIZACION A PARTIR DE 1973

Regionalización, Descentralización y Desconcentración

PARA COMPRENDER A CABALIDAD LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN del Estado chileno, a partir de 1974, es bueno revisar algunos antecedentes y conceptos sobre el tema.

La historia de la regionalización no es nueva en el mundo. En Francia tiene más de un siglo de existencia. En Italia, la Constitución de 1947 estableció diez y ocho regiones; a partir de 1950 toma gran fuerza el modelo llamado de la Cassa per il Mezzogiorno, agencia estatal para modernizar el sur italiano. En España la Constitución Autonómica de 1979 configuró diez y siete Comunidades. En América Latina se populariza, en la década de los cuarenta, el modelo regional de la Tennessee Valley Authority, un exitoso programa de desarrollo iniciado por el gobierno de Franklin Roosevelt como parte de la política antirrecesiva.

La descentralización es la redistribución del poder del Estado y, por consiguiente, una reforma del mismo en beneficio de las comunidades locales. Tiene una dimensión política de la que derivan muchas cuestiones. Una de ellas es la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar, creandose de espacios de gobierno más pequeños, como son regiones, provincias y comunas. También tiene una dimensión administrativa, tanto en cuanto implica transferencias, por norma legal, de competencias decisorias, en función de la distribución constitucional del poder del Estado. (Puyol, O. 1993)

La desconcentración, a diferencia de la descentralización, no es un proceso político. La desconcentración puede darse en dos sentidos : como

fenómeno que acompaña a la descentralización y como fenómeno que, en menor o mayor grado, acompaña también a la centralización.

« Por desconcentración hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un ministerio, su efecto es aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado no autónomos, pero no afecta al poder del propio gobierno, ni implica mayor participación de los ciudadanos, ya que las autoridades que gobiernan dichos órganos territoriales no son elegidos directamente por ellos »
(*Servan-Schreiber, 1971*).

Ministerio Burocrático y Lento

Ya hemos señalado que las quejas de un Ministerio centralizado, burocrático, lento y lejos de las personas, se inician al finalizar el siglo XIX, por cierto continúan a lo largo de la presente centuria. Darío Salas atacó fuertemente la centralización :

« Suprime un medio eficazísimo de la cultura cívica, debilita el interés del pueblo en las escuelas, estorba la adaptación de la enseñanza a las necesidades regionales y locales, impide justificar el sostenimiento parcial de la instrucción primaria con fondos del Municipio, priva a la escuela de un elemento de relación entre ella y el hogar y la colectividad, dificulta el desarrollo de la educación suplementaria y complementaria, crea entre los funcionarios el espíritu burocrático ». (*Salas, D. 1917*)

En su reemplazo propone un sistema mixto, a partir de la creación de tres o cuatro Direcciones Regionales o Zonales.

La regionalización como política pública se inicia en 1966, bajo la administración de Eduardo Frei Montalva, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 16.635 que creó la Oficina Nacional de Planificación. Aquel año el

país fue dividido en doce regiones. En educación se inició en 1968 al instalarse, en Concepción y Punta Arenas, Coordinaciones Regionales (a cargo de Arnoldo Acuña y de Carlos Zúñiga Ogaz). Durante el gobierno de Salvador Allende, al fundamentarse la propuesta de la Escuela Nacional Unificada, la palabra descentralización es usada reiteradamente. En 1971 se autorizó la creación de nuevas Coordinaciones Regionales y reglamenta sus funciones, profundizando la desconcentración del aparato estatal de la educación.

La Reforma Estructural

El gobierno militar (1973-1990) se planteó la Reforma Administrativa Integral del Estado definiendo tres fases i) la reforma estructural, mediante la cual se reorganizaron los ministerios, conservando éstos la función de gobierno, es decir, fijar las políticas, dictar y supervisar normas. ii) el proceso de regionalización, que se hace evidente con la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y el traspaso de la administración educativa a municipios y a privados iii) la Reforma Funcional, que buscó un funcionario público más eficaz.

El Ministerio de Educación Pública se insertó en la reforma estructural adoptando un modelo común a todos los ministerios. Se mantuvieron los cargos y las funciones del Ministro y de la Subsecretaría. Desaparecen las Direcciones de Educación Primaria y Normal, de Educación Secundaria y de Educación Profesional, creándose en su reemplazo la Dirección General de Educación. Otros cambios se van produciendo de hecho, como el debilitamiento de la Superintendencia y fortalecimiento de la Oficina Administrativa de la Subsecretaría.

El Diagnóstico y los Principios Orientadores

El gobierno militar adoptó medidas destinadas a modificar el sistema de educación. La primera tuvo por objetivo cambiar los programas de estudio. Un segundo conjunto de medidas se diseñó para atacar la excesiva centralización administrativa. Para ello se transfirió a las Secretarías Regionales Ministeriales una parte importante de las funciones ejercidas por las autoridades de Santiago. La tercera tarea fue la realización de un estudio diagnóstico.

A través del estudio se evidenciaron defectos relacionados con la Administración General del Ministerio : una centralización excesiva, una dualidad de funciones entre los organismos del nivel central, una desatención

de las funciones básicas, deficiencia de la estructura organizativa por crecimiento inorgánico, una carencia de personal calificado en algunas áreas de administración, inexistencia de una política de personal y de un organismo técnico para administrarla, inexistencia de un sistema de administración financiera, desinformación respecto a necesidades reales de recursos, el gasto de los recursos financieros obedecía a opiniones personales de las múltiples unidades que manejaban presupuesto y desconocimiento de las necesidades de recursos materiales de las regiones, lo cual tendría como consecuencia una atención excesiva de algunas en desmedro de otras.

El diagnóstico fue la base del documento «**Políticas Educativas del Gobierno de Chile**» (1975) donde se hacen públicos los principios que orientarían el cambio.

El principio de mayor efecto en el sistema fue el de Estado Subsidiario. Según este principio, el Estado existe para promover las condiciones necesarias al desarrollo integral de la persona humana y no para suplantar su acción. El Estado debe promover el bien común de la sociedad, el que debe ser alcanzado por la acción de sus integrantes. Al Estado sólo le compete desarrollar acciones, que por su envergadura o naturaleza, es imposible que sean llevadas a cabo por personas individuales o grupos intermedios de la sociedad y que de no ejecutarse, impedirán el desarrollo integral de las personas.

En el plano de la educación, lo anterior implica, por parte del Estado, impulsar la iniciativa de las organizaciones privadas para que intervengan directa y progresivamente en la gestión educacional, bajo la orientación y con el apoyo de los órganos técnicos del Ministerio.

En función del principio de subsidiaridad se puso en marcha un conjunto de medidas como el traspaso de establecimientos a las municipalidades, aumento de la subvención a los privados, traspaso de establecimientos técnico profesionales a instituciones gremiales de empresarios, las que crearon corporaciones para administrarlos (Decreto Ley N° 3.166 y Decreto Supremo N° 5.077).

La Descentralización

El primer paso para llegar a la descentralización fue la regionalización del sistema administrativo. Para ello se dictó, en 1974, el Decreto Ley N° 575 que creó las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, en reemplazo de las Coordinaciones Regionales, en cada una de las trece re-

giones del país. En marzo de 1979, las Directivas Presidenciales señalan que la descentralización de la administración educacional debía ponerse en marcha a través de los Servicios Provinciales de Educación. En el mes de julio de 1979 se plantea traspasar la función operativa a los municipios, es decir, serán éstos los que tendrán a su cargo la administración de la educación. En el mes de diciembre del mismo año se legisla.

A partir de 1974, el Ministerio de Educación dictó diversos cuerpos legales, dando y delegando atribuciones a los Secretarios Ministeriales en aspectos de administración de personal, recursos financieros y materiales. Estas facultades correspondían antes al Presidente de la República, al Ministro de Educación, al Subsecretario y a los Jefes de Servicios Centrales.

El Traspaso a las Municipalidades

En el DFL N° 1-3063 de 2 de mayo de 1980, el Ministerio del Interior señala las normas para traspasar a las municipalidades un alto porcentaje de establecimientos. Junto con los establecimientos y bienes muebles fueron «traspasados» los docentes y personal administrativo y de servicios. Esto fue complementado por el DL N° 3477 de 29 de agosto del mismo año, del Ministerio de Hacienda. Entre el término de 1980 y el inicio de 1981 comenzó a funcionar la educación municipal. El proceso finalizó en enero de 1987. (*Puyol, O. 1993*).

La descentralización, según la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Conara), consistió en radicar suficientes facultades, personas y recursos materiales en diferentes niveles político-administrativos (incluyendo traspaso de capacidad de gestión a las entidades privadas). Esto significó un incremento importante de los sectores privados (pagados y subvencionados) de la educación nacional y la consecuente pérdida de matrícula del sector fiscal/municipal.

Matrícula Niños por Dependencia. Años 1981 y 1995

Años	Total	Fiscal/Munic	Part. Subv.	Part. Pag	Corporaciones
1981	2. 841. 726	2. 215. 973	430. 232	195. 521	
1995	3. 111. 727	1. 777. 750	1. 005. 131	282. 659	46. 187

Fuente : Ministerio de Educación «Compendio de Información Estadística» 1995, p. 189.

Si se compara la matrícula nacional total entre 1981 y 1995, se verá que ha crecido en un 9, 5% . En el mismo período la matrícula fiscal/municipal bajó un 20% . La particular subvencionada creció en un 134% . La particular pagada creció en un 44, 6% y las corporaciones privadas (que no existían en 1981), tuvieron en 1995 un 1, 7% de la matrícula. Queda así de manifiesto la consecuencia de la política seguida, toda vez que aparece muy nítido el rol subsidiario del Estado.

En el momento del traspaso las municipalidades podían crear, para la administración de los establecimientos, un Departamento de Administración de Educación Municipal (Daem) o una Corporación de derecho privado que asumiera la función. La gestión de la municipalidad en educación es cosa vieja en el país. En la Colonia los cabildos fueron los sostenedores de las escuelas de primeras letras. Desde 1810, tanto las Constituciones Políticas, como la Ley de Instrucción Primaria de 1860 y la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920, le asignan al municipio un rol en el sostenimiento de escuelas. Otra cosa es que no lo haya cumplido, pero se debió a situaciones presupuestarias y a lucha política e ideológica en torno a la libertad de enseñanza y al Estado docente. (Puyol, O. 1993).

El Sistema Nacional de Supervisión

Hasta el año 1953, dentro de la administración educacional existían los cargos de Inspectores Provinciales y Locales de Educación Primaria. Mediante el D. F. L. N° 250 de aquel año, estos cargos pasaron a llamarse Directores Provinciales y Locales. El D. S. de Educación N° 3245 de 1982 organizó, fijó atribuciones y determinó los territorios jurisdiccionales de cuarenta Direcciones Provinciales de Educación.

En el proceso de regionalización correspondía a los Ministerios dictar las normas sectoriales y supervisar su cumplimiento. Para cumplir las tareas de supervisión, el Ministerio de Educación Pública creó (Instructivo N° 10 de 14 de enero de 1981) el Sistema Nacional de Supervisión. Este Sistema controlado desde la Dirección General de Educación pasaba por las Secre-

tarías Regionales Ministeriales operando en los Departamentos Provinciales de Educación. En el artículo 2º del Decreto de creación se señala que :

«son los organismos encargados de la supervisión técnico pedagógica y de la inspección y control de subvenciones de los establecimientos educacionales de su jurisdicción, de acuerdo a la legislación vigente ».

La Ley de Reestructuración de 1990

El gobierno militar consolidó lo realizado en la administración del sistema, en la Ley Nº 18. 962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, (10 de marzo de 1990) y en la Ley Nº 18. 956 (8 de marzo de 1990) que reestructuró el Ministerio de Educación Pública :

« El Ministerio de Educación es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles ; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica ; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística, y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación » (Art Nº 1)

Le corresponden como funciones :

« a) Proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural ; b) Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural ; c) Evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e informar de sus resultados a la comunidad, a lo menos anualmente ; d) Estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento ; e) Otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, cuando corresponda ; f) Fiscalizar las actividades de sus unidades dependientes, y g) Cumplir las demás funciones que le encomiende la ley » (Art. Nº2)

En el Art. N° 20, al indicar que el Ministerio de Educación será el sucesor y continuador legal del Ministerio de Educación Pública, suprime la palabra «pública». Cosa no trivial, se termina el estatismo sectorial, que marcó la educación chilena por largos decenios.

La ley de reestructuración establece tres niveles de organización básica :

- a) El Ministro y su gabinete ;
- b) La Subsecretaría, con las Divisiones de Educación General, de Educación Superior, de Extensión Cultural, de Planificación y Presupuesto ; los Departamentos Jurídico, de Administración General, y el denominado Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, y
- c) Las Secretarías Regionales Ministeriales y sus respectivos Departamentos funcionales y territoriales que correspondan. (Art. N°3)

El Ministro es el Jefe Superior del Ministerio, colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración del sector educación y cultura.

El Subsecretario es el colaborador inmediato del Ministro. Tiene a su cargo la coordinación y el control interno de las unidades integrantes de la Subsecretaría.

La Superintendencia es eliminada, en su reemplazo se creó la División de Planificación y Presupuesto. Es la unidad encargada de asesorar, estudiar y proponer las políticas, planes y programas que orienten las actividades del sector y la correspondiente asignación de recursos humanos, materiales y financieros (Art N° 10).

La Dirección General de Educación pasó a llamarse División de Educación General. Es la unidad técnico-normativa responsable del desarrollo de los niveles de educación pre-básica, básica y media y sus correspondientes modalidades, y de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal (Art N° 7).

La División de Educación Superior es la unidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio : de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza y de establecer las

relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente (*Art. N° 8*).

La División de Extensión Cultural es la unidad encargada de estimular el desarrollo cultural, la creación artística y el incremento del patrimonio cultural de la Nación, y de promover las normas generales que tiendan a tales objetivos, elaborando programas de carácter cultural y coordinando todas las actividades culturales que desarrollen los demás organismos del Ministerio. Le corresponde especialmente promover y evaluar todas aquellas acciones destinadas a complementar y desarrollar los objetivos educacionales contenidos en los planes y programas de estudio elaborados por el Ministerio para la educación formal (*Art N° 9*).

La Ley creó los Departamentos Jurídico, de Administración General (a partir de la Oficina Administrativa de la Subsecretaría) y Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.

La Ley indica que el Ministerio se desconcentrará funcional y territorialmente en Secretarías Regionales Ministeriales (*Art. N° 14*). A éstas les corresponde planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales (*Art. N° 15*).

Los Departamentos Provinciales de Educación son organismos desconcentrados funcional y territorialmente de las Secretarías Regionales Ministeriales, encargados de la supervisión y asesoría técnico pedagógica y de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos subvencionados de su jurisdicción (*Art. N° 16*).

VII.

SUBVENCIONES. TEXTOS. INFRAESTRUCTURA.

A LO LARGO DE TODA SU HISTORIA el Ministerio no sólo ha sido el instrumento del Estado encargado de la administración del sistema. Ha sido el motor de cambios en el campo curricular ocurridos en estos setenta años (Reforma de 1928, Movimiento Experimental, Plan San Carlos, Escuelas Consolidadas, Plan Arica, Comisión de Planeamiento Integral, Reforma de 1965, Reforma actual) y en la formación y perfeccionamiento de docentes. Asumió coadyuvar con el desarrollo de la educación particular, a través del pago de subvenciones. También se ha preocupado de generar equidad a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y de la distribución gratuita de textos y material. A través de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y de los diversos y variados fondos de la División de Extensión Cultural ha asumido el patrimonio y el desarrollo cultural del país. Es nuestro interés destacar algunos aspectos referidos a Subvenciones, a la distribución de Textos y a Infraestructura.

Las Subvenciones

A lo largo de todo su desarrollo la educación siempre ha debido recurrir a «ayudas». Estas han provenido del Estado, de la Iglesia, los cabildos, luego de las municipalidades y de particulares. En Chile esto siempre ha sido así, no en vano la escuelita colonial de primeras letras nació pegada a los muros de la parroquia, el convento o el cabildo.

Como ya hemos señalado, el gran impulso de los primeros gobiernos republicanos fue fortalecer la educación pública (fiscal y municipal), pero no se dejó de mano a establecimientos sostenidos por religiosos y particulares que atendían a niños pobres. Se les ayudaba con material de enseñanza, textos de estudio, mobiliario, financiamiento para infraestructura y a veces

con dinero. La ayuda se sistematiza a partir de 1876. Aquel año se pagó \$1.600 (0,17% del presupuesto fiscal de la instrucción primaria) a sostenedores de escuelas primarias gratuitas. En 1878 se comienza a subvencionar a establecimientos secundarios de niñas, se les entregó \$1.200. En 1897 se incorpora a este beneficio a colegios secundarios de jóvenes. El sistema fue creciendo y nadie hacía reparos dada la riqueza fiscal proveniente del salitre. El año 1900 el Estado entregó \$296.500 (4% del presupuesto sectorial) a sostenedores privados.

Dado el volumen que tomaban las subvenciones, a través de un Decreto de 5 de julio de 1901, se dictaron normas que debían cumplir los establecimientos que las recibían y se creó el cargo y fijó atribuciones a un Visitador de Liceos y Colegios Subvencionados. En 1906 funcionaron 362 escuelas subvencionadas con una matrícula de 38.165 niños y 960 profesores.

En la medida que el país fue entrando en la crisis económica y las municipalidades no cumplían con la Ley de 1860, en cuanto a entregar fondos a las escuelas, el asunto de las subvenciones fue tornándose complejo y el Estado acentuó su control. En marzo de 1911 (Decreto N°713) se nombró una comisión para estudiar las condiciones pedagógicas e higiénicas de los establecimientos subvencionados. Ese año se entregaron \$1.604.260. Lo que buscaba la Comisión eran criterios para entregar la subvención, tomando en cuenta sólo « **la calidad y la seriedad de la enseñanza y el buen pie en que los establecimientos se encuentren** » (MI 1912, 1913 y 1914). En sus visitas la Comisión registró tres datos : matrícula, asistencia media y alumnos presentes en el momento de la visita.

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920 dedica cuatro artículos del Párrafo IV a las Subvenciones. En uno de ellos señala :

« ... tendrán derecho a una subvención anual de veinticinco pesos por alumno de asistencia media siempre que reunan las condiciones siguientes :
1° Que sean gratuitas. 2° Que se de en ellas como mínimun la enseñanza que prescribe el artículo N°16, no se exigirá sin embargo la enseñanza de la doctrina cristiana. 3° Que funcione en un local higiénico. 4° Que tenga una asistencia media de treinta y cinco alumnos, por lo menos, en los distritos urbanos y de quince alumnos, por lo menos, en los distritos rurales y 5° Que funcionen, por lo menos, cuatro horas diarias durante ciento ochenta días al año... »

En función de la ley, el monto general de subvenciones para escuelas primarias pasó de \$ 509.900 en 1919 a \$ 1.019.503 en 1925.

La Ley N°9. 864 de 1951, además de otorgar subvención a escuelas primarias y colegios secundarios extiende este beneficio a establecimientos técnico profesionales y escuelas normales. Se otorgó en función de asistencia media y equivalía a la mitad del costo de un alumno fiscal de la misma categoría. Para obtenerla los sostenedores debían entregar el servicio gratuito (aunque se permitía un cobro de matrícula del mismo valor que el cobrado por los establecimientos fiscales), debían pagar a los profesores a lo menos un sueldo vital mensual, pagar las imposiciones a todo el personal seglar y pagar entre uno y dos sueldos mensuales de gratificación por año, debían usar los programas de estudio y trabajar las mismas horas que los fiscales. Esta Ley fue reglamentada en el Decreto N°844 de 1959. Es importante el artículo 3°, donde se establecen los mecanismos de cálculo del costo de la educación fiscal, asunto clave para determinar los porcentajes y montos de subvención.

El monto total pagado por subvenciones del Estado a privados en 1951 llegó a \$ 91.763, en 1952 subió a \$ 663.421. Este salto impresionante se debió a la Ley N°10.343 de 1952 que determinó se entregara a los colegios particulares pagados una subvención equivalente al 25% del gasto de la educación fiscal. Este contrasentido se explica porque los profesores habían logrado un mejoramiento económico (Ley N°10518) y para que el mayor costo no se transfiriera en un aumento de la colegiatura, el Estado lo absorbió. El pago de este monto se hizo tarde y las subvenciones impagas alcanzaban a varios años. La ley estuvo vigente hasta 1970.

La Ley N°12.875 de 1957 benefició con subvención a los establecimientos particulares que entregaban educación fundamental. El DFL N°2155 de 1961 estableció nuevos requisitos para acceder a la subvención, como eran obtener el reconocimiento de **cooperador de la función educacional del Estado** y contar con un ciclo o grado completo de enseñanza o con un número progresivo de cursos no inferior a sus años de funcionamiento.

Con anterioridad a 1973 los montos de subvención eran claramente inferiores al costo medio de un alumno fiscal. Esta situación atentaba contra un pilar de la política educacional del gobierno militar «**apoyar, fomentar y estimular a todos los particulares para que ellos realicen la altísima función de educar**». En un primer paso, en 1974, se niveló la subvención por alumno de la educación particular a los montos asignados a la fiscal.

En 1978 se cambió de un régimen anual a uno semestral de pago de subvenciones. Entre 1979 y 1980 se realizaron estudios para determinar los costos reales de cada nivel y modalidad que permitiera traspasar la enseñanza fiscal a organismos descentralizados autónomos o al sector privado. Estudios que culminaron con la dictación del Decreto Ley N°3476 de 1980, que permitió a las Municipalidades y Corporaciones acogerse al beneficio de la subvención por los establecimientos que tomaron a su cargo.

Valor de la Subvención pagada por alumno de Educación General Básica (1° a 6°) y de Educación Media Humanística Científica

(En pesos de marzo de 1997)

Año	EGB (1° a 6°)	EM HC
1980	11570	14386
1981	11948	14857
1982	10858	13501
1983	8750	10880
1984	8600	10693
1985	8051	10010
1986	8853	11008
1987	8317	10342
1988	8302	10336
1989	8312	10348
1990	7902	9838
1991	8103	10016
1992	8583	10568
1993	9268	11298
1994	10132	12223
1995	11367	13767
1996	12401	15055
marzo 97	13584	16491

NOTA : Incluye : Subvención regular (sin ruralidad, zona e internado), Fondo de Recursos Complementarios con Asignación de Perfeccionamiento (sin Asignación de Desempeño en Condiciones Difíciles, Unidad de Mejoramiento Profesional Base (sin Unidad de Mejoramiento Profesional Complementaria), Subvención Adicional Especial, Subvención No Docentes y Subvención Ley N°19504.

Fuente : Ministerio de Educación. División de Planificación y Presupuesto. Departamento de Desarrollo Institucional.

Al momento del traspaso de los establecimientos a las municipalidades la subvención era un factor de una Unidad Tributaria Mensual, situación que se mantuvo hasta julio de 1982. En esa fecha se suspendió para la sub-

vención la reajustabilidad automática de la Unidad Tributaria Mensual, creándose de hecho la Unidad Tributaria Mensual Educacional, cuyos reajustes, hasta diciembre de 1987, tenían lugar sólo por leyes especiales. Además, desde enero de 1982 y hasta diciembre de 1987 el monto de la subvención pagada se rebajaba en 5%.

A partir de enero de 1988 rige la Unidad de Subvención Escolar, la que desde 1992 se reajusta en igual porcentaje y oportunidad que las remuneraciones del sector público.

Distribución de Textos

La preocupación permanente del Estado por la educación se observa también en la distribución gratuita de textos, en particular a los estudiantes de la educación primaria. Los primeros datos los encontramos hacia 1854, aquel año se distribuyeron 23.995 textos. En 1858 la matrícula total en primaria era de 35.901 alumnos, a ellos se entregaron 144.055 textos

En la Ley de 1860 se dice : «... y de libros útiles de enseñanza que haya de proveerse gratuitamente a los niños que por su pobreza no pudieran costearlos... » Hacia 1885 los textos y libros entregados por el Estado suben a 656.075, con una matrícula de 97.136 niños de escuelas fiscales, municipales y particulares, o sea, en promedio cada niño recibió 7 libros y textos. A mayor abundamiento, entre 1885 y 1893 se entregaron 3.753.458 libros y textos. Para mostrar el gasto, señalaremos que en 1871 la impresión y distribución implicó el 5,2% del presupuesto de la educación primaria (\$ 76.003) y un 5,5% en 1875.

Cantidad de Textos, Montos de la Adquisición y Alumnos Beneficiados de la Educación General Básica. Años que se indica.

(En moneda de cada año)

Año	Cantidad	Valor	Beneficiados
1975	4530000	E ^o 742.680.500	
1976	3061800	\$ 71.534.800 + US\$ 5.000.000	
1977	2346000	(sin datos)	
1978	3306258	\$ 76.469.725	
1979	3514450	\$ 100.472.870	
1980	4353860	\$ 136.476.343	
1981	3805000	\$ 103.010.870	
1982	5220000	\$ 155.499.668	
1983	5313976	\$ 161.999.408	
1984	4081540	\$ 194.478.000	
1985	2435300	\$ 161.534.830	
1986	2914000	\$ 167.905.000	1130720
1987	2815276	\$ 212.726.000	1409084
1988	2236000	\$ 215.000.000	1041588
1989	2196240	\$ 247.000.000	1029031
1990	1920000	\$ 231.469.230	960000
1991	4531724	\$ 834.166.402	1587590
1992	5581780	\$ 1.185.320.573	1779683
1993	6156360	\$ 1.407.522.596	1860680
1994	6388888	\$ 1.630.277.339	1979304
1995	5731046	\$ 1.743.101.134	1792368
1996	6632304	\$ 2.495.770.697	2066064
1997	6831432	\$ 2.482.927.306	2096000

Fuente : Ministerio de Educación, División de Educación General.

Departamento Evaluación de Medios Educativos.

Esta tarea jamás se ha abandonado. Hoy día se distribuyen más de seis y medio millones de textos por año. Como muestra la Tabla, la cobertura ha ido aumentando. Deben agregarse las bibliotecas de aula distribuidas por el Programa Mece Básica y las bibliotecas y textos para los liceos del Programa Mece Media. El Ministerio también entrega material de alfabetización, atlas, lápices, gomas, cuadernos, tijeras, papel lustre, lápices de cera, tocacintas, retroproyectors, computadores, impresoras, mobiliario diverso, telones, instrumentos de música y otros.

Infraestructura

Durante el siglo XIX las escuelas funcionaban en locales estrechos, oscuros, desabrigados y sucios. En las villas, aldeas y campos se instalaban en ranchos mal acondicionados, sin piso, techos de paja y paredes desplomadas. Hacia 1853 en todo el país no había más de veinte escuelas cuyo edificio fuera de propiedad fiscal.

Un buen porcentaje del presupuesto de educación era destinado al pago de arriendos de casas de habitación para instalar escuelas primarias. Por ejemplo, en 1875 el presupuesto destinado a la instrucción primaria alcanzó a \$ 522. 019 y funcionaron 818 escuelas. De este presupuesto, el 16,5% se destinó al arriendo de 413 casas.

El gobierno de José Manuel Balmaceda, gracias al enriquecimiento fiscal por el salitre, fue el gran constructor de locales educacionales del siglo XIX. Entre 1887 y 1890 se construyeron 195. El primero fue el de la escuela superior ubicada en la Alameda con la calle San Miguel (hoy Ricardo Cumming). Tan bueno debió ser el edificio que lo ocupó el Instituto Pedagógico. Algunos locales han resistido el paso del tiempo y de las picotas del progreso. Aún hoy día se mantiene la Escuela Ecuador de Santiago (Alameda con Avenida España). Por su calidad, a las escuelas de Balmaceda se les llamó «escuelas palacios»

El 14 de enero de 1937, bajo la administración de Arturo Alessandri, fue dictada la Ley N° 5989 que creó la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales S. A. , como el organismo técnico, especializado y autónomo que abordará en forma estable la solución del déficit o insuficiencia de los edificios escolares. Por el Decreto de Hacienda N° 3111, del 26 de agosto de 1937, se declaró legalmente constituida la Sociedad. En octubre de 1938, el Presidente de la República inaugura la primera escuela construida por la Sociedad. Fue la N° 36 de Niñas de Santiago, ubicada en Tocornal esquina Miguel León Prado, edificio que aún existe.

Un informe sobre locales escolares, de 1938, destaca :

« Existen en el país 3556 escuelas en actual funcionamiento, de las cuales sólo 665 ocupan locales de propiedad Fiscal. Las restantes, en su gran mayoría, están instaladas en casas arrendadas a particulares y algunas en locales cedidos gratuitamente por éstos.

Sólo un 23 % de los locales no fiscales se encuentran en condiciones de conservación aceptable. El resto muestra un estado verdaderamente deplorable, no sólo en cuanto se refiere a la seguridad misma del edificio, sino en cuanto dice relación a las más elementales normas de higiene y salubridad. De más está decir que tampoco se cumple en ellos ninguno de los principios pedagógicos y técnicos que rigen la edificación escolar, ya que se trata de casas de habitación cuya planificación y características están sujetas a modalidades en absoluto diferentes.

Otro aspecto del problema es la falta de locales escolares. De un total de 896.100 niños de 7 a 15, van a la escuela 510.167 y no reciben educación 385.933, principalmente por insuficiencia de capacidad de las escuelas o por falta absoluta de ellas en numerosos puntos del país. Puede señalarse éste como el factor determinante del analfabetismo : de cada 10.000 habitantes, 2. 219 no saben leer ni escribir » (Sociedad Constructora, 1987)

El 24 de enero de 1939 el país es sacudido por un terremoto. Las escuelas levantadas por la Constructora en Concepción, Talcahuano, Talca y Cauquenes no sufrieron daños. De la última se dice que fue el único edificio público que quedó en la ciudad. Hasta esa fecha la Constructora había levantado 29 establecimientos con 63.800 m².

La Ley N° 11.766, de 24 de diciembre de 1954, conocida como «Ley Herrera», creó un fondo para la construcción y dotación de establecimientos. Con ella se benefició el sector particular, toda vez que el artículo N°15 facultaba al Ministerio conceder con cargo a dicho fondo, préstamos a particulares con un interés entre el 6% y el 10% anual para construir locales nuevos o ampliar los existentes.

En 1987 la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos se extingue. Entre 1938 y 1986 construyó 5.739 establecimientos con una superficie total de 3.836. 799 m². No sólo escuelas y liceos, sino también Normales, el Centro de Perfeccionamiento, el Museo Gabriela Mistral de Viña, la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile y otros.

El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997)

Una mirada analítica

IVÁN NÚÑEZ PRIETO

AL CUMPLIR 160 AÑOS DESDE SU PRIMERA FUNDACIÓN y 70 años desde que se denomina como tal, el Ministerio de Educación de la República de Chile se desarrolla en el marco de dos procesos significativos en su historia. Uno, es la Reforma Educacional que el mismo ministerio lidera y gestiona, que lo compromete en un gran esfuerzo colectivo y que lo lleva repensarse en sus concepciones, en sus relaciones y en sus prácticas institucionales. Los aniversarios indicados encuentran al Ministerio encabezando un sector que ha sido solemne y efectivamente reconocido prioritario en la agenda-país.

Otro proceso, que todavía no se despliega con todas sus posibilidades, es el de la modernización del conjunto de las instituciones públicas en los complejos escenarios de la redefinición universal de las relaciones entre los Estados y las sociedades y los ciudadanos, del crecimiento económico que se desea con equidad y en democracia y de las mutaciones culturales de la modernidad, al iniciarse en los hechos el siglo XXI.

Al mismo tiempo, el órgano estatal especializado en la conducción del sistema de enseñanza es objeto de diversas miradas y apreciaciones. Por una parte, se le descalifica como un obstáculo a la libertad de enseñanza y de gestión de las instituciones educativas que sería burocrático, hipertrófico y detentador de un normativismo caduco que estaría ahogando las posibilidades de la creatividad privada y la competitividad, únicas garantías del mejoramiento de la calidad de la educación.

La mayor parte de los docentes del sistema escolar ha manifestado su aspiración a regresar a la condición de funcionarios del Ministerio de Educación, al que ven como único organismo calificado para administrar dicho sistema.

Muchos padres de familia e importantes sectores de opinión quisieran un Ministerio con poderes suficientes para intervenir de manera directa y ejecutiva en la solución de problemas de la cotidianidad educacional o en el respeto al derecho a la educación, en la correcta inversión de los recursos público destinados al efecto o en la salvaguardia de la fe pública en asuntos educacionales.

Una observación del Ministerio de Educación de hoy lleva a levantar algunas interrogantes que tienen historia. Si al presente el Ministerio se inserta, como se dijo, en el marco de una profunda y ambiciosa Reforma Educacional y de un proceso de desarrollo y modernización del país en una democracia que debe ser ampliada y perfeccionada, ¿cuáles fueron los sucesivos contextos en que operó el Ministerio entre 1927 —fecha de su refundación— y el presente? En la actualidad, el Ministerio trabaja por la modernización de la educación, por la provisión de las competencias humanas que requiere un país abierto a la globalización, por la igualdad de oportunidades y por reforzar la ciudadanía democrática. ¿Cuáles fueron sus grandes objetivos, sus utopías, en el pasado reciente?

Por otra parte, una mirada al interior del Ministerio permite descubrirle dos vocaciones o dos culturas que, siendo indispensables y complementarias, a veces lo tensionan: la de la continuidad y la del cambio. La primera es también la de la provisión normal del servicio de educación pública a todos, en las mejores condiciones posibles. La segunda es la de la innovación y/o la reforma, que se hace cargo de las demandas de una sociedad en profunda y acelerada transformación y que siente el imperativo de acompañar, servir o, incluso, anticipar la dinámica histórica. ¿Fue siempre así?

La legalidad vigente define al Ministerio como un órgano técnico. La Reforma Educacional le exige fortalecer ese carácter. Sin embargo, de hecho y en el marco de su pertenencia al poder ejecutivo gubernamental, debe jugar un papel político en el escenario educativo en el que se mueven poderosos actores, se desarrollan dinámicas de conflicto, negociación y consenso y es necesario ejercer la persuasión democrática antes que la imposición autoritaria. Al mismo tiempo, es un Ministerio que no administra servicio educativo alguno. ¿Cómo se desplegaron las tres funciones: técnica, política y administrativa en la historia del Ministerio?

El Ministerio se inserta al presente en un esquema de gestión mixta de las instituciones educativas y navega en las aguas de una cambiante y debatible descentralización. Como ya se señaló, se le hace aparecer como comprometido desde siempre con un negativo centralismo. Antes de 1980

¿sólo hubo centralismo en la gestión del sistema educativo?, ¿cómo ha evolucionado la relación «centro estatal» / escuelas? ¿cómo evolucionó el modo de gobernar y administrar una estructura educacional compleja y territorialmente extensa? En los años 90, el Ministerio de Educación tiene unidad de dirección y coherencia institucional, ¿fue siempre así?

Preguntas como las presentadas motivan el presente ensayo histórico. Las respuestas que aquí se proponen son provisorias y tienen el doble propósito de motivar nuevas y diversas investigaciones sobre esta temática y de contribuir a poner el debate sobre el Ministerio de Educación, en términos más amplios y equilibrados que los fáciles juicios condenatorios o laudatorios.

1. El contexto histórico y el Mineduc

La evolución histórica del Ministerio de Educación, en el período 1927-1997, es el lugar de intersección y la resultante de, por lo menos, dos procesos: la historia del Estado y la sociedad chilenas, y la marcha de la educación en el mismo lapso.

La dinámica general del Estado y la sociedad

El MINEDUC fue fundado como tal en el contexto de la transición desde el Estado oligárquico con régimen político parlamentario hacia el llamado «Estado de compromiso», que se va configurando desde la dictación de la Constitución de 1925 (1). Hasta 1973, el MINEDUC se desarrolló y operó en el marco de un aparato de Estado de creciente tamaño y capacidades. Era un Estado empresario e interventor o fuertemente regulador en la economía. Era también un Estado social, en el sentido de protección de los sectores medios y pobres a los que se procura sustraer de los avatares del mercado mediante fuertes políticas sociales. Era, por último, un Estado que experimentaba una progresiva ampliación de la democracia política. Su aparato institucional era fuertemente centralista, jerarquizado y formal-burocrático,

(1) Ver Pilar Vergara, «Las transformaciones del Estado chileno», en Manuel Antonio Garretón y otros, *Chile, 1972-1982*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 1983; pp. 66-67

a pesar de los intentos inorgánicos por democratizarlo y desconcentrarlo. Era un Estado que no se entendía como «subsidiario», sino como responsable del desarrollo del país, lo cual fue y es percibido por algunos como paternalista, abusivo e hipertrófico y por otros, como promotor y benefactor.

Entre 1973 y 1980 el rasgo más sobresaliente del Estado chileno fue su carácter represivo y excluyente (2). Esta etapa representó también una transición en la que progresivamente se va desmantelando el carácter del Estado de compromiso, no sin mantener y aun reforzar algunos de los rasgos del anterior, entre ellos el carácter burocrático-autoritario de su cultura organizacional. La dictación de la Constitución de 1980 y la serie de «modernizaciones» emprendidas en torno a ese año, abrieron paso a otra etapa que cubrirá el resto de la década: la del Estado «subsidiario» que se ha visto como Estado ausentista, que tiende a contraerse a tareas de seguridad externa, control político interno y un mínimo de regulaciones e intervenciones en el juego de la economía y en lo social, estas últimas, orientadas más bien a aliviar la extrema pobreza. Institucionalmente el aparato de Estado se descentralizó fuertemente, tanto en el sentido territorial como funcional.

Desde 1990, con la transición a la democracia, se intenta gradualmente recuperar un rol activo y responsable del Estado, tanto en la promoción del desarrollo (construyendo una alianza estratégica con la empresa privada) como para intervenir de nuevo en las relaciones sociales sin retroceder a etapas anteriores. En otras palabras, se explora, no sin dificultades, una nueva misión del Estado que no es ni el viejo intervencionismo ni la centralización hipertrófica del pasado, ni la simple complacencia ante la acción privada y el libre juego del mercado, cuyos efectos cortoplacistas y desequilibrantes son compensados con políticas públicas de nuevo cuño.

La evolución de la educación chilena

La educación experimenta en estos setenta años un doble proceso:

Por una parte, se producen importantes cambios en la institucionalidad del sistema educativo, en que se ha evolucionado desde el sistema

(2) Manuel A. Garretón, op. cit.

orientado a la expansión de cobertura al sistema orientado al mejoramiento de calidad y equidad.

En efecto, en sus primeros años de existencia, el MINEDUC debe administrar un proceso de contracción y deterioro cualitativo de la educación pública, como doble resultante de los efectos de la crisis macroeconómica de 1929 en el gasto público y de la inestabilidad política del momento 1931-1932, a lo que se suma el sello del segundo gobierno de Arturo Alessandri, poco interesado en fuertes políticas sociales y de democratización educacional.

Pero desde fines de la década del 30, en el marco de los sucesivos gobierno radicales, de sello centro-izquierdista, se hace visible, por una parte, un creciente y persistente esfuerzo estatal por ampliar la cobertura educativa y, por otra, un conjunto de iniciativas inconexas y limitadas para modernizar la enseñanza. El primer esfuerzo fue el dominante en la política educativa y en el quehacer del Ministerio. Fue un esfuerzo exitoso, aunque no exento de incoherencias o efectos perversos. Las siguientes cifras son elocuentes.

El impulso expansivo se mantuvo desde fines del siglo pasado y, sostenido por la dictación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, culmina en 1928. Ese año estaban matriculados en la enseñanza primaria fiscal 525.000 niños y en la secundaria 26.800 jóvenes, cobertura que descendió a 397.000 escolares en 1933 y a 23.400 liceanos en 1931, ambos en el sector estatal (3).

Desde 1935, se dispone de estadísticas de matrícula más completas y comparables. En ese año, el conjunto de la educación básica y media fiscal y particular atendía a 587.834 educandos, que representaban el 41,9% de la población de 6 a 18 años. En 1973, los mismos niveles atendían a 2.760.145 educandos y la cobertura llegaba a 91,3% del señalado grupo de edad. En 1995, la atención se extendió hasta 2.866.229 escolares básicos y medios, que representan el 54,1% del grupo etario (4).

(3) PIIE, *Transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1984, vol. 2, anexos.

(4) PIIE, op. cit. ; y Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*, Santiago, 1995.

Entre 1935 y 1995 en la educación pre-escolar se saltó de 3.596 a 277.711 niños y en la educación superior, de 6.283 a 344.876 jóvenes.

Este esfuerzo de expansión supuso que el MINEDUC tenía que obtener, instalar y administrar a lo largo del territorio, recursos crecientes, de los siguientes tipos :

Infraestructura : la expansión educativa implicó un gran esfuerzo de construcción, reparación o ampliación de edificios escolares y su equipamiento básico. En 1937 esta tarea se descentralizó funcionalmente mediante la fundación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, empresa pública que se responsabilizaría de esta tarea hasta 1987. La Sociedad se relacionaba con el Estado a través del MINEDUC. El Ministro era su presidente y a su Consejo Ejecutivo pertenecían, entre otros, las altas autoridades del Ministerio.

Personal : obviamente el esfuerzo expansivo implicaba la formación, la contratación y la administración de un creciente ejército de docentes y de funcionarios de administración y de apoyo. Para la primera tarea, el Ministerio mantenía una red de escuelas normales formadora de maestros y maestras primarias y de preescolar y encargaba, de manera descentralizada, la formación de profesores y profesoras de la educación secundaria a las Universidades estatales autónomas. En esta tarea colaboraban también los centros privados de formación de docentes, a los cuales el Ministerio debía supervigilar.

La contratación y administración de personal de los establecimientos llevaba a mantener una incrementada estructura de gestión en los niveles nacional y, para el caso de la educación primaria, en los niveles provinciales y locales (departamentos o agrupaciones de comunas). Esta estructura, sin embargo, fue austera, como lo indican las cifras del Recuadro N° 1.

RECUADRO N° 1

¿CUANTO COSTABA « LA BUROCRACIA » MINISTERIAL ?

El presupuesto gubernamental de educación para 1964 destinaba a gastos de administración un 6,0 % del total, el cual se descomponía en la siguientes forma : administración general de la educación, 2,15 % ; administración de la educación primaria, 2,43 ; administración de la educación secundaria, 0,54 % ; administración de la educación profesional, 0,33 % ; planificación de la educación, 0,25 % ; administración financiera, 0,30 %

En el mismo presupuesto las remuneraciones, en general, representaban sólo un 60, 63 % . La mayor parte de ellas se asignaban al personal de los establecimientos educacionales. En los gastos propiamente de administración, el porcentaje destinados a remuneraciones era de 4,88 % , distribuido de la manera siguiente : administración general de la educación, 0,30 % ; administración de la educación primaria, 3,03 % , en la administración de la educación secundaria, 0,63 % ; administración de la educación profesional, 0,32 % ; planificación de la educación, 0,12 % ; administración financiera, 0,46 %

Año Pedagógico 1964, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Educación, Cuadro N°6, p. 23

Financiamiento : la mantención de la infraestructura, el equipamiento, los gastos de operación y el pago de remuneraciones del personal, obligaban a desarrollar una estructura interna especializada en la programación, el manejo y control de los recursos financieros y su correcta asignación.

Aunque el crecimiento de la estructura de gestión no siguió el mismo ritmo de incremento de la matrícula del sistema educativo, el MINEDUC —en el mediano y largo plazo y hasta los años 70— fue una agencia en progresivo desarrollo cuantitativo y diversificación. El carácter y calidad de la gestión de la rutina escolar y de la expansión del servicio, es un tema de discusión y de investigación más profunda que la de este estudio.

RECUADRO N° 2

PRESUPUESTO

« Se ha señalado, con insistencia, que una de las causas primordiales que han impedido satisfacer las necesidades educacionales del país, consiste en la falta de recursos destinados a este objeto. El Presupuesto de Educación ha representado porcentajes bajos del presupuesto nacional. A esto se agregan los múltiples requerimientos del sistema. Se ha reclamado, también, la formación de un verdadero Fondo Nacional de Educación, constituido con recursos permanentes a fin de resolver, en forma gradual, los déficits de nuestra enseñanza. »

« El examen de la actual organización presupuestaria del sistema educativo demuestra que... ella tiene en vista, primordialmente, la función de control, en tanto que la programación para la eficiencia es muy reducida y, en ciertos aspectos, inexistente. El resultado de esta situación es la existencia de un sistema presupuestario confuso y carente de flexibilidad que entorpece el desenvolvimiento normal de la función educativa, especialmente en lo relativo a la provisión de vacantes del personal docente. »

Ministerio de Educación Pública, Bases generales para el planeamiento de la educación chilena, Santiago, 1961; pp. 48-49

Por otra parte, hay que considerar la historia **del discurso educacional y pedagógico** oficial : los objetivos de la enseñanza, la organización y contenidos del currículum, las concepciones pedagógicas vigentes, la configuración de la profesión docente, etc.

Esta es una historia muy rica en enfoques, propuestas e intentos de innovación y reforma, cuya sustancia puede expresarse como búsqueda de **modernización y democratización** de la educación. Aunque no puede hablarse de una política de Estado consistente e ininterrumpida, de hecho el Ministerio de Educación hizo esfuerzos repetidos por renovar o actualizar los objetivos, los contenidos y la pedagogía vigentes en el sistema escolar, así como por orientar el sentido y carácter de la formación y el perfeccionamiento docentes y las prácticas de enseñanza y aprendizaje, procurando no sólo cambios en el sentido u orientación cualitativa, sino también en la dimensión de igualdad de oportunidades y participación social en la educación (5).

(5) Iván Núñez, *Experiencias de Cambio Educativo durante el Estado de Compromiso*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Informe de Investigación, 1987; cap. XIII

Para los señalados propósitos el Ministerio empleó, en algunos momentos, estrategias incrementales de «experimentación» y, en otros, estrategias de reforma general o integral (6). Ellas, implicaban la construcción o desarrollo de estructuras propias y regulares de promoción del cambio o, en algunos casos, la creación de estructuras extraordinarias al efecto. En ocasiones, las iniciativas de cambio han provenido de las propias reparticiones del Ministerio, en otras, se han originado en grupos o personalidades externas que, de alguna manera, han influido sobre el Ministerio o se han incorporado a él a título transitorio o con cierto grado de permanencia. Sobre esto, habrá mayor análisis en una de las secciones siguientes.

Con todo, el esfuerzo de ampliación de la oferta educativa en el sentido territorial y de inclusión social fue el más prioritario y sostenido. Fue también el más exitoso. Pero ese esfuerzo, en los años 60 y 70, fue muy intenso y se tradujo en deterioros cualitativos, que dejaron pendientes para las décadas de los 80 y 90 el desafío de la modernización y de la plena democratización del sistema. En los hechos, el Ministerio de Educación se construyó más para responder a la primera tarea, la de la extensión. Su reciente adaptación al cumplimiento de la segunda tarea, la de la calidad y la equidad, ha debido hacerse en el contexto de un heredado debilitamiento o contracción, que lo ha obligado a generar respuestas creativas e inéditas para cumplir su misión constitucional y programática.

2. Unidad y parcelación/segmentación

A lo largo de buena parte de la historia de su estructura y funciones, el Ministerio se debatió entre dos tendencias y sus correspondientes conciliaciones o compatibilizaciones: **la tendencia a la «unidad»** (unidad de propósitos, de sentido y de estrategias) que, racionalmente, se suponía propia de una organización jerarquizada dentro de un Estado moderno; y **la tendencia a la dispersión**, al desarrollo de objetivos, estructuras, estilos de gestión, culturas organizacionales y culturas profesionales paralelas y discordantes, al interior del mismo Ministerio y de su sistema escolar. Esta última tendencia fue denominada como «feudalismo»

(6) Iván Núñez, «La innovación en la enseñanza media chilena: una perspectiva histórica (1925-1973)», ponencia en Seminario Innovar en la enseñanza media, un desafío estratégico, Seminario Proyecto Montegrande, Santiago, mayo de 1997

«parcelación» (7). Ella, muy probablemente, reflejó el modo histórico de constitución del sistema público de educación, que fue por agregación. Reflejó también la segmentación social de la educación, esto es, el acceso diferencial a la educación según los sectores sociales, y el sentido y la calidad distinta de las ofertas educacionales que el Estado ha hecho a los diversos estratos de la sociedad chilena, a pesar de los esfuerzos democratizantes. En efecto :

- i) La responsabilidad educacional del Estado fue ejercida desde el siglo XIX y hasta 1927, por diversas instituciones públicas paralelas y prácticamente no coordinadas por el gobierno (la Universidad de Chile administraba los liceos, había un ente estatal autónomo que administraba las escuelas primarias, otros Ministerios gestionaban las ramas de enseñanza agrícola, industrial, etc.) (9).
- ii) El sistema educativo republicano se construyó, en el siglo XIX, segmentado en dos grandes canales : el de élite («preparatorias», Liceo, Universidad) y el popular (escuela primaria, escuelas técnicas de nivel medio, incluyendo las normales) (8) ;

En otros términos, como parte de procesos históricos externos al sistema educativo, se distribuían distintas oportunidades educacionales a los diferentes sectores sociales. El sistema de educación formal estaba constituido por ramas o canales de diferente funcionalidad y calidad. Antes de la fundación del Ministerio, cada una de estas redes tenían su propio aparato de gestión y de conducción. La re-fundación del Ministerio moderno en 1927 significó la agregación y la coexistencia de esas estructuras bajo un común paraguas institucional. Pero no significó automática y necesariamente coherencia o «unidad» del sistema, no obstante el fuerte discurso en ese sentido que desarrollaron los reformadores de 1927-28.

Podría pensarse que la administración de un sistema educativo complejo debía originar naturalmente una cierta división del trabajo, que atendiese a las peculiaridades de cada uno de los niveles o modalidades. Pero la es-

(7) Daniel Navea y Víctor Troncoso, *La consolidación de la educación pública, algunas ideas generales sobre su fundamentación y aplicación*, Santiago, 1954

(8) Amanda Labarca, *Historia de la enseñanza en Chile*, Santiago, Prensas de la Universidad de Chile, 1939, p. 212; Ministerio de Educación, *Informe de Chile a la 3a. Reunión Interamericana de Ministros de Educación*, Santiago, 1963, mimeo; p. C 2-1; y PIIE, Op. cit. vol. 1; p. 11.

(9) La Superintendencia de Educación Pública, *Documentos 1.*, Santiago, Superintendencia de Educación Pública, 1954; p. 26

pecialización interna del nuevo Ministerio recogió la inercia histórica de desarrollo particular de cada rama educativa y llevó a un funcionamiento de tipo centrífugo o, como ya se dijo, de tipo «feudal», sin que la autoridad central de los Ministros y Subsecretarios fuera lo suficientemente fuerte como para coordinar y dar sentido de «unidad» a la gestión ⁽¹⁰⁾.

Así, la historia del Ministerio hasta 1973 estuvo preñada por el conflicto entre las administraciones de las diversas ramas educativas (primaria y normal, secundaria y técnico-profesional), que tendían por una parte, a un desarrollo auto-referente o endógeno y, por otra, por las demandas y esfuerzos para coordinar más estrechamente las ramas, o establecer una estructura de gestión más integrada, o una planificación de conjunto. En otras palabras, la segmentación o particularismo versus la unidad. Todo esto, como reflejo de la tensión entre democratización y racionalización, por un lado, y segmentación social y cultural de la educación, por otro.

Esta tensión se reflejaba tanto en el nivel central del MINEDUC como en sus niveles desconcentrados o, por último, en el nivel de las instituciones educativas mismas.

RECUADRO N° 3

AUSENCIA DE UNIDAD. « PARCELACION ».

« El Ministerio posee organismos técnicos en las tres Direcciones de Educación. Estos organismos ven limitadas sus funciones específicas, porque algunos de ellos son absorbidos por funciones de carácter administrativo y porque operan aisladamente sin relacionarse entre sí, lo que es antieconómico y contribuye a la desorientación y a la desintegración de las ramas. »

« Por otra parte, la desconexión entre las Direcciones da origen al crecimiento de cada una de ellas invadiendo el campo de las otras, de modo que cada Dirección ha creado bajo su dependencia establecimientos que corresponden a otras Direcciones ».

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962; (mimeo) ; p. 60

(10) Ministerio de Educación Pública, *Bases generales para el planeamiento de la educación chilena*, Santiago, 1961; p. 47; Ministerio de Educación (1963), op. cit. ; p. C 1-7

Los intentos de dar unidad a la gestión

La fundación de la Superintendencia de Educación, en abril de 1927, la designación del Ministro de Instrucción como Superintendente y, particularmente, la transferencia de todos los servicios educativos estatales que estaban dispersos a manos de la Superintendencia y el Ministro, representó un paso transicional. Todavía pesaba la historia de la segmentación y del feudalismo de la época oligárquica, de modo que, dependientes de esa Superintendencia, se crearon siete Consejos para administrar sendas ramas: primaria, secundaria, comercial, industrial y minera, agrícola, de formación pedagógica y universitaria (11).

Prácticamente —junto a la re-fundación del Ministerio (el 30 de noviembre de 1927), y como efecto de la influencia del gremio del magisterio primario, que tenía una visión integradora del desarrollo educativo— se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 7. 500 (del 10 de diciembre del mismo año) que estableció con fuerza los principios de unidad, continuidad y correlación del proceso educativo y de la institucionalidad estatal correspondiente. En este decreto se avanzó con la mantención de la Superintendencia, bajo la presidencia del Ministro y de sólo dos grandes departamentos de gestión, el de primaria y el de secundaria. También implicó un avance, en el sentido de la unidad, la fundación de los Consejos Provinciales de Educación que, junto con descentralizar territorialmente la gestión, significaba un principio de integración al nivel de la provincia, en que los establecimientos estatales de todo tipo estarían bajo la jurisdicción de un sólo ente: el Consejo Provincial (12).

Esta victoria de la tendencia integradora fue efímera. En septiembre de 1928 se discontinuó la reforma motorizada por el gremio docente y se abrió paso a la «contrarreforma» educacional, que se concretó a plenitud en la gestión del Ministro Mariano Navarrete. Esto significó la vuelta a una estructura escindida, aunque el férreo gobierno del general Navarrete haya logrado que el naciente Ministerio marchara durante un par de años al unísono.

(11), Gonzalo Vial, **Historia de Chile (1891-1973)**, Vol. IV, pp. 404-406; La Superintendencia de Educación Pública, op. cit. ; p. 28.

(12) Ricardo Donoso, **Recopilación de leyes, decretos y reglamentos relativos a los servicios de la enseñanza pública**; Santiago, 1934; pp. . . . ; Dina Escobar y Jorge Ivulic, «El Decreto N° 7. 500, un importante hito de la historia de la educación nacional», **Dimensión Histórica de Chile**, N°s 6/7, Santiago, UMCE, 1989-1990; pp. 135-166

Durante los gobiernos que sucedieron al Frente Popular, los reformadores gremiales de 1928, en retirada desde entonces, lograron un espacio para una nueva oportunidad de desafío a la «parcelación» de la administración educativa. Fue el caso del Plan Experimental de Educación del Departamento de San Carlos que, entre 1944 y 1949, intentó desarrollar un sistema escolar complejo, con instituciones de educación primaria, secundaria, profesional, de educación de adultos y de comunidad y, en principio, de formación de maestros normalistas, bajo una misma dirección, en escala de un Departamento territorial. Sucesor del Plan San Carlos fue el movimiento de Escuelas Consolidadas que, desde los años 50 y hasta 1973, diseminó por el territorio un tipo de institución escolar compleja que incluía, bajo una misma dirección, géneros y ramas educativas diversas, también bajo el principio de «unidad, continuidad y correlación» de la enseñanza y de la gestión. Aunque estas dos experiencias se hicieron en el marco de la gestión de la Dirección General de Educación Primaria, su existencia creó problemas prácticos y premisas conceptuales que cuestionaban la parcelación y presionaban en el sentido de la integración (13).

En otro marco institucional pero con el mismo sentido operó, entre 1961 y 1971, el Plan de Integración Educacional del Departamento de Arica. También allí se ensayó la unificación de todos los niveles y modalidades educativas existentes en esa jurisdicción, en el marco de una misma planificación y de una común conducción, como base experimental para introducir gradualmente una gestión integrada a niveles más vastos.

En 1953 volvió a crearse la Superintendencia de Educación Pública, figura institucional que se había establecido en la Constitución de 1833 y que se había preservado en la de 1925, sin que se concretase legal y prácticamente, salvo en un breve lapso entre 1927 y 1929.

En esta nueva etapa, la Superintendencia se fundó con un sello fuertemente integrador. Las corrientes y grupos que lograron reimplantarla eran muy críticas del «feudalismo» de la institucionalidad estatal de la educación. En consecuencia, se veía en la Superintendencia la gran herramienta para hacer efectivos los principios unitarios. Esto quedó claro en los fundamentos o «considerandos» de la ley que la creó. Pero dos hechos de la política real limitaron esa pretensión: el carácter consultivo o asesor que se le imprimió y, días después de su fundación, la promulgación de un DFL.

(13) Iván Núñez, *La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973*, Santiago, PIIE, 1987; cap. III; Daniel Navea y Víctor Troncoso, op. cit. ;

que reorganizaba las tres tradicionales Direcciones de Educación según ramas o niveles, y les otorgaba las facultades ejecutivas que se le habían escatimado a la Superintendencia (14).

No obstante, la creación de la Superintendencia significó un cierto avance, teniendo en cuenta la alta legitimidad con que ésta nació y el hecho de contener en su seno al Consejo Nacional de Educación, organismo incluyente de la representación de todos los grandes actores: administrativos, institucionales y sociales de la educación formal. Dicho Consejo fue de consulta obligada para todas las grandes decisiones educacionales y funcionó como un importante espacio de creación de consensos y de negociación de divergencias, que ayudó a imprimir mayor coherencia a la política educacional desde entonces.

La implantación del llamado «planeamiento integral de la educación», durante el Gobierno de Jorge Alessandri, era antagónica con la gestión feudalizada. La creación de una oficina de planeamiento con amplia jurisdicción; la legitimada noción de «integralidad» del desarrollo; la necesidad de un abordaje sistémico de sus problemas y el consenso en torno de una planificación general de la educación, todo ello vinculado a una todavía más amplia planificación del desarrollo económico y social, habrían llevado a la superación del viejo feudalismo en la gestión ministerial. Sin embargo, el «planeamiento integral» quedó más en el nivel del discurso que en el de prácticas de ruptura con la inercia histórica de parcelación del Ministerio (15).

En el gobierno de Frei Montalva, la disyuntiva entre «unidad» y «parcelación» se resolvió en la acción, debido a que el gobierno estuvo en manos de un sólo partido político, que dió fuerte respaldo a los organismos centrales del Ministerio (Oficina de Planeamiento y Subsecretaría), obligando a las administraciones de ramas a marchar al mismo compás (16).

(14) Ministerio de Educación, La Superintendencia de Educación Pública, Documentos 1, Santiago, Publicaciones de la Superintendencia de Educación Pública, 1954; Iván Núñez, (1987), op. cit, cap. V.

(15) Ministerio de Educación, Pública, **Algunos antecedentes para el planeamiento integral de la educación chilena**, Santiago, Publicación de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964; Rodrigo Vera, **El proyecto educacional de la teoría del desarrollo**, Santiago, PIIE, 1985; Iván Núñez, **Reformas educacionales e identidad de los docentes**, Santiago, PIIE, 1990; cap. I. Oscar Vera L., **Educación y Democracia**, Santiago, Suc. Oscar Vera L., 1985; pp. 130

(16) Iván Núñez, op. cit. ; (1990) ; cap. II

Si bien el gobierno de Allende sostuvo un fuerte discurso integracionista (ejemplo : ENU, «Escuela Nacional Unificada»), no tuvo tiempo o capacidad política para enfrentar radicalmente el problema de la parcelación del Ministerio, agravado por efectos del «cuoteo» político de las Direcciones de Educación, cada una de ellas entregada a la responsabilidad política de alguno de los tres principales partidos de la Unidad Popular. No obstante, hubo algunos avances como la existencia y funcionamiento de un Comité Coordinador del Ministerio, bajo la autoridad del Ministro y, especialmente, por la puesta en marcha de las Coordinaciones Regionales de Educación, que precedieron a las actuales SEREMI (17).

Durante la primera etapa del gobierno de Pinochet (1973-1980), la «unidad» fue consustancial a la gestión militar del Ministerio, la cual fue impuesta por medios autoritarios. Más tarde, en un Ministerio que dejó de ser administrador de establecimientos y en un sistema educativo en que las distancias culturales entre educación básica y media ya tendían a acortarse, la desaparición de las «parcelas» terminó por perpetuarse.

En efecto, durante los años 70 se suprimieron de hecho las Direcciones por ramas o niveles y se adoptó otra estructura más integrada, que fue consagrada por la Ley N^o 18.956, de 8 de marzo de 1990. Así en el actual Ministerio, la gestión más propiamente educacional o pedagógica es responsabilidad de un sola División, la de Educación General, así como la gestión de recursos, recae sólo en la División de Planificación y Presupuesto. Por otra parte, la nueva estructura desconcentrada de SEREMI y Departamentos Provinciales de Educación tiene jurisdicción sobre todos los niveles y modalidades del sistema escolar, contribuyendo así a darles «unidad», en el sentido que reclamaban los históricos partidarios de este concepto. A lo mismo contribuye la transferencia de la gestión directa de los establecimientos públicos a las municipalidades, las cuales tienen jurisdicción indistintamente sobre escuelas básicas y liceos científico-humanistas y técnico-profesionales.

Quizás puedan interpretarse tres situaciones, como remanentes de la vieja parcelación. Por una parte, la creación de una División de Educación Superior al interior de la estructura ministerial creada en los años 80. Por otra, la dispersión en la institucionalidad de la educación parvularia, entre las instituciones administradas por la Junta Nacional de Jardines Infantiles;

(17) Iván Núñez, op. cit. (1990) ; cap. III

la educación parvularia impartida al interior de escuelas básicas —municipales o particulares— y los centros de la Fundación Intégra que, aunque de derecho privado, se financian con recursos públicos. Cada una de estas redes tiene su propio tipo de gestión, distintos modos de financiarse y normativas y prácticas pedagógicas propias. No existe una superestructura estatal con suficiente capacidad para integrar estas tres redes institucionales o siquiera para coordinarlos apropiadamente.

Por último, la segmentación social y cultural de la educación se expresa hoy día más bien fuera del Ministerio, a través de las llamadas « dependencias » institucionales : el sector de educación pagada, el sector particular subvencionado y el sector municipal. Cada uno de ellos tiene sus usuarios socialmente diferenciados, sus propias características institucionales y niveles distintos de calidad, como lo demuestran los sistemas de medición de logros educativos. Es decir, la segmentación social sigue expresándose en educación. Pero este fenómeno socio-cultural no tiene, en el presente, efecto en la estructura y funcionamiento del Ministerio. Puede decirse que al interior del MINEDUC se ha impuesto, en lo sustantivo, la tendencia a la unidad : en este caso, unidad en la gestión estatal de la educación. Tener un Ministerio « nacional » en vez de un Ministerio « parcelado », representa un avance en el sentido de la democratización y la igualdad de oportunidades.

3. Modernización y democratización en la historia del Mineduc

Las bases normativas y estructurales del Ministerio de Educación, que cumple 70 años como tal, fueron echadas por la obra del Ministro Mariano Navarrete (1929-30). En su obra fundacional se manifestaba el carácter de la « contrarreforma » educacional de 1929-30, signada por una voluntad de implantar los componentes técnico-pedagógicos de la « escuela nueva » o pedagogía activa a través de medios administrativos y jerárquicos, a los que se sumaban componentes nacionalistas y tradicionalistas (18).

En otros términos, el Ministerio se creó en el contexto de un proceso de contenido modernizador con estilo autoritario y estrategias centradas en

(18) Mariano Navarrete, *Los problemas educacionales. Mi paso por el Ministerio de Educación*, Santiago, Ediciones Ercilla, 1934; Iván Núñez, *Dos propuestas históricas sobre el trabajo docente*, Santiago, PIIE, 1986, cap. III; Gonzalo Vial, op. cit. ; pp. 417-421

la normativa estatal, lo cual le marcó su temprano desarrollo, como un organismo más administrativo que técnico.

El sello autoritario fundacional fue atemperado o matizado por las tendencias democratizantes que influyeron crecientemente entre 1938 y 1973. Así por ejemplo, las normativas sobre personal equilibraron el excesivo énfasis inicial en las obligaciones y prohibiciones, incorporando un mayor reconocimiento de derechos y garantías.

Por otra parte, se observó una tendencia a abrir espacios de colegialidad o participación en el sistema escolar. Es el caso de los Consejos de Profesores y, en la estructura del Ministerio, la creación del Consejo Nacional de Educación (en 1953), la fundación de Consejos ejecutivos o consultivos al interior de entidades como la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (1964), el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (1967) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (1970). En 1973 se frustró otra posibilidad mucho más radical de participación social en las decisiones de gestión, formalmente abierta por la dictación del llamado Decreto de Democratización que, sin embargo, quedó sin ejecutarse ⁽¹⁹⁾.

El sello autoritario fue recuperado con creces por la intervención militar en el Ministerio de Educación, a partir de septiembre de 1973. Todos los avances democratizadores fueron desactivados y se reimplantó una concentración de poder en una pirámide jerarquizada de autoridades en el funcionamiento del Ministerio, sin que hasta la fecha se hayan repuesto los espacios históricos de participación. Las dos únicas expresiones colegiadas en la estructura de gestión, son más expresiones de corporativismo que de democratización real. Es el caso del Consejo de Rectores de las Universidades llamadas «tradicionales», fundado en 1954, y del Consejo Superior de Educación, creado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en 1990.

En cuanto al fundacional énfasis administrativo del Ministerio, puede afirmarse que se mantuvo en el tiempo, sin que fuera superado sustancialmente por los impulsos de modernización y tecnificación desarrollados en los años 60. Particularmente importantes fueron las tendencias racionalizadoras de la gestión que se intentó introducir a través del llamado «planeamiento integral de la educación», y de una reestructuración de hecho del

(19) Decreto Supremo N° 224 de Educación, del 12 de abril de 1973

Ministerio, que acompañó a la reforma educacional iniciada en 1965. Expresiones de lo anterior fueron la creación de : i) la Oficina de Planeamiento de la Educación, asociada a la Oficina de Planificación Nacional; ii) la Oficina de Racionalización y Computación Electrónica, ORCE; iii) los Servicios Nacionales de Supervisión, Orientación y Evaluación, dependientes de la Subsecretaría (en 1971 fueron puestos bajo la jurisdicción de la Superintendencia) ; iv) la Oficina de Relaciones Internacionales; v) la práctica del presupuesto por programa, y otros (20).

Posterior al golpe de 1973 el Ministerio representó, en distintas condiciones históricas, otra modernización autoritaria, combinada con el giro que ha significado el concepto y práctica de «Estado subsidiario», del que se desprendió la idea de un Ministerio empequeñecido o ausente. Incluso, en los años 80, se planeó su conversión en una mera Subsecretaría de un posible Ministerio de Políticas Sociales.

Desde 1990, el Ministerio se ha puesto al servicio del actual proyecto de modernización educacional, en y para la democracia, expresado en los grandes objetivos de mejoramiento de la calidad y promoción de la equidad y la participación. Es un Ministerio que recupera la responsabilidad estatal en la educación, pero operando con una combinación de estrategias de apoyo estatal e incentivos, con regulaciones normativas de menor fuerza que en el pasado, en un contexto de descentralización y de fuerte participación de actores de la sociedad civil.

4. Regularidad, expansión y reforma. Continuidad y cambio

En otro sentido, desde su fundación el Ministerio ha contenido en su historia y en el presente, dos «personalidades» o dos «misiones». La primera, extender la cobertura y asegurar un funcionamiento normal del sistema escolar. En los hechos, se ha tratado de lograr que el máximo posible de niños y jóvenes estén atendidos de modo regular y de acuerdo a normas; en otros términos, para esta «personalidad» del Ministerio ha importado más la continuidad del servicio y la cantidad de beneficiados.

(20) Superintendencia de Educación, Estructura jurídico-administrativa del Ministerio de Educación, Santiago, MINEDUC, 1970

La segunda misión ha sido la de transformar la calidad o cualidad de la educación impartida (de todo el sistema, de alguna de sus ramas o modalidades o de alguna dimensión particular del sistema, como el curriculum, la gestión o la formación de profesores, etc. , o de alguna área territorial del sistema). Para esta otra «personalidad» ha importado **más la calidad del servicio y la necesidad de la innovación.**

Por la coyuntura re-fundacional (*la contrarreforma del general Navarrete*), la primera «personalidad» o misión del Ministerio ha sido la predominante a lo largo de toda su historia. Como ya se dijo, ella ha tenido un carácter autoritario-jerárquica, normativo-burocrática y centralista. Esta misión ha sido portada por la estructura regular y desconcentrada del MINEDUC. Se entiende por regular, la que está conforme a la norma legal y el organigrama, integrada principalmente por funcionarios de carrera. Ha sido una estructura con cierto grado de desconcentración territorial, que ha desarrollado una «cultura centralista-burocrática», permeada también hacia los establecimientos educacionales y los docentes.

La segunda «personalidad», por lo general ha estado en condición subordinada, salvo en algunos momentos estelares. La vocación de cambio se ha basado en dos principios o aspiraciones : democratización y modernización o innovación. La vocación ministerial de democratización y/o renovación se ha expresado a través de la acción de líderes del cambio que han podido instalarse en palancas de poder o de influencia al interior del Ministerio o adosados a él.

Algunos ejemplos de la implantación de liderazgos de cambio al interior de la estructura regular o asociados a ella, han sido los siguientes, según etapas de la evolución del Ministerio desde los años 40 :

Período 1940-1960

En 1944, Víctor Troncoso y Daniel Navea, antiguos reformadores gremiales de 1928, lograron insertarse en la Sección de Educación Rural de la Dirección General de Educación Primaria y Normal y desde allí, con el apoyo del Ministro Benjamín Claro Velasco, ejecutaron el Plan Experimental de San Carlos, hasta que en 1948 una distinta correlación de fuerzas políticas discontinuó el Plan (21).

(21) Iván Núñez, op. cit. ; (1987) ; cap. IV

En 1945 la profesora Irma Salas, acompañada de un selecto grupo de reformadores, fue encargada de gestionar el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. No contaban con el apoyo de la Dirección General de Educación Secundaria y, gracias al apoyo del Ministro Enrique Marshall, operaron como Comisión de Renovación Gradual, organismo ad hoc que perdurará hasta que en 1953, la gestión de los liceos renovados sea encargada a una Sección de la estructura regular, cuya jefatura recayó en Irma Salas. Los equipos técnicos de la Comisión y más tarde, de la Sección de Renovación, no procedieron necesariamente de la estructura regular de la Dirección de Secundaria (22).

En 1953 se fundó la Superintendencia como máximo organismo técnico del Ministerio, que tuvo como «ethos» la promoción del cambio. El cargo de Superintendente fue ocupado por Enrique Marshall, apoyado por un equipo superior que no provenía directamente de la línea funcionaria, como Oscar Vera, Manuel Zamorano, Enrique Saavedra, Martín Pino y otros. Este grupo inicial fue paulatinamente desintegrándose y en los años posteriores a 1956, algunos se fueron a organismos internacionales (Oscar Vera, a UNESCO) o volvieron a la cátedra universitaria (23).

Período 1960-1973

En 1961 se designó una primera Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, integrada en su mayoría por expertos que no pertenecían al Ministerio y apoyada por un equipo interdisciplinario ajeno a la administración ministerial, que procedía del Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile. Esta Comisión realizó un diagnóstico inicial y propuso las bases, medios y procedimientos de un proceso de planificación global de la educación, asociado al planeamiento del desarrollo económico y social que emprendía el gobierno de Alessandri, en el marco más amplio de la corriente de reformas impulsadas por la Alianza para el Progreso. Una segunda Comisión de Planeamiento Integral, presidida por el Ministro pero cuyo ejecutivo era Oscar Vera, se encargaría de conducir dicho proceso, entre 1962 y 1964.

La Superintendencia de Educación, en principio, debió mantenerse como el organismo sectorial de planificación. Pero, al parecer se había insertado en la cultura organizacional de la línea del Ministerio, por lo que se

(22) Iván Núñez, op. cit. ; (1987) ; cap. III.

(23) Ver nota (14).

le atribuyó lentitud. En consecuencia, el gobierno decidió la creación de los organismos ad hoc ya referidos, para hacerse responsables técnicos del planeamiento (24).

RECUADRO N° 4

SUPERINTENDENCIA : DEBILIDAD PARA LOGRAR
UNIDAD Y DAR COORDINACION

« El D. F. L. 104 creó un organismo que permitiera dar unidad, coordinación y flexibilidad al sistema educacional chileno... la idea del legislador, sin embargo, se ha cumplido sólo en cierta medida. Los factores que han determinado este incumplimiento cabal de las funciones otorgadas a la Superintendencia se podrían resumir, a grandes rasgos, en los puntos siguientes :

1. Falta de coordinación entre las funciones de la Superintendencia y aquellas que se han otorgado a las Direcciones de Educación en la legislación correspondiente. Esto ha producido conflictos de autoridad y duplicación de funciones.
2. Falta de una organización interna funcional...
3. Escasez de recursos para cumplir con las funciones que se le han asignado... »

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Santiago, Marzo de 1962 (mimeo) ; p. 60.

En el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, el liderazgo de la reforma educacional recayó, como era obvio, en personal técnico superior de confianza política, pero la ejecución de la reforma en niveles intermedios, en buena medida no se encargó a los funcionarios de línea, sino a estructuras ad hoc. En efecto, utilizando los recursos del presupuesto de capital del Ministerio de Educación y omitiendo los requisitos estatutarios, se creó un verdadero « ministerio paralelo » de nuevos funcionarios de confianza política. (25). A ello, debe agregarse la fundación de nuevas reparticiones : los ya mencionados Servicios Nacionales de Supervisión, Orientación y Evalua-

(24) Ver nota (15).

(25) Ernesto Schiefelbein, *Diagnóstico de la Educación Chilena en 1964*, Santiago, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 1970; Kathleen B. Fischer, *Political ideology and educational reform in Chile, 1964-1974*, Los Angeles, California, UCLA. , 1976

ción, la Jefatura de Planes Extraordinarios de Educación de Adultos y, principalmente, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Todos estos organismos fueron integrados por personal técnico de alta calificación y, por lo general, no provenientes de la planta del Ministerio (26).

Para realizar su proyecto de transformación educativa, el gobierno de Salvador Allende, además de la natural renovación de las autoridades y funcionarios de confianza política, no se crearon nuevas o distintas entidades, sino que se utilizaron las existentes. Las excepciones fueron la Junta Nacional de Jardines Infantiles que, aunque creada en las postrimerías del gobierno anterior, empezó a operar en los hechos en 1971. Algo similar ocurrió con las Coordinaciones Regionales de Educación que, salvo la de la región del Bío-bío, fueron instaladas por el nuevo gobierno, bajo la responsabilidad de personal de su confianza. Para vincular las coordinaciones regionales con el Ministerio central, se creó, dependiente de la Subsecretaría de Educación, una Coordinación Regional ad hoc (27).

El período 1973-1989

Para realizar su política reactiva o de limpieza política del sector educación, el gobierno militar utilizó el Ministerio de Educación, sobre la base de reemplazar no sólo al personal superior de confianza política sino a una importante proporción de funcionarios medios e inferiores de la estructura regular. Además, se valió de otra «sui generis» estructura ad hoc: la intervención de autoridades y oficiales de las fuerzas armadas en la administración de la educación. El caso más visible y estudiado fue el hecho que se encargó al Comando de Institutos Militares del Ejército el control de los establecimientos educacionales de la región metropolitana, situación excepcional que se prolongó por algún tiempo (28).

(26) Ver nota (16).

(27) Iván Núñez, op. cit. ; (1990), cap. III

(28) PIIE, op. cit. , (1984) ; vol 2; pp. 481-484

RECUADRO N° 5**CONTROL MILITAR SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO**

Circular del 12 de agosto de 1974, del Comando de Institutos Militares, que regula el funcionamiento de los establecimientos educacionales del Gran Santiago :

Objetivos :

1. « Reiterar la ingerencia que le compete al Comando de Institutos Militares del Ejército en el saneamiento y control del funcionamiento del área de la Educación en el Gran Santiago, el cual debe ajustarse estrictamente a normas de procedimiento absolutamente profesional ».
2. « Puntualizar la forma cómo deben materializarse las relaciones de Servicio entre los distintos niveles educacionales con sus autoridades y con aquellas que ha designado el Comandante de Institutos Militares para el cumplimiento de lo señalado en el punto 1 ».
3. « Definir exactamente las obligaciones y atribuciones de los funcionarios y personeros de la Educación comprendidos en la acción que desarrolla el Comando de Institutos Militares como también las que corresponden a las autoridades militares que ejercen el control ya mencionado ».

« Los objetivos mencionados anteriormente tienen como norma general :

« Controlar que las actividades docentes y coadyuvantes se efectúen en todos los niveles de de la educación como se indican :

- con estricta sujeción a los postulados que preconiza la Honorable Junta de Gobierno ;
- obedeciendo fielmente las Directivas emanadas del Ministerio de Educación ;
- dentro de la observancia de la más absoluta disciplina y justicia ;
- entregándose exclusiva y totalmente a las labores netamente profesionales, con total prescindencia de proselitismo político y oscuras gestiones de grupos ideológicos sectaristas ».

En, PIIE, Transformaciones educacionales bajo el régimen militar, Volumen 2, Santiago, 1984; p. 481

Para realizar su política educacional proactiva, especialmente desde fines de la década del 70, el gobierno militar realizó diversas modificaciones en la administración ministerial. Sin considerar todavía las reformas relacionadas con la desconcentración y descentralización de la gestión, cabe señalar los siguientes cambios en el nivel central del Ministerio : a) la concentración de facultades en las autoridades unipersonales lo que implicó, como ya se ha señalado, la supresión de los Consejos Nacional de Educación, de la JUNAEB, de la JUNJI y del CPEIP; tras estas medidas estaba una concepción autoritaria del cambio educativo; b) la ya señalada integración

de las tres direcciones por ramas, en una sólo dirección de educación escolar, que funcionó de hecho hasta marzo de 1990; c) la creación de un sistema o servicio de supervisión técnico-educativo desconcentrado, en su origen orientado preferentemente al control del cumplimiento de normas; d) la instalación de un instrumento institucional de evaluación del sistema educativo, el PER primero y el SIMCE, más tarde, puesto al servicio del Ministerio y del sector educación pero, inicialmente diseñado y administrado por expertos de la Universidad Católica de Chile y, por lo tanto, instrumento de política educativa «adosado» al Ministerio y no integrante de su estructura regular; y e) la conversión de la tradicional Superintendencia de Educación Pública en División de Planificación y Presupuesto, estrechamente ligada a los organismos gubernamentales de programación y financiamiento (ODEPLAN y Ministerio de Hacienda), y el creciente flujo de especialistas provenientes del sector financiero hacia las responsabilidades de dirección ministerial. Todo ello, en el marco de la hegemonía política y cultural de los economistas adheridos a la concepción de libre mercado ⁽²⁹⁾.

Período de los años 90

El Ministerio de Educación, durante los dos gobiernos de la Concertación, es escenario de la coexistencia de una estructura regular heredada —que se legalizó mediante la Ley N^o 18.956, dictada por la Junta Militar en los últimos días de su ejercicio— y estructuras y equipos ad hoc, destinados a diseñar y promover los cambios educacionales.

Junto con reemplazar los cuadros superiores de responsabilidad política, se han instalado a la vera de la organización regular del Ministerio, equipos especiales responsabilizados de planear y gestionar programas de mejoramiento de calidad y equidad y de preparar la que hoy es la reforma educativa de los años 90. Ejemplos de esta práctica son los siguientes equipos: a) el de asesoría del Ministro y, más recientemente, del Subsecretario; b) el del Programa de las 900 Escuelas; c) el del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE, para la educación básica y pre-escolar; d) el del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media, MECE Media; y e) el del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE

(29) Luis E. González y Oscar Espinoza, *La experiencia de desconcentración y descentralización educacional, 1974-1989*, Santiago, Ministerio de Educación, 1993 (no publicado).

Tras este desarrollo parecen encontrarse dos racionalidades. La primera, la **político-técnica**, que se basó en dos motivaciones : por una parte, una natural desconfianza inicial a la lealtad política del personal de línea, después de 17 años de régimen militar y en la perspectiva de la transición hacia la democracia y, por otra, la existencia de equipos de investigadores multidisciplinares, con formación moderna y «ethos» democrático, en los centros académicos independientes y en ciertos sectores universitarios que, desde la oposición al gobierno militar, habían participado en el diseño del programa educacional de la Concertación y estaban disponibles para responsabilizarse de la gestión de las nuevas políticas (30).

Una segunda racionalidad es la de **eficiencia** que, iniciada bajo el régimen militar, aconsejaba no incrementar el tamaño del Ministerio y «externalizar» las funciones o tareas que los organismos de la estructura regular no pudiesen absorber. Esta lógica es la que había llevado a subcontratar con la Universidad Católica los sistemas de evaluación de calidad y que se ha mantenido y ampliado, con diversos casos, en que tareas de diseño, formación o capacitación, investigación y evaluación, acopio y distribución de insumos, etc. , ha sido encargado a organismos especializados no ministeriales, mediante el mecanismo de la contratación o licitación.

Tres casos de «externalización» son paradigmáticos : i) desde el mismo año 1990, la utilización del PIIE para capacitar a los monitores de los Talleres de Aprendizaje en las 900 Escuelas ; ii) entre 1992 y 1994, las 13 grandes investigaciones sobre la realidad de la educación media, para efectos de planear su reforma, las cuales fueron encargadas a un amplio conjunto de Universidades y centros académicos independientes y, iii) desde 1992, la responsabilidad de diseñar y administrar las múltiples tareas de la Red Interescolar de Informática Educativa, «Enlaces», asignada a la Universidad de la Frontera y, más recientemente, a un elenco más extenso de universidades, para dar cobertura nacional al apoyo necesario a este importante proyecto.

Los referidos ejemplos se justifican porque las exigencias del cambio educativos sobrepasan con mucho la capacidad del actual Ministerio y, renuevan una antigua historia de aporte externo al cumplimiento de la misión innovadora o reformadora de esta institución.

(30) Cristián Cox, *La reforma de la educación chilena. contexto, contenidos, implementación*, Santiago, Ministerio de Educación, Programa MECE, Documentos de Trabajo, 1997

Continuidad y cambio

Las diversas iniciativas de cambios o reformas educacionales, por lo general, han dado lugar a relaciones de tensión y de complementariedad entre ambas «personalidades» del MINEDUC, es decir, **tensión y complementariedad entre la estructura regular y los liderazgos de cambio.**

La reciente tendencia a la descentralización y la autonomía de los agentes educativos y de gestión, y la urgencia y complejidad de la tarea de reforma de la educación, han ido resolviendo el dilema en favor del cambio sobre la mera continuidad y en la subordinación de la administración normativa a la conducción político-técnica de las transformaciones. A ello, ha contribuido también la menor urgencia que tiene el problema de la expansión de la cobertura educativa y su contrapartida, el mayor imperativo que constituye la demanda por una transformación cualitativa de la educación.

5. Ministerio : ¿Político, técnico o administrador ?

Las funciones «políticas», «técnicas» y «administrativas» del Ministerio de Educación son necesarias. Siempre el Ministerio ha combinado una dimensión administrativa, una técnica y una dimensión política. Sin embargo, en su historia ha cambiado el equilibrio entre las tres, así como el carácter de cada una de ellas en particular. El equilibrio ha ido redefiniéndose en el tiempo, a la luz de los cambios en el carácter del Estado, en el concepto y la práctica de lo público y la administración pública, y en la evolución de las tecnologías sociales, institucionales y educacionales.

RECUADRO Nº 6**DOS VISIONES EN EL TIEMPO :
PLANEAMIENTO Y MERCADO**

« Al querer planear la educación se sigue la tendencia a que están hoy día sometidos todos los procesos de la vida de los pueblos. La democracia que en tiempos pretéritos se confundía con una libertad casi anárquica, admite hoy como base de su buen funcionamiento la existencia de planes, que se aplican en la inversión y en la producción, para investigar y realizar consultas científicas. Nada, pues, impide que algo análogo se realice en el proceso formativo que más esencialmente afecta a una sociedad, cual es la educación. »

« Alentemos, en buena hora, la realización del planeamiento para alcanzar mejores resultados educacionales, intereseamos en esta tarea a los Poderes Públicos y también a los sectores de la sociedad que esperan de ella cambios fundamentales para el porvenir de la nación... »

« El Mercurio », 6 de enero de 1964, citado en Ministerio de Educación, Antecedentes para el planeamiento integral de la educación, Santiago, Publicaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964 ; pp. 113-114.

« La burocracia académica tradicional se ha opuesto al desarrollo privado y hace esfuerzos por limitarlo. Es, además, conocida la postura dirigista del Ministerio de Educación ; a los burócratas se les paga por controlar y dirigir, y es lo que tienden a hacer... »

« Las deficiencias de la educación chilena se explican principalmente por el cuasi monopolio estatal que ha existido desde el siglo pasado. Se dirá que ésto es una exageración y que ha habido enseñanza privada, pero ella se ha desvirtuado por la presencia de programas oficiales. En verdad, se han hecho esfuerzos para corregir esta situación, pero ha predominado el enfoque socialista del llamado Estado docente. »

« Existe la pretensión de que los conocimientos dispersos en millones de personas se pueden concentrar en una oficina estatal y, desde allá, difundirlos a la gente. Este enfoque conduce a una estandarización de los productos ; es decir, programas de estudios rígidos que limitan la diversidad del conocimiento. Estos programas van detrás de la realidad, variada y cambiante, y limitan la competencia, la que, al restringirse, termina en un servicio de mala calidad... »

« La calidad de la educación no se alcanza con estatutos docentes, programas oficiales, pruebas de aptitud académica, aportes no concursables a universidades tradicionales, acreditaciones a nuevas universidades o certificados burocráticos a los que desean dar este servicio. Tampoco se ayuda a los más desvalidos dificultando su contratación en las empresas o haciendo escuelas especiales de baja calidad para ellos... »

«La semana económica : falta de competencia, mala calidad», El Mercurio, Santiago, 23 de agosto de 1997

Durante la época del parlamentarismo, inmediatamente anterior a la re-fundación del Ministerio, hubo un gran desprestigio de la política de partidos y fuerte crítica a su intromisión corruptora en la administración de las instituciones educativas públicas. Se demandaba, entonces, el manejo de la educación por los profesionales especializados en ella, lo que era consonante con el «corporativismo» que en ese momento era una corriente cultural influyente. Por otra parte, se daba un clima de creciente prestigio del desarrollo científico-técnico que, en el caso de este sector, se expresaba en la empresa de fundamentar la pedagogía en las llamadas «ciencias auxiliares de la educación» (psicología, biología, sociología) y en la introducción del uso de mediciones.

Por las razones señaladas, en el mundo de la educación se generó en los años 20 un particular rechazo al carácter «político» del Ministerio, una aspiración a la autonomía de la educación, como una función pública que debía entregarse al control de los especialistas en ella, de lo que se desprendía la necesidad de un Ministerio «de carácter técnico» (31). Parte de la respuesta al problema vino desde el aparato de Estado como un todo, ya que ésta fue una cuestión que afectaba a todos los sectores y no sólo a educación: Consistió en la aprobación de leyes orgánicas y reglamentos de servicio y, particularmente, de Estatutos de la función pública, que normaron minuciosamente los requisitos o condiciones de ingreso, los deberes, obligaciones y derechos de los empleados del Estado y su organización en escalafones jerárquicos y carrera profesional o administrativa.

La administración del general Navarrete le puso un sello fundacional de índole técnica o «apolítica» al Ministerio. Pero más tarde, los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda y siguientes, permitieron un sesgo «político» asociado a una mayor democratización y al reperfilamiento de los partidos. En efecto, el Ministerio experimentaba la crítica del gremio magisterial que, sin embargo, sentía al Ministerio como propio y demandaba su «tecnificación» y «racionalización» (ver *Recuadro N° 7*).

(31) Iván Núñez, *Biología y educación, los reformadores funcionalistas (1935-1948)* Santiago, ponencia a las VI Jornadas Nacionales de Historia de la Educación Chilena, 1995

RECUADRO Nº 7

GREMIOS DOCENTES Y MINISTERIO DE EDUCACION

Acuerdos de la 2ª Convención Nacional de la Sociedad Nacional de Profesores, 1955

1. « Señalar que es de absoluta necesidad reorganizar el Ministerio de Educación sobre nuevas bases que le permitan impulsar un efectivo desarrollo del sistema escolar, asegurar la unidad orgánica y funcional de la enseñanza y atender adecuadamente las siguientes áreas fundamentales : de educación regular, de educación suplementaria, de educación fundamental y de extensión cultural ».
2. « La nueva organización del Ministerio debe asegurar la coordinación de la funciones técnicas y administrativas a través del organismo consultivo y de los organismos ejecutivos nacionales. Con este fin, deberá crearse, a base de la Superintendencia de Educación y de las Direcciones Generales, una Dirección Nacional unificada del Servicio de Educación Pública ».
3. « Dicha Dirección unificada deberá asesorarse por un Departamento Técnico que centralice y coordine las funciones técnicas y por un Departamento Administrativo que, a su vez, centralice las distintas funciones de esta naturaleza... »
4. « Señalar que es indispensable complementar los servicios destinados al cumplimiento de funciones técnicas, asistenciales o sociales del Ministerio con otros, de modo que todos ellos, en coordinación con los Departamentos Técnico y Administrativo, cumplan, entre otras, las siguientes funciones o tareas : a) de estadística educacional y censos escolares ; b) de planificación de la edificación escolar ; c) de asistencia social del escolar ; d) de orientación educacional, vocacional y profesional ; e) de bienestar del personal ; de racionalización del Presupuesto de Educación ; y g) de una Editorial Pedagógica ».
5. « Luchar porque la nueva organización del Ministerio se descentralice, entregando la dirección y coordinación de los servicios en plano zonal a organismos de estructuras y funciones semajantes a las de la Dirección Nacional unificada, a la cual deberán subordinarse ».

Citado en Ministerio de Educación, Antecedentes para el planeamiento integral de la educación, Santiago, Publicaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964, pp. 61-62

Por otra parte, el Ministerio volvió a ser escenario de la competencia entre los diversos sectores partidistas por el control de las importantes palancas de la administración estatal de la educación, uso que debió acomodarse a la existencia de las normas estatutarias, pensadas para favorecer una gestión profesional y no politizada.

RECUADRO N° 8

POLITICA PARTIDISTA EN EL MINISTERIO (32)

« Incidencia de los factores políticos en los servicios :

« Los profesores, como todos los servidores del Estado, ya desempeñen funciones docente, ya de otra clase de funciones, gozan de una gran estabilidad en la posesión de sus cargos, lo que constituye una protección contra el efecto de las alternativas políticas... Pese a todas estas protecciones, es innegable que la política partidista ha ejercido siempre su influencia en la educación del país, en detrimento de la justicia y de los rendimientos de la educación ».

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962 (mimeo) ; p. 61

En otro sentido, desde los años 40 hubo una creciente demanda de participación de una variedad de actores en la conducción educacional, simbolizada en la presión para crear el Consejo Nacional de Educación, lo que se concretó en 1953. Dicho Consejo, aunque asesor, fue de consulta obligada respecto a las decisiones de política estatal de educación. Contando con la participación de representantes de entidades y actores sociales como el magisterio, la educación privada, los empresarios, los sindicatos, las universidades y las propias cúpulas ministeriales, el Consejo fue un significativo espacio de representación de demandas y enfoques diversos y de construcción de consensos.

(32) Ministerio de Educación, Documento Presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA Santiago, MINEDUC, 1962 (mimeo) ; pp. 60-61

RECUADRO Nº 9

ALGUNAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION

1. « Proponer al Ministro de Educación la política educacional de la Nación, para lo cual se deberá precisar, en cada caso, los objetivos educacionales que se pretende alcanzar con los diversos tipos de enseñanza y estudiar las medidas que aseguren la coordinación y correlación de las diversas ramas y servicios de la enseñanza, dentro de los principios de la Educación para la Democracia cuidando, especialmente, de que se realicen en la práctica la unidad y continuidad del proceso educativo... »

2. « Proponer al Ministro las medidas que permitan relacionar los servicios educacionales con los demás servicios del Estado y con las diversas actividades nacionales, a fin de reforzar eficazmente la función social de la educación ».

3. « Proponer al Ministro la forma de descentralizar la administración de los servicios educacionales y de adaptar su organización y funcionamiento a las necesidades sociales y económicas de la Nación y de sus diversas regiones geográficas, considerando especialmente, las exigencias de la agricultura, la industria, la minería, el comercio, los servicios públicos y la cultura en general ».

D. F. L. Nº 104, de 3 de junio de 1953.

La tensión entre el carácter técnico demandado al Ministerio y la dimensión política de su accionar permaneció hasta 1973. La tensión entre las funciones técnicas y las administrativas se resolvía en favor de estas últimas, en la medida en que la prioridad de las políticas estaba puesta en la expansión de la cobertura y en la normalización de un sistema cada vez más complejo y territorialmente extendido. Las funciones técnicas se entendían primero como diseño e implantación de normas, secundariamente como investigación y desarrollo y en último lugar y muy incipientemente, como evaluación del sistema. A este efecto, funcionaban los llamados « departamentos pedagógicos » en las direcciones de educación y estructuras como el Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la dirección de primaria u otros. Como ya se anotó, cuando se decidía un esfuerzo de transformación que trascendiera la mera administración ordinaria de normas técnicas, había necesidad de convocar o aceptar personalidades o equipos externos y de crear estructuras ad hoc.

A pesar del discurso oficial de « despolitización » del sistema y del Ministerio, el período 1973-1990 puede ser interpretado como de un inicial fuerte predominio de la función política, (en el sentido de una política no

partidista ni democrática, que no vaciló en violentar las normas estatutarias, argumentando razones de seguridad nacional) Por otra parte, entre fines de 1973 y 1978, el MINEDUC estuvo encargado a la Armada, en el «cuoteo» entre las cuatro instituciones uniformadas que integraban el régimen militar. Esta inédita forma de politización del Ministerio fue cediendo terreno a una mayor presencia de la racionalidad técnica, introducida desde fuera por el Ministerio de Hacienda o la Oficina de Planificación Nacional, sin desplazar del todo a la racionalidad política. Esta última volvió a recobrar fuerzas cuando, en los últimos años de la década del 80, el régimen se puso en campaña para enfrentar los problemas de la transición y la posibilidad de su reemplazo por las fuerzas democráticas.

Al presente, la función política del Ministerio de Educación se ve realzada, en el contexto de la re-democratización del país, por la necesidad de dar gobernabilidad legitimada al sector, de construir consensos para transformar la educación y de negociar conflictos en un campo donde los actores sociales y los enfoques ideológico-políticos cobran creciente fuerza (es lo que se denomina «eficacia política» que, en contextos democráticos, es tan indispensable como la «eficiencia especializada» o «eficiencia técnica»).

El actual carácter «administrativo» del Ministerio está marcado por las decisiones de 1980. Antes de esta fecha clave, la gestión administrativa de establecimientos y de personal docente consumía la mayor parte de las energías y los recursos del MINEDUC. La radical descentralización de ese año convirtió al Ministerio en un raro caso en América Latina: un Ministerio de Educación sin escuelas ni maestros bajo su dependencia, lo que significó el inicio de otra etapa, en que se redujo la dimensión administrativa de la gestión en favor de las dimensiones política y técnica.

La función técnica, a su turno, en los años recientes, está sufriendo fuertes desplazamientos. Por ejemplo, la supervisión —que, desde la administración del Ministro Navarrete, tenía su eje en el control del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias— está derivando en asesoría técnica y animación de los procesos descentralizados de cambio de la educación; la función de evaluación, ha pasado a tener una gravitación que, sin duda, cobrará todavía mayor fuerza en los próximos años; la función de planificación está derivando desde la ya inconducente planificación central del desarrollo del sistema nacional, al apoyo a la planificación local o se reduce a la planificación de las tareas internas del Ministerio, etc.

RECUADRO N° 10**DOS JUICIOS SOBRE LA SUPERVISION**

« La supervisión se cumple en nuestro sistema educacional en forma insatisfactoria. La Dirección de Educación Primaria cuenta con cierto número de Directores de Educación Departamental y Provincial (Inspectores), algunos de los cuales realizan una labor de supervisión en las funciones docentes. Sin embargo, predominan, en proporción mucho mayor, las funciones inspectivas sobre las de asesoría pedagógica ».

« En la educación secundaria, la supervisión se reduce a límites aún más estrechos : desde 1961 se dispone de cinco visitadores - hasta esa fecha eran sólo cuatro - para visitar 645 establecimientos educacionales entre fiscales y particulares. El cúmulo de cuestiones no estrictamente didácticas que ellos deben resolver, los imposibilita materialmente para cumplir una labor de supervisión propiamente tal. Cuenta también la Dirección de Educación Secundaria con once Asesores Pedagógicos, pero estos funcionarios concentran su atención en los Liceos Experimentales y sólo muy esporádica y ocasionalmente asesoran técnicamente otros Liceos... »

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962 ; (mimeo) ; pp. 60-61

« A la falta de unidad del sistema nacional de enseñanza contribuye la deficiente supervisión administrativa ejercida por el Ministerio de Educación sobre los colegios de iniciativa privada... Es ilustrativo señalar que en la provincia de Cautín hay 501 escuelas primarias particulares y 301 fiscales, y el Estado sólo dispone de 5 supervisores en esa zona para controlar los dos sistemas. Si dichos funcionarios se dedicaran a visitar rápidamente los establecimientos bajo su vigilancia, no alcanzarían a practicar dos visitas inspectivas al año. »

Ministerio de Educación Pública, Bases generales para el planeamiento de la educación chilena, Santiago, MINEDUC, 1961; p. 48

6. Centralismo y descentralización

Entre 1927 y 1980, el Ministerio actuó en un escenario de creciente centralización del sistema educativo, congruente con el carácter centralizado del conjunto del Estado. Desde esa fecha, se pasa a una etapa de fuertes discursos, normativas y prácticas de desconcentración y descentraliza-

ción, aunque hasta hoy subsisten manifestaciones significativas de una «cultura del centralismo» que, configurada desde el siglo XIX, no se supera fácil ni rápidamente. Asociada al tránsito desde «centralismo» a «descentralización» está la evolución del rol asignado al Estado en educación. Hasta 1980, el Estado asumía un rol muy protagónico, que no excluía la existencia de antiguas pero limitadas prácticas de mercado, amparadas en el principio de libertad de enseñanza reconocido en las Constituciones de 1833 y 1925.

Así, el naciente Ministerio de Educación debió administrar un sistema mixto, con una dominante participación del sistema público y con una subordinada pero creciente participación privada. En 1980, todavía las instituciones estatales atendían un 79% de la matrícula de la educación básica y media, dejando a las privadas sólo un margen de 21%. Este sistema funcionó, desde los años 40, bajo el marco de una voluntad de regulación estatal y planificación que sólo dejaba espacio a la competitividad de mercado en la educación privada pagada por las familias.

En el análisis de la dinámica de centralismo y descentralización, se distinguirán cuatro etapas, a saber :

Centralismo y desconcentración y descentralización limitadas (33)

Entre 1927 y 1973, se observa un Ministerio funcional y territorialmente centralizado. Esto significaba que las competencias y capacidades de decisión se radicaban en la estructura central del Ministerio, situada en Santiago. Eran las autoridades nacionales las que decidían sobre los grandes asuntos y también sobre muchos de los asuntos menores y cotidianos del funcionamiento del sistema. Esta concentración, contribuía a darle cierta unidad de acción a la estructura estatal para la educación, necesaria para la tarea de promover la expansión del servicio. Pero, la concentración tenía ciertos efectos perversos. En primer lugar, lentitud en los procesos de administración, en cuanto la capacidad de decisión se acumulaba en unas pocas manos. Esta concentración se fue haciendo más grave en la medida en que el sistema crecía, en un contexto que no tenía las facilidades de comunicación del presente. En segundo lugar, el centralismo desfavorecía la atención a la diversidad geográfica, cultural y social, ya que el centro mi-

(33) Iván Núñez, *La descentralización...* op. cit.

nisterial no lograba una cabal representación de esa diversidad y reaccionaba dictando normas o adoptando decisiones uniformes, a escala nacional. En tercer lugar, permitía el desarrollo de la «cultura del centralismo», es decir, una mentalidad de dependencia respecto a las decisiones adoptadas en Santiago o, lo que es lo mismo, una carencia de autonomía o independencia de los organismos de ejecución diseminados en el territorio.

Con todo, el centralismo dominante en el período fue objeto de constantes críticas. Había amplia conciencia que el centralismo era uno de los grandes problemas de la gestión educativa, del currículum y de la pedagogía. Las alternativas al centralismo se desarrollaron en dos sentidos que no fueron suficientes para resolverlo: la desconcentración territorial y la descentralización funcional.

RECUADRO N° 11

CENTRALISMO

« La administración educativa no es suficientemente flexible y rápida, y su total centralización entorpece los servicios. Sería necesario que se racionalizara, de modo que los cambios que se requieren para adaptar la educación a las necesidades del país pudieran efectuarse disponiendo de los recursos legales que los hagan posibles y de modo que - sin trasgredir las disposiciones generales - en cada región, en cada establecimiento, dispusieran los jefes de las atribuciones que les permitieran resolver los problemas inmediatos de menor importancia que surgen en cada situación ».

« En la administración educacional las tramitaciones son lentas: un decreto de nombramiento demora habitualmente dos meses, si no encuentra ningún obstáculo; hay decretos que tardan cuatro meses y, algunos, un año. El hecho que todos los asuntos administrativos - aún los más regulares y nimios - se resuelven por el Director de Educación respectivo, produce un inútil recargo de trabajo para este jefe, con la correspondiente pérdida de tiempo y entorpecimiento para los establecimientos que deben esperar su resolución ».

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL - OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962; (mimeo) ; pp. 59-60.

La desconcentración territorial se desarrolló, con distintas características y profundidades, sólo en la educación primaria y tardíamente en las universidades estatales. La rama primaria contaba con estructuras desconcentradas desde la ley de 1861, desconcentración que se amplió más des-

de 1927. Lo que varió en el tiempo fueron las competencias delegadas a las autoridades intermedias. En cambio, las ramas secundaria y técnica no contaron con procesos de desconcentración y no hubo órganos intermedios de gestión entre las direcciones nacionales y los directores de establecimientos. Un avance en este sentido fue la creación, mediante ley de 1970, de las Coordinaciones Regionales de Educación que, desde 1971 operaron con las competencias que la Subsecretaría de Educación les delegó progresivamente y las que alcanzó a delegarle la Dirección de Educación Profesional.

La descentralización funcional tuvo diversas expresiones. En 1931, el DFL N° 240, reafirmó la autonomía de la entonces única entidad estatal de educación superior, la Universidad de Chile. Otra manifestación fue la creación, ya aludida, de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, en 1937, empresa pública autónoma a la que se asignó la importante responsabilidad de la edificación escolar, liberando así al Ministerio de una gestión directa en este ámbito. La asistencia social a los escolares estaba desde 1929 descentralizada en las Juntas Comunales de Auxilio Escolar. En 1953, se creó una estructura nacional para apoyarlas y coordinarlas. En 1964 se reforzó la descentralización funcional de la asistencialidad escolar al fundarse la JUNAEB, que operó desde entonces como una estructura nacional desconcentrada⁽³⁴⁾. En 1949 se creó con autonomía la segunda Universidad estatal, la Técnica del Estado. El mismo carácter autónomo tuvo la Junta Nacional de Jardines Infantiles, establecida en 1970. Tres años antes se había fundado otro organismo autónomo: la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT.

Por otra parte, la Universidad de Chile había iniciado en los años 50 un proceso de relativa desconcentración, al crear sedes regionales en diversas capitales de provincia. Más tarde, a fines de los años 60, en el marco de sus procesos de reforma, las dos Universidades estatales avanzaron en la descentralización de sus campus o sedes territoriales.

El proceso de descentralización funcional fue significativo en la historia del Ministerio de Educación. Con todo, el referido esfuerzo de especialización, transferencias y autonomías no fue el suficiente, considerando la

(34) María Angélica Illanes, *Ausente señorita. El niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio*. Santiago, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, 1991

magñitud que en los años 60 estaba adquiriendo el sistema educativo formal, lo que hacía del centralismo un grave «cuello de botella» del desarrollo educativo.

Desconcentración administrativa en marco autoritario (35)

En 1974, el gobierno militar dio otro paso significativo. En el marco de una reorganización general del aparato de Estado, se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. Si bien ellas aprovecharon la infraestructura y la experiencia de las Coordinaciones Regionales instaladas en 1971, fueron más lejos. En primer lugar, porque fueron parte de la fundación de los Gobiernos Regionales y, por lo tanto, se beneficiaron de una reforma del conjunto de la institucionalidad estatal. En segundo lugar, porque recibieron más competencias que las que tenían las Coordinaciones Regionales. Pero tampoco este avance resolvió el problema del centralismo ya que, establecidas en el marco de una dictadura, esta forma avanzada de desconcentración sirvió en los hechos para reforzar y disfrazar procesos de máxima concentración de poder, inéditos en el país. Por otra parte, desde un punto de vista técnico-administrativo, las SEREMI todavía tenían jurisdicción sobre territorios demasiado extensos y sobre redes institucionales numerosas y complejas. Así, ellas representaron una nueva escala de concentración de poder. En otras palabras, las nuevas Secretarías Regionales, por un tiempo, significaron en la práctica 13 sistemas centralizados de educación en manos del Estado, al no estar desconcentradas ni darse todavía el salto de descentralización de 1980.

Privatización y descentralización administrativa en marco autoritario (36)

Si bien la Constitución de 1980 reconoció y enfatizó la libertad de enseñanza, mantuvo de otra manera y en otro grado, la responsabilidad estatal por la educación y no desvaneció el rol del Estado. Por una parte, lo obliga a «fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles» y, además, le encarga estimular «la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de

(35) Luis E. González y Oscar Espinoza, *La experiencia de desconcentración y descentralización educacional, 1974-1989*, Santiago, MINEDUC, 1993 (mimeo)

(36) PIIE, op. cit. ; cap. II; Luis E. González y Oscar Espinoza, op. cit. ;

la Nación. » Por otra, le atribuye el financiamiento de un sistema gratuito para asegurar el acceso de toda la población a la educación básica obligatoria. Finalmente, al establecer la figura del «reconocimiento oficial» de los establecimientos educacionales de todo nivel, entrega al Estado la responsabilidad de dar ese reconocimiento y velar por el cumplimiento de los requisitos para obtenerlo y mantenerlo.

La operacionalización de las normas constitucionales sobre el rol del Estado dependerían de la dictación de leyes, entre las cuales la principal sería una «ley orgánica constitucional de educación», que no se dictó hasta 1990. Dependería también de una voluntad política de interpretación de estos principios. Todo esto configuraría el destino y carácter de la descentralización educacional y del Ministerio del ramo. Bien pudo ser que muchas de las tareas estatales esbozadas en la Constitución fueran cumplidas por otros organismos gubernamentales y no necesariamente por un Ministerio de Educación. Por ejemplo, el mandato de ofrecer un sistema gratuito para asegurar educación básica no exigía que se cumpliera mediante una red de escuelas administradas por un Ministerio. Así, las leyes de 1980 ofrecieron otra alternativa: la de un sistema de escuelas bajo la gestión privada y otro bajo gestión pública encargado a las municipalidades y ya no a las Secretarías Regionales de Educación.

Lo cierto es que, a pesar del sentido de la Constitución, de hecho y a partir de las leyes de 1980, la voluntad política operó en el sentido de una descentralización con empequeñecimiento del tamaño del aparato de Estado y de restricción cualitativa de sus funciones. Con la justificación que no tenía que administrar escuelas y liceos ni emplear personal de enseñanza, el Ministerio fue limitado en sus capacidades reales.

La reestructuración institucional iniciada en 1980, por una parte, promovió fuertemente el desarrollo de la educación privada, de modo que ésta gradualmente se hizo cargo de buena parte de la oferta de atención escolar que hasta entonces proveía el aparato estatal. Por otra parte, traspasó a la administración de las municipalidades el conjunto de escuelas y liceos que hasta entonces administraba desconcentradamente el Ministerio de Educación. Una parte de los liceos técnico-profesionales del Ministerio fueron encargados a la gestión de corporaciones privadas, en su mayoría creadas por las asociaciones empresariales. De esta manera, el Ministerio transfirió el control de escuelas y liceos y dejó de desempeñarse como empleador del personal de los establecimientos públicos. Por último, otra legislación fomentó ampliamente la creación de instituciones privadas de educación superior y reorganizó el subsistema de universidades estatales.

La radicalidad de esta reestructuración no puede desconocerse. Sin embargo, desde el punto de vista de la historia del Ministerio, tiene que ponderarse adecuadamente. No debe olvidarse que, para el caso de la educación básica y media, se traspasó solamente la administración del personal de los centros escolares –redefinido contractualmente según el Código del Trabajo– la responsabilidad por la infraestructura y el equipamiento de escuelas y liceos, y la gestión financiera de los establecimientos públicos, con los recursos que el Estado siguió proveyendo en forma de subvenciones o con los recursos propios que los municipios asignasen a este efecto. Por otra parte, el régimen autoritario cuidó de no privar al gobierno de las competencias más propiamente educacionales. En efecto, la tradicional facultad de decidir el currículum, la pedagogía, las normas de evaluación y otras materias de índole técnica permanecieron en manos del gobierno, el cual las ejercería a proposición del Ministerio de Educación y mediante su aparato desconcentrado ⁽³⁷⁾

Desde el punto de vista formal el Ministerio, como todas las otras secretarías de Estado, fue acotado por la Ley Orgánica de Bases de la Administración Pública, que definió a estos organismos como de naturaleza técnica, que sólo por excepción podrían proveer y administrar servicios. El Ministerio de Educación no fue la excepción, salvo que una ley común posterior autorizó al CPEIP para prestar el servicio de perfeccionamiento docente. Desde un punto de vista real y a partir de la teoría del Estado subsidiario, el Ministerio fue limitado en su operatoria. El supuesto de este enfoque es que bastaría la descentralización, la privatización, y la competencia en un mercado de instituciones educacionales en libre competencia, para asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación. Pero junto a esta convicción oficial, fue la severa restricción del gasto público a partir de la crisis financiera de 1982, otro principal factor de discapacidad del Ministerio, el cual no pudo impedir el deterioro de la educación chilena ni la agudización de la segmentación social y la discriminación

En consecuencia la desconcentración y la descentralización de los años 80 fueron procesos con un «centro» ministerial debilitado.

(37) Ley N° 18.956, de 8 de marzo de 1990; Luis E. González y Oscar Espinoza, op. cit.

RECUADRO N° 12**OBJETIVOS DEL MINEDUC, SEGUN LEY**

Art. 1° « El Ministerio de Educación es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles ; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica ; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística ; y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación ».

Art, 2° « Corresponderán especialmente a este Ministerio las siguientes funciones :

- a) Proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural ;
- b) Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural ;
- c) Evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e informar de sus resultados a la comunidad, a lo menos anualmente ;
- d) Estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento ;
- e) Otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, cuando corresponda ;
- f) Fiscalizar las actividades de sus unidades dependientes ; y
- g) Cumplir las demás funciones que le encomiende la ley ».

Ley N° 18. 956, de 8 de marzo de 1990

Descentralización con un « centro » fortalecido

La transición a la democracia ha significado un reposicionamiento del « centro » en la continuidad de la descentralización. En otros términos, desde 1990 el Ministerio de Educación se está fortaleciendo por obra de una conjunción de factores favorables. En primer lugar, por la dictación tardía de varias leyes : la Ley Orgánica Constitucional de Educación, LOCE, la Ley que define los objetivos del Ministerio de Educación y lo estructura conforme al nuevo ordenamiento jurídico, ambas dictadas en marzo de 1990, y la Ley Estatuto de los Profesionales de la Educación. La LOCE operacionaliza la institución del « reconocimiento oficial » de los establecimientos educacionales y estatuye la forma cómo el Ministerio de Educación se hace cargo de esta competencia clave, junto con el recién creado Consejo Superior de Educación. La Ley del Ministerio consagra la estructura « unitaria » de esta entidad, que funcionaba de hecho desde la década anterior. Al mismo tiempo, reafirma los roles orientador, regulador, evaluador y de apoyo que el Ministerio debe cumplir respecto al sistema educativo y consolida la es-

estructura desconcentrada de Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales. El Estatuto Docente, por su parte, asigna al Ministerio importantes funciones en relación con la profesión magisterial, sin perjuicio de preservar la responsabilidad autónoma de los municipios y de los sostenedores privados en relación con su personal de profesionales de la educación.

Pero, la más importante estrategia de fortalecimiento del Ministerio proviene de la política educacional de los Gobiernos de la Concertación. En efecto, a juicio de éstos, no basta el juego del mercado ni la libertad de enseñanza para producir calidad y equidad en la educación, ni menos para transformarla cualitativamente, como es el desafío de fines de la década. Se necesita potenciar «el centro» (38). Ello, sin desmedrar la descentralización, sino perfeccionándola a través de : i) la corrección de las perversiones que se originaron cuando el «centro» se degradó, y ii) mediante la sintonización del régimen descentralizado con la democracia, lo que da al Ministerio mayor legitimidad y a los actores sociales e institucionales mayor responsabilidad en su participación.

En efecto, el Ministerio se ha fortalecido gradualmente mediante el desarrollo de una capacidad financiera, técnica y político-administrativa para promover el cambio; es decir, para poner en el corazón de su accionar no la continuidad rutinaria sino la transformación educativa. Parte de esa capacidad consiste en la disposición de crecientes recursos de todo orden. Parte, en empeños destinados a su fortalecimiento interno como instrumento de política educativa (39). Se ha entrado así, a una distinta fase de la relación del Ministerio con su entorno y se le ha abierto un nuevo desafío para concretar su vocación permanente de compromiso con el cambio, entendido hoy como en los años 40 y posteriores, como compromiso con la democratización y la modernización de la educación como dos ejes inseparables de su misión. En este sentido, los fundamentos de una ley del año 1953 son indicativos de una misión institucional que es válida hoy como entonces (*ver Recuadro N°13*).

(38) Cristián Cox, op. cit. ;

(39) El Programa MECE ha tenido como uno de sus componentes, el de «fortalecimiento institucional», encargado a la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio

RECUADRO Nº 13

UN PROGRAMA TODAVIA VIGENTE

« CONSIDERANDO

Que el sistema educacional de la República debe estar al servicio de las necesidades, intereses y aspiraciones de la Nación ;

Que es obligación del sistema educacional atender a las distintas regiones del país de acuerdo con sus características geográfico-económicas ;

Que es indispensable, en consecuencia, adoptar las medidas que permitan hacer llegar con rapidez y exactitud al conocimiento de los organismos educacionales las necesidades del país ;

Que es urgente asegurar la cooperación de todos los sectores de la Nación en la obra del desarrollo y mejoramiento de la Educación Nacional, a fin de que ésta goce plenamente de la confianza pública ;

Que todo esto hace indispensable coordinar y relacionar los servicios educacionales para darles unidad y flexibilidad, a fin de que puedan cumplir en mejor forma su cometido ;

Que se requiere dar una nueva estructura a los servicios del Ministerio de Educación para obtener de ellos un rendimiento más eficaz y acentuar su carácter técnico... »

« Considerandos » de D. F. L. Nº 104, de 1953, que creó la Superintendencia de Educación Pública

Políticas de mejoramiento

*de la calidad y equidad de
la educación escolar
en la década de los años 90*

CRISTIÁN COX Y PABLO GONZÁLEZ⁽¹⁾

(1) Coordinador Nacional del Programa MECE y Jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, respectivamente.

Introducción

A PARTIR DE 1990, LA POLÍTICA EDUCACIONAL DEL GOBIERNO ha abordado gradual pero integralmente el mejoramiento y transformación del sistema escolar, en un marco de consensos amplios construido en torno al carácter estratégico del sector para el proyecto de desarrollo económico y democrático del país.

Este esfuerzo se construye sobre el objetivo explícito de proveer una educación escolar de alta calidad para todos, donde 'alta calidad' significa egresados con mayores capacidades de abstracción, de pensar en sistemas, de comunicarse y trabajar en equipo, de aprender a aprender, y de juzgar y discernir moralmente en forma acorde con la complejidad del mundo en que les tocará desempeñarse.

Los cambios que realizan las políticas de los años 90 se desarrollan en una matriz institucional descentralizada, en la que operan mecanismos de financiamiento competitivos, instaurados a comienzos de la década de 1980, a la vez que los propios de un centro capaz de diseñar y ejecutar programas integrales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y que define además un marco curricular nacional. La política educacional en la presente década ha establecido nuevas combinaciones entre principios estatales y de mercado en la regulación del sector, en el marco de un esfuerzo consistente y sin precedentes en la magnitud de los recursos involucrados, por cambiar la calidad de su oferta educativa y la equidad de la distribución social de sus resultados. El foco de la política educacional ha estado en el sistema escolar más que en la educación superior, la que no es objeto de este trabajo.

En el marco bosquejado, el artículo tiene por propósitos presentar el contexto y los contenidos fundamentales de las políticas propugnadas por el Gobierno en el sistema escolar, desde el inicio de la presente década; conceptualizar algunas de las características del proceso de implementación de los cambios; y finalmente, plantear lo que a juicio de los autores son algunas de las principales tensiones y problemas del proceso en curso, los que a la vez definen elementos de la agenda de los años futuros.

1. Contexto de políticas

Contexto externo : consensos respecto a la importancia estratégica del sector

Hay dos ordenes de factores definatorios en la presente década, de un contexto de extendida y aguda preocupación por las instituciones educativas del país y lo que en ellas ocurre. En primer término, un factor nacional : el fin del período autoritario y dos décadas de conflicto irreductible sobre el proyecto de país, hicieron que la atención pasara del conflicto a la naturaleza de un proyecto nacional que en algunas dimensiones fundamentales es compartido, y los requerimientos de todo orden que tal proyecto plantea, entre los cuales destaca la educación. Una sociedad profundamente dividida no se puede ocupar de la educación : ésta inevitablemente pasa al trasfondo del escenario y opera, en términos de sus funciones esenciales de formación y transmisión cultural, en forma rutinaria y autorreferida, que es lo ocurrió con el sistema educativo de Chile entre mediados de los años setenta y 1990. Superado el estado de excepción autoritario, y en un contexto de grandes cambios tecnológicos y socio-culturales, las preguntas sobre qué traspasar culturalmente y cómo educar la inteligencia y voluntad de la nueva generación, se vuelven a plantear con fuerza, tanto dentro del sistema como en la sociedad. Lo que lleva al segundo factor, que es universal y se relaciona con la aceleración del proceso global de cambios que caracteriza el final del siglo y donde la información, el conocimiento y las comunicaciones juegan un rol pivotal, ubicando el tema educacional muy alto en la agenda de la sociedad.

Por razones propias entonces a la historia política del país y el contexto de transición a la democracia, como por razones más universales relacionadas con el proceso de modernización y el papel estratégico en éste del conocimiento y sus requerimientos en términos de recursos humanos, al inicio de la década de 1990 existe un sentido que es a la vez político y cultural, y ampliamente compartido, de la urgencia de efectuar un esfuerzo integral de

mejoramiento del sistema educacional del país. El clima de acuerdos importantes al inicio de la transición sobre el proyecto de país y el papel de la educación en su logro, posibilitan por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos **nacionales**.

A lo señalado en términos de sentido social amplio de la urgencia de actuar en educación deben agregarse tres factores coadyuvantes decisivos del impulso que tienen las políticas educacionales desde el primer año de la década. El primero por cierto es la alta prioridad gubernamental que tiene el sector en los dos períodos presidenciales en cuestión: la educación es una de las primeras prioridades del gobierno de la transición (1990-1994)⁽²⁾, y es la primera prioridad del gobierno del Presidente Frei (1994-2000). El segundo es la estabilidad macro-económica del país en un contexto de crecimiento, que asegura recursos financieros, por supuesto limitados, pero sin precedentes en su envergadura, para sostener la inversión y los cambios en el sistema escolar. El tercer factor es la aceptación pública de las políticas propuestas. Los cambios que la agenda gubernamental plantea en educación a inicios de los 90, y luego en 1996, no son controversiales. A diferencia de la década de los 80 y los procesos de privatización y descentralización implantados por el gobierno militar, que concitaron la oposición cerrada de los profesores y la oposición política de la época, el centro de la agenda de cambio de los 90 en educación, han sido los medios y procesos de la enseñanza y el aprendizaje. Respecto a este núcleo no hay grandes intereses en pugna, y sí, en cambio, una universal percepción de la necesidad de actualizarlos y enriquecerlos sustantivamente. Es un dato importante para el análisis de los programas de mejoramiento implementados en estos años, el que no hayan tenido oposición articulada públicamente significativa.

Contexto interno: buena cobertura y pobreza de medios y resultados.

Al iniciarse la década, cuatro rasgos fundamentales caracterizaban al sistema escolar subvencionado. En primer lugar, éste tenía una cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), y cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas del acceso a la educación. En segundo lugar, el sistema se encontraba al final de una década —la de los años 80— de caída del gasto público en educación (ver Cuadro N° 1), lo que junto a la expansión en la matrícula del ni-

(2) Su primera prioridad fue el logro de la reconciliación nacional.

vel medio, hacía que sus escuelas y liceos funcionaran en condiciones materiales de gran precariedad. En tercer lugar, una de las herencias de las políticas de los 80, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), permitía saber que la calidad promedio del sistema en términos de aprendizaje, era inaceptablemente baja, con rendimientos que oscilaban entre el 45 y el 50% de los objetivos mínimos, y que no variaban entre los años iniciales y terminales de la década. Por último, el sistema funcionaba sobre una profesión docente que había visto caer sus remuneraciones más de un tercio en términos reales, que había sido objeto de persecución política, se había opuesto al modelo de administración y financiamiento instalado a comienzos de los 80, y que interpretaba la vuelta a la democracia como una oportunidad de mejoramiento material y profesional, así como de re-centralización del sistema.

Descentralización y financiamiento mediante subvención por alumno : la herencia de los cambios de los 80 en el sistema escolar.

En términos organizacionales, el sistema escolar de Chile es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del siglo XIX, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar a lo largo de la década de los ochenta, la que no es revertida por el Gobierno democrático que asume en 1990. Este, sin embargo, introduce nuevos principios de acción del Estado en el sector.

La reforma de inicios de la década de 1980 en la administración y financiamiento del sistema escolar consistió en tres medidas principales :

- en primer término transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación, a los 325 Municipios del país (hoy 334), los que pasaron a manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, y administrar su infraestructura, mientras el Ministerio de Educación mantenía funciones normativas, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación ;
- en segundo lugar, cambió la forma de la asignación de los recursos, de una modalidad basada en los

presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumno atendido ; adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo económico para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media ;

- por último, la reforma traspasó la administración de aproximadamente 70 establecimientos públicos de educación técnico profesional (nivel medio) desde el Ministerio de Educación a corporaciones constituidas ad-hoc por los principales gremios empresariales.

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años 80 fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula ; el traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente ; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y, mayores opciones para los consumidores ; por último, una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la producción y los servicios.

En términos de organización institucional y administrativa, en 1990, al iniciarse la gestión del gobierno de la transición, el sistema escolar exhibe rasgos mixtos. Las escuelas básicas y establecimientos de educación media municipalizados están sujetos a una doble dependencia : de los municipios en aspectos administrativos y del Ministerio de Educación respecto a currículum, pedagogía y evaluación. Similarmente, los establecimientos privados —tanto aquellos con financiamiento público como los pagados— están sujetos a los ordenamientos curriculares y de evaluación fijados nacionalmente por el Ministerio del ramo. Esta organización mixta, fruto de la acción reformadora del régimen militar sobre la matriz históricamente centralizada de la educación chilena, fue aceptada por los gobiernos de la Concertación, aunque con contrapesos importantes en términos del rol del Ministerio de Educación y sus políticas de intervención directa a través de

programas de mejoramiento de la calidad, y de discriminación positiva como principio orientador respecto a las inequidades en la distribución social de los resultados del sistema.

RECUADRO N° 1

SISTEMA ESCOLAR : ESTRUCTURA, TAMAÑO, CATEGORÍAS DE ADMINISTRACIÓN

El país tiene un sistema escolar organizado en un **nivel básico** de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años y un **nivel medio**, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades : una definida por el carácter académico y general de su currículum (humanístico-científico), que prepara para la continuación de estudios en el nivel terciario y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que prepara para la inserción en el trabajo. El sistema de educación preescolar atiende a la niñez de 0 a 6 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas, no tiene carácter obligatorio y su cobertura en 1996 alcanzó al 24 % . Su matrícula se concentra en el grupo etáreo de 5 años, donde la cobertura en 1996 fue de 51 % .

La matrícula total del sistema escolar —niveles básico y medio— alcanzó a 2.89 millones de estudiantes en 1996 : 2.18 millones en básica, con un 95 % de cobertura en el grupo 6 a 13 años, y 709.207 estudiantes en media, con 80 % de cobertura en el grupo 14 a 17 años. El sistema es atendido por 129.000 profesores, en aproximadamente 10.000 establecimientos de educación primaria y 1.600 de secundaria.

En términos de dependencia administrativa, las distintas categorías creadas por la reforma de 1981 tienen los tamaños siguientes en términos de matrícula de 1996 :

Educación Municipal :	57.1 %
Educación particular subvencionada :	32.7 %
Educación pagada :	8.3 %
Corporaciones (*) :	1.8 %

Nuevo paradigma de políticas en los 90.

Las políticas educacionales de la década presente se conciben e implementan en un cuadro de pensamiento que se aleja tanto del pasado distante de los sistemas centralizados y de políticas cuyo problema crítico a resolver fue el de la cobertura, como de la combinación de privatización y descentralización que caracterizó a las políticas de los años 80. Las políticas de la presente década son inseparables de un nuevo marco de ideas sobre las formas institucionales, de financiamiento y de gestión de los sistemas educativos. Tal marco combina criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción pro-activa del estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones, y la apertura de escuelas y liceos a 'redes de apoyo' externo, especialmente de universidades y empresas. Si el objetivo mayor en los ochenta fue la eficiencia en el uso de los recursos y los medios estratégicos fueron cambios en la modalidad de financiamiento y la administración del sistema, los objetivos mayores en los 90 son la calidad y la equidad del sistema escolar, y los medios estratégicos, inversiones en las tecnologías, los profesionales y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Los orígenes de tal marco se remontan a más de una década de investigación y desarrollo en centros académicos independientes opositores al gobierno autoritario, que a fines de los años 80 tenían categorías y orientaciones que buscaban superar tanto el 'estado docente' pre-reforma neo-liberal, como un sistema descentralizado sin un centro capaz de orientar el sistema hacia nuevos niveles de calidad y que a la vez velara por la equidad⁽³⁾. A lo señalado se agregan las influencias del marco de pensamiento orientador de la importante 'Conferencia Mundial sobre Educación para Todos' desarrollada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, así como de las ideas de CEPAL y UNESCO de inicios de la década. Entre 1990 y 1992 la política educacional chilena plasma gradualmente un conjunto de prin-

(3) Dos libros sintetizan la visión generada en los centros académicos independientes, base importante de las políticas de los 90. Ver, J. E. García-Huidobro (editor) (1989), y PIIE, (1989)

cipios orientadores (Recuadro N° 2), que ha ordenado su desarrollo a lo largo de la década presente⁽⁴⁾.

RECUADRO N° 2

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES DE LOS 90

1. Políticas centradas en la calidad implican el paso de foco en insumos de la educación a foco en los procesos y resultados de aprendizaje.
2. De equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más vulnerables.
3. De regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información y evaluación.
4. De instituciones relativamente cerradas respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y su burocracia, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales.
5. De políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta metodológica o curricular determinada.
6. De ausencia de políticas estratégicas (de Estado), o su subordinación a presiones particularistas externas e internas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

(4) Sobre Jomtiem, véase, Unicef (1990). El nuevo paradigma está articulado en su forma más completa en el libro de CEPAL y UNESCO, **Educación y Conocimiento : eje de la transformación productiva con equidad**, (1992). Sobre aplicaciones del nuevo paradigma en las políticas educacionales de otros países latinoamericanos, véase, S. Braslavski y G. Cosse (1997).

2. Contenidos de las políticas

La intervención del estado en el sector educacional desde 1990 hasta el presente tiene como propósito global responder al problema principal del sistema escolar en la presente década : su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. A diferencia de las políticas a lo largo del siglo, la agenda no está dominada por temas de cobertura sino por los de la naturaleza de la experiencia formativa ofrecida a las mayorías. En este marco, la acción pública en el sector puede ordenarse en términos de tres ámbitos fundamentales de políticas⁽⁵⁾ : a) el financiamiento del sector; b) la regulación de la profesión docente; y c), la naturaleza de los contextos y procesos educativos. En cada uno de los ámbitos mencionados hay importantes iniciativas, las que se ordenan en el tiempo en forma incremental y de las que se dará cuenta en las secciones siguientes.

Financiamiento

a) Crecimiento y énfasis del gasto.

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, el período 1990-1996 es uno de aumento sostenido del gasto total del Ministerio de Educación, que pasa de 470 mil millones a más de un billón de pesos en moneda de 1997, luego de una década de caída del mismo. En 1990, la subvención promedio por alumno cayó en un 23% respecto de la de 1982; recién en 1994 se sobrepasa el nivel de ese año, y en 1997 es casi un 50% mayor que el año 1982. Si se agregan a la subvención los gastos correspondientes a asistencialidad, los programas de mejoramiento de la calidad y equidad y las inversiones en infraestructura, el gasto mensual por alumno en 1997 alcanza a \$ 21.810, o prácticamente el doble que en 1982 ('peak' anterior, cuando fue de \$ 11.582)⁽⁶⁾.

(5) Un cuarto ámbito, que no será abordado en este trabajo es el de las iniciativas políticas de construcción de consensos sobre política educacional : la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, convocada por el Presidente de la República a fines del año 1994, y el 'Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena, suscrito por el Gobierno con todos los partidos políticos con representación parlamentaria, en enero de 1995. Los planteamientos tanto de la Comisión citada, como de su Comité Técnico, en *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago, 1995.

(6) La desagregación del gasto mensual por alumno en las categorías mencionadas, para 1997, es la siguiente : a) Subvención : \$ 17.210; Programas de Mejoramiento, P. 900 y otros : \$ 1.700; c) Infraestructura educacional : \$ 1.150; Programas de Asistencialidad : \$ 1.740.

El gasto total en subvenciones, —que equivale a tres quintos del presupuesto del sector—, experimentó un crecimiento real de 120% entre 1990 y 1997 (a comparar con una caída de 11.5% entre 1982 y 1990), levemente por encima del gasto total en educación. La política de subvenciones ha buscado corregir los desequilibrios más importantes entre ingresos por subvención y gasto de funcionamiento normales en los distintos tipos de educación. Ello ha significado elevar significativamente la subvención a las escuelas rurales y a la educación de adultos; adicionalmente, desde 1995 operan subvenciones especiales para (a) escuelas de sectores de pobreza que extendieron su jornada para ofrecer actividades de reforzamiento al alumnado que exhibe atrasos en su aprendizaje, y (b) para los establecimientos que extendieron su jornada en una o dos horas diarias para cursos completos. Esto último, en buena medida, puede considerarse una experiencia en menor escala y focalizada que sirve de antecedente al tránsito hacia la jornada completa.

CUADRO N° 1 :

GASTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN 1982-97

(en millones de pesos promedio 1997)

Año	Gasto Mineduc	Indice Gasto Mineduc	Gasto en Subvenciones	Matrícula subvencionada	Subv. por alumno (\$) mensual
1982	646.542	100	324.038	2.331.434	11.582
1983	599.666	93	285.752	2.391.991	9.955
1984	583.726	90	275.895	2.458.635	9.351
1985	583.148	90	263.259	2.497.528	8.784
1986	530.378	82	298.239	2.529.019	9.827
1987	487.771	75	303.362	2.740.207	9.226
1988	504.710	78	307.511	2.746.922	9.329
1989	492.615	76	303.833	2.709.544	9.345
1990	469.688	73	286.678	2.692.125	8.874
1991	511.120	79	294.897	2.683.137	9.159
1992	578.827	90	327.891	2.728.180	10.016
1993	646.871	100	359.928	2.750.714	10.904
1994	702.094	109	409.367	2.808.823	12.145
1995	810.308	125	497.727	2.891.167	14.346
1996	925.529	143	567.903	2.969.759	15.936
1997	1.032.262	160	634.797	3.073.042	17.214

Fuente : Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto 1997.

Nota : La cifra MINEDUC 1997 corresponde a la Ley de Presupuesto con los reajustes correspondientes en remuneraciones docentes (que incluyen 27 mil millones de pesos por incremento de remuneraciones del profesorado) y subvenciones.

Los presupuestos 1996 y 1997 incluyen recursos en moneda extranjera correspondiente a «Becas para Docentes en el Exterior».

En el período 1990 a 1996 la matrícula corresponde al promedio anual.

En el año 1997 la matrícula se estima en base al crecimiento de las matrículas promedios de los años 1995-1996.

La actualización de los montos es en base a IPC promedios de cada año.

El IPC promedio de 1997 se estima en 5,5% .

En términos de la distribución del mayor gasto, poco menos de la mitad del crecimiento del mismo registrado en el período 1990-1996, corresponde a un incremento de la subvención promedio por alumno, mientras que la mitad restante se asignó en primer término a los programas de mejoramiento de la calidad y equidad del sistema escolar y preescolar (P. 900, MECE-Básica, MECE-Media, Infraestructura, y otros), en segundo término a la educación superior (cuyo presupuesto crece en un 53.7% en el período), y en tercer término a una expansión de 10,3% de la matrícula.

b) Fortalecimiento del sistema de subvenciones

El centro del cambio en la modalidad del financiamiento público de la educación ocurrido a inicios de los ochenta, fue el establecimiento de un sistema de subvenciones que, mediante el pago de una suma fija por alumno atendido, premiaba automáticamente con mayores ingresos a las escuelas capaces de aumentar su matrícula y mejorar la asistencia a clases. Con la transferencia de las escuelas fiscales a los municipios y sus profesores al Código del Trabajo, el sector municipal y el privado subvencionado quedaban sometidos a las mismas reglas y debían competir en condiciones relativamente similares para atraer alumnos. Se apostaba a que el principal elemento de distinción de las escuelas sería la calidad de su educación, lo que debería con el tiempo ir produciendo un mejoramiento de ésta. En términos técnicos, la reforma buscó lograr un mejoramiento de la eficiencia interna del sistema escolar: los recursos serían utilizados en forma más racional por cada escuela y una mecánica competitiva permitiría que las escuelas más eficientes se expandieran a costa de las menos eficientes, que se verían obligadas a mejorar o cerrar. Otros efectos positivos que se esperaba lograría un sistema de subsidio a la demanda incluyen: mayor involucramiento de los padres en la educación de sus hijos; mayor exigencia a la escuela por la comunidad local; más diversidad de la oferta de las escuelas; y mayor aporte privado y mejor focalización de recursos públicos (Medlin, 1996). Para países como el nuestro debe destacarse también que un subsidio a la demanda permite incrementos automáticos de cobertura, —los que en otros sistemas deben ser negociados anualmente con el Ministerio de Hacienda y aprobados por el Congreso Nacional en la ley de presupuesto,— y evita discriminaciones en la distribución de recursos públicos entre establecimientos, las que usualmente tienden a favorecer a sectores más influyentes.

En la decisión política de la autoridad de la época, como se dijo, pesó también la intención de disminuir la influencia política del Colegio de Pro-

fesores. Más allá de esto, que contribuyó al rechazo del nuevo sistema por la mayoría de la profesión docente, respecto al financiamiento vía subvención por alumno atendido todavía hay puntos de vista encontrados en el campo educativo, así como insuficiencias y problemas por resolver. Planteamos a continuación los que a nuestro juicio son los más importantes.

En primer lugar, es sabido que un sistema de subsidio a la demanda genera una competencia no sólo basada en el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida, sino también en la manipulación de otros factores. Por una parte, las escuelas pueden intentar atraer alumnos satisfaciendo otras necesidades de las familias, como por ejemplo alimentación o símbolos de status (nombres en inglés, computadores que no se utilizan, uniformes). Por otra parte, la información respecto a la calidad de la educación impartida por la escuela es imperfecta. Es respecto a este último problema que un sistema de subsidio a la demanda requiere de modo crucial un sistema de evaluación de resultados que permita realizar comparaciones entre escuelas respecto a lo que importa prioritariamente en educación, es decir, los niveles de aprendizaje que logran en sus alumnos. Esta información, se supone, servirá a las familias para tomar mejores decisiones respecto a donde ubicar a sus hijos: todo lo demás constante, preferirán aquel establecimiento con mejores resultados. Este es el rol que cumple el referido Sistema de Medición de Calidad (SIMCE). Sin embargo, mientras la decisión de las familias pondere otras necesidades, —desde alimentación a status,— aún un sistema de medición perfecto será incapaz de evitar que otros factores sean considerados en las decisiones.

El problema más apremiante respecto de los mecanismos competitivos operantes en la educación escolar del país, es la dinámica asociada a la llamada competencia-S (Glennester y Low, 1993): una forma de mejorar el resultado promedio de una escuela es excluir de ella a los alumnos de menor rendimiento, potencial (por ejemplo, estudiantes más pobres) o real. Más allá de los efectos negativos directos sobre los alumnos y las familias afectadas, esto distorsiona la competencia por calidad educacional que supone dinamizar al sistema subvencionado en su conjunto y tiene como su externalidad negativa más seria, aumentar la segmentación social de la educación. Este problema es inherente a la *imperfeción de la información* respecto al «producto» (o resultados) del sistema escolar, y a la necesidad de generar indicadores para medirlo. La función objetivo de las unidades educativas, en ese contexto, puede dejar de ser el «producto» en sí, y pasar a ser la maximización del valor del indicador. Enfrentar este problema es ineludible si se quiere colocar el énfasis del sistema en los resultados, in-

dependientemente de si este énfasis se logra a través de un subsidio a la demanda o de incentivos por el lado de la oferta.

Una medida que aborda esta problemática es el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), creado en la ley que flexibilizó el Estatuto Docente (Ley 19.410 de 1995) e implantado a partir de 1996. Nacido en el marco de un acuerdo de remuneraciones con el Colegio de Profesores que viabilizó los cambios al Estatuto, el SNED entrega un incremento de subvenciones al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje⁽⁷⁾, incremento que debe ser transferido íntegramente a los docentes de ese establecimiento⁽⁸⁾. En su filosofía el SNED busca acercarse a una medida de valor agregado por el establecimiento educacional corrigiendo los resultados del SIMCE por los factores ajenos al desempeño de los establecimientos educacionales, los que de acuerdo a la evidencia internacional corresponden fundamentalmente al nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias de los estudiantes (Fuller y Clarke, 1994). Esto equivaldría a recuperar, a partir de los resultados brutos, el valor agregado al descontar los insumos iniciales. Si bien esta es la filosofía del sistema, las limitaciones del instrumento de medición SIMCE impiden por el momento lograr ese objetivo. En el mediano plazo, cuando los instrumentos de medición puedan adaptarse a las necesidades de la política, se podrá, por ejemplo, hacer un seguimiento del progreso de cada alumno. Hoy la corrección más importante es la utilización como principal variable determinante del ranking, la superación de los establecimientos respecto a sí mismos. Adicionalmente, el Ministerio de Educación busca establecer, en el más breve plazo posible, un sistema de información que permita penalizar la exclusión o expulsión de estudiantes. Lo señalado constituye un complemento importante a los estímulos que sólo por el lado de la demanda construyó el sistema de subvenciones, y debiera contribuir en forma significativa a corregir algunas de las distorsiones de este último (Mizala, Peña y Romaguera 1997).

Una segunda categoría de problemas es que un subsidio a la demanda *no opera con las características esperadas* en las zonas rurales. En primer lugar, la provisión de educación tiene fuertes economías de escala. En las escuelas básicas, los costos medios decrecen fuertemente hasta los noven-

(7) El SNED distribuyó 5.464 millones de pesos en 1996 entre los equipos docentes de 2.274 establecimientos de básica y de media (25% del total); el total de profesores beneficiados fue de 30.600, con un monto promedio anual por profesor de \$ 178.560.

(8) Nótese que se podría no haber marcado el uso de los recursos transferidos por este sistema, y permitido al sostenedor libertad para administrarlos.

ta alumnos; y en los liceos el costo medio mínimo se alcanza cerca de los 1.200 alumnos en Inglaterra y por sobre los dos mil en Estados Unidos (Johnes, 1993). En consecuencia, el subsidio por alumno debe ser mayor en las zonas de baja densidad poblacional. En 1988 se creó la subvención de ruralidad, pero sólo en 1995 el tema fue abordado en forma decidida, cuando en función de modelos de costos de funcionamiento de distintos tipos de establecimientos, se modificaron la tabla y el piso de ruralidad, así como las condiciones de acceso a este incremento de la subvención. El efecto práctico de estos cambios fue un incremento al triple del gasto total por concepto de subvención por ruralidad (González 1996). En todo caso, las correcciones por ruralidad no deben neutralizar los incentivos a captar más matrícula y aprovechar las economías de escala, aún en las zonas más apartadas. En segundo lugar, los incentivos a mejorar calidad por la vía de atraer más alumnos no pueden funcionar en zonas donde sólo hay "espacio" para un único proveedor. Para que el monopolista se preocupe de la calidad es necesario un adecuado complemento del derecho a cambiarse de establecimiento. La difusión de resultados y una mayor "voz" de las familias en escuelas y liceos (Hirschman, 1973), pueden generar dinámicas de cambio más eficientes que la opción de "salida" o "voto con los pies" consagrado por el sistema de subvenciones. Asimismo, el SNED otorgará incentivos adicionales al mejoramiento de calidad.

En tercer lugar, la "racionalidad" de la decisión de las familias es puesta en tela de juicio tanto por la disponibilidad y confiabilidad de la información como por la real capacidad de hacer un uso adecuado de ella. La publicación del SIMCE facilita que efectivamente los padres y apoderados lo utilicen. El SNED entregará información adicional, y corregirá algunos de los problemas asociados al uso de la información actualmente difundida por el SIMCE. Un mayor y mejor uso de información por parte de las familias y las comunidades educativas en general, puede requerir campañas de difusión de derechos de los consumidores, fortalecimiento de las organizaciones de padres y alumnos, oficinas de información o guías para usuarios, etc. Estudios recientes han avanzado en ilustrar sobre la racionalidad que habría en la elección de establecimiento por las familias, en el área metropolitana de Santiago, comprobando avances respecto al tipo de información (educativamente relevante) considerada (Aedo, 1996, Medlin, 1996).

En cuarto lugar, el mejoramiento de calidad requiere que los malos establecimientos vayan perdiendo alumnos, hasta eventualmente cerrar si no son capaces de mejorar. Sin embargo, el cambio de escuela, contrariamente al cambio de marca de jabón, tiene costos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela,

puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación, que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo. Esta situación puede sugerir intervenciones antes de atravesar ese doloroso proceso, rol que sería asumido por la supervisión técnico-pedagógica y los programas de apoyo focalizado. Malos resultados sistemáticos, a pesar de las intervenciones anteriores, plantean también la necesidad que los administradores locales puedan tomar decisiones como el cierre de establecimientos y la reubicación de sus estudiantes, posibilidad abierta con las reformas legales de 1995, en el caso municipal. Con excepción del propietario, nadie puede tomar, por el momento, medidas semejantes en el caso de un establecimiento particular, lo cual habla de limitaciones legales del cumplimiento de garante de la fe pública que debe cumplir el estado respecto a la educación escolar.

Más allá de los aspectos mencionados de funcionamiento y optimización del sistema de subvenciones y su efectividad como sistema de incentivos, interesa relevar el tema de fondo detrás de los problemas de gestión en educación, frente al cual los incentivos descritos buscan ofrecer una alternativa que no es única ni excluyente. La institucionalidad que caracteriza universalmente a los sectores sociales, ha sido estudiada y caracterizada recientemente como un caso extremo del "dilema agente-principal". El profesor frente a sus alumnos constituye un caso paradigmático del problema de agencia, resultante de la información imperfecta sobre el producto de la unidad educativa (Israel, 1996)⁽⁹⁾. Mientras el sistema de subvenciones y el SNED han sofisticado un diseño de incentivos que exploran formas complementarias de resolución del problema, una línea promisorio de trabajo que debe potenciarse a futuro es la de participación de la comunidad escolar, materia sobre la cual existen varias experiencias interesantes en otros países incluyendo varios latinoamericanos.

El actual gobierno ha promovido la constitución de centros de padres y alumnos, publicado a partir de 1995 los resultados del SIMCE y estable-

(9) El dilema de agente-principal se produce porque el principal (usualmente quien contrata y remunera un trabajo) no puede tener certeza que sus objetivos sean los que orienten la actividad del agente (quien realiza el trabajo por encargo del principal) ni tampoco puede verificar la eficiencia y eficacia de esas acciones. Si se pudiese especificar exactamente lo que se espera de cada unidad educativa y eso fuese medible el problema desaparecería. En el caso de la educación financiada por el Estado, el principal está muy lejos del agente, por lo que debe recurrir al diseño de mecanismos como el sistema de subvenciones o el SNED. Por las limitaciones de estas fórmulas y sus alternativas de control burocrático más tradicionales, el peso del «control» debe moverse hacia quién recibe la prestación del servicio.

cido los Planes Anuales de Educación Municipal (PADEM), que obligan a los municipios a realizar una planificación al menos anual de actividades y presupuesto de las unidades educativas bajo su dependencia. El rol de este último instrumento puede potenciarse para dar una mayor "voz" a la comunidad escolar y otorgarle una capacidad de decisión en diversas materias educativas. El fomento de la participación de las familias en los temas relativos a la educación de sus hijos se justifica, en este sentido, no sólo por sus virtudes pedagógicas sobre el aprendizaje de cada niño, y la participación de la comunidad escolar no sólo por constituir un camino de profundización de la democracia y de consolidación de un concepto moderno de ciudadanía, sino también por sus efectos sobre la eficacia y eficiencia del sistema escolar.

c) Financiamiento Compartido

A partir de fines de 1993 se modificaron las normas de cobro a las familias en el sistema escolar subvencionado, normas que hasta entonces establecían descuentos tan onerosos que de hecho desincentivaban estos aportes. El sistema de financiamiento compartido quedó abierto tanto a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así a las municipales), como a los liceos tanto municipales como privados subvencionados. La ley estableció una tabla de descuento de la subvención fiscal que varía por tramos en función del nivel de cobro, hasta el límite de 4 USE mensuales (aproximadamente US\$ 80) en que el establecimiento debe abandonar el sistema subvencionado para convertirse en particular pagado, sin aporte fiscal. En 1994 el financiamiento compartido significó recaudar US\$ 35 millones para los establecimientos adscritos al sistema; en 1995 US\$ 55 millones; en 1996 US\$ 80 millones (equivalentes aproximadamente a 6.3% del total del gasto en subvenciones de ese año), proyectándose para 1997 alrededor de US\$100 millones (Cuadro N°2). En este último año, un 27% de la matrícula subvencionada (824 mil alumnos) está adscrito a esta fórmula de co-pago, con cuotas que varían entre \$500 y \$ 32.000 mensuales.

CUADRO N° 2

FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

	1993	1994	1995	1996	1997(*)
Matrícula					
Total	142.732	534.261	672.334	745.289	824.327
Municipal	0	17.787	40.008	48.315	64.526
Part. Subv.	142.732	516.474	632.326	696.974	759.801
Monto Recaudado (millones de \$ 1997)					
Total	5.945	19.303	26.228	36.250	44.385
Municipal	0	269	581	707	940
Part. Subv.	5.945	19.034	25.647	35.543	43.445

Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Administración General, Oficina de Pago de Subvenciones.

(*) Cifra estimada por la Oficina de Pago de Subvenciones, en base al proceso de subvenciones de abril.

Aunque promovido por el Ejecutivo, el sistema de financiamiento compartido ha sido criticado por una importante sección 'transversal' de la coalición gobernante. Esto se debe en parte a que fue aprobado a cambio de la reforma tributaria de 1993, lo que habría impedido el amplio debate sobre el tema que esos sectores en su momento demandaron⁽¹⁰⁾. La aprehensión respecto a la medida y su crítica se funda en que el éxito de la fórmula de co-pago en allegar recursos privados a la educación, tiene el riesgo real de ser acompañado por dinámicas de segmentación de la educación pública (al diferenciarse por los niveles de recursos que la sostienen) y de segregación social (al excluirse las familias que no pueden pagar), que atentarían contra criterios de equidad. Si bien no existe evidencia cuantitativa sistemática respecto a la actual importancia de los efectos aludidos, que podrían ser reforzados además por la mencionada competencia-S, (en un contexto en que se está haciendo énfasis en los resultados del sistema, a través de su difusión pública y de incentivos basados en ellos), hay evidencia circunstancial de que los efectos temidos estarían teniendo lugar, al menos en las comunas de rápido crecimiento de población con problemas de exceso de demanda por servicios educacionales. La pregunta abierta es hasta qué

(10) Algo similar ocurrió con la ley de donaciones con fines educacionales, la que ha tenido bastante menos impacto (cerca de US \$ 5 millones desde su aprobación). Existe un preacuerdo del Ejecutivo con la Confederación de la Producción y el Comercio en orden a hacer más operativa esta ley, pero que no cuenta con apoyo suficiente entre los legisladores oficialistas que se oponen a aumentar las franquicias tributarias.

punto esta evidencia es generalizable⁽¹¹⁾, y si lo fuese, si es o no compensada por los beneficios en términos de mayores recursos aportados al sistema. La evidencia disponible plantea sin embargo la necesidad de mecanismos que neutralicen la eventual segregación. Este es el objetivo de la propuesta del Ejecutivo incorporada al proyecto de ley de extensión de la jornada escolar en discusión en el Congreso durante 1997, que plantea la creación de un fondo de becas en cada establecimiento, creciente con el nivel de cobro, y que se alimenta tanto de recursos del sostenedor como de una disminución de los descuentos fiscales, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes provenientes de familias de menores recursos. Muchos colegios de Iglesia ya han estado operando con sistemas de becas de este tipo por razones valóricas, por lo que la FIDE (organización que agrupa a gran proporción de estas instituciones) ha manifestado su respaldo a la iniciativa.

Antes del año 1993, sólo un 8% de los estudiantes del país pagaban por su educación. La proporción se ha elevado a un 32%. Gran parte de estas familias podrían haber contribuido con anterioridad, pero estaban privadas de hacerlo por lo oneroso que era el descuento de la subvención fiscal. En la medida que una buena parte de esas familias corresponde a los estratos medios y altos, la conveniencia de la situación anterior era al menos susceptible de ser debatida. Claramente la ley de financiamiento compartido de 1993 se funda en que no había razón para mantener esa situación. Sin embargo, la política actual no sólo tiene efectos colaterales *no deseados* sino que no es la única forma de corregir este problema. Por ejemplo, una solución más directa requeriría que el subsidio fiscal fuese decreciente en función del ingreso de cada familia, y por consiguiente que el subsidio se entregase por familia. Sin embargo, esto requiere un sistema de acreditación y tiene asociados otros costos administrativos que hacen difícil su puesta en práctica, a menos que se logre una coordinación de la política social que aproveche economías de escala en el análisis de la familia como unidad objeto de la política global y cuya situación determine el valor de las distintas transferencias sociales. El diseño debería además cuidar de no afectar los incentivos a declarar ingresos o percibirlos por vías formales. Se ha planteado además que en el caso de educación el cambio a un sistema en que la transferencia la reciben efectivamente las familias antes de llegar

(11) Un estudio de Larrañaga (1995) sobre la base de información de seis comunas consideradas problemáticas, no encuentra evidencia que respalde la hipótesis de exclusión, ya que los establecimientos de financiamiento compartido crecen al ritmo del promedio del sistema. Sin embargo las limitaciones de información impiden conclusiones más firmes, ya que no existen datos separados de entradas y salidas de estudiantes, ni de razones para los cambios.

al establecimiento educacional, favorecerá la percepción psicológica de un “comprador” con derecho a exigir calidad del producto.

Lo anterior representaría un cambio de envergadura mayor en el sistema de financiamiento y por lo tanto una decisión de ese tipo no es previsible en el mediano plazo, y más allá de un acabado diseño y análisis de costos y beneficios, requeriría de experimentos piloto que permitieran evaluar las distintas alternativas. Algo más viable en el corto plazo es incentivar, al interior de los establecimientos educacionales adscritos a financiamiento compartido, la mantención de los estudiantes de menores ingresos relativos, que pueden tener problemas para el pago del arancel, que fue la opción elegida por el Ejecutivo en su proyecto de ley de jornada completa diurna aprobada por el Congreso y promulgada como ley 19.532 el 17 de noviembre de 1997.

Regulación de la profesión docente

a. Estatuto Docente (*Ley 19. 070 de 1991*)

En 1991 el gobierno redefine el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el Código del Trabajo, que rige las actividades privadas, a un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo.

El Estatuto es la más controversial de las medidas de política de todo el período. Dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República; en el Congreso, los artículos referidos a inamovilidad en los cargos fueron extremados, algunos, como los referidos a la inamovilidad de los directores, por la propia oposición. Esta, sin embargo, interpreta el Estatuto como una reversión de las medidas des-reguladoras del mercado laboral docente de los 80 y el establecimiento de una contradicción profunda con el sistema de financiamiento vía subvención por alumno. En efecto, el Estatuto hace prácticamente imposible a los sostenedores efectuar movimientos en su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto al monto de los recursos percibidos.

Además de condiciones especiales de trabajo, que se asemejan a la figura jurídica establecida para algunas categorías de trabajadores en el Código del Trabajo⁽¹²⁾, se fijaron excesos difíciles de justificar, que significaron de hecho, en el caso del sector municipal, inamovilidad en el puesto de trabajo (no sólo imposibilidad de despedir sino incluso de trasladar de una escuela a otra), lo que no existía en ningún sector de la actividad económica, ni en el sector público. Por otra parte, la construcción de una escala de remuneraciones basada en un piso y asignaciones vinculadas fundamentalmente a antigüedad (experiencia y perfeccionamiento pueden llegar a un 140% del piso), buscaban homogeneizar a nivel nacional las remuneraciones de los profesores, a partir de la tradición que los diferenciales de salarios eran injustificables en base a cualquier otro criterio que no fuera la diferencia en los años de servicio de los funcionarios. Esto negaba por cierto la posibilidad que pudiesen operar lógicas de mercado, donde las diferencias de remuneraciones se relacionan con productividad (capacidades, desempeño, etc.) o escasez relativa.

En la práctica, la ley 19.070 creó obligaciones de remuneraciones desproporcionadas en algunos municipios con exceso de profesores o con profesores más antiguos. Esta diversidad llevó a la creación de un Fondo de Recursos Complementarios, que fue la primera distorsión al mecanismo de subvenciones, ya que no era entregado por la cantidad de servicio prestado, ni siquiera por su calidad, sino en función de los costos relativos de salarios⁽¹³⁾. El fondo debía extinguirse por ley en marzo de 1996, en el entendido que en ese período los municipios ajustarían sus dotaciones a sus reales necesidades. Sin embargo, el ajuste si los costos superaban a los ingresos no era posible, ni vía cantidad, —ya que había inmovilidad,— ni vía precios, —ya que las remuneraciones estaban fijas por ley,— y lejos de reducirse, las dotaciones se expandieron⁽¹⁴⁾. El acuerdo sobre remuneraciones entre Ministerio y Colegio de Profesores de 1993 vino a agravar la situación financiera de los municipios con exceso de gastos. El cuadro de desfinanciamiento municipal de 1994 justificó el cambio de orientación registrado a partir de ese año.

(12) Por ejemplo también existen disposiciones especiales relativas a jornada laboral para los choferes.

(13) Para el sector municipal, ya que para el particular se transferían recursos equivalentes al fondo especial en función de la proporción que representaba en el gasto en subvenciones.

(14) Mientras la matrícula del sector municipal crecía menos de 1% entre 1990 y 1993, las dotaciones lo hacían en casi 10%.

b. Flexibilización del Estatuto Docente (*Ley 19.410 de 1995*)

La necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente para una mejor gestión a nivel local, así como el esfuerzo de la política gubernamental por introducir innovaciones que liguen remuneraciones con desempeños, llevan a una ley de reforma del Estatuto, que introduce innovaciones en las direcciones referidas.

En primer término, mediante una ley de reforma del Estatuto Docente, aprobada a mediados de 1995, se puso término al empleo vitalicio, permitiéndose los ajustes de dotación en el marco del entonces creado "Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal" (PADEM); asimismo, la ley establece la posibilidad de trasladar profesores dentro de la misma comuna, de racionalizar cursos e incluso fusionar escuelas, y el primer incremento importante de subvenciones (desde la creación del sistema) no dirigido directamente a remuneraciones. Adicionalmente, en lugar de reforzar la estructura basada en antigüedad consagrada en el Estatuto Docente de 1991, el acuerdo de remuneraciones que puso fin al conflicto planteado entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación en 1994, marcó un incremento adicional de la subvención que fue entregado como un bono a los profesores (cuyo monto era variable, ya que era función inversa del eventual exceso de dotación del establecimiento, y en ese sentido puede asimilarse a un bono de productividad física). Asimismo, se creó un concepto de ingreso mínimo y el ya mencionado incentivo asociado al SNED, que es un bono por resultados del *equipo docente* de un establecimiento⁽¹⁵⁾.

El referido PADEM también ha sido considerado un refuerzo adecuado para el mejor funcionamiento del sistema. Este instrumento obliga al municipio a realizar una planificación al menos para el año siguiente, en función de proyecciones de ingresos (fundamentalmente determinados por matrícula) y gastos (en gran medida asociados a remuneraciones). Este es un instrumento que puede convertirse en una herramienta útil para que los municipios sigan perfeccionando su rol de gobierno local en la resolución de las necesidades concretas manifestadas por la comunidad. El instrumento busca además generar instancias de participación de la comunidad educativa en la definición de las políticas locales. Como ya se dijo, uno de

(15) Esta característica es crucial para sus posibilidades de éxito, ya que la literatura reciente sobre incentivos indica que este tipo de bonos es muy superior en su impacto sobre desempeños de una organización escolar en su conjunto, a los que premian el desempeño individual cuando la información es imperfecta.

los pilares de un sistema de educación de alta calidad, y que en el caso de nuestro país sin duda debe ser fortalecido, es el de un mayor involucramiento de la comunidad, más allá de la «opción de salida» consagrada en el sistema de subvenciones.

La reforma al Estatuto Docente de 1995, estableció además un nuevo aumento en las remuneraciones docentes. Considerando éste, junto al reajuste gradual en el marco del Estatuto, la Unidad de Mejoramiento Profesional acordada en 1993, los reajustes del sector público aplicables a las remuneraciones docentes a partir del Estatuto, y el acuerdo alcanzado a fines de 1996, las remuneraciones reales promedio de los profesores se han duplicado entre 1990 y 1997, alcanzando actualmente cerca de \$300.000 (casi US\$750) por una jornada de 30 horas. Esto puede contrastarse con un deterioro estimado en cerca de 40% durante la década anterior. El ingreso mínimo por hora del sector subvencionado, por su parte, ha crecido en más de cuatro veces, alcanzando a mediados de 1997, \$184.000 por una jornada de 30 horas.

En el plano de las normas que regulan el contrato laboral, la evaluación de los cambios introducidos en 1995 debe quedar pendiente hasta contar con mayor evidencia sobre sus efectos prácticos, ya que no es claro hasta dónde la autoridad edilicia hará un efectivo uso de las nuevas atribuciones que le concede la ley. Hasta el momento, la nueva normativa no se ha aplicado sino a casos puntuales, ya que durante este tiempo han operado programas de retiro con incentivos, especialmente para los docentes más antiguos, que no se habían acogido a jubilación a pesar de reunir los requisitos. En todo caso, las posibilidades de acomodar la dotación docente han quedado restringidas a un único momento dentro del año, donde además todo ajuste debe fundamentarse en criterios técnicos que apuntan hacia una mayor racionalidad en la gestión. Asimismo, son pocas las experiencias conocidas de evaluación del desempeño individual de los docentes, y sólo recientemente se están comenzando a aplicar las calificaciones contempladas en el Estatuto Docente, de acuerdo a un reglamento que tiene problemas similares a los que presenta la normativa aplicada actualmente al sector público.

Programas de mejoramiento : nuevas estrategias que buscan transformar cualitativamente los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje

Como se ha planteado, el centro de la agenda de política educacional en la presente década es la calidad de los aprendizajes que el sistema es capaz de producir, en vista de los nuevos requerimientos formativos del futuro, crecientemente basados en el uso de la información y el conocimiento, y las capacidades de las personas de utilizar los recursos de saber en forma innovativa. Desde esta perspectiva, así como de la equidad de la distribución social de los resultados de la educación, reguladora clave de las oportunidades en una 'sociedad del conocimiento', las iniciativas gubernamentales que se describen a continuación son el corazón del cambio que se busca lograr en el sector.

Durante los cuatro años del primer gobierno de la Concertación el discurso oficial no caracterizó las políticas para el sistema escolar en términos de 'reforma educacional', porque ello era identificable con la tradición de cambios integrales y homogéneos para todo el sistema, centrados en el currículum y la estructura, a través de medios legales y típicamente "de arriba hacia abajo", con mucho de «*mientras más cambios, más se trata de lo mismo*» respecto al tipo y nivel de aprendizajes de los alumnos. Por el contrario, la definición estratégica mayor del período fue actuar en pos del mejoramiento sustancial de los aprendizajes de la mayoría de los alumnos a través de programas de mejoramiento diferenciados, para responder a necesidades del sistema escolar que variaban por niveles y tipos de situaciones educativas, y orientados directamente a modificar prácticas de enseñanza y aprendizaje a través de una combinación de instalación de nuevos medios en los contextos de aprendizaje, así como el establecimiento de nuevos espacios, incentivos e ideas para el despliegue de la capacidad de iniciativa de los docentes. Si hay una piedra sillar de toda la construcción es esta última : no es posible una educación de alta calidad para todos si no es a través del concurso comprometido y crecientemente informado y rico de los profesionales responsables en la base del sistema. Se optó, entonces, por una estrategia de cambio inductiva, más que deductiva; práctica -que combina aprendizajes y 'presiones fácticas', en vez de legal; diferenciada y no homogénea; abierta a variaciones surgidas de las lecciones de su propia implementación, y no cerrada; profunda y no retóricamente participativa, al descansar decisiva y crecientemente, en las capacidades de aprendizaje, de respuesta y decisión autónoma de los equipos docentes de cada establecimiento, actuando en unos contextos con medios, ideas e incentivos nuevos.

El segundo gobierno de la Concertación (1994-2000), (*que define educación como su primera prioridad, se compromete a duplicar el gasto en el sector en un plazo de seis años y redefine la jornada escolar, proponiendo en efecto pasar a una nueva escala temporal de funcionamiento del sistema*), sí habla de reforma a partir del año 1995. Y ello, no porque haya cambiado la visión estratégica fundamental —luego de cinco años, ya instalada en el sistema—, sino por el aumento de la envergadura de los cambios. Hay, a lo largo del período 1990-1996, un claro *crescendo* de estos, que van aumentando su cobertura, así como su centralidad y profundidad, y que van involucrando, de paso, no sólo al Ministerio del ramo, sino al Gobierno, al sistema político y a la sociedad. Como se observará en la descripción que sigue, el camino recorrido en lo que va de la década es de una intervención en el diez por ciento más pobre de las escuelas básicas, a otra que incluye toda la educación básica subvencionada; luego a una que abarca al conjunto de la educación media; luego al planteo de intervenciones que modifican la mencionada escala temporal de funcionamiento del conjunto del sistema escolar, su currículum, y la formación de profesores.

a. Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores de pobreza (P. 900)

El gobierno de la transición inició su gestión en educación con un programa de atención focalizada en el 10% de las escuelas básicas con más pobres resultados de aprendizaje, consistente en acciones de apoyo material —infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula— y técnico, centrado en el mejoramiento de las capacidades de lecto-escritura y cálculo de los alumnos, y de apoyos especiales (a través de monitores de la comunidad) a aquellos con dificultades de aprendizaje. El Programa fue extraordinariamente rápido en llegar a las escuelas; fue acogido por profesores y comunidades, y muestra resultados desde el final del primer año de su ejecución. Las escuelas que mejoran sus resultados *egresan* del programa; el P. 900 es la 'unidad de tratamiento intensivo' del Ministerio de Educación.

Entre los años 1990 y 1996, 2.099 escuelas básicas han pasado por el programa. En 1990, el promedio de los puntajes en matemáticas y castellano de la prueba SIMCE en el 4º año básico de las escuelas del P. 900, fue de 52,11 (sobre un máximo de 100); en 1996 tal puntaje fue de 64,06, señalando una mejora de 11,95 puntos porcentuales. En el mismo período, la mejora en el puntaje promedio correspondiente al conjunto de las escuelas subvencionadas, fue

de 8.95 puntos, lo que implica una disminución de la distancia en calidad entre las escuelas del tramo inferior del sistema y el resto⁽¹⁶⁾.

b. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica (MECE-Básica) 1992-1997

El programa MECE-Básica es una intervención sistémica sobre el conjunto de la matrícula pre-escolar y básica del país, que busca afectar en forma significativa la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines escolares y escuelas, mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el sistema subvencionado, con innovaciones en el proceso educativo, moduladas de acuerdo a tipos de escuelas. Iniciado en 1992 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, suma recursos por US\$ 243 millones⁽¹⁷⁾, y está en 1997 en su sexto y final año de ejecución.

En términos de inversiones en medios e insumos, el programa dota de libros de texto a toda la matrícula subvencionada (unos 6 millones de textos al año)⁽¹⁸⁾; de bibliotecas a todas las aulas del sistema entre 1° y 6° grado; y de material didáctico a todas las aulas entre pre-kinder y 4° año básico. Inversiones adicionales en reparaciones de infraestructura y un programa de asistencialidad en salud procuran asegurar las mejores condiciones para el aprendizaje⁽¹⁹⁾.

(16) Ver, Ministerio de Educación, Programa P. 900 Comparación SIMCE-Escuelas P. 900, Santiago, 1997.

(17) El gasto MECE-Básica anual —en promedio, US. \$ 40 millones anuales— representa menos de un 5% del gasto total anual en subvenciones del nivel básico. Un análisis evaluativo externo del diseño y ejecución del MECE-Básica en un trabajo del BID, A. Angell (1996)

(18) El acceso a textos y bibliotecas es uno de los factores —junto con el tiempo de trabajo escolar— reconocidamente asociados a mejoramientos en los resultados de aprendizaje. Entre 1988 y 1990, el estado invirtió en libros de textos de básica un promedio de US. \$1.6 millones al año; entre 1991 y 1996, el promedio del gasto anual en textos (tres libros por alumno de 1° a 4° básico, y cinco libros por alumno, de 5° a 8°), ha sido de US. \$ 4.7 millones (en dólares de diciembre de 1995).

(19) Entre los años 1992 y 1995, el Componente Infraestructura realizó obras de reparación en 2.232 escuelas (89% de su meta original). Por su parte, el Componente Salud, *pesquisó* al total de la matrícula de 1° a 4° año; *atendió* a través de especialistas (oftalmólogos, otorrinos y traumatólogos) a 322.241 niños, y *trató* (lentes, medicamentos, kinesiterapia, audífonos, exámenes) a 233.739 alumnos, superando las metas originales del programa.

En términos de intervenciones apuntadas al enriquecimiento del trabajo escolar de estudiantes y profesores, el programa instala con éxito tres innovaciones mayores :

- en primer término, un *programa rural* focalizado en las más de tres mil escuelas rurales del país atendidas por uno y hasta tres profesores, con apoyos en textos, bibliotecas y material didáctico, y una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad y pedagógicas de la escuela multigrado (donde alumnos de varios niveles son atendidos en una misma aula). El programa avanzó gradualmente a partir de 1992 (aproximadamente un quinto del universo por año, comenzando por las regiones con mayor población rural y escuelas más vulnerables) y alcanzó su cobertura total en 1996 : poco más de tres mil escuelas en todo el país con una matrícula de prácticamente cien mil alumnos.

El centro del problema que este componente del MECE aborda es la formulación de un currículum y unas formas de enseñanza relevantes para un medio respecto al cual el sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas, —un currículum idéntico a lo largo del país—, como por su *ethos* esencialmente urbano, no tuvo políticas específicas en las dos décadas previas a 1990. El esfuerzo del MECE-Básica en este aspecto consiste en una estrategia de intervención que combina una nueva propuesta curricular que permita la articulación referida entre cultura local y las dimensiones generales del conocimiento que debe comunicar la escuela⁽²⁰⁾; diseño y producción de textos y materiales didácticos consistentes con tal propuesta; y capacitación docente que busca superar el aislamiento del profesor rural y proveerlo de conceptos y herramientas metodológicas relevantes, a través de un trabajo permanente en agrupaciones de profesores rurales por localidad en instancias que el programa MECE ha rotulado como Microcentros de Coordinación Pedagógica, que se reúnen con periodicidad para seguir la implementación de las innovaciones bosquejadas.

(20) «Aprender de lo cercano para llegar a lo lejano» es el lema de esta línea de acción.

- en segundo lugar un mecanismo inédito de tensionamiento de las capacidades profesionales de respuesta en equipo de los profesores a desafíos de mejoramiento de los aprendizajes, consistente en el financiamiento público de un conjunto de *Proyectos de Mejoramiento Educativo (o PME)* generados por las escuelas, que compiten anualmente por dicho financiamiento, en un marco institucional que evalúa la calidad de los proyectos en términos de su impacto potencial sobre el aprendizaje de competencias fundamentales. La escuela que se adjudica un PME se hace acreedora a un monto de recursos que es función de la matrícula, de un valor promedio de US. \$ 6.000, y a un Paquete de Apoyo Didáctico (que comprende televisor, videograbador, microscopios, etc). En cinco concursos anuales (1992-1996), se han presentado siete mil quinientos proyectos, de los cuales el Mineduc ha seleccionado y financiado 3.655 (los que implican 62.875 profesores y 1.347.651 alumnos beneficiados).

Los Proyectos de las escuelas deben tener como objetivos específicos elevar los niveles de logro en las áreas del currículum del sistema escolar, vale decir, los conocimientos y habilidades culturales básicos en las áreas de lenguaje oral y escrito, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales, artes, estrategias metacognitivas (« aprender a aprender »), y desarrollo ético y afectivo. Sin embargo, respecto a cuál de estas competencias priorizar, o qué combinación de ellas, así como en relación al cómo lograr impactos positivos sobre el aprendizaje, cada grupo docente tiene completa autonomía. La estrategia PME combina así definiciones y recursos del centro del sistema, con iniciativas que surgen de la base del mismo, en la forma de proyectos autónomamente definidos.

- En tercer lugar, una red de informática educativa, la *Red Enlaces*. El programa piloto de informática educativa del MECE, consistió en el establecimiento de una red computacional de comunicaciones de alumnos y profesores de escuelas básicas, con una universidad que hace de nodo central y tutora del proceso de apropiación de la nueva tecnología en las escuelas. La *Red Enlaces*, se inicia en 1992 con la meta, considerada audaz en ese momento del trabajo

pionero en redes, de tener cien escuelas comunicadas en 1997. El rápido éxito del programa y la velocidad de las transformaciones de su base tecnológica, hacen abandonar el carácter de piloto del mismo en 1994, y el gobierno decide nuevas metas en este campo : 50 % de las escuelas subvencionadas en red para el año 2000, y todos los establecimientos secundarios en 1998.

Las inversiones en informática educativa de Chile se sujetan a las lecciones y criterios surgidos de las experiencias de la década de los 80 en Norteamérica y Europa, que coinciden en señalar que no hay nada de automático en el uso de los computadores en la escuela —aunque estén disponibles—; lo gradual del proceso de apropiación de las nuevas tecnologías por la escuela y el rol central del trabajo con los docentes en la introducción de la misma. La acción de *Enlaces* consiste en la habilitación de un laboratorio de computación tanto en escuelas pequeñas como grandes, y desde 1995 en liceos, que varían entre 3 y 9 equipos de acuerdo a la matrícula. Los equipos son de última generación y tienen capacidades multimediales y de comunicación. Más importante aún, están conectados a una red entre escuelas, y de éstas con universidades que desempeñan el rol de 'tutoras' en el proceso de introducir la nueva tecnología en cada escuela y liceo⁽²¹⁾. Por último, el propio programa *Enlaces* desarrolla un *software* (*La Plaza*) para introducir en forma amigable a profesores y alumnos al uso educativo del nuevo medio.

(21) La red es coordinada por 7 Centros Zonales, Universidades que han constituido *Centros de Informática Educativa* cuya responsabilidad es planificar y gestionar el proyecto *Enlaces* en sus zonas y de entregar capacitación y asistencia técnico-pedagógica a las escuelas y liceos. Cada Centro Zonal tiene como misión capacitar y asistir técnica y pedagógicamente a los establecimientos educacionales que le encomiende el MECE, por un período de dos años dentro de su "zona" geográfica. En esos dos años deben capacitar a 20 profesores de cada establecimiento, incorporarlos a la red *Enlaces* y buscar la mejor integración de la tecnología al aula, a las labores administrativas y a los proyectos extra-programáticos. Los establecimientos de la Red *Enlaces* tendrán acceso *full a Internet* en los próximos dos años; en la actualidad las comunicaciones, dentro del país y hacia el exterior, son a nivel de *correo electrónico*.

c. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media, 1995 - 2000).

Asegurado de la efectividad de la intervención a través de programas integrales de mejoramiento de la calidad por tres años de ejecución del MECE-1 y cinco del P. 900, en 1995 el Ministerio de Educación inicia una intervención integral sobre la educación secundaria.

En la base de las políticas de mejoramiento de la EM hay un diagnóstico riguroso⁽²²⁾ que la caracteriza como anacrónica: su orientación, currículum y organización institucional no habrían recogido cambios mayores en la sociedad y en sus alumnos —masificación de la matrícula, cambio del modelo de desarrollo y ‘sociedad del conocimiento’—. Por otro lado, los dilemas de su reforma fueron sometidos a un proceso de participación —Conversación Nacional sobre Educación Media—, en la que 2.043 grupos a lo largo del país produjeron informes sobre su estructura, valores y calidad, así como sobre sus profesores y alumnos. (Mineduc-MECE, 1993; Lemaitre, 1997).

Con US. \$ 207 millones (equivalentes a más del doble de la inversión per cápita del MECE-Básica)⁽²³⁾ y 6 años de duración, el programa se inicia integrando 440 establecimientos el año 95, a lo que se suman 770 en 1996; la cobertura del total de liceos (1.350) se logró en 1997, tercer año de la ejecución del MECE-EM. El programa presenta una combinación de factores de inversión e innovación en procesos, similar a la del primer programa MECE, aunque con adiciones y especificaciones importantes.

En insumos o sistemas de soporte, la intervención en media incluye reparaciones de infraestructura, e inversiones en textos, bibliotecas de establecimientos, (no de aula como en básica) material didáctico y equipos computacionales para establecer la Red Enlaces. Salvo Infraestructura, que se aplica sólo sobre el sector municipalizado, todas son inversiones de co-

(22) Tal diagnóstico resultó de un conjunto de 13 investigaciones encomendadas al efecto por el Mineduc y llevadas a cabo por universidades y centros de investigación independientes, en los años 1991 y 1992. Para un análisis comparado del desarrollo en este siglo de las políticas referidas a la educación media, que revela la especificidad del esfuerzo de la presente década, ver S. Nilo (1996).

(23) En promedio, el MECE-Ed. Media invertirá aproximadamente US.\$ 34.5 millones al año, entre 1995 y el año 2.000, en los liceos subvencionados. La cifra señalada equivale a un 13% del gasto en subvenciones de la educación secundaria del año 1996.

bertura universal para el sistema subvencionado (92% de la matrícula). Asimismo, en el caso de bibliotecas y de materiales didácticos, el proceso de adquisiciones contempla la elección de los ítems del caso por los profesores, dentro de listas de materiales evaluados por el programa. ('procesos de adquisición informados por la demanda').

RECUADRO Nº 3

TRES INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DOCENTE Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

a. Concurso de proyectos de mejoramiento educativo (PME) :

Concurso anual de proyectos de mejoramiento educativo generados por escuelas y liceos, que postulan a un fondo de recursos públicos. Los establecimientos son apoyados en la generación de los proyectos por el sistema de supervisión del Mineduc, y las redes de apoyo externo que los mismos establecimientos establezcan.

Los proyectos son evaluados en instancias provinciales (hay 41 en el país), otras que en la que fueron generados ; una vez adjudicados, el establecimiento tiene autonomía en el uso de los recursos, los cuales se les traspasan en tres cuotas, las dos finales contra informes de ejecución del proyecto.

El valor de los PME varía en función de la matrícula. Su promedio es de \$ 2.4 millones, a lo que se agrega un paquete de equipamiento (televisor, videograbador, retroproyectora, etc), a ser determinado por el establecimiento, por un valor equivalente a \$ 650.000 adicionales.

b. Directorio y fondos para asistencia técnica :

Instrumento establecido por el programa MECE-Media, consistente en la construcción por el Ministerio de Educación —a partir de una convocatoria pública a universidades, profesionales y empresas—, de un Directorio de Asistencia Técnica, que reúne información detallada, para todas las regiones del país, de la oferta de asistencia técnica a liceos sobre temas acotados, como currículum, pedagogía, evaluación, gestión, cultura juvenil, etc. El Directorio especifica en alto grado el tipo de asistencia ofrecida, los profesionales que la ofrecen y su experiencia.

Junto con el Directorio, que es distribuido a todos los establecimientos subvencionados del país, el Mineduc financia la contratación de asistencia técnica en la educación secundaria, hasta por un monto equivalente a \$ 1 millón por establecimiento en la vida del programa (1995-2000).

c. Adquisiciones con participación de la demanda :

La conformación de una **biblioteca** de alta calidad en cada establecimiento de educación secundaria del país se está llevando a cabo mediante un proceso que involucra intensamente a los docentes y los alumnos. El proceso contempla el siguiente mecanismo : a) el Ministerio adquiere y distribuye en forma estándar el 20 % de los materiales de la biblioteca ; b) el 80 % restante lo adquiere en dos fases consecutivas de un ciclo que incluye ; i) elaboración de un Catálogo de Bibliotecas, con información detallada de más de 2.000 títulos, considerados de alta calidad por paneles de expertos convocados para ello ; ii) distribución del

Catálogo a todos los establecimientos, los que tienen un mes para decidir los materiales correspondientes al 40 % de la biblioteca (unos 600 títulos) ; iii) consolidación de la información correspondiente a las 'órdenes de compra' de cada establecimiento por parte del Mineduc, y realización del proceso de adquisición. ¿Porqué dos fases consecutivas de este largo ciclo ? Porque se considera que habrá un aprendizaje entre un ciclo y el otro respecto a lo que cada comunidad educativa entiende como su proyecto educativo, así como con respecto a la definición de los mejores insumos para llevarlo a cabo.

El mismo mecanismo que el señalado rige las adquisiciones de **material didáctico** para los establecimientos secundarios : a) cuidadosa elaboración de un Catálogo de opciones por parte del Ministerio ; b) selección por los establecimientos, dentro de las opciones informadas por el Catálogo ; c) adquisición centralizada del conjunto resultante de agregar la definiciones de cada establecimiento. Como en el caso de las Bibliotecas, en la vida del programa se realizarán dos ciclos del conjunto del proceso reseñado para Material Didáctico, apostando a los procesos de aprendizaje individual y organizacional que ello permite.

A las inversiones referidas, el programa agrega una intervención directa sobre el currículum, —Componente Currículum—, la metodología de trabajo de los profesores —componente Gestión Pedagógica—, y sobre las actividades de los alumnos —Componente Jóvenes—. El primer componente consiste en el diseño de un nuevo marco curricular para el nivel secundario; el segundo tiene por propósito establecer un espacio de discusión y diseño profesional en cada liceo, que opera como la instancia docente permanente reguladora del proceso de cambio en el establecimiento; el tercero apunta a redefinir la relación de alienación de muchos jóvenes con el liceo —en especial en contextos de pobreza,— estableciendo un conjunto de talleres ('actividades curriculares de libre elección') que funcionan los sábados y en tiempo de vacaciones, en temas de intrínseco interés para los jóvenes, como arte, comunicaciones, deporte y medio ambiente.

Por último, el programa incluye también los Proyectos de Mejoramiento Educativo referidos en relación al MECE-Básica, y un mecanismo nuevo de apoyo a los establecimientos, consistente en una red de asistencia técnica de carácter nacional, plasmada en un Directorio de Asistencia Técnica que contiene la información básica sobre la oferta de la misma, y en un fondo de recursos que permite a cada establecimiento poder contratar autónomamente los apoyos técnicos externos funcionales a su proyecto educativo⁽²⁴⁾. La red la integran fundamentalmente equipos de las universidades, y en menor medida equipos profesionales de consultoría y empresas.

(24) Recursos equivalentes a aproximadamente US.\$ 2,780 por establecimiento en la vida del Programa.

d. Nuevo marco curricular en básica y media. 1996-1997

En enero de 1996 el Gobierno decreta el nuevo marco curricular de la educación básica, que por primera vez en la historia del sistema educacional, otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. Cumpliendo con el ordenamiento establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, los nuevos contenidos de la educación básica están planteados en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los cuáles determinan el marco dentro del cual las escuelas pueden definir contenidos complementarios propios. Esta innovación en términos de *organización curricular*, tiene importantes implicancias en términos de descentralización y fortalecimiento de la profesión docente : cada establecimiento y cada equipo docente del país debe decidir, desde 1996 en adelante, si innova curricularmente en función de su proyecto educativo, o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación. Adicionalmente, el nuevo marco curricular redefine el *qué* de cada ámbito disciplinario en forma significativa, siguiendo criterios de actualización disciplinaria y pedagógica. Las teorías de aprendizaje a la base del nuevo marco de contenidos de la enseñanza tienen como centro el concepto de aprendizaje significativo, y por tanto, otorgan central importancia a la experiencia y conocimiento previos de los alumnos, como a los contextos significativos en que cada nuevo concepto o habilidad es introducido.

El Ministerio de Educación ha elaborado asimismo un nuevo marco curricular para la Educación Media, el que durante 1997 ha sido sometido a un proceso de *Consulta Nacional*, que involucra a instituciones y al conjunto de los establecimientos de este nivel del país. Una vez procesados los resultados de este proceso participativo y ajustada su propuesta, el Ministerio la presentará para su aprobación definitiva al Consejo Superior de Educación. La propuesta curricular del Ministerio plantea cambios importantes en la organización del currículum y la diferencia actual de las dos modalidades de EM, al establecer una formación común de nuevo tipo en los dos primeros años, independiente del tipo de liceo —humanista o técnico— en que se ofrezca. Un segundo tipo de cambios establece nuevas áreas de contenidos : i) establecimiento de objetivos transversales para el conjunto de la EM, que incluyen, junto a los relativos a desarrollo personal, moral e intelectual de los alumnos, los de Informática; ii) incorporación de un nuevo sector en la formación común : Educación Tecnológica; iii) en el caso de la modalidad técnico-profesional, una reorganización profunda de las centenares de especializaciones vigentes, reduciéndolas a un conjunto de trece sectores ocupacionales, que en su conjunto suman 44 canales de es-

pecialización. Un tercer tipo de cambio impacta sobre el *qué* de cada una de las asignaturas del currículum. En esta dimensión, el cambio dice relación con propósitos de actualización, enriquecimiento y aumento de la relevancia de las experiencias de aprendizaje que se ofrecerán a alumnas y alumnos en las asignaturas tradicionales como en las nuevas. (Mineduc, 1997).

e. Extensión de Jornada Escolar, Fortalecimiento Profesión Docente y Programa Montegrande. 1996

En mayo de 1996, luego de un proceso de evaluación de lo que restaba por abordar para asegurar el objetivo de proveer una educación de alta calidad para todos antes del fin de siglo, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle anuncia la decisión gubernamental de invertir aproximadamente 1.500 millones de dólares adicionales en educación en los próximos cinco años. Las inversiones están destinadas a asegurar: un cambio en el régimen de jornada escolar, extendiendo sustancialmente el tiempo de trabajo de los alumnos; el fortalecimiento de la profesión docente⁽²⁵⁾; y la conformación de una red de establecimientos secundarios con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención a jóvenes de grupos de menores ingresos⁽²⁶⁾.

De las tres iniciativas, la mayor en términos de recursos involucrados e impacto sobre el sistema, es el cambio planteado en el régimen horario de funcionamiento del sistema escolar; o el paso de una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa —8 horas pedagógicas—. Esto implica un aumento absoluto en los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas del currículum, así como recreos más

(25) No hay espacio para destacar una propuesta que incluye recursos para: realizar un esfuerzo sistemático e inédito de modernización de los centros de formación de profesores; enviar a estadías de estudio al extranjero aproximadamente 5.000 docentes; capacitar en los contenidos de las asignaturas, en cursos equivalentes a un mes *full-time*, a 25.000 docentes.

(26) Al interior del esfuerzo de levantamiento de la calidad del conjunto de los liceos subvencionados del país que realiza el Programa MECE-Educación Media, el Proyecto Montegrande apoyará en forma especial a un número de liceos equivalente a una matrícula de 40.000 estudiantes—es decir, entre 35 a 60 instituciones, aproximadamente—, que tengan proyectos de innovación, calidad y equidad especialmente promisorios y que cuenten con apoyos externos (comunidad local, empresas, instituciones de educación superior). Los liceos seleccionados serán de todas las regiones del país. A través de este programa el Ministerio busca establecer una 'columna vertebral' de instituciones que contribuyan a dinamizar el resto en términos de «mejores prácticas», tanto educativas como de gestión.

largos y sólo un grupo de alumnos por establecimiento, lo que ofrece un aprovechamiento educativo extra-jornada de clases de las instalaciones por alumnos y profesores, de importantes implicancias formativas e impactos sobre equidad (al ofrecerse un espacio pedagógico al alumnado que tiene dificultades para trabajar en sus casas). La extensión del tiempo de trabajo escolar dejará al sistema funcionando con una jornada semanal de 38 horas en básica y 42 horas en el nivel medio. En promedio el sistema trabajará 200 horas anuales adicionales a la situación pre-reforma, lo que equivale a 5 semanas de clases y dejar al sistema funcionando con 1.200 horas cronológicas anuales⁽²⁷⁾. Respecto a este cambio, ya han presentado propuestas para aplicarlo en 1997 poco más de 3.000 establecimientos, correspondientes a un 15% de la matrícula⁽²⁸⁾, que no necesitan de inversiones en obras de infraestructura para ponerlo en práctica.

El financiamiento de esta crucial dimensión de la agenda de cambio requirió la aprobación, en noviembre de 1997, de la ya mencionada ley N° 19.532. La discusión de la ley de extensión de la jornada escolar puso en la agenda temas seculares sobre las relaciones entre estado y sociedad respecto a educación —como lo adecuado o no de asignar recursos públicos para la construcción de infraestructura de establecimientos privados; o definir como obligatorio el cambio de jornada, que hizo revivir discusiones sobre la libertad de enseñanza—. Al mismo tiempo, la mantención del IVA en su nivel actual de 18% , propugnada por el Ejecutivo como base del financiamiento de la reforma de la jornada escolar, cuestionada en un principio por la Oposición y luego aceptada por parte de ella, es una prueba clara de la extensión de los consensos respecto a las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación de la presente década.

(27) En 1990 el sistema escolar estaba operando sobre la base de un año lectivo real de aproximadamente 880 horas (variable según nivel del sistema). Decisiones del período 1991-1995 prolongaron el año escolar en dos semanas -lo que elevó las horas anuales a aproximadamente 940- ; y otorgaron fondos especiales para las escuelas de escasos recursos que prolongaran el horario de atención a su matrícula (programa de *reforzamiento de la jornada escolar*). La extensión e intensificación del tiempo de trabajo de alumnos y profesores ha sido una constante en las políticas de mejoramiento de los años 90.

(28) La mayoría correspondiente a escuelas rurales, pero también a poco más de 180 liceos, que equivalen a más del 13% del universo subvencionado en el nivel secundario.

Resultados de aprendizaje

Sin duda que el criterio de evaluación decisivo en una política educacional que define sus objetivos en términos de calidad y equidad, dice relación con los niveles de aprendizaje de los alumnos y la distribución social de tales aprendizajes. El conjunto de inversiones e innovaciones referido tiene por propósito último ofrecer unas oportunidades educativas de otro nivel que el tradicional a la mayoría de los alumnos. Y ello tiene su test más duro en los niveles de logro de la matrícula en las competencias fundamentales que el sistema escolar se compromete a comunicar. La evidencia siguiente, aportada por la comparación de los resultados SIMCE de 1990 con los de los años siguientes, permite sostener que hay una mejora sostenida en los promedios nacionales de logro en castellano y matemática, y que ésta es mayor en la educación municipal que en la privada pagada, produciéndose una reducción de la distancia entre la educación de élite y la de las mayorías.

Los Cuadros N°3 y N°4 se refieren a los resultados de aprendizaje en castellano y matemáticas del universo de la matrícula de 4° año básico en el período 1990-1996. El alza del promedio nacional de logro en castellano entre 1990 y 1996 es de 10.65 puntos porcentuales, mientras que en matemática es de 11.08 puntos. Al mismo tiempo, si se considera la brecha en rendimientos entre la educación municipal (57% de la matrícula) y la particular pagada (8% de la matrícula), en castellano en 1990 ésta fue de 22.75 puntos porcentuales, mientras que en 1996 baja a 17.89 puntos : una reducción del tal brecha de 4.86 puntos. La misma comparación para el caso de matemática resulta en una reducción de la distancia entre ambas dependencias de 5.96 puntos porcentuales. En el período la educación municipal mejora, en ambas disciplinas, un poco más que la privada subvencionada, acortando, aunque marginalmente, la distancia entre ambas⁽²⁹⁾. Puede sostenerse entonces que junto a un avance sostenido en calidad, también es observable un movimiento del sistema en su conjunto en la dirección buscada respecto a equidad, si bien las diferencias entre la educación de la mayoría y la particular pagada sigue siendo marcada.

(29) Entre 1990 y 1996, los rendimientos promedio en castellano de la educación municipal mejoran en 11.06 puntos contra 9.66 de la educación privada subvencionada; en matemática, la educación municipal mejora en 11.65 puntos y la privada subvencionada en 10.01 puntos.

CUADRO N° 3

CASTELLANO, 4º BÁSICO

Promedios de logro en prueba SIMCE (*) -1990 a 1996-

Año	Nacional	Municipal	Part. Subv.	Part. Pagado
1990	61,23	57,24	64,65	79,99
1992	68,00	63,96	70,75	86,84
1994	67,51	63,49	70,04	83,74
1996	71,88	68,30	74,34	86,19

Fuente : SIMCE.

(*) La prueba SIMCE mide logros de aprendizaje definidos como mínimos en los programas oficiales de estudio y se toma a prácticamente el conjunto de la cohorte de cuarto y octavo año en forma anual alternada. En 1994, por ejemplo, 224. 000 alumnos rindieron las pruebas de los 4tos años. Las cifras de los cuadros N° 3 y N° 4 expresan porcentajes promedios nacionales y por dependencia administrativa —Municipales, Privados Subvencionados y Privados Pagados—.

CUADRO N° 4

MATEMÁTICA, 4º BÁSICO

Promedios de logro en Prueba SIMCE -1990 a 1996-

Año	Nacional	Municipal	Part.Subv.	Part. Pagado
1990	60,07	56,18	63,11	79,88
1992	67,31	63,70	69,55	85,24
1994	69,25	65,37	71,33	86,42
1996	71,15	67,83	73,12	85,57

Fuente : SIMCE.

3. Estrategias y tensiones de la implementación

Respecto a un espectro de iniciativas de políticas de la amplitud descrita, el tema de la implementación lo acotaremos a los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (P. 900, MECE-Básica, MECE-Media), vale decir a las iniciativas que buscan impactar directamente el proceso educativo en escuelas y liceos. Ordenaremos los puntos que parecen esenciales en torno de tres focos : la redefinición del papel e instrumentos del estado ; las estrategias que ordenan, desde la perspectiva del

Ministerio de Educación, el conjunto de la intervención; y algunas de las tensiones y problemas del proceso de reforma.

Estado y su rol en educación : nuevas características del centro del sistema en un sistema descentralizado

Una caracterización reciente de la evolución de los climas políticos respecto al rol del estado, caracteriza la década del 70 como la del estado maximalista, la del 80 como la del estado minimalista, y la década presente, como la del estado capaz. (Grindle, 1993) Tal caracterización es adecuada a la concepción del papel del estado en educación que subyace a las políticas descritas. Es decir, la de un centro que actúa a través de nuevos medios en un sistema descentralizado, que tiene capacidades de dirección y orquestación de nuevo tipo, y que combina su acción con regulaciones de mercado. Una agencia central entonces correspondiente a un estado que no es «remero» (productor de servicios) sino «timón» (Osborne y Gaebler, 1993) ; que suma a sus herramientas convencionales de la norma y el presupuesto, una utilización creciente de los instrumentos de la información, la evaluación y los incentivos; que externaliza funciones y crea redes de apoyo en la sociedad civil; y que concibe como una de sus funciones esenciales la de velar, proactivamente, a través de programas y estrategias explícitas y sostenidas en el tiempo, por la calidad del sistema en su conjunto y, a través de prácticas de discriminación positiva, por la equidad.

Los programas realizan estos principios en general, como estrategia de intervención del centro del sistema para levantar promedios de calidad y aminorar las brechas entre tipos de escuelas, y a través de los medios y mecanismos específicos de su implementación. Entre estos destacan la voluntariedad de las instituciones para integrarse a ellos, los concursos de proyectos, la participación de la demanda en los procesos de adquisiciones, la externalización de acciones, la construcción de redes institucionales de apoyo a los establecimientos, y la aplicación de criterios de discriminación positiva en la oportunidad y modulación de los programas de acuerdo a grados de vulnerabilidad de la matrícula.

Junto al papel proactivo señalado respecto a calidad y equidad, el cambio en el papel del Estado exige el fortalecimiento de nuevas funciones dentro del aparato administrativo. Quizás la más importante de ellas es la de superintendencia del proceso educacional. El establecimiento de reglas claras, la fiscalización del cumplimiento de estándares y la evaluación de los resultados de las distintas unidades proveedoras de un bien público, es uno

de los ejes que debe fortalecerse en el corto a mediano plazo. Esto requerirá aclarar la aparente contradicción de normas de la misma jerarquía legal que a veces aparecerían en contradicción, como, por ejemplo, entre el derecho a la educación y el de la libertad de enseñanza. Esta función está mucho más desarrollada en el caso de la educación superior que en el caso de la educación básica y media.

En efecto, mientras en el caso de educación superior actualmente existen atribuciones que permiten a un organismo del Estado (el Consejo Superior de Educación) cerrar instituciones por no ofrecer un producto de calidad, al menos durante el período de acreditación, en el caso de educación básica y media esta atribución no existe, a pesar de que en este último caso es el Estado el que está financiando la provisión del bien. Un sistema escolar más fuertemente controlado por resultados (con un SNED perfeccionado) debiera también admitir acciones de este tipo.

Estrategias : cuatro orientaciones

Objetivo genérico : base del sistema con capacidades de diseño y ejecución de proyectos de alta calidad educativa.

En la base de la estrategia de intervención sobre el sistema escolar en los 90 está la doble certeza de que las políticas centradas en el mejoramiento de la calidad en educación no se pueden decretar, y de que la competencia entre establecimientos por matrícula no es suficiente para el logro de los niveles que nacionalmente se ambicionan en términos de calidad de aprendizajes. El logro de la meta de una educación de alta calidad para todos, depende de las capacidades de la base profesional del sistema y los contextos institucionales, de ideas y de incentivos en que ésta se desempeña, y ello requiere complejos y prolongados procesos de construcción de capital humano e institucional. El eje que articula el conjunto de las intervenciones, mecanismos y procesos descritos hasta aquí, es el objetivo de establecer gradualmente en cada escuela y liceo unas nuevas capacidades de diseño y ejecución autónoma de sus propios caminos de respuesta a la demanda social y política de una 'educación de alta calidad para todos'. En función de ello, el Ministerio y sus programas intervienen a través de un abordaje sistémico que incluye la combinación de inversiones en nuevos medios y asistencia técnica directa, instalación de incentivos a las capacidades de innovación de los docentes, y redes de apoyo externo a escuelas y liceos. Los conceptos orientadores del cambio son el aprendizaje de actores y organizaciones y la construcción institucional, tanto desde la cúspide como de su

base; y no la implantación normativa de nuevas metas y quehaceres. Lo que está en juego es un cambio en las prácticas de enseñar y aprender, y un cambio en la cultura organizacional del sector. (Recuadro N° 3). En función de ello se han articulado estos años las orientaciones estratégicas que a continuación se describen.

RECUADRO N° 4

PRINCIPIOS DEL CAMBIO BUSCADO EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL DEL SECTOR ESCOLAR

1. De centro en cumplimiento de reglas/ a centro en responsabilidad por resultados.
2. De trabajo individual y organización piramidal/ a trabajo en equipo y organización de redes.
3. De cultura de la compartimentación y la autorreferencia/ a cultura de la comunicación.
4. De la novedad y el cambio como interrupción y ruido/ a la novedad y el cambio como oportunidad de mejoramiento.
5. Del cambio como implementación de una receta o panacea / a sistemas abiertos de búsqueda diferenciada, ensayo y mejoramiento incremental.
6. De la evaluación como amenaza y riesgo a evitar/ a la evaluación como elemento necesario y permanente de un accionar efectivo en un medio con cambios rápidos.

a. Intervenciones sistémicas : la combinación 'acción directa-incentivos-redes'.

La reforma chilena, como debe ser claro a estas alturas, no apuesta a un factor, o un “paquete” de ellos, como el decisivo en el cambio educacional. En cambio, considera éste en términos sistémicos, donde una imagen pobre —porque es simplificadora en extremo— es la de un conjunto de vectores interconectados, convergiendo sobre la organización escuela y sus actores y significados. Desde esta perspectiva, lo importante sólo se logra a través de procesos en que interviene la cúspide y la base; que son de naturaleza prolongada, abierta e ‘inductiva’, pero regulada dentro de ciertos parámetros orientadores; donde los incentivos y la competencia tienen un papel, pero también la norma y el rol proactivo del centro del sistema respecto a los sectores más vulnerables; donde las nuevas ideas juegan un papel crucial, pero también las ‘presiones fácticas’ establecidas por los nuevos medios (bibliotecas, computadores, material didáctico) y los espacios en

que se despliegan nuevas prácticas (concursos de proyectos, contratación de asistencia técnica externa, adquisiciones definidas con la participación de la demanda).

Tres estrategias hacen concreto el abordaje sistémico bosquejado :

- a) acción directa sobre los establecimientos educativos;
- b) incentivos y procesos competitivos;
- c) redes de apoyo y externalización de acciones.

Por *acción directa* se entiende la intervención estatal, diseñada en el centro del sistema, y que interviene sobre las unidades operativas de éste «*de arriba hacia abajo*», con acciones de inversión material en las escuelas y transformación del proceso educativo, que se aplican en forma común sobre el conjunto o sub-conjuntos de establecimientos del sistema subvencionado. La acción directa es literalmente una «inyección de energía» a la vena del sistema; una acción de «empuje» del centro que busca quebrar una inercia y dejar al conjunto del sistema operando en un nuevo marco de condiciones y prácticas, sobre las cuales se incentivan procesos de diferenciación y respuestas individuales de cada escuela.

La esencia de la estrategia de acción directa es la combinación de unas inversiones en recursos de aprendizaje —o tecnología educativa—, destinadas a cambiar en forma profunda los contextos de aprendizaje ofrecidos a las mayorías, con programas integrales dirigidos a la modernización de la pedagogía en general, (la apropiación por los profesores de unas nuevas distinciones conceptuales y herramientas prácticas), así como al apoyo específico de escuelas pobres, tanto urbanas como rurales.

Tanto el P. 900 como una proporción importante de los componentes y de los recursos de los dos MECE, corresponden a una estrategia de *intervención directa*.

Por *incentivos y competencia*, se entiende una estrategia que opera apelando a las capacidades de los establecimientos educacionales de movilizarse ellos mismos en función de determinados objetivos, mediante incentivos económicos y profesionales, en el marco de procesos competitivos. Se trata de una estrategia descentralizada, que opera «*de abajo hacia arriba*», en el sentido de que busca producir respuestas propias en las unidades de base del sistema —escuelas y liceos—. Si el símil físico de la estrategia precedente es la acción de «empuje» a la escuela por un ente externo, en este caso el símil es el de la autopropulsión. La estrategia referida se plasma

desde el año 92 en uno de los componentes de alta innovación de las políticas gubernamentales en curso : el de los concursos de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) ; asimismo, los mecanismos referidos están en la base del sistema de subvenciones y en el SNED.

El tercer elemento de la tríada es el de las *redes de apoyo* para escuelas y liceos. La más importante en términos institucionales y de recursos y estabilidad, consiste en el apoyo intenso y prolongado que un conjunto de universidades, a lo largo del país, presta a cada establecimiento escolar que ingresa a la referida red *Enlaces* de comunicación a través de computadores y uso educativo de la informática. Una segunda consiste en la articulación por el Programa MECE-Media, de una oferta de asistencia técnica a escuelas y liceos, por parte de miles de consultores, que podrán ser libremente contratados por los establecimientos, para apoyo en la solución de problemas específicos. La primera puede ser caracterizada como una red «pesada», que tiene un nodo central que la dirige y que tiene relaciones contractuales claras y prolongadas entre sus componentes y con los establecimientos; la segunda es una red «liviana», en la que no media una relación contractual entre los ofertantes de asistencia técnica y el Mineduc, y en la que la relación con los establecimientos es de menor duración.

b. *Centro activo y unidades autónomas : tensión productora de calidad entre base y cima del sistema.*

Así como el crecimiento cuantitativo de los sistemas se llevó a cabo mediante mecanismos centralizados, las políticas ordenadas por el objetivo de la calidad son pensables sólo a través de la autonomía creciente de las unidades operativas y la capacidad de iniciativa de sus docentes. Las políticas reseñadas definen nuevas relaciones entre regulaciones estatales y autonomía de las instituciones y sus actores, en que las primeras operan como marcos amplios dentro de los cuales se incentiva y se celebra la iniciativa y creatividad de las unidades descentralizadas y los individuos. A esto responden : la comentada voluntariedad de las instituciones para ingresar o no a los programas; las múltiples ocasiones de discernimiento, elección y diseño que plantean a los profesores los procesos de adquisiciones de bibliotecas y material didáctico en educación media, así como de contratación de asistencia técnica; pero sobre todo, los espacios para el diseño y la ejecución propia característicos de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que también es llamado 'componente de descentralización pedagógica'. Los principios de ésta están apuntando al encuentro de una planificación deductiva —por el Mineduc central, desde arriba hacia abajo—,

con las iniciativas provenientes desde las escuelas -desde abajo hacia arriba, inductivamente—.

c. *Incrementalismo : Sistemas abiertos y cambio permanente*

El concepto de cambio que orienta a la reforma chilena no es la de una reforma integral por medios normativos, o lo propio del esfuerzo de un sistema que cada veinte o treinta años busca responder al desafío de ser contemporáneo con su sociedad. Una teórica del cambio de los sistemas educativos ha escrito que es típico de los sistemas centralizados el tener un patrón de cambio espasmódico : la “gran reforma” cada cuarto de siglo o más. Es propio en cambio de los sistemas descentralizados una pauta de cambio de tipo incremental y continuo, resultante de unas relaciones entre sistema educativo y sociedad que no son «congeladas» en un determinado arreglo institucional y curricular, y que, en cambio, al ser más abiertas y con múltiples puntos de contacto con su medio externo, acarrear procesos de adaptación y cambio permanente (Archer, 1979).

Lo señalado, tiene múltiples manifestaciones concretas en los cambios en curso, y en la forma en que ellos se implementan. Así, sin elaborar mayormente :

- hay incrementalismo en la forma de ordenarse en el período las diferentes iniciativas mayores : no hay un momento privilegiado de cambio en que por decreto del ejecutivo se reordena el sistema, sino una sucesión de iniciativas y etapas, que se construyen unas sobre otras.

- hay incrementalismo en la *doble gradualidad* con que operan los programas : por un lado, no todos los establecimientos elegibles ingresan a un programa al mismo tiempo, por otro, estos no echan a andar todos sus componentes en forma simultánea. El proceso de cambio es ordenado, como se ha planteado, más por conceptos de aprendizaje que por lógicas jurídico-políticas, y ello implica un determinado ritmo y orden de entrada de las innovaciones, que es incremental.

- lo señalado en el punto precedente se manifiesta asimismo en el concepto de 'egreso' de establecimientos respecto de una intervención determinada, con que operan tanto el P. 900 como el MECE. En ambos programas, las escuelas o liceos que han superado ciertas barreras u obtenido ciertas metas —de aprendizaje de sus alumnos; de paso por una etapa de la intervención— 'egresan', y pueden acceder a programas más demandantes.

d. Modulación de los programas y focalización : el nuevo concepto de equidad.

Respecto a equidad, las estrategias aplicadas apuntan al objetivo de ofrecer igualdad de oportunidades respecto a procesos y resultados. Y ello, en una sociedad crecientemente diferenciada pero que no se quiere segmentada, significa un nuevo concepto de equidad, que no descansa más en la noción de una provisión nacional homogénea, sino en el entendido de que se debe avanzar hacia una educación diferenciada en sus insumos y procesos —porque diferentes son los grupos que atiende— para el logro de resultados similares. Así, equidad en los años noventa es : provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados del lenguaje de la escuela; y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyo técnico. El programa de 'las 900 escuelas', así como las acciones referidas al sistema de educación básica rural, se articulan según estos principios; el orden de ingreso de los liceos al programa MECE-Educación Media, también siguió criterios de discriminación positiva.

Tensiones de la implementación

Un proceso de reforma educacional de la envergadura y características que se han descrito, experimenta las contradicciones y problemas intrínsecos a un proceso de cambio que incluye no sólo nuevas tecnologías y mecanismos institucionales sino que busca transformaciones en los criterios y prácticas de decenas de miles de profesionales de la educación. Sería materia de otro trabajo, y otra perspectiva de análisis, el intentar sistematizar tales tensiones, conceptualizando los procesos en curso desde la diversidad de actores y significados involucrados, así como de sus pesos relativos y su conflictualidad; o examinar los límites de las políticas públicas

respecto al cambio educativo. En vez, concluiremos sólo enumerando las principales tensiones que el proceso de reforma, a nuestro juicio, confronta en la presente etapa.

a. Problemas de *desalineación o asincronías* entre distintos ámbitos de intervención de las políticas. Las distintas iniciativas impactan a escuelas y liceos, pero en forma paralela, con mucho menos sinergia de la planteada en los diseños, y con áreas importantes que aún no han sido abordadas. Destacan en este punto las asincronías o desfases entre :

- la normativa que rige al sistema escolar, y los principios curriculares, pedagógicos y evaluativos que empujan los programas de cambio del MINEDUC ;
- la consistencia, grado de preparación y recursos invertidos en llegar a las escuelas y liceos a través de los programas de mejoramiento, y la dimensión de modernización de la gestión del sector ;
- el avance pedagógico de las escuelas y liceos, y el atraso comparado de la formación inicial de docentes ;
- la centralidad que en las nuevas funciones del Mineduc ocupa un sistema de evaluación, y el aislamiento relativo del sistema vigente de medición de la calidad de la educación respecto al resto de las políticas ;

b. *Sobrecarga de la agenda de cambio* : si se distingue entre tiempo político, tiempo técnico, tiempo de la burocracia y tiempo pedagógico o de los docentes, (Braslavski ; Cosse, 1996) el de mayores requerimientos es el último. Lógicas políticas y técnicas han determinado el ritmo de los cambios y la agregación de intervenciones examinada. Desde la perspectiva de los profesores, sin embargo, el cuadro puede tener algunos rasgos de « una nueva cosa detrás de otra », sin tiempo para la apropiación real de las operaciones y significados de las nuevas prácticas que promueven las políticas. Esto no ha sido tomado suficientemente en cuenta por los decisores : la agenda de cambio está probablemente sobrecargada, más allá de las capacidades de absorción de un cambio cultural por cualquier actor en un plazo breve. Debe notarse, sin embargo, que, como se ha reiterado, una de las

condiciones de contexto que favorecen a la reforma en forma decisiva, es que cuenta con un horizonte de tiempo como para acomodar el « tiempo largo » de los cambios en prácticas y significados pedagógicos.

c. *Ausencia de un discurso o de unas prácticas comunicativas de la política*, que integren en forma efectiva el conjunto vasto de las distintas iniciativas, y lo logren a su vez integrar con significados caros a la tradición docente como : educación pública como deber y función crucial del estado; ética y formulaciones de ‘deber ser’, como central a la identidad docente; la educación como actividad esencialmente moral —y secundariamente instrumental—; rol central y de liderazgo del Mineduc; solidaridad y no competencia; participación y no tecnocracia. El tema aún pendiente es la construcción de un nuevo sentido común compartido entre estado y profesión docente respecto a las características organizacionales y las funciones de la educación subvencionada, que integre las tradiciones estado-docentistas del profesorado. Si bien la reforma ha sido singularmente exitosa en producir nuevas prácticas a nivel de las escuelas, no tiene un discurso al nivel macro que satisfaga a la profesión docente. Ello no la ubica en contra de la reforma, ni mucho menos, pero no le permite integrar lo nuevo en una visión propia, que de cuenta renovada de sus valores tradicionales.

En el ámbito que reseñamos, es interesante comprobar la asimetría respecto al concepto de participación entre profesores y autoridades. Mientras éstas consideran a los PME y los microcentros rurales, o el nuevo marco curricular y el espacio que abre a definiciones por cada comunidad educativa, o los procesos de adquisición de tecnología educativa a partir de opciones de los docentes de cada establecimiento secundario, como otras tantas muestras de participación —de decenas de miles de profesores, real y efectiva—, los profesores consideran que hay falta de participación porque, por ejemplo, no se los consultó sobre la extensión de la jornada escolar, o porque no hay debate sobre el “tipo de hombre” y de sociedad para el cual la educación forma (Dastres y Spencer, 1997). Mientras unos apuntan a la escuela y conciben la participación en el contexto de su profesionalización y autonomización efectiva, los otros están mirando el espacio de discusión pública y los debates ideológicos a nivel societal.

d. *Insuficiencia de las políticas respecto a equidad* y nuevas formas de exclusión y desigualdad : pese a los esfuerzos de focalización de las políticas de acuerdo a criterios de discriminación positiva, los recursos destinados a las escuelas más vulnerables han sido insuficientes. (E. García-Huidobro, 1996; Hopenhayn, 1996). Adicionalmente, el ordenamiento jurídico impide o dificulta contrarrestar las acciones de selección y expulsión de alumnos

que llevan a cabo establecimientos privados con subvención estatal, y también algunos municipales, por razones como bajos rendimientos, situación matrimonial de los padres, embarazo adolescente, SIDA. (Nuñez, 1996).

La reforma de la educación escolar en Chile en los 90 ha aplicado una estrategia sin precedentes en la historia del país, consistente en una intervención sistémica, sostenida por un período prolongado, orientada a transformar los contextos y prácticas de enseñanza y aprendizaje, sin afectar, durante los primeros 6 años, el currículum ni la estructura del sistema; tampoco sus sistemas de evaluación. Recién en 1996 se inicia el cambio curricular en básica, y en 1997 concluirá la elaboración del nuevo marco curricular en la educación media. Los cambios en el currículum implicarán cambios además en los textos de estudio y en los sistemas de evaluación. La redefinición del nuevo *qué* de la educación escolar se implementará en un sistema preparado para el cambio por la acción de las políticas descritas en este trabajo.

En lo que va de la década, se han instalado medios y principios de cambio que se están probando efectivos, en la mayoría de los factores claves determinantes del nivel educativo de un país. Por delante, el ritmo de las transformaciones educativas y sus efectos sobre el aprendizaje cognitivo y moral de alumnos y alumnas, es probable que sea más el propio de los procesos de descubrimiento, apreciación y aprendizaje de nuevas prácticas en la base del sistema, que el de las decisiones políticas y técnicas en su cúspide. Lo que debe ser subrayado es que por primera vez en el siglo, los consensos sociales y políticos sobre la centralidad y naturaleza de los cambios requeridos en la educación escolar, parecen asegurar que el sistema puede contar con los tiempos largos requeridos para que el cambio en las prácticas y criterios orientadores de su base profesional tenga lugar, y con un marco de políticas que asegure la mantención del impulso transformador.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía (artículo de Fredy Soto)

Cifuentes, Abdón. 1936. **Memorias**. Santiago. Nascimento.

Corporación de Promoción Universitaria. 1986. **El Sistema Educativo Chileno. Elementos para un Análisis Global**. Santiago. Cpu.

Ministerio de Educación. 1995. **Compendio de Información Estadística**. Santiago. s. n.

Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción. **Memorias**. (MJCI).

Ministerio de Justicia e Instrucción. **Memorias**. (MJI).

Ministerio de Instrucción. **Memorias**. (MI).

Navarrete, Mariano. 1934. **Los Problemas Educativos**. Mi Paso por el Ministerio de Educación. Santiago. Ereilla.

Muñoz Hermosilla, José María. 1918. **Historia Elemental de la Pedagogía Chilena**. Santiago. Minerva.

Núñez, Iván. 1997. «**La Fundación del Ministerio de Educación**». Revista de Educación N° 243. Abril 1997. Ministerio de Educación. Santiago.

Puyol Correa, Olga. 1993. **Diez Años de Educación Municipalizada en la Comuna de Las Condes**. Tesis Licenciatura en Educación.

Valdivia. Universidad Austral de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades.

Salas, Darío. 1917. **El Problema Nacional. Bases para la Reconstrucción de Nuestro Sistema Escolar**. Santiago. Universitaria.

Servan-Schreiber, J. J. 1971. **El Poder Regional**. Barcelona, España. Manifiesto de 1971. Dopesa.

Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales. 1987. **50 Años de Labor. 1937 - 1987** Santiago. Mimeo.

Soto Roa, Fredy. 1994. **Historia de la Educación Chilena**. Inédita.

Superintendencia de Educación Pública. 1965. **Recopilación de Antecedentes Acerca de la Historia y la Evolución de la Educación en Chile**. Santiago. Mimeo.

Superintendencia de Educación Pública. 1970. **Boletín Asesoría Jurídica N°1**. Santiago. Mimeo.

Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Educación. Departamento Central de Ciencias Sociales. Instituto de Educación. Centro de Documentación. 1964. **Año Pedagógico 1963**. Santiago. Universitaria.

Valdés Canje, Julio. 1910. **Sinceridad. Chile Intimo en 1910**. Santiago. Universitaria.

Bibliografía (artículo de Cristián Cox y Pablo González)

Aedo, C. (1996) Calidad de la educación y elementos de mercado, en Enersis (ed.) **Educación en Chile : Un desafío de Calidad**, Antártica, Santiago.

Angell, Alan, (1996) Improving the quality and equity of education in Chile : the Programa 900 Escuelas and the MECE-Básica, en A. Silva, editor, **Implementing Policy Innovations in Latin America**, BID, Washington.

Archer, Margaret S. (1979) **Social Origins of Educational Systems**, Sage Publications, Londres.

Braslavsky, C. y Cosse, G. (1997) **Las actuales reformas educativas en América Latina : cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones**, PREAL, Santiago.

CEPAL y UNESCO, (1992) **Educación y Conocimiento : eje de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile.

Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, (1995) **Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI**, Edit. Universitaria, Santiago.

Dastres C, Spencer C. , El proceso comunicativo de la reforma educativa, Mimeo, Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Fuller, B. and P. Clarke (1994) "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy", **Review of Educational Research**, Spring, Vol. 64, N°1, pp. 119-157.

García-Huidobro, J. E. Editor, (1989) **Escuela, Calidad e Igualdad**, CIDE, Santiago.

García-Huidobro, J. E. , (1996) "Equidad y Educación en Chile", borrador de trabajo, Mineduc.

Glennester, H. y W. Low (1993) "Education", en J. Hills (editor) **The State of Welfare**, Clarendon Press, Oxford.

González, P. (1996) "La Gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile", en Serie **Estudios Municipales N°7**, pp. 195-216.

Grindle Merilee, (1993) **Challenging the State, Crisis and Innovation in Latin America and Africa**, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, Mass.

Hirschman, A. O (1973) **Exit, Voice and Loyalty**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Hopenhayn, M. (1996) **El desafío educativo : en busca de la equidad perdida**, Seminario - Taller, Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y equidad educativa, CEPAL, Santiago de Chile.

Israel, A. (1997) *A guide for the perplexed : institutional aspects of social programs*, N° SOC 96-105, Washington.

Johnes, G. (1993) *The Economics of Education*, The Macmillan Press, Hong Kong.

Lemaitre, M. J. , (1997) *Turning improvement into reform : Secondary education in Chile 1991-2001*, mimeo, Mineduc-MECE, Santiago.

Medlin, C. A. (1996) "Applying Economic Logic to Education Finance : Chile's Experiment with the per-student subsidy" , CEPAL, Santiago.

Ministerio de Educación, Programa MECE, (1993) *Informe Conversación Nacional sobre Educación Media*, Santiago.

Ministerio de Educación (1997) *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media, Consulta Nacional*. Santiago.

Mizala, A. , M. Peña y P. Romaguera (1997) "Informe final : Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente" , Mineduc, Santiago, Chile.

Nilo, S. , (1996) *Hitos en la modernización de la educación media chilena*, en *Estudios Sociales N°87*, CPU, Santiago.

Núñez, I. (1996) *Política Social en educación : equidad, calidad, cualidad*, Revista de Trabajo Social, PUCCH, Santiago.

Osborne D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government*, A Plume Book.

PIIE, (1990) *Educación y Transición Democrática, Propuesta de Políticas Educativas*, Santiago.

Reich R. B. , (1992) *The Work of Nations* Vintage Books.

Unicef (1990) *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje : una visión para el decenio de 1990*, UNICEF, Nueva York





La vasta y profunda Reforma Educacional que hoy se lleva a cabo, recoge el aporte que a lo largo de la historia han hecho hombres y mujeres comprometidos con la educación en nuestro país. Figuras como Valentín Letelier, Gabriela Mistral, Pedro Aguirre Cerda y tantos otros, en una actitud visionaria, propiciaron cambios profundos y significativos en nuestro sistema educacional. La historia de la educación chilena es también la historia de constantes innovaciones pedagógicas que han sido ejemplo para muchos países de nuestro continente.

La reforma actual se centra en la calidad de la educación, y más particularmente en la formación de las personas y en el protagonismo de los sujetos que aprenden. Es la materialización efectiva de las aspiraciones y propuestas de los pedagogos chilenos de las primeras décadas de este siglo, de los reformadores de 1928, de la escuela nueva, de los profesores que impulsaron cambios, de la renovación y experimentación pedagógica en los años 30, 40 y siguientes.

Esta publicación se refiere a los 160 años de historia de la educación pública en Chile, que se remonta a 1837, año en que por ley de la República se crea la Secretaría de Estado responsable del sector educación.