

**LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA EDUCACIONAL UNA
FORMA DE ADMINISTRACION**

Documento presentado al Primer Congreso Nacional
Sobre Administración Escolar

La Serena 13 al 15 de octubre de 1993

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González

LA SERENA
Octubre de 1993

PRESENTACION

La administración del sistema educacional Chileno con más de dos millones de alumnos y 100 mil profesores se tornó inviable en la década de los sesenta, más aún si las autoridades superiores debían tomar desde Santiago las decisiones menores, para todo el país.

A partir de entonces se generaron diversas propuestas para desconcentrar la gestión administrativa del Ministerio de Educación y posteriormente para descentralizar la educación mediante un proceso que incentivó la privatización y propició la municipalización de todas las escuelas públicas del país.

En el presente documento se analiza este proceso de desconcentración y descentralización en Chile entre 1973 y 1989, que por sus características resulta bastante innovativo y se anticipa a lo que ha venido ocurriendo en otros países de la región.

El documento, que resume una investigación de carácter histórico¹, da cuenta del marco conceptual que orientó el proceso, sintetiza la posición de los diferentes actores en el proceso de cambio en la administración del sistema, describe el proceso en sí, y analiza el cumplimiento de los objetivos inicialmente formulados.

¹ Espinoza, Oscar, González Luis Eduardo, La Experiencia del proceso de Desconcentración y Decentralización Educacional en Chile. 1974-1989. Santiago, MINEDUC Junio de 1993.

La metodología utilizada en la investigación corresponde a la de un estudio histórico de carácter analítico descriptivo, basado en el uso de fuentes primarias y secundarias tanto escritas como orales. Los procedimientos para el desarrollo de la investigación comprenden el análisis documental y la entrevista a informantes claves. El análisis documental estuvo basado en la revisión de : la legislación, los documentos oficiales (Mensajes Presidenciales y Programas Ministeriales) y circulares. De igual forma, se utilizaron fuentes secundarias.

I OBJETIVOS

- Describir muy brevemente la relación entre centralismo, desconcentración y descentralización entre 1940 y 1973.
- Establecer los objetivos, fundamentos, contenidos, estrategias, y beneficiarios de la desconcentración, acaecida bajo la denominación de regionalización, a partir de 1974.
- Determinar los objetivos, fundamentos, contenidos, estrategias, y beneficiarios de la descentralización, acaecida bajo la forma de privatización y municipalización de los establecimientos con posterioridad a 1974.
- Hacer una comparación entre el discurso oficial sobre desconcentración y descentralización y, el curso histórico de la aplicación de las políticas implantadas con sus efectos más directos.

II REFERENTES TEORICOS SOBRE LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

En el sector educación diversos autores han planteado distintos modelos para poner fin a la centralización, entendida ésta como una forma de organización del Gobierno y la Administración en la que las decisiones son adoptadas por un centro con jurisdicción sobre todo el sistema.²

Frente a la centralización, que puede ser financiera, administrativa y educativa, se han formulado diversas opciones, que en general, obedecen a distintas concepciones teóricas sobre el papel del Estado.

2.1 Razones para Eliminar el Centralismo en Educación

Entre las justificaciones que se aducen para poner fin al centralismo se mencionan, con diferente énfasis según los autores, un

² Las ideas centrales de los párrafos siguientes han sido extractadas de Latorre Carmen Luz, González Luis Eduardo, Núñez Iván, Hevia Ricardo, La Municipalización de la Educación: Una Mirada desde los Administradores del Sistema. Santiago, PIIE, Agosto de 1991. 172 págs.

conjunto de razones de distinta índole, entre las cuales se reiteran algunas de las que se indican a continuación.

a) *Razones de Carácter Económico:*

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

b) *Razones de Carácter Político y Administrativo:*

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

c) *Razones de Carácter Pedagógico:*

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

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

2.2 Elementos que Pueden Ser Descentralizados

a) *Aspectos Económico Financieros*

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

b) *Los Recursos de Equipamiento e Infraestructura*

- Los edificios escolares con las opciones para los sostenedores de títulos de dominio sobre las propiedades, como datos o propiedades estatales en que sólo se delega su administración.
- Los bienes muebles y equipamiento escolar, incluyendo su adquisición, reposición y mantención, con las opciones de pertenencia estatal de organismos intermedios (municipios)

o directamente de la comunidad escolar.

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

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

d) *Los Recursos Humanos y su Administración*

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

e) *El Currículo y los Aspectos Pedagógicos*

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

2.3 Formas en que se Puede Implementar la Desconcentración y la Descentralización

Los procesos de descentralización y desconcentración se han abordado, desde a lo menos, dos perspectivas diferentes:

-**La funcionalista**, que se plantea como una estrategia de cambio simple y lineal para otorgar participación en lo público a los ciudadanos. En ella se distingue la desconcentración, la descentralización, la delegación, la devolución y la privatización.

-**La crítica**, postula que la descentralización corresponde al grado de mayor o menor poder y control social que determinados grupos o actores sociales ejercen sobre un dominio particular de la actividad pública.³

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

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

En la práctica, lo más común es que exista una **administración interactuante** en la cual se combinan la desconcentración con la descentralización, conservándose incluso rasgos de centralismo. Este concepto sin embargo, de administración interactuante no se ha utilizado en estos términos en la literatura.

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

³ McGinn Noel, Street Susan, Descentralización Educacional ¿ Política Nacional o Lucha de Facciones?. En Revista La Educación #99, Washington, OEA, 1986. Citado por Hevia Ricardo, Política de Descen- tralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. Santiago, Unesco/Reduc, Febrero de 1991. p.17.

Para el caso chileno durante el periodo en estudio, coexistieron también las tres modalidades:

-La desconcentración, asociada a la reforma administrativa del Estado que comprende tanto la reforma estructural y funcional del aparato administrativo como la regionalización del país.

-La descentralización vinculada al proceso de municipalización y privatización de la enseñanza.

-El centralismo cuyos rasgos subsistieron en la administración del sistema.

III EL DISCURSO SOBRE LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: DIFERENTES TENDENCIAS Y GRUPOS ENTRE 1974 Y 1989

3.1 Documentos Oficiales Relevantes

Existe un conjunto de siete documentos oficiales que reflejan la conceptualización de la desconcentración, la descentralización y las propuestas de cambio del Gobierno Militar, así como de su evolución durante el periodo. Ellos son: La Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (1974), la Propuesta de Reforma Administrativa de CONARA (1974), el Diagnóstico de la Educación Chilena (1974), el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile (1975), las Políticas Educativas del Gobierno de Chile (1975), las Directivas Presidenciales (1979) y la Constitución Política del Estado (1980). Estos documentos se centran preferentemente en la desconcentración y, en menor medida, en la descentralización para la cual se operó con menor base documental.

Estos y otros documentos no oficiales, así como la experiencia de la administración del sistema educativo, demuestran que en el país existieron por una parte distintas posturas de diferentes grupos de poder dentro del Gobierno y por otra, una práctica en la administración que, como resultado de la superposición de estas distintas tendencias, fue interactuante. En efecto, en ella coexistieron las tres modalidades.

-Primero, un mayor énfasis inicial en la desconcentración, que suponía una delegación de funciones dentro de la estructura del MINEDUC y de sus organismos dependientes.

-En segundo lugar, una descentralización del sistema, por intermedio de dos vías:

La privatización, promoviendo el aumento de los establecimientos particulares mediante el régimen de subvenciones y entregando en comodato los liceos técnico -profesionales a corporaciones empresariales.

La municipalización de los establecimientos públicos.

- En tercer término, subsistieron muchos elementos de carácter centralista vinculados a la burocracia estatal.

3.2 Tendencias y Grupos

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

a) *Tendencia Corporativista*

Esta primera postura propiciaba la desconcentración del sistema, con ideas de carácter corporativistas y de modernización del Estado. El eje de su proposición radicaba en:

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

Esta primera postura, se generó primordialmente en el grupo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) cuyas autoridades estaban estrechamente vinculadas a las FFAA.

b) *Tendencia Neo Liberal*

Esta tendencia, proponía la descentralización mediante la privatización total del sistema. Esta tendencia privilegiaba:

- La idea de la privatización de toda la actividad productiva

incluyendo los servicios educativos, con la consiguiente disminución de la intervención estatal, que en opinión de este sector, era excesiva. El Estado sólo operaría en casos extremos (Estado Subsidiario).

- La competitividad a través del libre mercado.
- La individualidad y la libertad para escoger, radicando en la familia el derecho a seleccionar la escuela para sus hijos.

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

El grupo que hizo estos planteamientos estaba constituido por los economistas, formados en la Escuela de Chicago, que se ubicaban principalmente en la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y en el Ministerio de Hacienda. El peso político de este grupo era muy importante porque mantenía el control del Ministerio de Hacienda, por donde obligadamente debía pasar toda iniciativa proveniente de cualquier ministerio u organismo del Estado.

c) *Tendencia Pragmatista*

Esta tercera tendencia era también proclive a la descentralización, y pretendía:

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

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

d) *Tendencia Mesurada Técnica*

A las anteriores tendencias, se agregaba una cuarta posición que,

al igual que las dos anteriores, estaba a favor de una descentralización del sistema, pero realizada en forma gradual.

Esta posición sostenía:

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

Esta postura era sustentada por un grupo técnico, con una formación más pedagógica dentro del Ministerio de Educación.

e) *Tendencia Burocrático-Funcionaria*

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

Asociada a de esta concepción se planteó en 1978, en pleno proceso de desconcentración, una propuesta de carrera funcionaria única, que se estableció para el Ministerio de Educación sobre la base de una sofisticada legislación referida a calificaciones y ascensos.

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

IV EL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

4.1 La Desconcentración

En Chile, desde fines de los sesenta ya existía una preocupación por desconcentrar la labor del Ministerio de Educación. Entre otras

razones, por la burocratización administrativa, por las características geográficas del país, por el crecimiento acelerado de la matrícula y del número de maestros, y, por la necesidad de modernizar el Estado y la Administración Pública.

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

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

Esta idea coincidió con la decisión del Gobierno de modernizar el Estado, para lo cual, a comienzos de Julio de 1974, promulgó la Ley de Reforma Administrativa y la Ley que fijó una nueva división administrativa del país, con 13 Regiones, 51 Provincias y 341 Comunas. Ambas leyes tuvieron su origen en Conara. La Ley de Reforma Administrativa implicaba una reforma estructural de los Ministerios que deberían desconcentrarse territorialmente, mediante la creación de Secretarías Regionales Ministeriales. Además, implicaba una reforma funcional mediante un ordenamiento y redefinición de las funciones que serían comunes para todos los Ministerios.

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

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

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

En definitiva, se podría enmarcar el período de puesta en marcha de la desconcentración entre la promulgación de las reformas administrativas de 1974 y la definición de los límites comunales para cada región en 1980.

4.2 La Descentralización

La descentralización tiene dos dimensiones. Por una parte, el esfuerzo por privatizar el sistema, ya sea promoviendo la creación de establecimientos particulares, ya sea por la entrega en comodato de los establecimientos técnicos profesionales a manos de corporaciones empresariales. Por otra, la municipalización del sistema mediante la entrega de la administración de los planteles fiscales a los municipios.

b) *La Privatización*

Si bien, las ideas de la privatización existían desde los comienzos del Gobierno Militar los primeros pasos concretos en esta línea se registraron en Septiembre de 1976 al crearse la CODESSER, una corporación sin fines de lucro, dependiente de la Sociedad Nacional de Agricultura - que agrupa a los empresarios agrícolas - y orientada a dar servicios en el campo de la educación rural. Al año siguiente, en el mes de Noviembre se legisló sobre la enajenación de bienes del Estado y su posible administración en manos de particulares. Un mes después, en Diciembre de 1977 la CODESSER asumió temporalmente la administración de una escuela agrícola. Se iniciaba así un procedimiento que tomaría más cuerpo con la incorporación de otras agrupaciones empresariales y el traspaso de nuevos establecimientos, lo cual fue legalizado definitivamente en Febrero de 1980 y reglamentado en Septiembre del mismo año.

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

En el plano financiero el Gobierno impulsó la privatización a través de las subvenciones y la distribución de los fondos fiscales. Desde el primer momento se preocupó por el pago oportuno de las

subvenciones (usualmente atrasadas en más de un año) y se estableció, que a partir de marzo de 1974 se cancelaría la subvención por asistencia promedio de los alumnos, en vez del pago por establecimiento que existía previamente. De igual forma, se homologó la subvención entregada a los alumnos de planteles fiscales con la de los estudiantes de establecimientos particulares, quienes anteriormente recibían un monto menor. Se suspendió, por otra parte, la asignación de fondos a los colegios particulares pagados.

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

Con el auge económico de 1980 se estableció, en el mes de Septiembre de ese año, una reajustabilidad de las subvenciones de acuerdo a la variación mensual de la Unidad Tributaria Mensual (UTM). Con ello se pretendía promover el incremento del sector privado a través del mecanismo regulador del mercado. Esto significó que el número de establecimientos particulares subvencionados creciera de 1.674 en 1980 a 3.583 en 1988 con un incremento del 114%. Sin embargo, la matrícula total no creció proporcionalmente, aumentando en la Educación Preescolar y Media, y, reduciéndose en la básica para el mismo período.

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

b) La Municipalización

La otra dimensión de la descentralización, vale decir, la municipalización, fué producto de la coincidencia de los grupos de ODEPLAN y de la Dirección de Presupuestos en Hacienda que encontraron un espacio propicio para ello en la nueva concepción del municipio, que se había establecido como parte del proceso de desconcentración,

en Enero de 1976, a través de la Ley Orgánica de Municipalidades.

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

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

La municipalización, se suspendió a mediados de 1983, con motivo de la crisis financiera que impedía cancelar los desahucios a los profesores que cesaban sus servicios como empleados públicos -regidos por el Estatuto Administrativo y la Ley de Carrera Docente- y pasaban a ser empleados particulares en los municipio rigiéndose por el denominado Plan Laboral. Paralelamente, por las mismas razones se desincentivó la privatización al desindexarse la subvención del reajuste mensual de la UTM.

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

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

Se puede decir, que la descentralización se inició durante el período en estudio con la transferencia de la administración de los primeros establecimientos fiscales de Educación Técnico Profesional en 1977, pero más directamente con la transferencia de los establecimientos del MINEDUC a manos de los municipios en 1980. Se

concluyó con la etapa de puesta en marcha de este proceso en 1986 cuando se transfirieron los últimos planteles que estaban en manos del Ministerio.

V OBJETIVOS Y LOGROS DE LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION

5.1 Objetivos y Logros del Proceso de Desconcentración

Los objetivos de la desconcentración tendían primordialmente a mejorar la eficiencia y la modernización del Estado, a través de la creación de organismos intermedios dependientes del poder central.

Se podría decir que los objetivos de la desconcentración se cumplieron al establecerse las Secretarías Regionales de Educación asociadas al proceso de regionalización del país. Posteriormente, la creación de las Direcciones Provinciales y la reducción de las labores administrativas y de gestión del Ministerio de Educación, constituyeron otro logro significativo en esta dirección. En cambio, no parece haberse modernizado efectivamente la administración del sistema, subsistiendo aún en algunos organismos del Mineduc una duplicidad de funciones que demuestra claramente que la labor de desconcentración no se ha completado a cabalidad.

5.2 Objetivos y Logros de la Descentralización

Tomando como base las entrevistas y diversos documentos se puede afirmar que los objetivos de la descentralización eran siete: Mejorar la administración del sistema educacional; Dar mayor participación a la comunidad local; Generar mayor igualdad de oportunidades educacionales a todos los niños en edad escolar y aumentar la cobertura en los sectores de pobreza, en especial, en preescolar y básica; Mejorar la calidad de la enseñanza; Incrementar el gasto público en educación; Aumentar las rentas y las perspectivas laborales del sector docente; Restar poder político a los docentes.

a) *Primer objetivo: Mejorar la Administración del Sistema Educativo.*

En relación a este objetivo, se modificó el excesivo centralismo existente y se establecieron dos funciones claramente diferenciadas: el Ministerio asumió un rol normativo y de supervisión, y, los municipios la gestión del proceso educacional. El Ministerio

redujo sustantivamente su personal y sus funciones lo que permitió agilizar la administración.

Como contrapartida, no se logró afiatar las diferentes instancias encargadas de la administración del sistema, produciéndose duplicidad de funciones en ciertos aspectos básicos. Por otra parte, los Alcaldes continuaron tomando las decisiones educativas sin transferirlas realmente a los directores de establecimientos.

b) Segundo Objetivo: Dar Mayor Participación a la Comunidad Local.

Con respecto a este objetivo, se puede constatar que efectivamente el municipio estaba más cerca de la comunidad que el Nivel Central. Sin embargo, la participación de ésta en lo educativo ha sido prácticamente nula. Se podría atribuir esta situación a que se mantuvieron Alcaldes designados hasta 1992 y que aún ha transcurrido muy poco tiempo como para hacer una evaluación de la comuna democrática.

En otra línea, si bien en algunos sectores de Gobierno existía una buena predisposición a dar mayor participación, ésta no se dió. Del mismo modo, estaba abierta la posibilidad de introducir cambios y adaptaciones al curriculum. Sin embargo, esta opción no se llevó a la práctica por los docentes salvo en establecimientos de élite.

c) Tercer Objetivo: Generar Mayor Igualdad de Oportunidades y Aumentar la Cobertura en los Sectores de Pobreza

En cuanto a este objetivo, no se dispone de datos para una evaluación acuciosa sobre la variación de la cobertura en sectores de pobreza, si bien se dispone de información sobre cobertura en general. De ahí que sólo pueden determinarse un conjunto de indicadores "proxi" basados en los datos generales.

La matrícula en preescolar subió drásticamente, lo cual hace pensar que hubo un crecimiento en los sectores de pobreza. En la Enseñanza Básica ocurrió un fenómeno inverso al de la Educación Preescolar, bajando la matrícula. En la Educación Media hubo un aumento importante de la matrícula y la cobertura, que puede atribuirse a un incremento del sector privado subvencionado.

d) Cuarto objetivo: Mejorar la Calidad de la Enseñanza.

Para medir calidad se diseñó el Programa de Evaluación del Rendimiento (PER) (1982 -1984) y, posteriormente el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) (1988 en adelante), que para estos efectos pueden utilizarse como indicadores "proxi" de calidad. Los resultados del PER y SIMCE indican que la calidad tendió a decrecer, en especial, en el nivel socioeconómico bajo y muy bajo. Al comparar los resultados del PER en el año 1984, en el cual existían establecimientos fiscales en manos del MINEDUC y de las Municipalidades, se constata que prácticamente no hay diferencias entre ambos, lo cual probaría que la municipalización no repercutió positivamente en los niveles de aprendizaje.

Cabe señalar que los establecimientos particulares subvencionados tienen mejores resultados en el PER y en el SIMCE. Sin embargo, las comparaciones no pueden considerarse justas debido a que la condición socioeconómica de los estudiantes es diferente.

Por otra parte, utilizando el rendimiento escolar como indicador de calidad, se aprecia un aumento de la promoción y una disminución de la deserción y de la repitencia en el sistema escolar fiscal y municipalizado, lo que aparece favorable a los cambios producidos en este período en el sistema educacional.

Los indicadores de los establecimientos particulares reflejan que además de tener mejores resultados en las mediciones de los aprendizajes y mayores índices de promoción, tienen más materiales de instrucción. Pero, el gasto total por alumno es inferior, lo que se atribuye a una mayor cantidad de alumnos por profesor y, a menores remuneraciones de los docentes.

En este ámbito, compiten los establecimientos particulares y municipalizados, ubicándose los primeros donde hay una mayor demanda potencial y con mejores índices desde el punto de vista de la eficiencia administrativa del sistema.

Se cierra de esta forma un círculo vicioso en desmedro de los sectores más pobres que van a los establecimientos municipalizados. Estos ven disminuida su demanda, lo que implica menores ingresos por subvención y, por lógica consecuencia, la generación de déficits acumulativos, además de menores logros académicos.

e) Quinto Objetivo: Incrementar el Gasto Público en Educación.

Este objetivo, fue efectivamente consistente con las medidas tomadas en los inicios del proceso de descentralización, y con la indexación de la subvención a la UTM. Sin embargo, con la crisis económica de 1982 este aumento de la subvención se revirtió volviendo a recuperarse en 1986 cuando se concluyó el proceso de traspaso.

La descentralización implicó durante el periodo en estudio una variación positiva del gasto público en educación de \$ 371 mil millones en 1980 a \$ 433 mil millones en 1982, descendiendo sistemáticamente a partir de entonces, hasta alcanzar a \$ 333 mil millones en 1989, todo ello expresado en moneda constante de Diciembre de 1991. Del mismo modo, el gasto en educación en proporción al Producto Geográfico Bruto descendió de un 4,75% en 1980 a un 3,29% en 1989.

Cabe acotar, que se hizo un esfuerzo por redistribuir el gasto público en educación entre los distintos niveles del sistema reasignando mayores fondos a la Educación Preescolar, Básica y Media, en desmedro de la Educación Superior.

f) Sexto objetivo: Aumentar las Rentas y las Perspectivas Laborales del Sector Docente.

En relación a este objetivo, el proceso de traspaso trajo consigo una gran inestabilidad ocupacional del sector docente, ya que las escuelas fueron transferidas con todo su personal. Entre los economistas del Gobierno se criticaba la sobredotación de maestros en el sistema educativo en relación con los estándares normales (45 alumnos por curso). Este problema, sin embargo, no fue abordado por el MINEDUC, transfiriéndolo al sistema municipal y dejando a la discrecionalidad del Alcalde, la continuidad de los contratos en conformidad a lo estipulado en el Plan Laboral. Esta situación creó malestar al interior del magisterio, generando como respuesta la promulgación de la Ley 18.602 de Febrero de 1987 que dictó normas de orden laboral para el personal docente.

Las rentas de los maestros se deterioraron significativamente durante el período, en comparación con los niveles que tenían en 1970, siendo el mejor momento Mayo de 1982. Pero en definitiva, un profesor básico titulado ganaba un 38% más en Enero de 1970, que en Diciembre de 1986. Asimismo, un maestro de Educación Media, titulado con doce años de servicio, ganaba 196% más, y, con 27 años de servicio un 277% más.

Sin desconocer los esfuerzos realizados por algunas autoridades

hacia el final del régimen militar por dignificar y enaltecer la condición del profesorado, en la práctica, dada la mayor autonomía de los Alcaldes para desarrollar la gestión educativa, los crecientes déficits de los municipios, la mayor autonomía de los sostenedores privados y el decaimiento de los salarios reales, no se produjo una mejoría real de las condiciones de trabajo de los profesores durante este período.

g) Séptimo Objetivo: Restar Poder Político a los Docentes.

Este objetivo, nunca fue explicitado en ningún documento, (aunque estaba presente en algunos personeros con cargos de responsabilidad). Efectivamente, la potencialidad de un conflicto con 110.000 maestros con una capacidad de negociación unificada, constituía un riesgo político permanente. Existían precedentes históricos significativos, con movimientos gremiales de los maestros que habían tenido repercusiones políticas trascendentes. Por ello era importante diversificar los sostenedores. Con esta modalidad el Alcalde, al igual que cualquier sostenedor privado, era personalmente el responsable final del manejo del sistema educativo, evitando así el diluir las responsabilidades mediante mecanismos de participación intermedios.

Este objetivo, de evitar conflictos confrontacionales, se logró efectivamente durante el Gobierno Militar, lo cual también puede atribuirse a las condiciones de control social imperantes en la época. Sin embargo, no se logró en su totalidad. Parte importante de los profesores se sumó a los organismos gremiales opuestos al Gobierno registrando una participación activa en el apoyo a los cambios políticos que se suscitarían a comienzos de los años 90.

VI COMENTARIOS, PROBLEMAS Y SUGERENCIAS

Como resultado del proceso de desconcentración y descentralización la administración del sistema educacional en Chile es interactuante. En él se ha dado un proceso de desconcentración y descentralización, subsistiendo aún rasgos de centralismo.

La desconcentración del sistema estuvo principalmente destinada a hacer más eficiente su administración pero, aún subsisten confusión de roles y descordinaciones en la toma de decisiones entre los distintos organismos del Estado, como son: el Ministerio de Educación

-a través de las Secretarías Regionales y las Direcciones Provinciales - y los municipios autónomos. Todo ello redundó en dificultades en la gestión de los directivos a nivel de los establecimientos.

Por otra parte, por razones políticas y para evitar conflictos mayores la descentralización, se puso en marcha en forma acelerada y drástica, acompañada de un incremento inicial de recursos al sector, inspirada en un esquema privatizador, pero enmarcada en un sistema jerárquico de poder que dificultó una real participación, en especial del sector docente. Ello impidió efectuar un proceso de experimentación para evaluar y resolver los diferentes problemas que conllevaba la municipalización, tal como lo proponían algunos sectores.

La crisis económica de 1982 que provocó la paralización del proceso de traspaso de los establecimientos generó desconfianza en diferentes sectores respecto a la viabilidad de este proceso. En efecto, el sector privado no siguió invirtiendo en la creación de nuevos establecimientos debido a la desindexación de las subvenciones respecto a la UTM. Por otra parte, el sector municipalizado no disponía de recursos para cancelar los desahucios al personal traspasado o racionalizar sus plantas, a partir de lo cual además se comenzaron a generar importantes déficits que se fueron incrementando con el transcurso de los años, pese a los esfuerzos del nivel central por solventarlos y evitarlos. De esta situación se derivan muchos de los problemas actuales en la administración del sistema.

Cabe señalar que, el proceso de municipalización se completó en 1986 (sólo quedaba un 15% de los establecimientos en manos del Ministerio), simplemente por una decisión administrativa del Gobierno, que veía las dificultades de mantener un sistema dual.

Con el proceso de descentralización se logró agilizar la administración del Estado, perfeccionándose las condiciones de acceso a las decisiones para las regiones del país. Pero no se logró una verdadera autonomía y dar mayor participación a la comunidad local. Tampoco se generó una mayor cobertura ni se modificó la calidad de la enseñanza.

Por otra parte, si bien no aumentó el gasto público en educación, se puede destacar como resultado de este proceso y de las políticas de financiamiento aplicadas durante este período, que se

produjo una redistribución del presupuesto en beneficio de los niveles preescolar, básico.

Durante todo el proceso los docentes perdieron diversas franquicias y vieron deterioradas sus rentas con respecto a los niveles que ostentaban a comienzos de los años setenta. Además, a pesar de la creación del Colegio de Profesores, la capacidad de convocatoria y de negociación de los maestros se vió severamente restringida, con beneficios para el poder central y reduciendo los posibles conflictos generalizados con el gremio docente. Los profesores recuperan en parte su poder de negociación con el nuevo Gobierno de la Concertación Democrática.

El nuevo Gobierno al democratizar las municipalidades y al dictar el Estatuto Docente, a comienzos de los 90 enfrenta una situación compleja y difícil de manejar. Por una parte, el monto de la subvención les resulta insuficiente para cubrir los gastos que demanda la educación. Por otra, el Estatuto Docente resta flexibilidad para una administración eficiente del sistema, en términos de una concepción neoliberal. Se suma a lo anterior, la fuerte competencia con el sector privado y entre municipios aledaños con diferentes recursos, por lo cual en la mayoría de los municipios más pobres, al menos de Santiago, hay sobre oferta.

A consecuencia de lo anterior, existe en la actualidad una suerte de crisis del sistema en su globalidad, que aún no ha sido enfrentada con realismo.

Frente a esta descripción, surgen algunas interrogantes y puntos de interés a debatir. Entre otros se pueden destacar los siguientes:

¿Cuál es la unidad territorial o de administración más conveniente para conducir el sistema educacional? (El Municipio, las Provincias o Regiones, cierto número de establecimientos y de alumnos con características relativamente homogéneas, áreas geográficas claramente determinadas, ciudades o barrios, cada establecimiento separadamente mediante la privatización completa, entrega a profesores y, centros de padres o comunidades educativas).

¿Cuál debe ser el rol del Estado? (Normalizador, supervisor, controlador, apoyador, creador de cohesión nacional,

garante de un nivel mínimo).

¿Cuál debe ser el grado de autonomía del currículo? (Cada establecimiento determina su currículo de acuerdo a la población atendida, debe ser coincidente con la unidad territorial o debe ser único para todo el país).

¿Cuál debe ser el rol del profesor en la confección del currículo y el grado de autonomía para adaptarlo a sus propias condiciones? (¿Debe existir un currículo prefijado, que el profesor ejecuta, o el profesor debe tener plena autonomía para elaborar el currículo a partir de ciertos lineamientos muy generales?)

¿Cuál debe ser el régimen de financiamiento? (Subvención por alumno que se entrega a la familia mediante sistema de bonos, el financiamiento debe ser compartido entre el Estado y las familias que estén en condiciones de pagar la educación con plena libertad del monto, el Estado debe financiar la totalidad del gasto en educación sobre la base de un presupuesto anual evitando así los déficits actuales).

¿Qué hacer frente a la disyuntiva actual de desfinanciamiento municipal y las regulaciones laborales rigidizadoras? (Se privilegia a las personas involucradas o la eficiencia del sistema, qué se hace con el posible exceso de contrataciones de profesores de aula, con la competencia entre establecimientos, con la necesidad de compatibilizar cobertura y financiamiento).