

**IIPE
INSTITUTO INTERNACIONAL DE
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION**

PROYECTO:

**"PLANIFICACION DE LA EDUCACION EN PAISES DE
AMERICA LATINA EN PROCESO DE
DESCENTRALIZACION"**

EL CASO DE CHILE

COORDINADOR: Iván Núñez P.

INVESTIGADORES. Luis Eduardo González
Oscar Espinoza

Santiago de Chile

Septiembre de 1993

I N D I C E

PLANIFICACION DE LA EDUCACION EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN CHILE	1
LA CARACTERIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA A NIVEL NACIONAL	3
a) Alcance general de la descentralización educativa:	3
b) Características del proceso de descentralización:	6
c) Aspectos contextuales:	10
d) Funciones de dirección y gestión de la educación que fueron afectadas por la descentralización:	14
e) Actual Distribución de cuatro Areas de Competencia	
CAPÍTULO 2.	29
La caracterización de la descentralización educativa a través del análisis de algunas de las interrelaciones mas importantes entre el nivel central y los niveles sub-nacionales.	29
1.LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL ANTES DE LA DESCENTRALIZACION:	29
1.1 Estructura, funciones y competencias principales:	29
1.2 El financiamiento de la educación antes de 1974:	33
1.3 El sector docente:	35
2.LA ACTUAL ORGANIZACION INSTITUCIONAL:	38
2.1 Estructura, funciones y competencias principales.	38
2.2 El financiamiento:	56
CAPITULO 3.	
ANALISIS DE LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA DENTRO DEL CONTEXTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	64

1.- INTRODUCCION	64
2 OBJETIVOS	65
2.1 Objetivo General	65
2.2 Objetivos Específicos	65
3.- METODOLOGIA	66
3.1 Aspectos Metodológicos	66
3.2 Entidad subnacional elegida: la comuna de Conchalí.	67
4.- ANALISIS DE LA PLANIFICACION DEL FINANCIAMIENTO	72
4.1 Planificación del Proceso de Descentralización del Financiamiento en el Nivel Nacional	72
4.2 Modificaciones Introducidas en la Planificación del Financiamiento del Sistema Descentralizado en el Nivel Nacional	90
4.3 Dificultades y Soluciones en la Planificación del Financiamiento Descentralizado en el Nivel Nacional.	115
4.4 Planificación del Proceso de Descentralización del Financiamiento en el Nivel Comunal	116
4.5 Modificaciones Introducidas en la Planificación del Financiamiento en el Nivel Comunal	121
4.6 Dificultades y Soluciones al Financiamiento Descentrali- zado en el Nivel Comunal	125
5.- ANALISIS DE LA PLANIFICACION DEL SECTOR DOCENTE	129
5.1 Planificación de la Descentralización del Sector Docente en el Nivel Nacional	129
5.2 Cambios en la Planificación del Sector Docente durante la Puesta en Marcha del Proceso de Descentralización en el Nivel Nacional.	136
5.3 Dificultades y Soluciones en la Planificación del Sector Docente Descentralizado en el Nivel Nacional	138
5.4 Planificación de la Descentralización del Sector Docente en el Nivel Comunal	154
5.5 Cambios en la Planificación del Sector Docente Durante la Puesta en Marcha del Proceso de Descentralización en el Nivel Comunal	160

5.6 Dificultades y Soluciones en la Planificación del Sector Docente Descentralizado en el Nivel Comunal	164
CONCLUSIONES	167
ANEXO	175

¡Error! Marcador no definido.

PLANIFICACION DE LA EDUCACION EN EL
PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN CHILE

Advertencia:

El proceso de descentralización tiene ya aproximadamente 13 años de duración. En este lapso han ocurrido importantes variaciones respecto al que fue su diseño original, en 1980.

En efecto, a causa de la crisis económica de 1982 y de la evolución de la situación política en la segunda mitad de esa década, se produjeron modificaciones en la fuerza o velocidad del proceso, en el sistema de financiamiento, en el tratamiento al cuerpo docente y otras, que no estaban inicialmente previstas.

Por otra parte, en Marzo de 1990, se produce un cambio de régimen político. Queda atrás el régimen autoritario y el predominio de una concepción liberal extrema, fiada en la iniciativa privada y en el juego de las fuerzas de mercado en todos los ámbitos,

incluyendo la educación. Queda atrás también la noción de "Estado subsidiario", en la que se enmarcó la propuesta fundante de la descentralización.

El nuevo gobierno, dentro de una estrategia de "continuidad y cambio", adecuada a su carácter transicional, mantiene buena parte de la arquitectura de la descentralización, pero enmarcada en otros principios y criterios. Se mantiene una política económica de libre mercado, pero se acepta un rol regulador del Estado. En el ámbito de las políticas sociales se desconfía del mercado y se adopta un "rol activo y responsable del Estado". Este se juega directamente en el mejoramiento de la calidad de la educación, en el logro de equidad social y en la promoción de la participación democrática.

A partir de estas distintas concepciones, si bien se conservan las existentes expresiones de desconcentración y descentralización, se producen importantes correctivos, en tanto que otros aspectos formalmente conservados, adquieren nuevas significaciones en el contexto democrático imperante.

De este modo, la descentralización de 1993 es diferente de la que se configuró en 1980 a 1982. Este hecho plantea complicaciones a la descripción del proceso, lo que obligará a modificaciones en el esquema pedido.

Por otra parte, el carácter privatizante y la inspiración neoliberal del modelo original ha llevado a un drástico replanteamiento de la naturaleza y los alcances de la planificación.

La reducción de las funciones y tamaño del Estado, así como la apuesta al juego de la lógica del mercado, inclusive en determinadas políticas sociales y entre ellas la educación, ha llevado a que se limite mucho o prácticamente desaparezca la planificación central, incluso aquella con carácter indicativo.

La gestión privada en la educación escolar es muy importante, puesto que atiende en 1992 a un 43% de los alumnos de la enseñanza básica y media. En la educación superior, las instituciones privadas sin financiamiento estatal atienden a un 75% de los estudiantes de ese nivel, se amparan en la libertad de gestión y operan principalmente de acuerdo a las reglas de mercado, compitiendo por atraer a los estudiantes.

En el sector público, existe una práctica de planificación de la asignación de recursos para la ejecución de las políticas sociales, a cargo de los Ministerios de Hacienda y de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. El Ministerio de Educación al presente mantiene diversos programas, cada uno de los cuales ha sido diseñado y se ejecutan conforme a mecanismos de planificación, y en su conjunto el Ministerio actúa conforme a metas anuales aprobadas por el Gobierno. Sin embargo, toda esta acción se refiere a las competencias del Ministerio, que no incluyen las de administración de establecimientos educacionales ni el manejo del personal de los mismos, ni afectan directamente los flujos de estudiantes. Las instituciones públicas de enseñanza también tienen autonomía de gestión y están obligadas a competir entre sí y con las privadas por atender la demanda y por las proporciones de recursos estatales a que tienen derecho, según la cantidad o calidad del servicio que presten.

En consecuencia, no hay planificación de alcance macro-sistemas, en los niveles nacional, regional o provincial. Lo que hay es planificación de las actividades de regulación, supervisión y apoyo del Ministerio en esos niveles. Hay también formas de planificación o programación de los sistemas comunales de educación municipal, o de cada institución de educación superior o, eventualmente, de cada entidad de administración de escuelas privadas, todas ellas amparadas en su autonomía de gestión y muy dependientes de la competencia en las diversas formas de mercado existentes en el sector.

Esta peculiaridad del proceso chileno, ha conducido también a diversas adaptaciones o modificaciones en el diseño del Informe.

Capítulo 1.

LA CARACTERIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL NACIONAL

a) Alcance general de la descentralización educativa:

i) objetivos planteados para la descentralización educativa (cómo se originó y que se deseaba lograr con la descentralización)

La descentralización de la educación tiene su origen en las reformas modernizantes implantadas por el gobierno de Pinochet a fines de la década del 70, a proposición de un grupo de economistas de inspiración liberal monetarista, que logró una amplia reestructuración de la economía, el Estado y la sociedad, consagrada jurídicamente en la Constitución de 1980.

El propósito de la descentralización era extender a la educación las transformaciones generales emprendidas. Se quería reducir al máximo la intervención estatal y, por el contrario, abrir pleno espacio a la participación privada y a la competitividad en la gestión de los servicios educativos.

Los objetivos declarados de la descentralización fueron:

- a) Introducir eficiencia en la gestión de la educación y maximizar el uso de los recursos públicos dedicados a ella;
- b) Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación y a ampliar la igualdad de oportunidades educativas;
- c) Favorecer la participación de las personas y especialmente de los padres de familia en los asuntos educativos; y
- d) Mejorar las condiciones de trabajo de los docentes.

Objetivos no declarados fueron: i) reducir, en el mediano y largo plazo, el gasto público en educación y, por el contrario, aumentar la participación privada en el financiamiento; no obstante lo cual, en los primeros tres o cuatro años aumentó el gasto, con el propósito de hacer viable la descentralización; y ii) prevenir a mediano plazo la posible reconstitución del poder del sindicalismo docente. El gobierno democrático actual mantiene los objetivos declarados, con acentos diferentes, y ha desechado los objetivos no declarados.

ii) nivel o niveles educativos que fueron afectados por la descentralización

Principalmente la educación prebásica o parvularia, la educación general básica y la educación media, en sus dos modalidades, científico-humanista y técnico-profesional. En cierto modo, incluyó también a la educación superior, en cuanto una reforma legal en 1980 hizo posible la creación expedita de universidades, institutos profesionales superiores y otras entidades privadas, diversificando y ampliando la oferta de educación superior que antes estaba principalmente en manos de universidades públicas.

iii) fecha considerada como punto de partida formal del proceso de descentralización

El año 1980 se dicta la gran mayoría de las disposiciones legales que estatuyeron la descentralización. Es el caso de la legislación que ordenó los trasposos de liceos y escuelas del Ministerio de Educación a las municipalidades, la que estableció un nuevo sistema de subvenciones estatales a la educación privada gratuita, para favorecer su expansión y la ley que reorganiza el sistema de educación superior. Aunque la entrega de establecimientos técnico-profesionales de nivel medio a la administración de corporaciones privadas sin fines de lucro se había iniciado de hecho en 1977, también en 1980 se dictó el decreto-ley que consagró formalmente esta modalidad de descentralización.

iv) relación de documentos que pueden ser considerados como el marco jurídico y normativo del proceso de descentralización

No existe una ley matriz sobre descentralización, ni para el conjunto del aparato de Estado ni para el sector educación en particular. Los siguientes son los principales textos jurídicos que han permitido su implantación, entre 1979 y 1980, y los que la han reafirmado, en algunos casos, o modificado en la mayoría de los casos.

- Decreto Ley No. 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, que en su artículo 38o., autoriza al Presidente de la República para traspasar servicios públicos a las municipalidades;

- Decreto con Fuerza de Ley No. 1-3.063, de 1980, que norma el traspaso de servicios de educación, salud, atención de menores y otros a las municipalidades;

- Decreto Ley No. 3476, de 1980, sobre subvenciones educacionales

- Decreto Ley No. 3166, de 1980, que entrega liceos técnico-profesionales del Ministerio de Educación a Corporaciones privadas de administración.

- Decreto con Fuerza de Ley No.1, de 1980, que reestructura la educación superior.

- Constitución Política de 1980

- Ley No. 18.575, de 1986, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

- Ley No. 18.602, de 1987, que fija normas respecto al personal docente

- Decreto con Fuerza de Ley No. 2, de Educación, de 1989, que modifica el régimen de subvenciones educacionales

- Ley No. 18.956, de 1990, reestructura el Ministerio de Educación
- Ley No. 18.962, de 1990, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
- Ley No. 19.070, de 1991, Estatuto de los Profesionales de la Educación
- Ley No. 19.097, de 1991, reforma de la Constitución Política en lo relativo a descentralización, gobiernos municipales y gobierno regionales.
- Ley No. 19.130, de 1992, reforma la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Ley No. 19.175, de 1992, sobre Gobiernos y administración regional descentralizada.
- Ley No. 19.138, de 1992, reforma el regimen de subvenciones educacionales; el DFL. No. 5 de Educación, de 1993, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley de subvención del Estado a establecimientos educacionales

v) la denominación utilizada para el proceso de descentralización

No ha tenido una denominación formal especial. En sus orígenes se usaron los términos "modernización" y "descentralización". Aspectos particulares del proceso son conocidos informalmente como "municipalización" y "privatización". Sectores críticos usaban el término "alcaldización", para referirse a la gestión municipal, dada la fuerte concentración de competencias en la persona de los Alcaldes, que, en la década del 80 eran designados por el gobierno central y dependían estrechamente de éste.

b) Características del proceso de descentralización:

i) Quiénes dirigieron y quiénes participaron en el proceso

Como ya se señaló, la descentralización fue propuesta por un grupo de economistas, post-graduados en la Universidad de Chicago, que comenzaron a influir crecientemente en el gobierno militar en la segunda mitad de los años 70.

Desde el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Planificación Nacional, dependiente de la Presidencia de la República, los economistas presionaron para una "modernización" de la educación, que incluyera un radical proceso de descentralización de la gestión educativa. Hacia fines de la década ocuparon puestos claves en el propio Ministerio de Educación, como la Superintendencia de Educación Pública, que operaba como oficina sectorial de planificación. Desde 1978, por otra parte, el cargo mismo de Ministro fue servido por civiles simpatizantes de las ideas neo-liberales.

La burocracia del Ministerio de Educación, formada por administradores y especialistas en educación, debió subordinarse a la gestión de los economistas referidos.

Otros participantes del proceso fueron los Alcaldes y los grupos

de administradores constituidos en las municipalidades para encargarse de los establecimientos traspasados. Algunos de estos administradores tenían formación de economía y administración, otros de leyes y otros provenían del propio Ministerio de Educación - que disminuyó su dotación de personal - o de la carrera docente misma.

Si la descentralización en fuerte medida consistió en la ampliación de la oferta educacional privada, cabe señalar como animadores y participantes a las asociaciones de empresarios, que constituyeron Corporaciones privadas que recibieron liceos técnicos del Ministerio para su administración. También lo fueron los numerosos pequeños empresarios o "sostenedores" que fundaron y mantuvieron nuevas escuelas privadas, al amparo de la nueva legislación liberalizante y del apoyo financiero estatal, a través de las subvenciones educacionales.

ii) Cuáles fueron las estrategias, las normas, las prioridades y los calendarios a los que se sujetó su ejecución

Según los indicios de investigación, fuera de una voluntad política expresada en una Directiva Presidencial a comienzos de 1978, que fijó plazos para la realización de estudios y la preparación de las reformas, no hubo una matriz de planificación ni un calendario global. Se procedió más bien con criterios pragmáticos y flexibles.

En el caso del traspaso de establecimientos técnicos, el proceso se produjo de hecho y gradualmente desde 1977, para tomar más fuerza cuando se dicta la legislación correspondiente en 1980. Con el fundamento de aprovechar su conocimiento de las necesidades de la empresa y el mercado y su disposición a aportar recursos, se procedió a entregar liceos a Corporaciones privadas constituidas ad hoc por los distintos gremios de empresarios. El Ministerio cedió los edificios y equipos, traspasó el personal docente y administrativo y entregó a las corporaciones un aporte financiero

anual equivalente al costo de operaciones que tenían los establecimientos al momento de ser traspasados. Este aporte se reajustaría anualmente en el mismo índice de inflación. Las Corporaciones recibieron los establecimientos mejor dotados.

En el caso de la "municipalización" de escuelas y liceos, se traspasaron el personal y la infraestructura, además de una subvención calculada mensualmente, según el promedio de asistencia de alumnos. Se quiso proceder rápida y masivamente y el calendario dependió de la capacidad del Ministerio para inventariar los bienes a traspasar y para preparar los convenios correspondientes, y de la capacidad de los municipios para instalar su ente de gestión escolar. En los años 1981 y 1982 se alcanzó a traspasar aproximadamente un 84% de los establecimientos, pero la crisis de 1982 obligó a postergar la completación del proceso hasta 1986.

En cuanto a la ampliación de la participación privada en la oferta educacional, tras la dictación de una nueva y favorable ley de subvenciones, en 1980, y de la liberalización de las diversas condiciones de funcionamiento, se esperaba un rápido crecimiento, como efectivamente se produjo. Este crecimiento se hizo en parte incorporando nuevos alumnos al sistema y en parte, disputándolos al sector estatal y al sector municipal.

La modificación de los incentivos financieros estatales, debido al impacto de la crisis de 1982, llevó a una disminución del ritmo de crecimiento de la oferta privada, especialmente a partir de 1984.

iii) Cuáles fueron las metodologías e instrumentos que se utilizaron para ejecutar los cambios, y

La descentralización se hizo tras un previo esfuerzo de desconcentración del Ministerio de Educación, a través de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, en 1974, y de las Direcciones Provinciales de Educación, en 1980.

La descentralización supuso una división de responsabilidades, en virtud de la cual, el Ministerio de Educación retuvo sus

competencias normativas, de supervisión técnica y de fiscalización del cumplimiento de los requisitos para obtener y mantener el financiamiento estatal de la educación descentralizada.

En la implantación se procedió con mucho pragmatismo. Como ya se indicó, no hubo un diseño global de planificación del proceso descentralizador. Los cambios se introdujeron prácticamente sin comunicación previa, consulta ni debate público. Fueron cambios rápidos, extendidos al conjunto del sistema, sin experimentación ni gradualidades. Tres componentes del proceso fueron emprendidos al mismo tiempo: a) el traspaso a las municipalidades; b) el fomento a la educación privada, y c) la diversificación de la educación superior y el estímulo a la iniciativa privada en este nivel. Otro componente, la entrega de liceos técnicos del Ministerio a corporaciones empresariales, se había iniciado en 1977, pero fue completado y legalizado al mismo tiempo que los referidos otros componentes.

Los instrumentos utilizados fueron leyes (aprobadas privadamente por la Junta de Gobierno que actuaba como poder legislativo), decretos del poder ejecutivo e instructivos o circulares de los Ministerios de Interior, Hacienda y Educación. Hubo, además, un manual de procedimientos para los traspasos a las municipalidades, preparado por el Ministerio de Hacienda.

Los traspasos procedían cuando las Municipalidades solicitaban la entrega de los establecimientos públicos de su comuna. Se preparaba un inventario de los bienes y un listado del personal a traspasar y, finalmente, se firmaba un convenio entre el Ministerio de Educación y cada Municipalidad, a partir del cual se formalizaba la transferencia. Los Alcaldes, que dependían del Ministerio del Interior, fueron instruídos para preparar y pedir los traspasos con prontitud, de modo que, como ya se señaló, la gran mayoría de ellos se completó en un plazo de dos años.

Podría decirse que otro gran instrumento de la descentralización fue el nuevo régimen de subvenciones, aprobado en 1980, el cual sirvió de soporte a la "municipalización" y de estímulo al crecimiento de la educación privada gratuita.

iv) Qué oposiciones, obstáculos y problemas mayores afectaron el proceso de descentralización educativa y cómo fueron ellos resueltos o superados

Deben tenerse presente el contexto dictatorial, que impedía la existencia de una oposición social constituida y abierta. Aún así, la posible resistencia pasiva del profesorado fue enfrentada, además de las medidas de coerción, con estrategias de cooptación. En efecto, aunque los docentes fueron traspasados a los municipios en condición de trabajadores del sector privado y sujetos a la desfavorable ley laboral común, se les ofreció una fuerte indemnización legal. Además, se les ofreció una posibilidad de mejoras asociadas a la fundación de un libre mercado de trabajo docente que, en las condiciones de la época, pareció atractiva a gran parte de los docentes.

Sin embargo, la descentralización se vió severamente afectado por los efectos de la crisis de 1982, que obligó a restringir fuertemente el gasto público en educación y más concretamente a modificar los términos de la subvención educacional, cuyos mecanismos de reajustabilidad fueron insostenibles. En consecuencia se procedió a congelar el valor de la subvención y ésta perdió sostenidamente su valor adquisitivo hasta 1990. Con ello, se resintió todo el funcionamiento del sistema descentralizado.

El sector privado subvencionado disminuyó su dinamismo inicial y debió fiar su desarrollo en la competencia con el sector municipal. El financiamiento del sector municipal se hizo crecientemente difícil, no sólo por el deterioro de la subvención, sino porque perdió alumnado y con ello disminuyó aún más sus recursos. La lógica de mercado debió llevar a ajustes en el sector municipal, como mejorar su eficiencia administrativa, adaptar sus dotaciones docentes al decrecimiento de su alumnado o mejorar la calidad de su oferta para recuperar alumnos. Sin embargo, razones culturales y políticas dificultaron el ajuste. El sector municipal tendía, a pesar de su autonomía, a operar como servicio público y con criterios burocráticos, incompatibles con la racionalidad del mercado. Por otra parte, cambios en el escenario político hicieron visible la oposición política y social, que preludiaban la

transición. El profesorado comenzó a reconstituirse como gremio y a expresar su oposición al sistema que estaba dañando sus intereses corporativos. Por último, el propio Ministerio no logró mantener su capacidad de regulación y de apoyo el funcionamiento del sistema

A pesar de su índole autoritaria, el régimen cedió terreno. Intentó reformas en el financiamiento. Debió modificar el tratamiento liberal al trabajo docente y dictar una primera, aunque insatisfactoria, legislación específica en beneficio de este sector. De todas maneras, no se logró mantener el esperado crecimiento de la educación privada, en tanto que el sistema municipal permaneció en condiciones críticas hasta hoy.

c) Aspectos contextuales:

i) El contexto propio del país, en términos políticos, sociales y económicos, dentro del cual se dió el proceso de descentralización

Como ya se ha indicado, la descentralización se ha producido a lo largo de dos períodos: i) el régimen autoritario, iniciado en 1973; y ii) el régimen de transición a la democracia, abierto en 1990. Ambos tienen en común su adhesión a la economía de mercado y su apertura a la economía internacional. Sin embargo, más allá de las diferencias políticas entre autoritarismo y democracia y entre el carácter militar o civil de los gobiernos, hay importantes diferencias en el modelo de desarrollo económico y social.

El régimen autoritario implantó la liberalización económica en términos radicales. Aunque fortaleció al extremo la dimensión política del Estado, rechazó la intervención estatal en la economía y limitó su participación en el ámbito de las políticas sociales. Reconociendo que la adopción drástica de la economía de mercado tenía fuertes costos sociales, les hizo frente principalmente mediante el criterio del "chorreo", esto es, de eventuales efectos del crecimiento económico sobre la distribución del ingreso antes que por efecto de mejoras inducidas por el Estado. Su propuesta de descentralización fue de índole privatizadora y suponía la negación del rol del Estado.

El régimen democrático ha mantenido la liberalización, pero atemperada por una participación regulatoria del Estado y una detención del proceso de privatización de las empresas públicas y de los servicios sociales. Sostiene la necesidad de un "crecimiento productivo con equidad". La equidad social, el mejoramiento de la educación y la estabilidad de la democracia son entendidos como premisas insoslayables del fortalecimiento de la competitividad internacional del país. Es responsabilidad del Estado promover esas premisas. Por lo tanto, en materias sociales y en la educación, se reafirma un rol activo y responsable de éste. La descentralización, que necesita profundizarse como descentralización democrático-participativa, debe hacerse más eficaz y supone un papel fuerte de un centro estatal desconcentrado, pequeño pero eficiente.

El sistema educativo, a lo largo de los últimos 15 años, prácticamente ha resuelto sus problemas de acceso y cobertura, salvo en la etapa preescolar. Tiene bases técnicas y de infraestructura comparativamente buenas en la escala latinoamericana, pero de todas maneras enfrenta serios problemas de distribución social, de orientación y de calidad de los servicios. Aunque mejorando leve y sostenidamente en los últimos tres años, hay pleno consenso en que el gasto público es muy insuficiente (% del PGB: 1984, 5%; 1989, 2,7%; 1992, 3.2%).

ii)El marco jurídico de las relaciones entre los gobiernos de nivel nacional y subnacionales

El Estado es unitario. En 1974, se reestructuró la organización territorial y se avanzó en la desconcentración del Estado. Se crearon 13 regiones, subdivididas en 52 provincias. En cada región se fundó un Gobierno presidido por un Intendente de confianza del Presidente de la República. Para colaborar con el Intendente y representar a los Ministerios centrales, en cada región se crearon Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI, entre ellas las de Educación, con jurisdicción normativa sobre toda la educación prebásica, básica y media de la región y gestión directa de los establecimientos estatales, hasta su "municipalización". En 1981, se crearon los Departamentos Provinciales de Educación.

Aunque tenían y tienen personería jurídica y patrimonio propio, entre 1973 y 1988, las Municipalidades dependieron directamente del Ministerio del Interior. Los Alcaldes era designados y no existían entidades electas por la comunidad. En 1988, se avanzó a la electividad de los Alcaldes por un consejo de notables y se rompió la dependencia jurídica del Ministerio del Interior.

La reforma constitucional de 1991 reafirmó y precisó mejor los principios de desconcentración y descentralización. Dió a los Gobiernos Regionales un nuevo carácter. Aunque el Intendente continuó como representante del Gobierno central, provisto de facultades de gobierno interior, creó un Consejo Regional electo, con competencias resolutivas en materias de desarrollo económico y social. El Gobierno Regional fue provisto de personería jurídica y de patrimonio propio y, en consecuencia, aunque mantiene una dimensión desconcentrada, se convirtió también en expresión de descentralización. Las SEREMI desempeñarán también un doble rol de ejecutoras de las políticas del Ministerio respectivo y de las políticas y programas propios del Consejo Regional. Los Consejos Regionales se instalaron recién en Mayo de 1993. En consecuencia, todavía no comienza el proceso de descentralización de nuevas competencias.

La misma reforma constitucional ordenó la democratización del poder municipal, mediante la elección popular de un Concejo que, a su turno, designa al Alcalde. Creó también un Consejo Económico y Social de índole consultiva, formado por representantes de las organizaciones sociales de la comunidad local. Los municipios democratizados fueron electos en Junio y se instalaron en septiembre de 1992.

El Ministerio de Educación fue reorganizado por ley en 1990 y mantiene sólo competencias normativas, de supervisión y apoyo técnico y de distribución y fiscalización de los recursos públicos. Está desconcentrado en SEREMI y Departamentos Provinciales.

iii) Las características de la fiscalidad en los diferentes niveles de gobierno

Existe un sólo sistema tributario, cuyas recaudaciones alimentan el presupuesto general de la Nación. No hay impuestos regionales o provinciales. Las municipalidades tienen derecho a percibir parte de algunos tributos como el impuesto territorial, las patentes comerciales y los permisos anuales de circulación de vehículos motorizados, pero el grueso de sus ingresos provienen del tesoro nacional. No existen impuestos especiales para educación.

El Fondo Común Municipal, de carácter centralizado, recoge parte de los tributos destinados a las comunas y los redistribuye conforme a una fórmula que combina componentes demográficos y sociales, de modo que las comunas de más altos ingresos, reciben proporcionalmente menos que las comunas de bajos ingresos y aportan el financiamiento de éstas.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, administrado también por el gobierno nacional, asigna recursos a las regiones para inversiones de infraestructura, incluyendo la construcción, reparación o equipamiento de edificios escolares. La asignación se hace contra presentación de proyectos preparados por las municipalidades y priorizados a nivel regional. La reciente reforma regional y la constitución de los nuevos gobiernos regionales descentralizados significará un fortalecimiento del Fondo y una mayor autonomía de las regiones para decidir sobre las inversiones correspondientes.

La educación prebásica, básica y media municipal y la privada gratuita, tienen derecho a una subvención estatal administrada por el Ministerio de Educación. Según el cumplimiento de determinados requisitos, los gestores de establecimientos reciben una subvención por alumno que asiste, con un máximo de 45 por aula. Actualmente, la subvención se calcula cada tres meses conforme al promedio de asistencia del trimestre anterior. La subvención tiene valores diferenciados según el nivel o modalidad de la enseñanza y recibe bonificaciones adicionales según el criterio de "zona" geográfica, esto es, proporcional al alejamiento de la capital o la zona central del país, y según la condición de "ruralidad".

La subvención se reajusta anualmente, en la misma oportunidad y porcentaje en que se reajustan los salarios de los trabajadores del sector público. La subvención es de libre disposición de los "sostenedores" municipales o privados. El Ministerio de Educación

sólo puede fiscalizar el cumplimiento de los requisitos administrativos y académicos para percibirla pero carece de competencias indicativas respecto al empleo de la subvención.

iv) Los procesos de descentralización en otros sectores

Hay diversas expresiones de descentralización funcional y de desconcentración territorial en la gran mayoría de los servicios del Estado, conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. Sólo se exceptúan los encargados del orden interior, las relaciones exteriores y la defensa nacional.

Algunos servicios públicos que en muchos países están centralizados o desconcentrados, en Chile están en manos de empresas públicas autónomas, como Correos y Telégrafos, Ferrocarriles, el Canal Nacional de Televisión, un diario originalmente gubernamental, etc. Otros servicios han sido privatizados, como la Empresa Nacional de Electricidad o la Compañía de Teléfonos de Chile.

Tres servicios nacionales han sido descentralizados hacia el nivel municipal: los de educación, los de atención de menores y los de atención primaria de salud, en tanto que los servicios de atención secundaria permanecen en manos de Servicios Regionales de Salud desconcentrados. Las municipalidades están también encargadas de la ejecución de muchas de las políticas sociales como la administración de subsidios por pobreza, ancianidad, cesantía, etc.

Las tradicionales dos Universidades públicas autónomas, en 1981 fueron reorganizadas y sus sedes o campus situados en las regiones fueron convertidos en nuevas Universidades públicas autónomas, que hoy día suman 17. Todas ellas se relacionan con el Estado a través del Ministerio de Educación.

En el sector educación hay varios organismos funcionalmente descentralizados: a) la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, que gestiona las prestaciones de alimentación, internados, becas y otras que el Estado provee a los escolares de menores recursos; b)

la Junta Nacional de Jardines Infantiles, que mantiene una amplia red de centros y programas preescolares orientados a los párvulos en situación de pobreza de 0 a 5 años de edad; y c) la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Las tres instituciones están internamente desconcentradas y también se relacionan con el Estado a través del Ministerio de Educación.

d) Funciones de dirección y gestión de la educación que fueron afectadas por la descentralización:

A continuación se presenta, en forma de Tabla, aquellas funciones que sufrieron modificaciones importante en términos de las entidades responsables de su realización.

La Tabla se refiere a los niveles de educación prebásica, básica y media.

En la educación superior ha habido una importante descentralización, si se considera como tal la ruptura de la concentración casi monopólica que existía en este nivel por parte de las ocho Universidades creadas por ley, de las cuales dos eran públicas y seis privadas, todas ellas fuertemente apoyadas por el Estado. En 1980, se autorizó la creación de Universidades y de otras formas de educación superior - los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica - por un simple acto administrativo. Desde entonces se han creado cerca de 300 nuevas entidades privadas, sin financiamiento de origen público.

A su turno, las dos universidades estatales, que tenían una extensión a lo largo del territorio, fueron reorganizadas y sus sedes en las regiones fueron convertidas en Universidades públicas autónomas. Esto también puede considerarse una forma de descentralización.

Sin embargo, no se han producido alteraciones sustantivas en las funciones de las entidades responsables, dado que el sistema de

educación superior hoy llamado "tradicional", era ya de carácter autónomo. La intervención del Gobierno nacional y del Ministerio de Educación se centraba en la provisión de recursos financieros, si bien coyunturalmente, entre 1973 y 1987, el gobierno nacional intervino en las Universidades "tradicionales" designado directamente a sus rectores, práctica que hoy día está abandonada. Al presente, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación sigue aportando recursos financieros a dichas Universidades y éstas los administran autónomamente.

TABLA N°2.1 CAMBIOS DE COMPETENCIA EN LAS FUNCIONES DE DIRECCION Y GESTION

NIVEL EDUCATIVO: Educación prebásica, básica y media

Función: (ver anexo N°1)	Anterior a la descentralización				Contexto de la descentralización			
	Entidad responsable	TE	NT	NF	Entidad responsable	TE	NT	NF
Programas de formación inicial de personal docente	Mineduc	1	1	3	Universidades	8	1y 2	5
	Universidades	8	1 y 2	5				
Programas de formación de personal docente en servicio	Mineduc	1	1	3	Mineduc Universidades	1 8	1 2	3 5
	Universidades	8	1 y 2	5				
Programas de infraestructura y equipamiento	Mineduc	1	1	3	Mineduc	1	1	3
					Municipios	1	4	5
Calendario escolar	Mineduc	1	1	3	Seremi	1	2	4
Normas de administración escolar	Mineduc	1	1	3	Municipios	1	4	5
					Escuelas	8	-	6
Normas de matrícula y regulación de flujos	Mineduc	1	1	3	Municipios	1	4	5
					Escuelas	8	-	6

Diseño y desarrollo curricular	Mineduc	1	1	3	C.S. de E. Mineduc	1	1	3
					Escuelas	8	-	6
Certificación y convalidación de estudios	Mineduc	1	1	3	Escuelas	8	-	6
					Mineduc	1	1	3
Clasificación de puestos docentes	Mineduc	1	1	3	Municipios	1	4	5
					Escuelas	8	-	6

Función: (ver anexo N°1)	Anterior a la descentralización				Contexto de la descentralización			
	Entidad responsable	TE	NT	NF	Entidad responsable	TE	NT	NF
Presupuestación de gastos de operación	Gobierno Nacional	1	1	3	Municipios	1	4	5
Programación de inversiones	MINEDUC	1	1	3	MINEDUC	1	1	3
					Municipios	1	4	5
Asignación de personal directivo	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Selección y nombramiento del personal docente	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Asignación de maestros a escuelas	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Localización de escuelas	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Construcciones escolares	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Equipamiento	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Reparación y mantenimiento	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Producción de textos y materiales de enseñanza	MINEDUC	1 1	1 1	3	MINEDUC	1	1	3
Distribución de textos y materiales de enseñanza	MINEDUC	1	1	3	MINEDUC	1	3	
Asignación de becas y servicios asistenciales	JUNAEB	1	1	5	JUNAEB	1	1	5
					Escuelas	8	-	6

Pago al personal	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Coberturas de becas y servicios asistenciales	JUNAEB	1	1	5	JUNAEB	1	1	5
					Escuelas	8	-	6
Dotación de material de operación	MINEDUC	1	1	3	Municipios	1	4	5
Supervisión e inspección	MINEDUC	1	1	3	Dptos. Provinciales	1	3	4
Generación de información y evaluación	MINEDUC	1	1	3	MINEDUC	1	1	3

Abreviaturas

MINEDUC Ministerio de Educación

SEREMI Secretarías Regionales Ministeriales de Educación

JUNAEB Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, organismo estatal, funcionalmente descentralizado que forma parte del sector público educacional.

Dptos. Pro-

vinciales Departamentos Provinciales de Educación, órganos desconcentrados del Ministerio de Educación, en el ámbito provincial.

C.S.de E. Consejo Superior de educación: organismo público autónomo, de nivel nacional, con facultades resolutorias en las materias que se indican en el Anexo.

¡Error! Marcador no definido.

AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES RESPONSABLES

1. Programas de formación inicial de docentes:

Las Universidades (estatales y privadas) creadas por ley, deciden autónomamente la apertura de programas y su diseño. Mientras no cumplen el plazo para obtener su autonomía, las Universidades privadas no creadas por ley, deben solicitar el reconocimiento oficial de sus carreras al Consejo Superior de Educación.

2. Programas de formación de personal docente en servicio:

El MINEDUC aprueba y ejecuta sus propios programas, a través del Centro de Perfeccionamiento. Las Universidades que gozan de autonomía pueden establecer libremente sus propios programas. Para que éstos sean reconocidos oficialmente, deben inscribirlos en un Registro Público Nacional que lleva el Centro de Perfeccionamiento. Las Universidades sin plena autonomía u otras instituciones competentes, deben acreditarse ante el Centro de Perfeccionamiento y, cumplido este requisito, solicitar la inscripción de sus cursos en el Registro referido.

3. Programas de infraestructura y equipamiento:

El MINEDUC aprueba y ejecuta programas de este tipo, respecto de su propio aparato institucional. Puede acordar programas en beneficio de los establecimientos educacionales públicos, pero debe convenirlos con las administraciones municipales que son las propietarias de la infraestructura escolar. Las administraciones municipales pueden establecer sus propios programas y/o presentar proyectos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

4. Calendario escolar:

El MIMEDUC fija sólo el número total de días anuales de funcionamiento de las unidades escolares, pero el calendario mismo

lo aprueban las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

5. Normas de administración escolar:

En el marco de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, del Estatuto de los Profesionales de la Educación y de la legislación sobre subvenciones educacionales - cuando corresponde - las administraciones municipales y los establecimientos privados elaboran y aprueban sus propios reglamentos internos. Dichos reglamentos deben ser comunicados al Departamento Provincial de Educación respectivo.

6. Normas de matrícula y regulación de flujos:

El MINEDUC establece las normas sobre requisitos mínimos de ingreso de alumnos a los establecimientos, pero las políticas sobre creación, mantención o cierre de establecimientos o de cursos y número de alumnos a incorporar, son decididas por las administraciones municipales o los establecimientos privados. Existe una norma legal que fija en 45 el número máximo de alumnos por aula, respecto al cual se paga subvención estatal, pero los establecimientos pueden ser autorizados por el Ministerio a sobrepasar este límite, sin percibir subvención adicional. Con excepción del requisito de aprobación de la educación media para los alumnos que ingresan a la educación superior, en ésta no existen normas obligatorias. Las instituciones adoptan sus propias decisiones sobre otros requisitos de ingreso y cupos en las carreras establecidas.

7. Diseño y desarrollo curricular:

Los objetivos de los ciclos de educación básica y media están fijados en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Según ésta, compete a cada establecimiento público o privado, elaborar sus propios planes y programas de estudios, conforme a un conjunto de "objetivos fundamentales" por curso y "contenidos mínimos" obligatorios que debe elaborar el MINEDUC. Dichos objetivos y

contenidos deben someterse a la aprobación del Consejo Superior de Educación. Para uso de los establecimientos que no deseen ejercer el derecho a elaborar su currículo, el Ministerio debe proveer planes y programas nacionales. Esta distribución de competencias - conocida como "descentralización curricular" - está jurídicamente vigente, pero de hecho no se ha aplicado, por cuanto el MINEDUC está aún elaborando la propuesta que hará al Consejo Superior en los próximos meses. En consecuencia, todavía se usan los planes y programas aprobados por el Ministerio en 1980 y 1981. Si bien éstos tienen carácter nacional, admiten ciertas adaptaciones y modificaciones por parte de los establecimientos, según el concepto de "flexibilidad curricular". En la educación superior, el diseño y desarrollo curricular compete a las instituciones mismas. No existen modelos nacionales ni intervención del MINEDUC al respecto.

8. Certificación y convalidación de estudios:

Los establecimientos de educación de todo nivel certifican directamente las calificaciones obtenidas por los alumnos y los resultados obtenidos por éstos. En el caso de la educación básica y media, se deben comunicar al Ministerio de Educación las calificaciones anuales de los alumnos y éste puede entregar copia de los certificados. Los títulos y grados de la educación superior son otorgados autónomamente por cada institución. No obstante, compete al MINEDUC intervenir en la convalidación de estudios en relación con el extranjero.

9. Clasificación de puestos docentes:

Compete a las administraciones municipales y a los establecimientos privados la clasificación de puestos docentes de las escuelas y liceos. En la educación superior también compete a las instituciones en virtud de su autonomía.

10. Presupuestación de gastos de operación:

En la educación escolar, son los municipios o los establecimientos privados los que presupuestan los gastos de operación, considerando los ingresos provenientes del Estado y los ingresos o aportes propios. En la educación superior, son las propias instituciones las que autónomamente aprueban sus presupuestos anuales.

11. Asignación de personal directivo:

Compete a los órganos municipales convocar a concursos públicos para decidir la asignación de personal directivo de los establecimientos. En los establecimientos privados es decisión de los sostenedores. En las instituciones de educación superior, el personal directivo es designado autónomamente por las mismas, según las diversas modalidades establecidas en sus propios Estatutos.

12. Selección y nombramiento del personal docente:

Compete a los órganos municipales convocar a concursos públicos para decidir el nombramiento del personal docente. En las escuelas privadas, a los propietarios o empleadores. En las instituciones de educación superior, el personal docente es designado autónomamente por las mismas, según las estipulaciones de los respectivos Estatutos.

13. Asignación de maestros a escuelas:

Compete a los órganos municipales asignar maestros a las escuelas, sea mediante el mecanismo de concursos públicos o mediante el mecanismo de "destinación" de los ya contratados a escuelas distintas dentro de la comuna, conforme a las disposiciones del Estatuto de los Profesionales de la Educación. En las privadas,

competite a los sostenedores.

14. Localización de escuelas:

Es facultad de las administraciones municipales o de los sostenedores de escuelas privadas.

15. Construcciones escolares:

Las municipalidades son responsables de la construcción, sea con recursos propios, con los provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional o del MINEDUC.

16. Equipamiento:

Es de responsabilidad de las municipalidades. No obstante, el MINEDUC participa supletoriamente proveyendo también equipamiento.

17. Reparación y mantenimiento:

Es de responsabilidad de las municipalidades. No obstante, el MINEDUC participa supletoriamente mediante programas de reparaciones. En este caso, el Ministerio invita a los directores y maestros a proponer las prioridades de reparación en sus edificios.

18. Producción de textos y materiales de enseñanza:

Existe libertad de producción y comercialización de textos y materiales de enseñanza. No existen empresas o entidades estatales dedicadas a este rubro. El MINEDUC otorga autorización oficial a los textos y materiales, a solicitud de los editores o productores. Es competencia de los órganos municipales y de los sostenedores privados adquirir y entregar textos a los respectivos establecimientos y alumnos, o pedir a los alumnos que los

adquieran en el mercado. Sin embargo, de acuerdo a una antigua tradición, el mismo Ministerio adquiere, mediante licitación pública, textos escolares y materiales para su distribución gratuita en las escuelas básicas municipales y particulares subvencionadas.

19. Distribución de textos y materiales de enseñanza:

En la educación media, los textos y materiales de enseñanza son adquiridos por los alumnos o sus familias. Supletoriamente, algunos municipios o establecimientos privados adquieren y distribuyen textos y materiales para grupos reducidos de alumnos. En la educación básica municipal y subvencionada, de hecho, el Estado a través del MINEDUC se responsabiliza de la provisión de textos para la totalidad de los alumnos y de la provisión parcial de materiales de enseñanza y de útiles escolares para los alumnos de familias pobres. En la educación superior, la provisión es de cargo de los estudiantes, aunque existen servicios de bibliotecas que suplen parcialmente las necesidades.

20. Asignación de becas y servicios asistenciales:

Sin perjuicio de diversas iniciativas de las municipalidades, de los establecimientos particulares y de organismos privados, conforme a una larga tradición, el Estado provee apoyo a los estudiantes de bajos ingresos. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, mantiene programas de alimentación, hogares o internados, campamentos de verano, atención odontológica y de salud y otros, para alumnos de educación prebásica, básica y media de los sectores municipal y particular subvencionado. El MINEDUC provee recursos financieros a las Universidades creadas por ley, para programas de crédito estudiantil y para programas de becas destinadas a que los estudiantes de bajos recursos puedan cancelar total o parcialmente el costo de sus estudios. Ambos tipos de programas están legalmente regulados, pero su administración es responsabilidad de las Universidades.

21. Pago al personal:

El personal de los establecimientos escolares es pagado por los respectivos órganos municipales de administración o por los sostenedores privados, según el caso. Los recursos provienen por lo general de la subvención estatal. Compete a las entidades de educación superior pagar las remuneraciones de su propio personal, de acuerdo a sus respectivos presupuestos.

22. Coberturas de becas y servicios asistenciales:

Las coberturas de las prestaciones de la JUNAEB son fijadas anualmente por ésta, pero la determinación de quiénes son beneficiarios corresponde a los establecimientos mismos, conforme a criterios y evaluaciones realizadas por la Junta.

Lo mismo ocurre en la educación superior. El Ministerio de Educación provee recursos financieros y pautas, pero son las entidades las que deciden la asignación de las prestaciones.

23. Dotación de material de operación:

Es competencia de las administraciones municipales, de los sostenedores privados y de las entidades de educación superior. El Estado no provee este tipo de material.

24. Supervisión e inspección:

El MINEDUC tiene facultades de supervisión técnic-pedagógica, orientadas al cumplimiento de las normas nacionales y a apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación. Se ejecutan a través de los órganos desconcentrados y principalmente de los Departamentos Provinciales de Educación, cada uno de los cuales atiende varias comunas. El Ministerio tiene también facultades de fiscalización respecto al cumplimiento de los requisitos legales para la percepción de las subvenciones estatales, pero no tiene competencia respecto al empleo de las mismas, que está protegido

por el principio de libertad de gestión de los sostenedores de establecimientos. En la educación superior, dada su autonomía, la facultad de supervisión del MINEDUC está limitada a los Centros de Formación Técnica. El Consejo Superior de Educación supervisa a las instituciones de educación superior que no gozan de plena autonomía.

25. Generación de información y evaluación:

El MINEDUC produce información sobre matrículas, cursos, establecimientos, profesores, financiamiento y otras. Mantiene el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE, que mide los logros de aprendizaje de los alumnos y obtiene indicadores de eficiencia de los establecimientos.

e) Actual Distribución de cuatro Areas de Competencia

TABLA N°3

Nivel Educativo/Nivel territorial	Gobierno Nacional	Gobierno municipal o distrital	Instituciones particulares	Institución educativa autónoma
Educación Prescolar (*)	MINEDUC			
	MINEDUC	Municipalidades	Establec. autofinanc. y establec. subvencionados por el Mineduc	
	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Municipalidades	Establecim. particulares	
	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Municipalidades	Establec. particulares	
Educación Primaria	MINEDUC			

	MINEDUC	Municipalidades	Escuelas autofinanciadas y escuelas subvencionadas por el Mineduc	
		Municipalidades	Establecimientos particulares	
		Municipalidades	Escuelas Particulares	
Educación Media	MINEDUC			
	MINEDUC	Municipalidades	Esc. autofinanciadas y esc. Subvenc. por Mineduc	
		Municipalidades	Escuelas particulares	
		Municipalidades	Escuelas particulares	
Educación Superior		Institutos Particulares	Instituciones Estatales	
(**)				

	MINEDUC	Instituciones particulares con y sin aportes estatales	Instituciones Estatales (ingresos propios y aportes estatales)	
		Instituciones Particulares	Instituciones Estatales	

(*)En este nivel coexisten la Junta Nacional de Jardines Infantiles, organismo estatal funcionalmente descentralizado, los grupos o cursos de párvulos anexos a las escuelas básicas municipales, y los jardines infantiles y cursos de párvulos de propiedad particular. Algunos de estos últimos tienen subvención estatal pero la mayoría es financiado por los padres de familia.

(**)Este nivel es atendido por tres tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica

Capítulo 2.

LA CARACTERIZACION DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA A TRAVES DEL ANALISIS DE ALGUNAS DE LAS INTERRELACIONES MAS IMPORTANTES ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LOS NIVELES SUB-NACIONALES.

1.LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL ANTES DE LA DESCENTRALIZACION:

Hasta 1974 la educación chilena tenía una organización institucional en la que se combinaba el centralismo con algunas manifestaciones de descentralización funcional y de desconcentración territorial. Esta organización correspondía a la de un Estado unitario y fuertemente centralizado desde que se conformó como tal en el siglo XIX.¹

Como se detallará en el capítulo 3, en 1974, se inició un proceso más avanzado y marcado de desconcentración y comenzó a prepararse la descentralización que se implantará en 1980.

En la siguiente sección se describe brevemente la organización prevaleciente hasta 1974.

1.1 Estructura, funciones y competencias principales:²

La organización y competencias del entonces Ministerio de Educación Pública estaban normadas principalmente en el Decreto con Fuerza de Ley No. 246, de 1953, que reorganizó las Direcciones de Educación; el DFL. No. 104, del mismo año, que creó la Superintendencia de Educación Pública; el

¹. Iván Núñez, La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973, Santiago, PIIE, 1990.

². Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública, Asesoría Jurídica, Estructura jurídico-administrativa del Ministerio de Educación, Santiago, 1970, mimeo.

art. 50o. de la Ley No. 16.617, de 1967; y el art. 48o. de la Ley No. 17.301, de 1970.

Esta legislación daba al Ministerio una estructura formada por las siguientes reparticiones de nivel central. De ellas, sólo la correspondiente a la educación primaria tenía una desconcentración territorial, que se describirá más adelante.

a) Secretaría y Administración General:

Comprendía el gabinete del Ministro, la Subsecretaría, los Coordinadores Regionales, la Oficina de Presupuestos y la Asesoría Jurídica. La Subsecretaría centralizaba todo el movimiento administrativo del Ministerio y supervigilaba los servicios dependientes de él. De ella dependía una variedad de Departamentos y secciones propias de un Ministerio que administraba directamente un servicio educacional nacional, que atendía aproximadamente el 80% de la matrícula de la enseñanza prebásica, básica y media y que era el empleador directo de 90.000 docentes.

Las Coordinaciones Regionales fueron 10. Eran oficinas, creadas en la Ley No. 17.301, de 1970, que tenían jurisdicción sobre una varias de las 25 provincias en que se dividía el territorio chileno. Expresaron una voluntad de desconcentración más amplia que la pre-existente en la educación primaria, puesto que estas Coordinaciones tendrían autoridad sobre todas las ramas del servicio educacional público, exceptuadas las Universidades estatales autónomas. La Ley estipuló que sus atribuciones o competencias serían las que les delegaría el Subsecretario o los Directores de Educación. Instaladas en 1971, representaron de hecho al Ministerio en su conjunto en la respectiva jurisdicción, lograron alguna coordinación entre los tres servicios (de primaria, secundaria y técnica) y empezaron a prepararse material, administrativa y técnicamente para recibir funciones delegadas. Sólo la Dirección de Educación Técnico-Profesional alcanzó, antes del golpe militar de 1973, a traspasarle algunas competencias en relación con la gestión de docentes. Las Coordinaciones Regionales fueron la base sobre la cual se instalaron, a partir de 1974, las nuevas Secretarías Regionales Ministeriales a las cuales se aludirá más adelante.

La Oficina de Presupuestos se preocupaba de las materias relacionadas con

financiamiento y administración presupuestaria y contaba con un cuerpo de Inspectores Zonales de Presupuesto.

b) La Superintendencia de Educación Pública:

Era un organismo a quien la Constitución le entregaba la alta inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno, todo lo cual fue normado por el Decreto con Fuerza de Ley No. 1)4, de 1953. Por una parte, era el organismo técnico y de planeamiento, asesor del Ministro de Educación y ente sectorial de planificación, relacionado con la entonces Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN.

Por otra parte, la Superintendencia contenía el Consejo Nacional de Educación, organismo de participación y concertación de consulta obligada respecto a las principales decisiones de política educacional.

Incluía, por último, un Fondo Nacional de Educación, destinado, principalmente a proporcionar los recursos necesario para desarrollar y estimular aquellos aspectos de la educación que el Consejo Nacional referido estimara conveniente. Parte principal del Fondo eran los recursos que el Presupuesto Nacional le asignaba anualmente. De hecho, éstos fueron siempre exiguos y se destinaron preferentemente a reforzar las tareas de investigación y asesoría técnica de la propia Superintendencia.

c) Las Direcciones de Educación:

De acuerdo a la estructura del sistema educativo de la época, fueron tres: la de Educación Primaria y Normal, la de Educación Secundaria y la de Educación Profesional.

Les competía ejercer la dirección técnica y administrativa de las correspondientes ramas o niveles de la educación pública; la gestión de los establecimientos y personal dependientes; la supervigilancia de la enseñanza particular de la misma área; estudiar y proponer los planes y programas de estudio a la aprobación de la Superintendencia de Educación, etc.

Cada una de las Direcciones tenía en el nivel nacional, un Departamento Administrativo, un Departamento Pedagógico y un conjunto de Visitadores Zonales o por especialidades académicas, además de numerosas secciones técnicas y administrativas. La Dirección de Educación Primaria tenía un Departamento especializado en la enseñanza normal y el perfeccionamiento pedagógico. La de Educación Profesional tenía, además, Departamentos para los grandes grupos de especialidades de enseñanza industrial, agrícola, comercial, etc.

d) El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas:

Fue creado por el art. 50o. de la Ley No. 16.617, de 1967. Era el organismo encargado de la realización de cursos de capacitación y perfeccionamiento que constituyan requisitos de ingreso, ascenso o permanencia en el servicio educacional, además de funciones de investigación, experimentación y desarrollo curricular.

Un Consejo integrado por representantes de los gremios docentes, la educación particular, las Universidades estatales y las principales autoridades del Ministerio tenía competencias consultivas y de supervigilancia respecto al CPEIP._

e) Organismos funcionalmente descentralizados:

Los siguientes organismos públicos autónomos se relacionaban con el Gobierno a través del Ministerio de Educación Pública: la Universidad de Chile, la Universidad Técnica del Estado, la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, el Instituto de Chile, el Servicio de Bienestar del Magisterio, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica y la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Varios de estos organismos tenían, a su vez, una estructura territorial desconcentrada, como la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y de Jardines Infantiles, en tanto que las Universidades estatales eran de

hecho sistemas territoriales, integrados por numerosas Sedes a lo largo del país.

La gran mayoría de los organismos autónomos incluían en su estructura Consejos de representación y concertación, con varios grados de competencias, desde Consejos de administración y dirección colegiada en algunos casos, a Consejos consultivos, en otros. Estos Consejos fueron suprimidos por la Junta de Gobierno en 1973 o 1974 y sus funciones o competencias fueron entregadas a la respectiva autoridad ejecutiva, nombrada a su turno por el gobierno militar. Lo mismo ocurrió con el Consejo Nacional de Educación y el Consejo del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.

f) La desconcentración del servicio de educación primaria:

Como ya se anotó, sólo la Dirección de Educación Primaria y Normal tenía una organización territorialmente desconcentrada, que provenía del siglo pasado. Estaba formada por las Direcciones Provinciales (25) y las Direcciones Departamentales o Locales de Educación Primaria (estas últimas, con jurisdicción sobre un territorio departamental o un grupo de comunas, eran cerca de 90).

Estas Direcciones tenían competencias delegadas por el Director nacional de la rama; algunas ellas eran de carácter propositivo, otras ejecutivas, de supervisión, de control y de información, principalmente en los ámbitos técnico y de gestión de personal.

Esta estructura también sirvió de base para la ulterior creación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, en 1974, y de las Direcciones (hoy Departamentos) Provinciales de Educación, en 1982.

g) La crítica al centralismo:

Los más diversos sectores del país hacían la crítica del centralismo, en el aparato de Estado en su conjunto y en la educación en particular. A ello, obedeció la creación de las referidas Coordinaciones Regionales de Educación. La demanda de descentralización se confundía también con la de

participación social. Ello explica la presencia de Consejos en numerosas de las reparticiones u organismos del sector. Por añadidura, en abril de 1973, se dictó el llamado Decreto de Democratización de la Educación, que creaba Consejos Regionales, Provinciales y Locales de Educación y Consejos de Comunidad Escolar en cada establecimiento público. Se trataba de organismos de carácter consultivo pero que, en el dinamismo socio-político de la época, podrían asumir de hecho facultades decisorias. Sin embargo, en el escenario de fuerte conflictividad ideológica y social de ese momento, el Decreto no alcanzó a ponerse en práctica y el gobierno militar lo derogó. De este modo, al comenzar el nuevo régimen, el centralismo seguía imperando.³

1.2 El financiamiento de la educación antes de 1974:

Como correspondía a un régimen centralizado, el financiamiento de la educación pública se determinaba en el presupuesto nacional, el que incluía también las transferencias a las Universidades públicas y privadas que recibían aporte estatal, y las subvenciones a la educación particular.

Se utilizaba la clasificación del Presupuesto por programas, agrupados según las grandes estructuras administrativas del Ministerio de Educación ya señaladas: Secretaría y Administración General, las Direcciones de Educación, la Superintendencia, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y la Oficina de Presupuestos. Los programas en total eran 23.

Las transferencias a las Universidades y otras instituciones y las subvenciones a la educación privada se ubicaban en el programa "Fomento de la Educación y la Cultura", de la Secretaría y Administración General. En 1973, el aporte fiscal a las Universidades cubrió el 44,79% del total del presupuesto nacional de educación, porcentaje que se elevó a 46,76% en 1974.⁴

³. Iván Núñez, op. cit.

⁴. Ministerio de Educación, Plan Operativo Nacional y Regional, Sector Educación, 1975, Santiago, 1975; vol. 1.

La clasificación funcional de los gastos de operación incluía los grandes ítems "remuneraciones", "compra de bienes de consumo y servicios no personales" y "gastos de transferencias". Como ejemplos, se señala la distribución porcentual de estos grandes ítems del gasto corriente en dos años del período final del centralismo: ⁵

	1966	1974
Remuneraciones	57,08	47,05
Compra de bienes de consumo	3,59	4,10
Transferencias	39,32	48,85

Las transferencias a las Universidades se hacían conforme a criterios históricos y a negociaciones anuales entre aquellas y los Ministerios de Educación y de Hacienda. Las subvenciones a la educación particular gratuita, según una ley dictada en 1951, se calculaban según el costo por alumno en cada uno de los niveles o modalidades de la educación estatal, correspondiéndole a la educación privada un monto equivalente a la mitad de ese costo por alumno matriculado en ésta. Era una subvención que se pagaba anualmente y generalmente con mucho retraso, lo que significaba su desvalorización en un tiempo de persistente inflación.

Los recursos financieros destinados a los diversos programas de la educación prebásica, básica y media y específicamente al funcionamiento de los centros escolares mismos, eran estudiados por las Direcciones de Educación y la Oficina de Presupuestos del Ministerio de Educación, en consulta con el organismo sectorial de planificación radicado en la Superintendencia de Educación. Posteriormente, era propuesto al Ministerio de Hacienda, que preparaba el proyecto definitivo de la Ley de Presupuesto a someter al Congreso Nacional. Cabe señalar que constitucionalmente, el poder legislativo no tiene iniciativa en materias que signifiquen mayor gasto público ni puede acordar aumentos en éste. En otros términos, el presupuesto nacional es de iniciativa presidencial y sólo puede ser recortado o reestructurado por el Congreso, pero de ninguna manera

⁵. Datos de 1966, Universidad de Chile, Instituto de Educación, Año Pedagógico 1966, Santiago, 1967; datos de 1974, Ministerio de Educación, Plan Operativo ... op. cit.

incrementado.

Dada la alta incidencia que tenía el gasto en remuneraciones en el presupuesto de las Direcciones de Educación (en 1966, alcanzó al 92% de la de primaria, al 95,6% de la de secundaria y al 87% de la de enseñanza profesional), las posibilidades de flexibilidades en las asignaciones presupuestarias eran muy bajas. El gasto en remuneraciones, a su turno, estaba determinado por estructuras salariales fijadas por ley, conforme a las regulaciones estatutarias que favorecían a los funcionarios públicos, incluyendo los docentes, como se verá más adelante.

En consecuencia, las asignaciones presupuestarias no remuneracionales, desconcentradas provincial o localmente para la operación de las escuelas y liceos, eran marginales.

En cuanto a las inversiones en infraestructura y especialmente las construcciones, ampliaciones o reparaciones de edificios escolares, eran de responsabilidad de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, empresa pública autónoma, que se financiaba con transferencias anuales del presupuesto nacional, con el producto de un impuesto a las remuneraciones y con otros ingresos.

La planificación de la inversión en infraestructura se hacía en el Ministerio de Educación, que mantenía una Comisión Técnica del Plan de Construcciones Escolares y que la proponía a la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos.

1.3 El sector docente:

Antes de 1974, la gran mayoría de los docentes chilenos de la enseñanza primaria y media tenían como empleador único al Ministerio de Educación. Los de las Universidades estatales y de organismos como la Junta de Jardines Infantiles, a las respectivas instituciones autónomas.

Los profesores del sistema público, como funcionarios estatales, se regían por el Estatuto Administrativo, aprobado mediante el Decreto con Fuerza de

Ley No. 338, de abril de 1960. ⁶

El porcentaje minoritario de profesores de la enseñanza particular, se regía por el Código del Trabajo y por algunas leyes específicas, en la calidad de "empleados particulares".

Los profesores adscritos al Estatuto Administrativo debían cumplir los requisitos generales de ingreso a la función pública: edad, nivel de estudios, nacionalidad, etc. Eran nombrados, como todos los servidores del Estado, en empleos "de planta" o titulares, "interinos", "suplentes" o "subrogantes", todo lo cual aseguraba la estabilidad o "derecho a la función".

El mismo Estatuto garantizaba un conjunto amplio de derechos, entre los cuales al ascenso, a asignaciones "familiar" (por los hijos o cónyuge), por cambio de residencia, por trabajos nocturnos y en días festivos, al viático, a una indemnización por término de servicios equivalente a un mes de sueldo por año trabajado ("desahucio"). Se tenía también el derecho a la jubilación, a los 25 años de servicio las mujeres y a los 30 los hombres.

Obviamente, el Estatuto Administrativo implicaba también obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades. Esta misma normativa señalaba los procedimientos por las infracciones a las obligaciones y la clasificación de las medidas disciplinarias.

El carácter de función estrechamente regulada que tenía la docencia pública se veía reforzada por las "normas especiales para el magisterio", que contemplaba el DFL. No. 338, en los 78 detallados artículos que contenía su Título VI.

Se establecía una clasificación del personal de las Direcciones de Educación y de los establecimientos bajo sus dependencias; las jornadas de trabajo; los requisitos específicos para desempeñar funciones en cada uno de los tipos de cargos (directivo-docentes, docente, administrativo, auxiliar, etc.) en las diferentes ramas y tipos de escuelas; los mecanismos para obtener un nombramiento, entre ellas, las normas para

⁶. Contraloría General de la República, Estatuto Administrativo Interpretado. D.F.L. 338, de 1960, Santiago de Chile, 1972

concursos públicos; los escalafones y grados en las diversas ramas y los requisitos de ascenso y otras disposiciones también muy detalladas.

El sistema de remuneraciones era por cargos en el personal directivo y en el personal docente de primaria (equivalente a 30 horas "pedagógicas" semanales de 45 minutos) y por "horas pedagógicas" en la enseñanza secundaria, en la profesional y en la normal, con un máximo de 36 horas semanales. Sobre el sueldo base correspondiente a los cargos o a cada hora de clases, se pagaba una asignación por antigüedad equivalente a un 40% al cumplir los 3 años de servicio, para terminar con un 140% al cumplir los 27 años de servicio. Además, el profesor tenía una asignación adicional de 25% cuando poseía el título profesional exigido.

El Estatuto Administrativo y su Título VI fijaban las competencias que operaban en la gestión de personal. Estas competencias estaban en distintas manos, según el tipo de decisiones, el tipo de personal y las ramas correspondientes.

Así, la mayoría de las decisiones sobre nombramientos, traslados, ascensos, aceptación de renuncias, licencias, etc., en primaria estaban en manos del Director de Educación Primaria o de las autoridades desconcentradas, cuando se trataba del personal docente y el personal docente-directivo de los establecimientos.

En el caso de las Direcciones de Educación Secundaria y de Educación Profesional, estas competencias estaban en manos del respectivo Director (nacional), cuando se trataba de personal docente. Pero las designaciones de personal directivo requerían Decretos ministeriales. De cualquier forma, las competencias centralizadas en los Directores de Educación eran las más numerosas.

En cambio, los directores de los establecimientos mismos tenían escasas atribuciones en relación con las condiciones contractuales de su personal. Sus competencias eran más bien directivas, de supervisión técnica, de administración interna y de relaciones con la comunidad.

La planificación del desarrollo del sector docente, en una etapa histórica como la anterior a 1974 que todavía era de fuerte expansión de los servicios educativos públicos, estaba asociada al crecimiento y a la localización de la demanda educacional de la población, la cual era cruzada con la disponibilidad de cargos u "horarios" docentes, según los recursos que anualmente entregaba el presupuesto nacional.

En la referida planificación participaban como proponentes las autoridades desconcentradas de primaria y los jefes de establecimientos en las ramas de la enseñanza media y normal. Las decisiones sobre la distribución localizada de plazas eran de los Directores de Educación. Las decisiones sobre número de plazas, dependían del presupuesto, en cuya elaboración actuaban como proponentes los Directores de Educación e intervenían la Oficina de Presupuestos del Ministerio y el organismo sectorial de Planificación y, obviamente, el Ministerio de Hacienda, como ya se especificó.

2.LA ACTUAL ORGANIZACION INSTITUCIONAL:

2.1 Estructura, funciones y competencias principales.

a) Caracterización general de la Administración Pública ⁷

La evolución de la administración pública chilena, de antigua tradición centralista ha tendido, en las dos últimas décadas, a la descentralización y a la desconcentración territorial y funcional. La Constitución Política, por reforma aprobada en Noviembre de 1991, ratifica ahora esta tendencia, señalando expresamente en el art.3º: "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley."

Las bases generales de la administración del Estado están contenidas en la ley 18.575, de Diciembre de 1986 y en los anteriores decretos-ley 575 y 937, de 1974, que establecen la división político-administrativa del país. Hoy esa división establece 13 regiones, 51 provincias y 335 comunas. En cada región, la autoridad máxima es el Intendente Regional, designado por el Presidente de la República.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, señala que dicha administración "estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa...", e incluye también "las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley."

Los Ministerios son definidos como "los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración..."(art. 19º) y se agrega que éstos "se desconcentran territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien representará

⁷. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultural, OEI y Ministerio de Educación de Chile, Sistema Educativo Nacional. Chile, Santiago de Chile, 1993; cap.

al Ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al Intendente."(art. 23°).

Distingue además la referidaa ley entre servicios públicos centralizados y descentralizados. Los primeros actúan "bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del fisco" y están "sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente". Los servicios descentralizados lo hacen "con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne" y también se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente." (art. 26).

Respecto de la organización interna de los Ministerios se establece que "además de las Subsecretarías y de las Secretarías Regionales Ministeriales, podrán existir sólo los niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina..."(art. 24°).

b) El Ministerio de Educación: descripción general:

Desde el siglo pasado ha existido en Chile un organismo superior encargado de la educación pública: la Universidad de Chile, luego el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción y, finalmente, se organiza en 1927 el Ministerio de Educación Pública, nombre con que se le denomina hasta que el gobierno militar dicta la ley que lo reestructura, y a partir de la cual pasa a llamarse Ministerio de Educación. Las oficinas de la dirección central del Ministerio están en Santiago, capital del país y sede del Ejecutivo. De acuerdo a la legislación, el marco global que lo rige es la ya señalada Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado.

Su organización y las funciones básicas de sus principales despachos están contenidas en la ley de reestructuración del Ministerio de Educación (N° 18.956, promulgada el 8 de Marzo de 1990), que lo define como "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. 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 de la ley." (art. 2°).

La organización básica del Ministerio queda establecida así:

- a) El Ministro y su Gabinete;
- b) La Subsecretaría, con las Divisiones 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. 3°).

Según la ley referida, el Ministerio de Educación realiza sus funciones de administración de la educación, en tres niveles: nacional, regional y provincial, que se presenta en la Tabla siguiente y que se describe a continuación, para luego anotar las funciones de las unidades que los conforman:

El nivel central o nacional, integrado por el Ministro y su Gabinete, la Subsecretaría y las Divisiones de Educación General, de Educación Superior, de Planificación y Presupuesto, y de Extensión Cultural, a las que se agregan los Departamentos Jurídico, de Administración General y el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (art. 3°). El Ministro es la autoridad política máxima del Ministerio y tanto él como el Subsecretario, son designados por el Presidente de la República.

El nivel regional, que desconcentra funcional y territorialmente al Ministerio de Educación, y que está constituido por una Secretaría Regional Ministerial en cada una de las 13 regiones en que se divide administrativamente el país. (art. 14°)

El nivel provincial, donde los Departamentos Provinciales, creados en un número de 40, son organismos desconcentrados funcional y territorialmente de las Secretarías Regionales Ministeriales.

Existe también el **nivel local** en la administración municipal o privada de establecimientos escolares, pero, como se verá más adelante, no hay allí competencias administrativas del Ministerio, sino sólo de supervisión técnico-pedagógica y de inspección sobre el cumplimiento o mantención de los requisitos para percibir la subvención estatal. Esta transferencia de recursos desde el Estado a las Municipalidades permite el financiamiento principal de la educación pública en las comunas.

En cuanto a los organismos descentralizados que se relacionan con el Gobierno a través del Ministerio de Educación, éstos son: la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; la Junta Nacional de Jardines Infantiles; la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica; el Consejo de Rectores de Universidades; y la Dirección Nacional de Bibliotecas, Archivos y Museos.

c) El nivel central:

i) El Ministro:

Es el Jefe Superior del Ministerio y colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración del sector educación y cultura. Le corresponde, en general, la dirección superior de las acciones educacionales y de extensión cultural que conciernen al Estado. Para los efectos anteriores cuenta con un Gabinete. Es apoyado además por el Departamento de Comunicación Social y por la Oficina de Relaciones Internacionales.

ii) La Subsecretaría:

Es "el órgano de colaboración directa del Ministro. Le corresponde, en general, la administración interna del Ministerio y la coordinación de los órganos y servicios públicos del sector, y el cumplimiento de las demás funciones que en materias de su competencia le encomienda la ley y el Ministro". Está a cargo de un **Subsecretario**, que es "el colaborador inmediato del Ministro. Tiene a su cargo la coordinación y el control interno de las unidades integrantes de la Subsecretaría; actúa como

ministro de fe del Ministerio, y le corresponden las atribuciones y obligaciones establecidas en la ley".(Arts. 5° y 6°).

iii) La División de Educación General:

Es "la unidad técnico-normativa responsable del desarrollo de los niveles de educación prebásica, básica y media y sus correspondientes modalidades, y de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal. Está a cargo del Jefe de la División, a quien le corresponde dirigir, coordinar y hacer cumplir las funciones de esta unidad".(art. 7°)

Esta División está compuesta por un Gabinete; por los Departamentos de Educación General, Educación Media Técnico-Profesional, Adultos, Extraescolar, Supervisión Educacional, Planificación y Evaluación, Exámenes y Colegios Particulares, y Administrativo. Funcionan además bajo su dependencia diversas unidades encargadas de programas específicos.

iv) 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.

En especial debe proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior, de acuerdo a la normativa vigente. Está a cargo del Jefe de la División, a quien le corresponde dirigir, coordinar y hacer cumplir las funciones de esta unidad".(Art.8°)

Esta división está compuesta, por los Departamentos de Análisis y Relaciones Institucionales, Políticas, Estudios y Proyectos, y, Evaluación y Seguimiento Institucional.

v) 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 proponer 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 estudios elaborados por el Ministerio para la educación formal. Está a cargo del Jefe de la División, a quien le corresponde dirigir, coordinar y hacer cumplir las funciones de esta unidad".(art.9°). De la División de Extensión Cultural dependen los Departamentos de Actividades y Extensión Cultural, de Estudios, Planes Culturales y una Sección de Administración y Finanzas.

vi) 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 correspon-

diente asignación de recursos humanos, materiales y financieros. Está a cargo del Jefe de la División, quien es responsable de coordinar y hacer cumplir las funciones de esta unidad".(art.10°)

La División está compuesta por los Departamentos de Estudios y Proyectos; Recursos Financieros; Informática y Computación; y Estadísticas.

a) Departamento de Estudios y Proyectos

Este Departamento está encargado de realizar los estudios técnicos necesarios para elaborar y proponer los planes, programas y proyectos que permitan desarrollar las políticas del sector. Le corresponde, así:

- Asesorar, apoyar y coordinar a las unidades del sector en la formulación y evaluación de planes, programas y proyectos;
- Compatibilizar las instrucciones entregadas por los organismos que intervienen en el proceso de planificación nacional, con los planes y programas del sector.

b) Departamento de Recursos Financieros

Le corresponde elaborar y proponer el programa operativo anual del sector y la formulación presupuestaria anual, de acuerdo con las metas y objetivos determinados en los programas aprobados para el mediano y largo plazos. Se ocupa específicamente de:

- Consolidar, a nivel nacional, las proposiciones de los diferentes organismos del nivel central, regional y descentralizado, para la formulación y confección del proyecto anual del Sector;
- Elaborar los programas financieros que, para el cumplimiento del proyecto anual operativo del sector, deben ser presentados al Ministerio de Hacienda.
- Controlar y evaluar la ejecución del presupuesto anual del nivel central, regional y sector descentralizado y velar porque ésta se realice de acuerdo con las finalidades que señale la ley.
- Coordinarse con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y proporcionarle los informes de avance financiero de los programas presupuestarios del Ministerio de Educación.

c) Departamento de Informática y Computación

El Departamento de Informática y Computación es el encargado de asesorar y apoyar a las unidades de los niveles central y regional del Ministerio que así lo requieran, de acuerdo a los recursos disponibles, en materias de informática, computación y comunicación de datos. Le corresponde también estudiar, desarrollar, poner en marcha los sistemas de información conducentes a aplicaciones computacionales, requeridos por el nivel central del Ministerio. Se ocupa, además, de:

- Asesorar en la formulación y evaluación de proyectos computacionales a las unidades de los niveles central y regional del Ministerio que así lo requieran.
- Apoyar la capacitación del personal de los niveles central y regional del Ministerio, en materias de informática y computación.

d) Departamento de Estadística

El Departamento de Estadística es el encargado de definir, consolidar y difundir la información estadística del sector Educación y Cultura; de asesorar y coordinar con los servicios del Ministerio de Educación todo lo relacionado con la recolección de información estadística; de realizar el análisis del comportamiento de las diversas variables del sistema para definir los indicadores estadísticos; y de estructurar la información para su utilización y oportuna difusión. Además, debe diseñar los instrumentos de recolección de información estadística e impartir instrucciones a las Secretarías Regionales sobre procedimientos administrativos.

vii) El Departamento Jurídico:

Es "la unidad encargada de asesorar e informar en materias de derecho a las autoridades del Ministerio, sobre la correcta aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias del sector. Está a cargo del Jefe del Departamento, a quien le corresponde coordinar y hacer cumplir las fun-

ciones de esta unidad" (art.11°).

viii) El Departamento de Administración General:

Es "la unidad encargada de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Ministerio, y de proponer los procedimientos e instrucciones tendientes a cumplir las normas legales y reglamentarias sobre la materia y supervisar su cumplimiento. Esta Unidad está a cargo del Jefe del Departamento" (art.12°).

El Departamento está formado por las Secciones de Personal, Equipamiento, y Ejecución Presupuestaria. Además, dependen de él las Oficinas de Servicios Generales, de TELEX, Central Telefónica y de Partes y Archivos.

También depende de este Departamento la **Oficina de Inspección de Subvenciones**. Esta unidad es responsable del desarrollo, a nivel nacional, del sistema de inspección de subvenciones, de su supervisión de acuerdo a la ley, y de la implementación de medidas correctivas.

Le corresponde también la elaboración de informes semestrales y anuales, a nivel regional y provincial, sobre resultados de visitas de inspección realizadas por los Departamentos Provinciales; y preparar respuestas a consultas formuladas por Municipalidades, sostenedores particulares, y otros.

La **Oficina de Pagos de Subvenciones** es responsable del pago del aporte financiero estatal a todos los establecimientos subvencionados del país, así como también de proporcionar a los usuarios internos y externos la información financiera y/o estadística relativa al pago de subvenciones o que emane de éste.

Además, recibe y procesa, a través del Centro de Computación del Ministerio de Educación, los datos proporcionados mensualmente por los establecimientos educacionales del país y calcula, de acuerdo a la legislación vigente, la subvención mensual que corresponde a cada uno de ellos, remitiendo a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación los antecedentes para el pago de las subvenciones.

ix) El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones

Pedagógicas:

Es "el Departamento de asesoría técnica encargado de contribuir al permanente mejoramiento cualitativo de la educación formal, a través de estudios de investigación educacional, así como del diseño y proposición de políticas tendientes a estos fines y demás materias que le encomiende el Ministro. Sin perjuicio de las actividades de perfeccionamiento que ejecuten otras entidades, el Departamento puede realizar también cursos de perfeccionamiento profesional para el magisterio, directamente o a través de convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras" (art.13°).

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas está conformado por las secciones Ciencias Humanas e Idiomas; Ciencias Naturales y Matemáticas; Educación Física y Artística; Desarrollo Curricular; Investigación Educacional; Perfeccionamiento; Publicaciones y Material Didáctico; Información y Computación; Administración; Servicios Generales; y las oficinas Convenios Nacionales e Internacionales y la oficina editora de la Revista de Educación.

x) Organismos Funcionalmente Descentralizados:

El Consejo Superior de Educación. Es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación en conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Este Consejo está presidido por el Ministro de Educación y lo constituyen además 7 académicos, cuya designación es como sigue: 1 por las universidades estatales; 1 por las Universidades privadas; 1 por los Institutos Profesionales; 2 por los académicos del Instituto de Chile; 1 por la Corte Suprema de Justicia; 1 por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Científico; 1 por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Lo integra además un Secretario Ejecutivo, sin derecho a voto. Sus acuerdos se toman por mayoría absoluta. Entre sus atribuciones principales le corresponde:

- Pronunciarse sobre los proyectos institucionales que presentan las distintas universidades e institutos profesionales para obtener reconocimiento oficial, y verificar progresivamente el desarrollo de los

proyectos institucionales, en conformidad con las normas de acreditación establecidas en la LOCE.

- Dictaminar sobre los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de los niveles de educación Básica y Media, como asimismo acerca de los contenidos mínimos obligatorios que faciliten el logro de tales objetivos.

- Aprobar los planes y programas de estudio para los niveles de Enseñanza Básica y Media que elabore el Ministerio de Educación.

- Servir de instancia de apelación para los establecimientos educacionales cuyos planes y programas fueran objetados por el Ministerio de Educación.

- Aprobar el sistema para la evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la educación Básica y Media que elabore el Ministerio de Educación.

- Servir como órgano consultivo del Ministerio de Educación en las materias relacionadas con la LOCE.

La **Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)**. Es una corporación autónoma, con personalidad jurídica de derecho público, creada por Ley N° 15.720, de 1964. Dependen de la Junta Nacional, las Juntas Provinciales y Locales.

La JUNAEB, y las Juntas Provinciales y Locales tienen a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación. La Ley establece además que la supervigilancia que realice el Gobierno a la JUNAEB se llevará a cabo por intermedio del Ministerio de Educación Pública, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Contraloría General de la República.

La **Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)**. Es una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada, domiciliada en Santiago, y con delegaciones regionales. Fue creada por la Ley N° 17.301, de 1970. Tiene a su cargo las funciones de crear y planificar, coordinar, promover, estimular y supervigilar la organización y funcionamiento de Jardines Infantiles. La JUNJI se

relaciona con los poderes públicos a través del Ministerio de Educación Pública.

La **Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica**. Es una corporación autónoma, con personalidad jurídica de derecho público, destinada a asesorar al Presidente de la República en el planeamiento, fomento y desarrollo de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas. La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación Pública.

El **Consejo de Rectores**. Fue creado por la Ley N° 11575 de 1954 y está compuesto por los Rectores de las Universidades que recibían financiamiento público. Es presidido por el Rector de la Universidad de Chile. Su función es confeccionar anualmente planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los planes que para ello hubiesen aprobado las respectivas universidades. A contar de 1964, este Consejo tiene personalidad jurídica y le corresponde, además proponer a las respectivas universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar en general las actividades de éstas en todos sus aspectos y a mejorar el rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria. En 1975 se establece que será integrado y presidido por el Ministro de Educación, quien designa un Vicepresidente de entre los miembros del Consejo.

La **Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos**, fue creada por el Decreto Nro. 5.200 del 18 de noviembre de 1929. Dependen de esta Dirección General: la Biblioteca Nacional; el Archivo Nacional; el Museo Histórico Nacional; el Museo de Historia Natural; el Museo Nacional de Bellas Artes; los museos de Valparaíso, Concepción y Talca y los que se han creado posteriormente; la Visitación de Imprentas y Bibliotecas; el Registro Conservatorio de la Propiedad Intelectual; el Depósito de Publicaciones Oficiales; las bibliotecas públicas y departamentales y aquellas asimiladas a cualquiera de estas dos últimas categorías.

d) Nivel regional. Funciones y competencias principales:

El Ministerio de Educación está desconcentrado funcional y territorialmente en **Secretarías Regionales Ministeriales**. Hay una Secretaría Regional Ministerial en cada una de las 13 regiones en que se

divide administrativamente el país, a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien es el representante del Ministerio en la región y actúa como colaborador directo del respectivo Intendente Regional (art.14°).

Le corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales, "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. Les corresponde cumplir además, "todas las funciones y atribuciones que las normas legales les otorgan, especialmente en materias técnico-pedagógicas y de inspección y control de subvenciones". (art.15°)

Las Secretarías Regionales Ministeriales están compuestas por los Departamentos de Educación; Cultura; Planificación; Jurídico; y de Administración, cada uno con las funciones siguientes como principales:

i) Departamento de Educación

Sus funciones principales son adecuar las normas técnicas emanadas del nivel nacional, a la realidad regional, difundiendo y orientando su interpretación y verificando su cumplimiento; diagnosticar el desarrollo del proceso educativo, detectar problemas de tipo pedagógico y proponer alternativas de solución para la toma de decisiones; realizar estudios e investigaciones relacionadas con los logros escolares y la calidad de la educación; coordinar acciones de supervisión, entregar asesoría técnica, evaluarlas e informar al nivel central.

ii) Departamento de Planificación

Le corresponde asesorar técnicamente al Secretario Regional en la formulación y evaluación de planes y programas no curriculares; elaborar y presentar proyectos de inversión específicos propios de la región; administrar la información de apoyo a la toma de decisiones de los distintos niveles; analizar la factibilidad de ejecutar traslados, cierres, fusiones y reubicaciones de establecimientos educacionales; y formular, asignar y controlar la ejecución del presupuesto regional.

iii) Departamento Jurídico

Debe asesorar e informar en materias jurídicas al Secretario Regional, al personal de la Secretaría Ministerial de Educación, de los Departamentos Provinciales y Centros de Diagnóstico en materias propias de su competencia; instruir procesos sobre subvenciones, procesos administrativos, investigaciones y sumarios administrativos; analizar y tramitar, en caso de problemas calificados, cambios de sostenedores, exceso de alumnos, suspensión de clases, etc.

iv) Departamento de Cultura

Tiene como funciones principales coordinar y difundir programas orientados por la División de Extensión Cultural del nivel central; relacionar a la Secretaría Regional con los medios de comunicación de la región; organizar acciones de desarrollo cultural en el ámbito educativo; recomendar, cuando proceda, el auspicio del Ministerio a determinadas manifestaciones culturales.

e) Nivel provincial. Funciones y competencias principales:

A nivel provincial, el Ministerio de Educación cumple sus tareas administrativas a través de los **Departamentos Provinciales de Educación**, que están a cargo de un Jefe y 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 educacionales de su jurisdicción" (art. 16°).

Los Departamentos Provinciales están compuestos por las secciones de Supervisión Técnico-Pedagógica, de Inspección Administrativo-Financiera y, como organismo asesor, por el Consejo Provincial de Educación, cada uno con las funciones que siguen:

i) Sección Supervisión Técnico-Pedagógica

Le corresponde visitar, con fines de supervisión, las unidades educativas de su jurisdicción, diagnosticando el comportamiento de las variables que componen el proceso educativo y asistiendo técnicamente a los directivos y docentes de aula, estimulando, motivando, sugiriendo y perfeccionando su compromiso con el quehacer educativo, y coordinándose con los equipos homólogos de la Secretaría Regional Ministerial.

ii) Sección Inspección y Administrativo-Financiera

Se le encomienda visitar y fiscalizar los establecimientos de la jurisdicción para constatar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el beneficio estatal de subvención, procesar la información recogida en las visitas e informar a los niveles superiores a fin de tomar decisiones en el marco de resguardo de los fondos fiscales. Debe también asesorar a las unidades educativas en la debida aplicación de las normas legales vigentes en materia de subvención.

iii) Organismos Asesores y de Consulta: Los Consejos Provinciales de Educación

Considerando la estructura del Ministerio de Educación, estos Consejos son hasta ahora los únicos organismos instituidos según el principio de participación social que fundamenta la política educacional del Gobierno que asume en Marzo de 1990. (A nivel de los establecimientos escolares, el Gobierno democrático promulgó decretos que reglamentan los Centros de Padres y los Centros de Alumnos modificando las normas dictadas por el Gobierno anterior). En el mes de Julio de ese año, por Decreto N° 616 del Ministerio de Educación, se crean los Consejos Provinciales de Educación, organismos "de carácter asesor", cuya finalidad es "asistir al Ministerio de Educación y en particular al Jefe del Departamento Provincial en la adopción de decisiones relativas a la aplicación de las políticas educacionales a la situación de cada provincia, y hacerle proposiciones tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación y al logro de equidad en la distribución de las oportunidades educativas en la correspondiente jurisdicción." (art. 1°)

Además de asesorar al Jefe Provincial en tareas como "planificar, normar, supervisar y evaluar el desarrollo del proceso educativo" en la provincia, figuran entre sus funciones específicas el "proponer formas de articulación y coordinación entre los distintos niveles y modalidades de educación de la provincia"; proponer también "formas de articulación entre los sistemas municipales de educación, los establecimientos educacionales privados y los organismos descentralizados del Ministerio de Educación." (art. 2°). A su vez, queda establecido que el Jefe del Departamento Provincial "deberá oír al Consejo antes de la elaboración del Plan de Trabajo anual de su Departamento." (art. 6°)

Los Consejos están integrados, de acuerdo al decreto que los crea, por el Jefe del Departamento Provincial, quien lo preside; un representante del Intendente Regional, designado a proposición, en terna, del Gobernador Provincial respectivo; un representante de cada Alcalde de las comunas de la provincia; dos directores de establecimientos particulares de educación, elegidos por una Asamblea de directores de establecimientos particulares; dos representantes de los profesores de Educación Básica y Media de establecimientos públicos y privados, designados por la asociación gremial que tenga más afiliados en la provincia; un representante de los Centros de Padres y Apoderados, designado por la organización que los agrupe en la provincia; un representante de la organización más representativa de los empleadores de la agricultura, industria comercio o servicios, elegido por éstos en reunión especial para este efecto." (art. 3°)

f) Nivel local. Funciones y competencias principales:

Desde 1980, el Ministerio de Educación ve modificadas sus atribuciones administrativas sobre los establecimientos públicos de enseñanza y sobre los profesores que allí se desempeñan.

Los establecimientos educacionales públicos de enseñanza básica y media existentes quedan fuera de la dependencia administrativa del Ministerio, correspondiendo a las municipalidades realizar esta función en la jurisdicción comunal, de acuerdo a la legislación que se implantó.

En efecto, el art. 38° del decreto-ley sobre Rentas Municipales (DL. 3.063, dictado el 29 de Diciembre de 1979) establece que los municipios,

"podrán tomar a su cargo servicios que están siendo atendidos por organismos del sector público...". A su vez, la reglamentación de este artículo, que permite el traspaso de la administración de servicios públicos (establecimientos de enseñanza básica y media, en el caso de los servicios de educación) estipula que si bien la gestión administrativa queda en manos de los municipios, la supervigilancia técnica y la fiscalización continuará siendo ejercida por los Ministerios respectivos. (art. 3° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063, de Junio de 1980).

El financiamiento de los establecimientos sigue siendo público, pero mediante transferencia directa de recursos a través del sistema de subvenciones, que es el mismo que rige para los establecimientos privados.

Actualmente, las comunas existentes en el país (335) tienen a cargo los establecimientos públicos de educación básica y media, con excepción de la escuela de educación general básica situada en la comuna Antártica, que depende del Ministerio.

Para llevar a cabo la administración de los establecimientos y de sus profesores, la ley permite a los municipios crear entidades autónomas de derecho privado, sin fines de lucro, presididas por el alcalde, y comúnmente denominadas Corporaciones Municipales.

Por otra parte, el municipio puede también administrar directamente los establecimientos, a través de la creación de una unidad específica inserta en su organigrama: el Departamento de Administración de Educación Municipal, DAEM.

Entre las principales competencias, a las municipalidades les corresponde:

- La contratación de profesores, por la vía del llamado a concurso público, y la determinación y pago de sus remuneraciones y asignaciones a que tengan derecho según la ley.
- Procurar el mejoramiento de la infraestructura escolar y su mantenimiento.
- Administrar la subvención estatal para la educación y otros recursos que puedan disponerse a este efecto

g) Nivel establecimiento:

El "establecimiento educacional" es el local físico en cuyo interior funciona uno o más niveles del sistema educacional, bajo una sola denominación jurídico-administrativa. Las unidades educativas, en cambio, están asociadas a los niveles y corresponden más bien a una organización administrativa y funcional de esos niveles al interior de los establecimientos.

Clasificación de los Establecimientos

De acuerdo a la distinción anterior, los establecimientos educacionales pueden ser clasificados según su dependencia jurídico-administrativa o su propietario. Las unidades educativas pueden ser clasificadas por niveles del sistema. De esta manera, obtenemos las siguientes agrupaciones para efectos de descripción:

a) Por dependencia administrativa y propiedad

- **Municipales:** Son establecimientos de propiedad pública administrados por las municipalidades y financiados por el Estado mediante subvención.

- **Particulares Subvencionados:** Se trata de establecimientos de propiedad privada, administrados por particulares y que reciben financiamiento estatal mediante subvención.

- **Particulares pagados:** Estos establecimientos son de propiedad privada, administrados por particulares y no reciben financiamiento estatal.

- **De Corporaciones:** Se denomina así a los establecimientos de propiedad pública pero entregados para su administración a entidades privadas sin fines de lucro. Reciben financiamiento estatal en forma de un aporte, pagado anualmente, y que corresponde al costo de operación que tenían al momento de entregarse, costo que ha mantenido rigurosamente su relación con el índice de precios.

b) Según el nivel que imparten

Estas agrupaciones corresponden directamente a los niveles y modalidades del sistema educacional.

- Preescolar: Jardines Infantiles o cursos preescolares anexos a escuelas básicas:

- Educación General Básica: impartida en Escuelas.

- Educación Media, que comprende a su vez las modalidades Humanístico-Científica y Técnico-Profesional. Impartidas en Liceos o Colegios.

El Estatuto de los Profesionales de la Educación, comúnmente llamado "Estatuto Docente" establece que los establecimientos pueden elaborar también su propio reglamento interno, el que debe contener:

- Normas generales de índole técnico-pedagógico;

- Normas administrativas sobre estructura y funcionamiento general del establecimiento.

- Normas de prevención de riesgos, de higiene y de seguridad.

El reglamento debe ser difundido al conjunto de la comunidad escolar. Debe además ser actualizado a lo menos una vez al año y comunicado al Departamento Provincial de Educación respectivo.

Los establecimientos particulares deben informarlo, además, a la Dirección del Trabajo y a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Salud. (arts. 41° y 56°)

La estructura que tienen, por lo general, los establecimientos es la que sigue:

a) **La Dirección** de los establecimientos está a cargo de un Director(a), quien es responsable además de administrar y coordinar los procesos que ocurren al interior del establecimiento. Tiene tuición directa sobre todo al personal docente, administrativo, inspectores, auxiliares de servicio. Le corresponde especialmente planificar, organizar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades relacionadas con el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, de acuerdo a la normativa vigente. Además, puede asesorar a organismos de la comunidad vinculados con el establecimiento, en materias educacionales y culturales. En estas funciones, el director del establecimiento es secundario, si es posible, por un subdirector.

b) **La Inspectoría** o labor de inspección se remite al control disciplinario

y al reforzamiento de hábitos de puntualidad y respeto en el alumnado. Además, le corresponde controlar el horario de desempeño de los profesores y coordinar el trabajo del personal paraprofesional, inspectores y auxiliares de servicio.

c) **La Unidad Técnico-Pedagógica, U.T.P.**, es el organismo encargado de programar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades curriculares. Le corresponde también promover la aplicación de medios, métodos y técnicas de enseñanza que aseguren con efectividad, el aprendizaje de los alumnos. Como unidad especializada, su funcionamiento ideal debería comprender personal calificado para atender las funciones de orientación, evaluación, desarrollo curricular y biblioteca escolar. Sin embargo, la realidad de los recursos disponibles y las necesidades prácticas de cada establecimiento condicionan el tamaño y funcionamiento de la UTP.

d) **La Unidad de Producción.** Existe sólo en los establecimientos de Enseñanza Media Técnico-Profesional. Sus funciones son programar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades de producción realizadas en los talleres y laboratorios del establecimiento, y establecer relaciones con el sector productivo de bienes y servicios. Lo dirige un Jefe y está integrada por los jefes de especialidades, los supervisores de práctica profesional, profesores de taller y de las especialidades, pañoleros y personal auxiliar.

e) **El Consejo de Profesores.** El Estatuto Docente (art. 15°) establece que en los establecimientos educacionales "habrá Consejos de Profesores u organismos equivalentes de carácter consultivo". Participa en ellos el personal docente directivo, Técnico-Pedagógico y docente de aula, y se les declara "organismos técnicos en los que se expresará la opinión profesional de sus integrantes". Pueden tener los Consejos "carácter resolutivo en materias técnico-pedagógicas, en conformidad al proyecto educativo del establecimiento y su reglamento interno". Además, se establece que en los consejos "se encauzará la participación de los profesionales en el cumplimiento de los objetivos y programas educacionales de alcance nacional o comunal y en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento. "Existen también, principalmente en la Enseñanza Media, instancias de agrupación funcional y Técnica de los profesores de asignaturas y de los profesores jefes de curso, en departamentos específicos".

f) **La Unidad Administrativa.** Está encargada de la administración y gestión de los recursos financieros y materiales, y del personal del establecimiento. Además, se ocupa de las funciones de secretaría, archivo, inventario y equipamiento. Está a cargo de un profesor o de una persona capacitada para ejercer las funciones.

g) **Centros de Padres y Centros de Alumnos**

- Los **Centros de Padres y Apoderados.** Se rigen por un reglamento (Decreto N°565, de Junio de 1990) que los define como "organismos que comparten y colaboran en los propósitos educativos y sociales de los establecimientos educacionales de que forman parte". Sin embargo, sus acciones deben realizarse "con plena observancia de las atribuciones técnico-pedagógicas que competen exclusivamente al establecimiento". (art.1°) Entre sus funciones, las principales son:

"Apoyar la labor educativa del establecimiento, aportando esfuerzos y recursos para favorecer el desarrollo integral de los alumnos";

"Proponer y patrocinar dentro del respectivo establecimiento y en la comunidad, iniciativas que favorezcan la formación integral de los alumnos, en especial aquellas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y de salud que puedan efectar las oportunidades y el normal desarrollo de los alumnos";

"Proyectar acciones hacia la comunidad en general "y" promover la cooperación de las instituciones y agentes comunitarios en las labores del establecimiento y, cuando corresponda, participar en todos aquellos programas de progreso social que obren en beneficio de la educación, protección y desarrollo de la niñez y juventud. (art.2°, letras c), d) y f).

Además del Centro de Padres y Apoderados del establecimiento, pueden existir los sub-centros, correspondiendo éstos a cada curso. Los Centros de Padres pueden asociarse territorialmente por comunas, provincias y regiones, e incorporarse organizaciones de carácter comunitario del lugar donde funcionen. (art.12°).

- Los **Centros de Alumnos.** En abril de 1990, recién asumido el gobierno democrático, se aprueba el Reglamento General de organización de los Centros de Alumnos de los establecimientos educacionales, de Enseñanza

Media reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación (Decreto N°524). Se define al Centro de alumnos como una organización cuya finalidad es servir a sus miembros como "medio de desarrollar en ellos el pensamiento reflexivo, juicio crítico y la voluntad de acción; de formarlos para la vida democrática y de prepararlos para participar en los cambios culturales y sociales. (art.1°).

2.2El financiamiento:

a)El Sistema de Subvenciones

La ayuda financiera estatal a la educación se rige por el Decreto con Fuerza de Ley de Educación N° 5, de marzo de 1993, que refunde textos anteriores y fija las "normas sobre subvenciones del Estado a los establecimientos educacionales". El texto legal establece que el régimen de subvenciones "propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquélla, proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural." Para los efectos legales, la responsabilidad del funcionamiento adecuado del establecimiento la asuma ante el Estado una persona natural o jurídica denominada "sostenedor". (art. 2°)

A partir del traspaso de la administración de establecimientos públicos de enseñanza preescolar, básica y media desde el Ministerio de Educación hacia las Municipalidades, el financiamiento de los establecimientos "municipalizados" se rige también por el régimen de subvenciones.

a) Requisitos. Para acceder a la subvención estatal, los establecimientos, además de acreditar un sostenedor, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Obtener el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Pública;
- Ceñirse a planes y programas de estudio elaborados por el Ministerio de Educación o por el establecimiento, y aprobados por aquél;
- Contar con personal docente y administrativo idóneo para ejercer las funciones correspondientes, el cual debe encontrarse al día en el pago de sus remuneraciones y cotizaciones previsionales;
- Contar con los cursos o ciclos de educación del nivel de enseñanza que

impartan;

- Disponer de un local que cumpla con los requisitos de higiene, estructura y seguridad exigidos por las normas vigentes. (art. 5° del DFL N°, sobre Subvenciones; art. 21° de la LOCE)

b) Asignación de la subvención. El Ministerio de Educación es el encargado de realizar el pago de las subvenciones, a través de sus organismos. Le corresponde igualmente la fiscalización y el control del cumplimiento de las normas y obligaciones vigentes. Los Departamentos Provinciales de Educación, organismos dependientes de las Secretarías Regionales Ministeriales, están facultados para realizar las correspondientes visitas de inspección a los establecimientos.

El aporte estatal se entrega mensualmente a los establecimientos de acuerdo a la asistencia media a clases registrada por curso en el trimestre precedente al pago (art. 13° del DFL N° 5). La subvención se expresa en la denominada Unidad de Subvención Educacional, USE, que corresponde al valor unitario de la subvención mensual por alumno. Este valor ha sido fijado en la ley en 5.144,70 pesos, a los que debe agregarse el reajuste correspondiente a 1993 y que fue de 14%, ya que según los mecanismos de incremento establecidos en el mismo DFL (art. 9o.): "se reajustará en cada oportunidad en que se otorgue un reajuste general de remuneraciones al sector público yen idéntico porcentaje"

Pueden obtener subvención estatal los establecimientos que impartan educación en los siguientes niveles y modalidades: (art. 9° del DFL N° 5)

Educación Preescolar: En este nivel, el Estado otorga subvención sólo al curso 2° Nivel de Transición. Su valor es 0,909 USE mensual por alumno asistente al establecimiento.

Educación General Básica de Niños: Todos los cursos de este nivel tienen derecho a subvención. Existe diferencia entre el monto asignado a los cursos 1° a 6° (1,0 USE) y los cursos 7° y 8° (1,107 USE).

Educación Media de Niños: Todos los cursos (1° a 4°) tienen derecho a subvención (1,245 USE por alumno de la modalidad científico humanística y valores mayores de la USE a las distintas especialidades de la modalidad técnico-profesional).

Educación Básica Especial: Por cada alumno asistente a estos

establecimientos, el Estado aporta con 3,00 USE.

Educación de Adultos: Los establecimientos que ofrecen Educación Básica de Adultos perciben 0,474 USE mensual por alumno asistente, y los que ofrecen Enseñanza Media de Adultos, reciben por alumno 0,563 USE.

c) Gasto Público en Subvenciones. Desde 1981, el aporte público por concepto de subvenciones no ha cesado de aumentar. El impulso a la creación de establecimientos privados, y el traspaso de establecimientos públicos hacia la administración municipal, ha hecho crecer este aporte desde un 24,06% del Gasto Total del Ministerio de Educación ese año, al 50,30% el año 1982, para llegar al 63,8% en 1990. Desagregados el monto global de subvenciones entre los establecimientos municipales y los privados, se tiene que para los años 1987, 1988, 1989 y 1990, la evolución es de 67,5%, 67,0%, 66,2% y 65,6% para los municipales.

b) Financiamiento de la educación privada:

La educación privada en Chile, desde el punto de vista de la propiedad y administración de los establecimientos, constituye un solo sector, denominado también educación o enseñanza "particular". Sin embargo, desde el punto de vista del financiamiento, la educación particular aparece dividida en dos subsectores: el "particular subvencionado" y el "particular pagado". El primero corresponde a los establecimientos de propiedad y administración privada, pero que reciben financiamiento estatal mediante el sistema de subvenciones. Los establecimientos particulares pagados se financian con recursos provenientes de las familias de los alumnos, que pagan matrícula y mensualidades por el servicio educacional.

TABLA
 EDUCACION PRIVADA. COMPOSICION SEGUN ALUMNADO
 EN TIPO DE ESTABLECIMIENTO. 1990

ED. BASICA	
Subvencionada	82.3
Pagada	17.7

ED. ESPECIAL	
Subvencionada	99.3
Pagada	0.7

ED. MEDIA	
Subvencionada	82.5
Pagada	17.5

ED. MEDIA H-C	
Subvencionada	68.8
Pagada	31.2

ED. MEDIA T-P	
Subvencionada	99.5
Pagada	0.5

ED. ADULTOS	
Subvencionada	66.7
Pagada	33.3

ED. SUPERIOR	
Subvencionada	29.2
Pagada	70.8

Becas y Ayudas al Estudio

Las ayudas estatales a los estudiantes de escasos recursos son administradas principalmente por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y

Becas, organismo autónomo del Estado creado en 1964 que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación. En 1989, a la JUNAEB le fue destinado el 7.29% del Gasto Público en Educación, y el 7.4 en 1990. En 1991 ese monto fue incrementado a alrededor del 10%.

2.3 El sector docente:

El personal docente de la educación pública prebásica, básica y media ha evolucionado en los últimos 20 años, desde un régimen de funcionariado estatal bajo un Ministerio de Educación centralizado, a un régimen laboral privado bajo administración municipal y, conservando esta última dependencia, recientemente de nuevo a un régimen específico de profesionales de servicio público.⁸ El personal de la educación privada, durante el mismo período, se rigió por las leyes laborales comunes y por algunas normas legales específicas, hasta 1978; desde entonces hasta 1991 sólo por la legislación común; y desde esta fecha por el mismo régimen que el personal municipal.

Como ya se ha anticipado, en Julio de 1991 se aprobó la Ley No. 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.⁹ Esta normativa se aplica al personal docente, directivo y técnico de los establecimientos escolares de la educación prebásica, básica y media, tanto del sector municipal como del particular y de las Corporaciones de administración delegada de la educación técnica.

El nuevo Estatuto define el trabajo docente como una función profesional. Estipula un conjunto de normas comunes para todos los sectores, tendientes a hacer efectiva la condición profesional, entre ellas el requisito de título profesional para ejercer la docencia, el derecho al perfeccionamiento profesional, a la participación en determinados ámbitos de decisión, a la autonomía profesional del docente de aula, dentro de ciertos márgenes.

Aunque unifica a los docentes en su dimensión profesional, el Estatuto los diferencia en sus aspectos contractuales. En efecto, a los profesionales bajo administración municipal, les prescribe un régimen de carrera de servicio público y a los profesionales de los establecimientos particulares, les impone un tipo de contrato laboral privado específico y

⁸. Ana María Cerda, María de la Luz Silva e Iván Núñez, El sistema escolar y la profesión docente, Santiago, PIIE, 1991.

⁹. Iván Núñez, "Fundamentos y caracteres del Estatuto de los Profesionales de la Educación", Revista de Educación, No. 189, Santiago, Ministerio de Educación, agosto de 1991.

hasta cierto punto distinto del contrato laboral corriente. Establece una remuneración mínima común para todos, una estructura compleja de remuneraciones para el sector municipal y deja a la negociación individual o colectiva la fijación de las remuneraciones en el sector privado, a partir del mínimo común.

a) Distribución de competencias:

De la combinación entre la estructura descentralizada de gestión del sistema escolar y el régimen estatutario de los docentes, resulta la siguiente distribución de competencias entre los distintos niveles de administración.

El nivel central del Ministerio de Educación: a diferencia del pasado de centralización, el Ministerio no tiene competencias en materia de formación inicial de docentes, entregada a las Universidades autónomas, ni actúa como empleador de los mismos.

Su competencia se reduce, en primer lugar, a asegurar el derecho al perfeccionamiento profesional. El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, junto con proponer la política de perfeccionamiento del Ministerio, está autorizado para ofrecer directamente perfeccionamiento y de hecho, desarrolla importantes programas en el nivel central, en los niveles desconcentrados o a distancia. A la vez, el Estatuto Docente le ha encargado al Centro la mantención de un registro público nacional de perfeccionamiento, en el que deben acreditarse las instituciones universitarias, públicas y privadas que aportan perfeccionamiento y los respectivos cursos que deseen tener validez para la carrera profesional de los docentes.

En segundo lugar, el Ministerio administra el Fondo de Recursos Complementarios creado por el Estatuto para financiar el costo adicional de los mejoramientos salariales que implica esta ley.

Con cargo a este Fondo, el Ministerio entrega a las municipalidades una subvención adicional, que debe ser fijada conforme a la cantidad y a las características del personal docente de cada municipio que les permiten beneficiarse con las distintas asignaciones o sobresueldos estipulados en el Estatuto.

Para este efecto, las municipalidades debe presentar anualmente al Ministerio, a través del Departamento Provincial correspondiente, su

proyecto de dotación docente para el año siguiente, en el que debe proponerse el número de cargos o de horas de trabajo docente, conforme a la matrícula estimada, al número de cursos o clases previstos según plan de estudios, y las características de antigüedad, perfeccionamiento y otros del personal. El Jefe del Departamento Provincial puede aceptar la propuesta o puede rechazarla fundadamente. En este último caso, la administración municipal puede aceptar el rechazo y reajustar su proyecto, o puede apelar a una Comisión nacional, formada por el Subsecretario de Educación, el Subsecretario de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y el Alcalde respectivo.

Aunque en derecho, la Comisión referida decide sobre el monto de la subvención adicional y no sobre la dotación misma, cada municipalidad autónomamente podría decidir una dotación más amplia o mejor remunerada que la que el Ministerio desee. Sin embargo y dada la limitación de la subvención normal y la escasez del financiamiento municipal, la subvención adicional es indispensable para la gran mayoría de los municipios. De este modo y de hecho, el gobierno central, al tener mayoría en la Comisión de apelaciones, puede controlar en última instancia, el tamaño de las dotaciones docentes de los municipios a través del control sobre el aporte adicional.

Visto desde el ángulo del gobierno central, esta competencia se justifica por la necesidad de ajustar las dotaciones docentes a las reales necesidades educacionales y evitar expansiones infundadas. Visto desde las administraciones municipales, esta competencia es criticada como manifestación de centralismo, que afecta la autonomía de gestión municipal.

El nivel regional del Ministerio de Educación: la Secretaría Regional Ministerial interviene solamente en la administración de una de las asignaciones salariales fijada en el Estatuto Docente para los sectores municipal y particular subvencionado: la "asignación por desempeño en condiciones difíciles". En efecto, el Estatuto estableció una asignación, que puede alcanzar hasta el 30% sobre la remuneración básica, para todo el personal profesional de los establecimientos en situación de ruralidad, aislamiento geográfico o extrema pobreza e inseguridad urbana.

Los recursos para esta asignación provienen del Fondo de Recursos Complementarios y son distribuidos a cada región, en proporción a una previsión gruesa acerca de las necesidades al respecto.

Las municipalidades pueden proponer a la Secretaría Regional Ministerial,

fundadamente, las escuelas o liceos acreedores a esta beneficio, conforme a pautas reglamentarias. Los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados pueden proponer sus centros al Departamento Provincial de Educación, para que éste eleve las propuestas a la Secretaría Regional. Con todas estas propuestas, el Secretario Regional decide qué establecimientos serán favorecidos anualmente, según una lista en orden de prioridad, que debe limitarse en función de la disponibilidad de fondos asignados a la región.

El nivel provincial del Ministerio de Educación: el Departamento Provincial de Educación interviene de tres maneras: i) autorizando o vetando el proyecto de dotaciones docentes que propone anualmente cada municipio; ii) proponiendo una lista priorizada de escuelas o liceos particulares subvencionados que solicitan la asignación por desempeño en condiciones difíciles, al Secretario Regional respectivo; y iii) el Jefe del Departamento o un Supervisor representante de éste, debe actuar como Ministro de fé, sin derecho a voto, en las Comisiones que deciden los concursos públicos para proveer vacantes en las dotaciones docentes del sector municipal.

El nivel local: las municipalidades, a través de sus Departamentos de Administración de la Educación Municipal o de las Corporaciones municipales de educación, salud y atención de menores, son legalmente las empleadoras del personal docente y están encargadas de la administración del mismo. Sin perjuicio de las competencias del Ministerio ya señaladas y dentro de los márgenes del Estatuto de los Profesionales de la Educación, tienen autonomía para decisiones como las siguientes: contratación de profesores, por la vía del concurso público nacional, asignación de plazas directivas, docentes o técnicas a sus establecimientos, destinaciones del personal dentro de la comuna, fijar remuneraciones más allá de las mínimas fijadas en el Estatuto y pagarlas, poner término a los servicios de los profesionales, conforme a las especificaciones del estatuto, y en general, las obligaciones propias de un empleador.

El nivel establecimiento: sólo los sostenedores de establecimientos privados tienen competencias autónomas de gestión sobre su personal, dada su calidad de empleadores. Existe la libre contratación, con la sólo limitación del requisito de título profesional correspondiente. Tienen libertad para crear o suprimir empleos y para fijar las remuneraciones, también a partir de los mínimos del Estatuto y respetando la legislación sobre negociación individual y colectiva. Pueden poner término a los

contratos, aunque la legislación tiende a limitar esta libertad por la vía de fuertes indemnizaciones en favor de los docentes despedidos durante el año escolar.

En los establecimientos municipales, los directores carecen de competencias importantes de gestión de personal, las cuales radican en el órgano municipal correspondiente.

b) Planificación del desarrollo del sector docente:

Dada la estructura de competencias señalada, no existe una planificación nacional del desarrollo del cuerpo docente. El Ministerio de Educación no puede tomar decisiones sobre las cantidades ni las cualidades de los docentes que deben ser formados, ni sobre la contratación ni el flujo de los mismos en el servicio. Por lo tanto, no efectúa planificación de este tipo. La excepción es el ámbito del perfeccionamiento, aunque se trata de la planificación de su propia oferta y no del conjunto de las acciones de perfeccionamiento que se realicen en el país, en las que intervienen también las Universidades, los municipios, centros académicos independientes y organismos gremiales o privados.

Tampoco existe propiamente una planificación de este tipo en los niveles regional y provincial.

En el nivel local, en cambio, los órganos municipales están obligados a efectuar prácticas de planificación, en cuanto deben tomar decisiones sobre el desarrollo de su oferta educativa, lo que supone decidir sobre sus plantas de personal profesional y sobre las características de los educadores que requieren, todo ello cruzado con la previsión de la demanda educacional que podrán atender, las disponibilidades previsibles de financiamiento y la existencia de las regulaciones nacionales estatutarias. Se estima, en las condiciones concretas del actual proceso de descentralización, que los márgenes de la planificación son relativamente estrechos, especialmente en las comunas de menores recursos.

Por otra parte, la dependencia de las condiciones de mercado, esto es, de una demanda espontánea proveniente de las decisiones de los padres de familia, hace que las posibilidades de previsiones de mediano o largo plazo sean aventuradas.

CAPITULO 3.

ANALISIS DE LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA DENTRO DEL CONTEXTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1.- INTRODUCCION

En el presente capítulo se analiza la práctica de la planificación educativa en el proceso de descentralización del sistema.

El análisis se focaliza a nivel nacional y a nivel subnacional, para lo cual se ha tomado una comuna urbana representativa por sus características de población. Se ha seleccionado una comuna por haberse realizado en Chile un proceso de descentralización mediante el traspaso de los establecimientos escolares del Ministerio de Educación a las comunas.

El capítulo pretende responder a tres interrogantes centrales:

¿ Cómo se planificó el proceso de descentralización educativa durante la fase de preparación y ejecución ?

¿ Cómo se prepararon e implementaron los cambios en el funcionamiento de la planificación de la educación, para lograr adaptarla y ponerla al servicio de la descentralización ?

¿ Qué oposiciones, obstáculos y problemas mayores afectaron a los cambios en la práctica de la planificación de la educación durante las diferentes fases del proceso de descentralización y cómo fueron ellos resueltos o superados para darle sustentabilidad al proceso ?

Cada una de estas preguntas se responden respecto a cada uno de los dos campos de estudio especificados: "financiamiento" y "docentes".

Cada una de ellas se focalizó, en lo posible, en entidades participantes, roles y funciones, enfoques, estructuras, actores, técnicas y productos.

Se analizaron, en especial, los cambios en el uso de técnicas de planificación en relación al desarrollo de bases de información, en flujos

de información y en el uso de técnicas de gestión.

Para responder a estas interrogantes se usaron fuentes primarias y secundarias incluyendo documentación y entrevistas a personeros claves.

La estructura del capítulo obedece a los ítems referidos y comprende: los objetivos, una descripción de la metodología, otra del campo subnacional escogido, un análisis de los aspectos de financiamiento y un análisis del sector docente.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

En este capítulo se pretende analizar los cambios producidos en la práctica de la planificación educativa a nivel nacional y subnacional (comunal) focalizados en el financiamiento y los docentes.

2.2 Objetivos Específicos

Explicar cómo se planificó el financiamiento de la educación descentralizada.

Tipificar las adaptaciones que fue necesario introducir en la planificación del financiamiento del sistema descentralizado una vez puesto en marcha.

Determinar cuáles han sido las dificultades y soluciones que han surgido en la planificación del financiamiento.

Contrastar los mecanismos de planificación dirigida al sector docente antes y después del proceso de descentralización.

Distinguir los cambios realizados en la planificación del sector docente durante la implementación del proceso de

descentralización.

Detectar cuáles han sido los inconvenientes para la planificación del sector docente y cómo se han superado.

3.- METODOLOGIA

3.1 Aspectos Metodológicos

El presente capítulo se desarrolla en dos niveles: nacional y subnacional. En relación al nivel subnacional se optó por estudiar el ámbito comunal.

El enfoque de la planificación educativa a nivel nacional se elaboró, fundamentalmente, sobre la base de un estudio titulado: **La Experiencia del Proceso de Desconcentración y Descentralización Educativa en Chile (1974-1989)**. Dicho estudio finalizado en el mes de junio del presente año estuvo a cargo de los investigadores Luis Eduardo González y Oscar Espinoza. Se trata de un estudio histórico realizado sobre la base de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se emplearon: legislación, documentación oficial (mensajes presidenciales, programas ministeriales, circulares y otros) entrevistas a actores con activa participación en el proceso pre y post descentralización. Las fuentes secundarias consultadas corresponden a bibliografía general, publicaciones periódicas y otros estudios especializados relativos al tema.

El trabajo a nivel subnacional se elaboró sobre la base de una entrevista estructurada (survey) realizada a un alto funcionario de la Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal (SECPLAC) de la Municipalidad de Conchalí, Jorge Mendoza Vester, quien, en su calidad de ingeniero comercial, proporcionó gran parte de la información requerida a partir de un cuestionario que contempló un total de 32 preguntas. Además, el entrevistado proporcionó importante documentación elaborada en las dependencias de la propia Secretaría de Planificación, información que pese a ser insuficiente, permite dar respuesta a diversas interrogantes referidas a la planificación descentralizada del sistema educacional a nivel comunal.

Asimismo, se procedió a entrevistar a una ex directora de la

Dirección de Educación de la Corporación de Educación, Salud y Atención de Menores (CORESAM) de la comuna, la profesora María Guajardo, actualmente concejal de la comuna. Ella se desempeñó como Directora en el período comprendido entre marzo de 1990 y abril de 1993.

No se puede dejar de mencionar la valiosa información brindada por Humberto Aranda alto funcionario de CORESAM.

Se utilizaron además como fuentes complementarias diversos documentos oficiales.

Los campos de estudio abordados fueron "financiamiento" y "docentes", en relación con los cambios producidos en la planificación respecto a: entidades participantes, roles y funciones, enfoques, tipo y alcance temporal, estructuras, actores, técnicas y productos.

Una de las mayores trabas surgidas para realizar la presente evaluación fue la dificultad para localizar información para el período anterior a la actual administración. Ello hace suponer que no habría existido una planificación dirigida durante el régimen militar, situación que fue corroborada por el funcionario de la Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal. Este sostuvo que uno de los principales inconvenientes a los cuales se vieron enfrentados los funcionarios municipales que asumieron funciones con la llegada del Gobierno democrático, en marzo de 1990, fue la carencia de una política clara y predefinida para atacar el problema de la planificación descentralizada. Esto obviamente dificultó y retrasó en gran medida la adopción de medidas tendientes a mejorar la situación de la comuna en estudio (Conchalí) en términos de planificación¹⁰.

3.2 Entidad subnacional elegida: la comuna de Conchalí.

3.2.1 Selección de la comuna a estudiar

¹⁰ Entrevista a Jorge Mendoza efectuada el 10 de agosto de 1993.

En el terreno estrictamente local se optó por trabajar con un municipio ubicado en la zona norte de la Región Metropolitana de Santiago por considerarlo representativo de la realidad que evidencian en la actualidad los diferentes municipios del gran Santiago, esto es, la Municipalidad de Conchalí.

3.2.2 Caracterización General de la Comuna de Conchalí

La comuna de Conchalí posee en la actualidad una superficie que alcanza a 1.060,00 hectáreas ¹¹, con 154.271 habitantes y una densidad de población de 143,2 hab/há de acuerdo a datos arrojados por el Pre-Censo de Población de 1991 ¹².

Presenta una infraestructura de urbanización completa con buenos niveles de cobertura. Tiene edificación consolidada con zonas susceptibles de renovación urbana y densificación. Hay disponibilidad moderada de predios pequeños eriazos.

Según antecedentes recabados por la Secretaría de Planificación de la Municipalidad de Conchalí, la comuna presentaba en 1991 una cobertura del 77% de pavimentación y un 78% de alcantarillado (cobertura hogares).

En materia de viviendas existe un déficit habitacional considerable, dado que un 10.12% son mediaguas, un 0.20% son ranchos y un 0.20% son viviendas tipo "callampa". En conformidad a datos registrados por la encuesta CASEN aplicada en la comuna en 1990 existía un déficit de 5.568 viviendas.

A fines de 1991 se produjo la división administrativa que deslindó los nuevos límites comunales de Conchalí dando origen a la comuna de Huechuraba que se conformó exclusivamente a partir de territorios pertenecientes hasta entonces a Conchalí. De igual manera, se constituyeron las comunas de Recoleta e Independencia, a partir de jurisdicciones territoriales que también pertenecían a Conchalí y a otras comunas. El municipio estudiado vio así reducido considerablemente su territorio jurisdiccional.

¹¹ Instituto Nacional de Estadísticas, "División Político Administrativa Censal del País 1985". Extractado de SECPLAC Municipalidad de Conchalí, Resumen Antecedentes Generales del Area Comprendida en la Actual Delimitación Jurisdiccional. Conchalí, Abril de 1992. Folleto.

¹² Recuento SECPLAC Conchalí de datos Instituto Nacional de Estadísticas. Extractado de SECPLAC Municipalidad de Conchalí, op. cit.

De ahí que la comuna de Conchalí emergente (Nueva Conchalí) quedó reducida considerablemente respecto de la jurisdicción que poseía previo a la división administrativa. Por tal motivo, a contar de entonces, los establecimientos educacionales dependientes del municipio fueron 22 y no 46 como ocurría con anterioridad a la delimitación de los nuevos límites comunales. La reestructuración administrativa simplificó la gestión del municipio. Desde el punto de vista de los intereses comunales hubo pérdidas ya que todos los establecimientos de educación técnico-profesional quedaron fuera de la comuna.

De acuerdo con un informe emanado de SECPLAC en junio de 1991, vale decir antes que se produjese la nueva división comunal, la matrícula de la educación municipalizada había evidenciado una pérdida real del 35,2% entre 1982 y 1990 lo que equivale a 14.113 educandos, siendo el momento más crítico el comprendido entre 1988 y 1989 en que la matrícula total disminuyó en 3.726 alumnos en un año ¹³.

Una vez consumada la división administrativa que dió origen a la nueva jurisdicción territorial de la comuna de Conchalí, tuvo lugar la elaboración de un nuevo documento a cargo de SECPLAC que fue dado a conocer en noviembre de 1992 ¹⁴. A diferencia del documento anterior este nuevo informe contiene una serie de propuestas en orden a mejorar la administración del sistema educacional comunal. Indudablemente, constituye un esfuerzo loable tendiente a entregar algunas directrices para perfeccionar la incipiente planificación descentralizada existente en la Municipalidad de Conchalí.

El informe de SECPLAC en materia de matrícula (basado en datos del Pre-Censo de 1991), señala que el 73% de los niños de la nueva comuna de Conchalí, vale decir 23.185, estudian en enseñanza básica en tanto que en la enseñanza media este porcentaje sólo alcanza al 8.7% con 1.635 educandos. Para el total de la población en edad escolar (5 a 19 años) el

¹³ Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal Municipalidad de Conchalí, **Antecedentes del Sector Educación de la Comuna de Conchalí. Primera Etapa: La Década de los Ochenta.** Informante: Elena Puga Matte. Junio de 1991. Mimeo.p.2

¹⁴ SECPLAC, **Informe Sector Educación.** Preparado por Jorge Mendoza y Roberto Ramírez. Santiago, Noviembre de 1992.

porcentaje es de un 49.3%, es decir, la mitad de la población en edad escolar estudiaría fuera de la comuna. Concluye luego el informe que a partir de 1990 el ritmo de la disminución de la matrícula de la educación municipalizada decae tendiendo a estabilizarse en 1992 en torno a una cifra levemente superior a los 13.000 educandos ¹⁵.

Para explicar la situación recientemente descrita habrían dos razonamientos: la deserción propiamente tal, que aqueja a todo sistema educacional y el hecho que la oferta educacional de la comuna no satisfaría plenamente los requerimientos de los padres quienes prefieren enviar a sus hijos a estudiar a otras comunas pensando que éstas les podrían entregar una mejor formación.

3.2.3 La Práctica de la Planificación Educativa en Conchalí.

En primer lugar, cabe hacer notar que la Municipalidad misma está organizada en Direcciones. En el caso de SECPLAC este organismo tiene el rango de Dirección, tratándose de una unidad asesora, dependiente del Alcalde. Está al mismo nivel jerárquico que las otras Direcciones.

Las atribuciones de SECPLAC están definidas por Ley. Entre sus funciones se cuenta la elaboración del presupuesto municipal para todas las áreas.

Hay un fuerte grado de autonomía y autarquía en las diferentes Direcciones lo que hace difícil realizar un trabajo coherente entre las mismas en materia de planificación.

La Municipalidad de Conchalí También con una Corporación de Educación, Salud y Atención de Menores (CORESAM), que es una Corporación de derecho privado constituida por un directorio presidido por el Alcalde como autoridad máxima. Los principales ejecutivos de la Corporación los designa el Alcalde. Tiene autonomía administrativa en la definición de todos sus planes, en la generación de programas en todas sus áreas. Educación constituye una de las tres divisiones de la Corporación.

La planificación presupuestaria del Area Educación la realiza, por lo

¹⁵ Ibid.pp.2-3.

tanto, la CORESAM y SECPLAC recibe la planificación que efectúa la CORESAM incorporándola a continuación en el presupuesto municipal.

La CORESAM se creó a comienzos de los ochenta al darse inicio al proceso de municipalización. Se trata de una de las corporaciones más antiguas del país (segunda o tercera).

De acuerdo al informe de SECPLAC en comento, existe una serie de documentos que denotan un trabajo serio de elaboración de parte del Departamento de Educación de la CORESAM, que tocan diversos aspectos relacionados con las políticas de educación aplicadas en la comuna. Entre otros destacan:

- a) Evaluación Area Educación 1990.
- b) Propuesta Educacional para la Comuna de Conchalí.
- c) Programa de Actividades Area Educación 1991.
- d) Informe Anual 1991.
- e) Propuesta de Acción 1992.

Estos documentos en su conjunto comprenden un diagnóstico bastante acabado de la situación en que se recibió el Departamento de Educación y que era también la situación a nivel comunal en 1990. A partir de esos antecedentes se formuló una propuesta que, contemplaba lineamientos generales a seguir, en cuanto a la reorganización del departamento, políticas de reintegro de profesores exonerados y planes de mejoramiento de la enseñanza ¹⁶.

En otro plano y como ya se señaló, a fines de 1991 se produjo una división administrativa que fijó los nuevos límites comunales de Conchalí y la comuna emergente (Nueva Conchalí) quedó reducida considerablemente respecto de la jurisdicción que poseía previo a la división administrativa.

Esta reestructuración administrativa incidió en la planificación educacional de la comuna, simplificándola ostensiblemente.

¹⁶ Ibid. pp.4-5.

4.- ANALISIS DE LA PLANIFICACION DEL FINANCIAMIENTO

4.1 Planificación del Proceso de Descentralización del Financiamiento en el Nivel Nacional

Las bases conceptuales de la planificación de la descentralización del financiamiento a nivel nacional se encuentran en tres textos oficiales: el Mapa de la Extrema Pobreza, la propuesta del grupo neo liberal y la propuesta de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En todos estos documentos se proponía un financiamiento educacional proveniente del Estado.

4.1.1 La Propuesta de Descentralización del Financiamiento del Sector Neo Liberal

Con anterioridad al derrocamiento del Gobierno de la Unidad Popular, un grupo de economistas liderados formados en la Universidad de Chicago en los años 70 diseñaron las bases económicas del Gobierno Militar ¹⁷. Con la

¹⁷Ver Centro de Estudios Públicos, "El Ladrillo", Bases para la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, CEP, 1992.

En una economía de libre mercado se supone que:

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

El ahorro se genera en los empresarios privados mediante la disminución relativa de los salarios y la eficiencia en la producción, lo cual inicialmente puede generar altas tasas de cesantía, pero en el mediano plazo produce una modernización de los procesos productivos y de la sociedad. La inversión se

instauración de éste, se ubicaron 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.

Este grupo proponía la descentralización de la administración financiera como parte de la privatización total del sistema, postulando lo siguiente:

- La idea de la privatización de toda la actividad productiva incluyendo los servicios educativos, con la consiguiente

realiza con un criterio de optimizar la rentabilidad del capital, por tanto puede estar orientada al consumo interno o externo dependiendo de cual presente mejores ventajas relativas.

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

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

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

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

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 ¹⁸.
- La individualidad y la libertad para escoger, radicando en la familia el derecho a seleccionar la escuela para sus hijos ¹⁹.

Esta tendencia pretendía modernizar el Estado y hacerlo más eficiente y 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.

4.1.2 El Mapa de la Extrema Pobreza

Otra de las bases para la descentralización de la planificación del financiamiento surgió de un grupo estrechamente vinculado al anterior, pero con un criterio de mayor sensibilidad social. Ellos partían de un diagnóstico de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, y de la

¹⁸Hayek señala: "La belleza del orden del mercado es precisamente el hecho de ser amplio e impersonal, libre de todo mandato externo político o administrativo.... El orden del Mercado es realmente un proceso que surge de nuestra adaptación al mundo que desconocemos". Citado por Loreto Egaña, Abraham Magendzo, (1983) El Marco Teórico Político del Proceso de Descentralización Educativa (1973-1983). p.7.

¹⁹Para el pensamiento neo liberal la libertad individual es la fuente y condición necesarias de todos los demás valores individuales. Hayek agrega: "...aunque la libertad se da bajo la ley, la ley no es superior a la libertad...porque la ley es meramente un medio que tiene por finalidad la protección de la libertad". En Friedrich Hayek, Camino de Libertad. Santiago, Editorial Universitaria/CEP, 1981. p.81. Citado por Loreto Egaña, Abraham Magendzo, (1983) Op cit. p.6.

Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica, cuyo resultado se tradujo en la publicación del documento titulado El Mapa de la Extrema Pobreza ²⁰.

En dicho texto se hacía notar las diferencias existentes entre los distintos sectores sociales y los altos índices de pobreza que afectaban a una gran cantidad de chilenos. Entre las cifras se establecía que de acuerdo a los datos del Censo de Población de 1970, un 43% de los niños en edad escolar de las zonas de extrema pobreza estaba fuera de la escuela. Esta evaluación mostraba que el Estado no había tenido éxito en lograr una mayor cobertura escolar en dichos sectores, lo cual era visto como una tarea prioritaria del Gobierno ²¹.

Frente a ello se evaluaba como improbable que el Estado, a través de la gestión directa del Ministerio de Educación, pudiese resolver dicho problema y se formulaba las ventajas que reportaría una mayor ingerencia del sector privado estimulándolo mediante una adecuada subvención, que debería cancelarse por alumno para motivar un crecimiento de la matrícula.

²⁰ODEPLAN Pontificia Universidad Católica de Chile, Mapa de la Extrema Pobreza. Santiago, Ediciones de la Universidad Católica, 1974.

²¹Una influencia significativa en este ideario de apoyo a los sectores marginales fue ejercida por Miguel Kast de ODEPLAN y entre otros por Patricia Matte. (Entrevista a Patricia Matte efectuada el 12 de mayo de 1993). Esta última vinculada a la Sociedad de Instrucción Primaria (Escuelas Matte), Fundación que poseía varias escuelas privadas subvencionadas, que atendían a sectores de pobreza y que habían demostrado la capacidad de administrar en forma autónoma y eficiente la educación, a pesar del control ejercido por el Estado a la fecha. Desde una posición de poder en el Gobierno ellos veían la potencialidad del sector privado para atender mejor que el Estado a estos sectores. Esta postura privatizante era coincidente con los postulados de la teoría neoliberal en cuanto a reducir el rol del Estado en la administración del sistema.

4.1.3 La Propuesta de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

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

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

El documento original de Hacienda comprendía un diagnóstico del sistema educacional chileno al año 1978 como así también las experiencias de descentralización de otros países de América Latina y de Europa. Sobre esta base se elaboró una propuesta global de descentralización para el caso de Chile ²².

En el diagnóstico, el documento de la Dirección de Presupuestos reconocía las prácticas centralizadoras del MINEDUC, señalando que el 90% del presupuesto en educación se manejaba centralizadamente ²³.

²²Patricio Arriagada, Juan Matulic, Cristián Trucco, Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. Santiago, Julio de 1979, Documento de Trabajo, Circulación Restringida. Cabe señalar que la elaboración del documento estuvo a cargo de Patricio Arriagada (Coordinador) Jefe del Sector de Educación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Cristián Trucco funcionario de la misma Dirección y Juan Matulic funcionario de la Superintendencia de Educación Pública, quienes para estos fines actuaron a título personal y no como una comisión institucional. De acuerdo a lo manifestado por Patricio Arriagada, en entrevista concedida el 6 de mayo de 1993, el documento comenzó a elaborarse durante 1978 para ser sometido a revisión a la Dirección de Presupuestos a mediados de 1979.

²³Patricio Arriagada, Juan Matulic, Cristián Trucco,

En cuanto a los mecanismos para atacar este problema, sugerían los autores, que era imprescindible profundizar aún más la descentralización de la administración del presupuesto, facilitando una real y sustantiva delegación de autoridad y de funciones. Dicho proceso debía:

"...abarcar y comprometer además del nivel regional, el nivel departamental y local y aún el nivel de establecimiento. Debe considerar también un incremento sustancial de la participación de la comunidad en la gestión educacional..."²⁴.

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

En la propuesta se definía al establecimiento educacional como el núcleo básico de administración. A nivel de la comuna, se sugería la creación de un Consejo Comunal de Educación, presidido por el Alcalde. Dicho Consejo designaría a los directores de los establecimientos de Educación Básica y de los establecimientos rurales, determinaría normas para la distribución de matrícula y para la ayuda socioeconómica por establecimiento. El gasto fiscal vigente por alumno se mantendría, constituyendo la base de los ingresos del nuevo sistema de administración²⁵.

Este documento original de los sectorialistas de Educación de la

Descentralización de la Gestión Educacional en Chile.
Santiago, Julio de 1979, Documento de Trabajo, Circulación Restringida. p.40

²⁴Ibid. p.41

²⁵Ibid. pp.56 a 59 y 69.

Dirección de Presupuestos, que fue posteriormente modificado para la implementación de la municipalización -incluso por opiniones diferentes de las autoridades del propio Ministerio de Hacienda-, definía como fundamentos para diseñar una política educacional, cuatro grandes principios de acción: educación y desarrollo cultural permanentes, subsidiariedad, renovación continua, y cambio planificado ²⁶.

En relación al cambio planificado, se proponía la consulta amplia a todos los sectores vinculados a educación, con el fin de asegurar que sus intereses fuesen tomados en cuenta. Además, se sugería experimentar sistemáticamente las innovaciones para generalizarlas con posterioridad. También se consignaba un aprovechamiento amplio de todas las disponibilidades que brindaba la comunidad. A futuro se pudo constatar, que de los cuatro principios fundamentales sólo se aplicó cabalmente el de la subsidiariedad y que ninguna de las estrategias para el cambio fue utilizada en el proceso de descentralización ²⁷.

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

A la idea de municipalizar proveniente de Hacienda, se sumó ODEPLAN y, en concomitancia con ello, en octubre de 1979 uno de sus funcionarios de confianza fue designado en el Ministerio de Educación para ocupar el cargo de Superintendente, pieza clave en los futuros traspasos ²⁸.

²⁶Antecedentes corroborados por Patricio Arriagada en entrevista efectuada el 6 de mayo de 1993.

²⁷En la entrevista realizada el 17 de mayo de 1993 a Juan Carlos Méndez (Director de Presupuestos de la época), señaló su responsabilidad en la modificación de estas propuestas atendiendo a la decisión de realizar un cambio drástico y delimitar responsabilidades unipersonales para su ejecución.

²⁸De acuerdo a lo expresado por Patricia Matte en entrevista del 12 de mayo de 1993, siempre que ODEPLAN deseaba impulsar alguna reforma, destinaba a alguien de su

4.1.4 Cambios en el Régimen de Financiamiento de la Educación

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

De acuerdo a esta legislación y otras anteriores el personal perteneciente al establecimiento municipalizado estaría sujeto a las disposiciones del Código del Trabajo, y en cuanto al régimen previsional y sistema de reajustes y salarios, se regiría por las normas aplicables al sector privado ²⁹.

planta a los respectivos ministerios. En este caso se fue María Teresa Infante en calidad de Superintendente de Educación.

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

Decreto Ley N° 580 del 29 de mayo de 1980 de Interior. Publicado en el Diario Oficial N° 30.710 del 9 de julio de 1980. pp.2.729 y 2.730, y

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

La Ley de Rentas Municipales entregó el basamento legal para iniciar el proceso de traspasos de los establecimientos educacionales estatales a los municipios y, por ende, descentralizar el régimen de financiamiento.

En enero de 1980 se tomó la decisión definitiva de iniciar la municipalización de la totalidad de los establecimientos a la brevedad ³⁰.

Unos meses más tarde, en septiembre de 1980, desde el Ministerio de Hacienda, se fijaban normas para estimular el traspaso de los establecimientos a las municipalidades. Específicamente se aseveraba que:

"El Presidente de la República mediante Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda, otorgará a las municipalidades que tomen a su cargo en forma definitiva servicios de las áreas de educación... un aporte extraordinario, por una vez, equivalente a un 5% del gasto anual en remuneraciones que significaba el servicio transferido, respecto de los servicios que las municipalidades tomen a su cargo durante el curso del año 1980; de un 4% de dicho gasto respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1981 y de un 3% del mismo gasto, respecto de los servicios que tomen a su cargo en al año 1982" ³¹.

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

³⁰Entrevista efectuada al Ex Ministro Alfredo Prieto el 3 de mayo de 1993. Ratificado en la entrevista a Eduardo Cabezón del 27 de abril de 1993.

³¹Decreto Ley N° 3.477 de Hacienda del 29 de agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial N° 30.756 del 2 de septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981. p.520

"Las municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación... podrán constituir conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro...

Autorízase a las municipalidades que otorguen la administración de los servicios referidos a personas jurídicas de derecho privado para entregarles en comodato los bienes inmuebles destinados a los servicios referidos, ya sean de propiedad de la municipalidad o ésta los haya recibido, a su vez, en comodato para tales servicios"³².

Esta normativa prueba que **la municipalización, era vista por las autoridades del Gobierno, como una etapa intermedia a la privatización del sistema** ³³.

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

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

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

Tercero: El MINEDUC dicta un Decreto Supremo para el traspaso. Las

³²Decreto Ley N° 3.477 de Hacienda del 29 de agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial N° 30.756 del 2 de septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes....Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981. p.529

³³De acuerdo a las entrevistas realizadas había pleno consenso entre las autoridades de Gobierno en la privatización del sistema. Las diferencias radicaban en los procedimientos, mecanismos y plazos para llevar a efecto los cambios.

Municipalidades pueden constituir personas jurídicas independientes para la administración de los establecimientos o se los pueden entregar a personas jurídicas sin fines de lucro.

Cuarto: Se autoriza al establecimiento a cobrar subvenciones ³⁴.

El cambio más significativo para la planificación del financiamiento del sistema educacional en la etapa preparatoria fue la homologación del tratamiento dado al sector particular de la enseñanza y al sector estatal.

En efecto, desde sus comienzos el Gobierno Militar tuvo interés por promover la educación particular.

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

- Entregar a los sostenedores privados el mismo monto que recibían los estatales.
- Cancelar una subvención por alumno de acuerdo a su asistencia promedio, tanto a planteles particulares como estatales.
- Regularizar los pagos atrasados.
- Cancelar las subvenciones con mayor frecuencia, esto es, pasando de un régimen anual a uno bimestral.
- Pasar de montos de subvención oscilantes a montos relativamente estables que dieran seguridad y capacidad de proyectar a los sostenedores.
- Establecer un sistema de reajustabilidad automática, que durante un par de años fue mensual de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor y luego, según los reajustes de las

³⁴Sebastián Sánchez Díaz, La Municipalización de la Educación sus Antecedentes y Proyecciones. En Revista de Pedagogía # 280, Agosto de 1985. p.173.

remuneraciones del sector público.

- Hacer una redistribución del aporte fiscal a los diferentes niveles y modalidades educativas, privilegiando la Educación Preescolar y Básica.

A continuación se describirá cómo se desarrollaron estas diferentes modalidades.

Al Gobierno Militar le interesaba regular el pago de las subvenciones a los establecimientos particulares, por cuanto lo normal era que éstas se cancelaran con a lo menos un año de atraso ³⁵. Es así como en mayo de 1974, se promulgó la primera norma de la Junta en relación con la subvención fiscal a los establecimientos particulares, tema sobre el cual se vuelve reiteradamente en los años siguientes. Con este nuevo decreto se derogó la Ley N° 9.864 del 25 de enero de 1951 que fue la primera Ley sobre Subvenciones dictada en el país y que perduró durante 23 años. En esta ocasión, para dictar la nueva normativa se argumentaba lo siguiente:

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

Que es de toda conveniencia propender a un adecuado financiamiento de la educación particular que no persigue fines de lucro otorgándole el derecho a impetrar el beneficio de una subvención que le permita cubrir los gastos que demanda su gestión docente administrativa"³⁶.

³⁵Patricia Matte, Antonio Sancho, " Sector Educación Básica y Media". En Cristián Larroulet (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Editorial Trineo, 1991. p.100

³⁶Decreto Ley N° 456 del 13 de mayo de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 22 de mayo de 1974. En Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno... Tomo 62. Santiago, Contraloría General de la República, 1974. pp.509 a 517.

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

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

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

- Se cancelaría **una subvención anual** por alumno equivalente a un porcentaje del sueldo base mensual de un profesor titulado para los distintos niveles (básica y media); modalidades (científico humanista y técnico profesional) y ramas (comercial, técnico femenina, industrial y agrícola), la que sería fijada anualmente en el mes de junio y reajustada dentro de los 30 días en que se modificaran las remuneraciones del sector fiscal. Los establecimientos podrían solicitar anticipos antes del 1 de julio, con cargo al año escolar en curso.

- La subvención se fijaría en **función del número de estudiantes matriculados en el mes de marzo y la asistencia promedio de los tres primeros meses de clases** (Artículo cuarto).

- Se establecía que el Ministerio de Educación tendría la responsabilidad de fijar la subvención y supervisar el sistema.

Indudablemente, esta nueva disposición mejoró sustantivamente la Ley de 1951, que estipulaba que la subvención por alumno sería del 50% del costo por alumno fiscal para los establecimientos particulares gratuitos y de 25% para los colegios particulares pagados. Este nuevo decreto homologó la subvención por alumno de establecimiento particular al costo del alumno de una escuela estatal. Además, en opinión de los sostenedores de colegios particulares, nunca se sabía el monto del costo por alumno fiscal del año precedente, que era fijado en forma algo arbitraria y en términos muy devaluados por la inflación ³⁷.

³⁷Ver Abraham Magendzo, Loreto Egaña, Carmen Luz Latorre, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en

Cabe agregar que la experiencia indicaba que como las subvenciones se cancelaban con gran retraso los directores "negociaban" y utilizaban su influencia con las autoridades del Ministerio para agilizar su entrega. Se mencionaban las "romerías" a las dependencias del Ministerio para estos fines con el consiguiente entorpecimiento para la gestión ministerial lo cual se transformó en un vicio del Sistema ³⁸.

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

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

En el reglamento de agosto de 1974 que normó la aplicación de la ley se estipulaba que el establecimiento subvencionado era aquel que impartía enseñanza gratuita ³⁹. La subvención del 25% que se otorgaba a los Colegios Particulares pagados, había desaparecido con la reforma constitucional de 1970, aunque en la práctica no se les cancelaba desde 4 o 5 años antes ⁴⁰.

Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987)p.91.

³⁸Antecedentes proporcionados en las entrevistas concedidas por Jorge Claro 07/05/93, Juan Carlos Méndez 17/05/93 y Patricia Matte 12/05/93.

³⁹Decreto Supremo de Educación N° 829 del 20 de agosto de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 23 de enero de 1975 que reglamenta el Decreto Ley N° 456 (13 de mayo de 1974) sobre subvenciones a los establecimientos educacionales gratuitos. En Revista de Pedagogía N° 191, junio-julio de 1975. pp.109 a 123.

⁴⁰Revista de Pedagogía N° 194, octubre-noviembre de 1975 p.201.

Sin embargo, hasta 1970 se otorgaban donaciones extraordinarias del Estado a algunos establecimientos en especial ⁴¹. Con la nueva legislación se mantuvo la disposición que los establecimientos particulares pagados no tenían derecho a subvención. Se definió igualmente, el concepto de sostenedor como la persona natural o jurídica responsable del establecimiento subvencionado.

Con la misma idea de incrementar la cobertura, el reglamento que normó la Ley de Subvenciones de 1951 había establecido una cantidad significativa de alumnos por profesor que excedía por mucho a lo dictaminado en la legislación posterior. En efecto, se fijó tanto para la Educación Básica como para la Media que cada curso debería contar con un mínimo de 5 y un máximo de 60 alumnos y de 2 a 50 estudiantes en el caso de las escuelas unidocentes ⁴².

Cumpliendo con lo establecido en el año anterior, en mayo de 1975 se fijó un nuevo monto para las subvenciones. En los considerandos se especificaban los porcentajes de reajustes trimestrales ⁴³.

Poco tiempo después, en julio del mismo año, se incrementó la subvención con una asignación de zona y con otra para establecimientos

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

⁴¹Abraham Magendzo, Loreto Egaña, Carmen Luz Latorre, Op cit. p. 91.

⁴²Decreto Supremo de Educación N° 829 del 20 de agosto de 1974. Publicado en el Diario Oficial del 23 de enero de 1975 (Artículo 13). En Revista de Pedagogía N° 191, junio-julio de 1975. p.111.

⁴³Decreto N° 466, del 30 de mayo de 1975. Publicado en el Diario Oficial del 26 de julio de 1975. Fija el monto de las subvenciones para 1975. En Revista de Pedagogía N°193, septiembre de 1975.p.181.

rurales de acuerdo a la ubicación del colegio,⁴⁴ agregándose en el reglamento de la ley, que los colegios particulares subvencionados podrían cobrar derecho de escolaridad por un monto mensual que no excediera al 15% del sueldo mensual correspondiente al último grado de la escala única de remuneraciones ⁴⁵.

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

Las universidades que tenían mayor capacidad de negociación y poder, recibían el 40% de los recursos del presupuesto ministerial en educación. La aplicación de los criterios de redistribución implicaron que los recursos asignados a la Educación Superior descendieran a un 29% en los años 1979-1980. En estas condiciones, entre los años 1974 y 1980 el subsidio por alumno en la Educación Básica ascendió en un 110% en tanto que en la Educación Universitaria lo hizo en un 25% ⁴⁶.

⁴⁴Decreto Ley N°1.131 del 31 de julio de 1975, Publicado en el Diario Oficial del 5 de agosto de 1975. Modifica la Ley de Subvenciones de 1974. En Revista de Pedagogía N° 193, septiembre de 1975.p.177

⁴⁵Decreto de Educación N°781 del 1 de octubre de 1975. Publicado en el Diario Oficial del 7 de noviembre de 1975. Modifica Reglamento de Subvenciones anterior. En Revista de Pedagogía N° 195, diciembre de 1975.p.234.

⁴⁶Gerardo Jofré, Antonio Sancho, "Sector Educación Superior". En Cristián Larroulet (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo/Ed. Trineo, 1991. pp.135 y 136.

Estos datos fueron corroborados en las entrevistas realizadas a Patricia Matte (12/05/93) y Jorge Claro (07/05/93) quien dada su experiencia en la Universidad Católica fue contratado como

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

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

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

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

Esta nueva ley estableció la subvención por **la resultante de la cifra de asistencia efectiva registrada y la matrícula media de alumnos** y la reajustó de acuerdo al alza de las remuneraciones del personal docente. Agregó a la anterior un **pago bimestral de las subvenciones** y un mayor

asesor del Ministerio de Educación durante los años 75 y 76 con el fin de racionalizar la asignación de recursos a la Educación Superior.

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

⁴⁷ Tarsicio Castañeda, Para Combatir la Pobreza. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1990. Cuadro 26. p.97.

control del Ministerio de Educación sobre la entrega de los recursos e incluso, se le dieron atribuciones para exigir a los sostenedores un documento de garantía ante un posible incumplimiento de las disposiciones reglamentarias vigentes. De igual forma, se podrían aplicar multas, sanciones, privación total o parcial de la subvención, caducidad del decreto de cooperador o inhabilidad temporal a aquellos sostenedores que no cumplieran con lo dispuesto.

Este decreto comenzó a regir desde el primero de enero de 1979 derogando a partir de esa fecha al DL N° 456 de 1974. Para estos fines se elaboró y dictó el respectivo reglamento en enero de 1979 ⁴⁸. El decreto en comento, estaba orientado en la línea de ir mejorando las condiciones de los establecimientos privados pero aún no se percibía nada referido a la municipalización. Conviene destacar que entre los requisitos exigidos para otorgar subvención se reglamentó que el mínimo de alumnos por curso debía ser 1 y el máximo 45, modificando las cantidades estipuladas con anterioridad. Además, el reglamento exigió a cada establecimiento la entrega de un boletín de asistencia mensual. Con ello se calculaba un monto anual dividido en seis cuotas bimestrales.

En marzo de 1979 en un documento denominado "Directivas Presidenciales de Educación" se especificaba que se continuaría con las subvenciones agregando:

" Habrá subvención a los establecimientos particulares que cobren una escolaridad insuficiente para cubrir sus gastos, con un máximo hasta la concurrencia de éstos" ⁴⁹.

⁴⁸Decreto Ley N°2.438 del 18 de diciembre de 1978. Publicado en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1978. Fija normas sobre subvención a los establecimientos particulares gratuitos de enseñanza. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 74. Santiago, Contraloría General de la República, 1979. pp.111 a 119.

Está reglamentado por el Decreto N° 154 del 1 de enero de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1979. En Revista de Pedagogía N° 220, marzo de 1979. pp.1.035 a 1.044.

⁴⁹Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División

De la misma manera, se informaba que se otorgarían facilidades, tales como créditos financieros, a aquellos particulares que construyesen o equipasen establecimientos de educación, los cuales serían más favorables para aquellos establecimientos que impartiesen enseñanza subvencionada gratuita o semigratuita ⁵⁰.

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

"En general y a fin de disminuir los déficits educacionales el Estado fomentará la enseñanza particular sin que ello signifique postergar su propia y preferente obligación de educar, ni que renuncia a su función superior, normativa y fiscalizadora en materia de instrucción" ⁵¹

¡Error! Marcador no definido.

Nacional de Comunicación Social, 1979. pp.17 y 18.

⁵⁰Decreto N° 816 del 19 de marzo de 1979. Publicado en el Diario Oficial N°30.359 del 10 de mayo de 1979. pp.1.704 y 1.705.

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

⁵¹Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. p.18

4.2 Modificaciones Introducidas en la Planificación del Financiamiento del Sistema Descentralizado en el Nivel Nacional

Como ya se ha señalado, en 1979, en una Ley de Rentas Municipales se autorizó genéricamente el traspaso de establecimientos educacionales del Ministerio de Educación a las municipalidades del país. Un Decreto con Fuerza de Ley de Junio de 1981, detalló las modalidades de dicho traspaso. Al mismo tiempo se modificó la legislación sobre subvenciones a la educación particular, haciéndolas extensivas a los establecimientos municipales, en los términos que se detallarán más adelante.

En el reglamento de la nueva ley quedó estipulado que la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales (SCEE) podría entregar en comodato a las municipalidades del país los bienes raíces o edificios de su propiedad destinados a servicios de educación. Corroborando la idea de una posterior privatización, los municipios quedaban facultados para conceder el uso de estos bienes a terceros, por un plazo máximo de 99 años. La man- tención de éstos inmuebles sería asumida por los comodata- rios ⁵².

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

A pesar de contar con todos los medios y recursos, y, con un amplio

⁵²Decreto Ley N° 3.476 de Hacienda del 29 de agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial N° 30.758 del 4 de septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes.... Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981. p.515.

poder político, el proceso de cambio no fue fácil, pues estuvo acompañado de continuos avances y retrocesos debido a los factores coadyuvantes y contrarios al proceso.

Desde la perspectiva de un personero representativo de las autoridades educacionales, contribuyeron a la municipalización un conjunto de factores entre los que pueden citarse:⁵³

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

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

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

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

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

Por otra parte, hubo que vencer diversas dificultades y enfrentar a sectores reticentes al cambio. Estos se ubicaban tanto dentro del sistema

⁵³Información proporcionada por Alfredo Prieto en entrevista realizada el 3 de mayo de 1993.

(tales como los docentes y funcionarios del MINEDUC) como fuera de él. Tal parecía ser el caso de la Iglesia Católica que si bien se sentía segura y respaldada para poder continuar con el apoyo del Estado para sus establecimientos ⁵⁴, veía con profunda inquietud la posibilidad que las municipalidades pudiesen a su vez traspasar las escuelas recibidas del Estado a manos de terceros. Temía que la enseñanza pudiera quedar radicada en individuos o grupos inescrupulosos, movidos por intereses económicos, ideológicos u otros igualmente ajenos a la educación y al bien de los educandos ⁵⁵.

4.2.1 Evolución de la Reajustabilidad de la Subvención hasta 1990. Algunos de sus Efectos.

En 1980 el país vivió un auge económico que permitió complementar la legislación de los traspasos con un mayor aporte económico proveniente del Ministerio de Hacienda. Este fijó una subvención por alumno, calculada según la asistencia promedio y **cancelada en Unidades Tributarias Mensuales (UTM), reajustándose con el alza del Índice de Precios al Consumidor (IPC)**. Se pretendía de esta forma entusiasmar al sector privado para invertir en educación, creando nuevas escuelas. Las subvenciones serían canceladas por las Tesorerías Comunales respectivas en virtud de una orden extendida por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación ⁵⁶.

⁵⁴Ideas expresadas por Patricia Matte en entrevista del 12 de mayo de 1993.

⁵⁵ Carta Pastoral del Comité Permanente del Episcopado, Santiago, 25 de mayo de 1981. En Mensaje N° 300, julio de 1981.pp.366 a 372.

⁵⁶Decreto Ley N° 3.476 de Hacienda del 29 de agosto de 1980. Publicado en el Diario Oficial N° 30.758 del 4 de septiembre de 1980. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 77. Santiago, Contraloría General de la República, 1981.p. 511 Que se reglamenta por:

Decreto N° 8.144 del 25 de septiembre de 1980. Publicado en el Diario Oficial N° 30.806 del 4 de noviembre de 1980. p.4.445

Decreto N° 2.488 de Educación del 22 de mayo de 1981. Publicado en el Diario Oficial del 29 de julio de 1981. Reglamenta

Esta medida produjo los efectos esperados, ya que el número de establecimientos privados subvencionados se incrementó de 1.674 planteles en 1980 a 2.643 en 1985 y a 2.663 en 1988 lo que significó un crecimiento porcentual del 59,08% sobre lo ya existente ⁵⁷.

CUADRO 1

EVOLUCION DEL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS

AÑO	ESTATAL		PRIVADOS			TOTAL
	MINEDUC	MUNI-CIP.	SUBVENC	NO SUBV.	CORP	
1969	5.723	-	2.344	-	-	8.067
1979	7.500	-	2.100	-	-	9.600

Artículo IV.

⁵⁷Abraham Magendzo, Loreto Egaña, Carmen Luz Latorre, Op cit. Gráfico 21. p.170.

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

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

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

1980	7.005	-	2.356	-	-	9.361
1982	924	5.791	2.354	765	-	9.834
1985	808	5.668	2.643	668	24	9.811
1988	-	6.308	2.663	398	74	9.743

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

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

De acuerdo a un estudio publicado en 1988, el incremento de los establecimientos particulares subvencionados se centró principalmente en áreas altamente pobladas como las zonas urbanas de la II, V, IX Región y sobre todo en la Región Metropolitana ⁵⁸.

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

CUADRO 2

⁵⁸Abraham Magendzo, Loreto Egaña, Carmen Luz Latorre, Op cit. pp.175 y 177.

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

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

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

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

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

CUADRO 3

TASAS DE ESCOLARIDAD BRUTA POR NIVEL

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

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

Incluye cálculos adicionales de los autores.

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

CUADRO 4

EVOLUCION DE LA MATRICULA POR TIPO DE SOSTENEDOR

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

Fuentes: Cálculos basados en cifras de ODEPLAN, Informe Social 1986. Santiago, 1987 ⁵⁹.

Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística. Santiago, MINEDUC, 1991. Cuadro 211.06. p.11.

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

Ajustes de los autores.

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

⁵⁹Citados por Tarsicio Castañeda, Op cit. p.54. Datos corregidos por los autores.

Si se analiza todo el período en estudio, esto es entre 1973 y 1989, se aprecia una variación distinta de la matrícula para los diferentes niveles del sistema escolar. La matrícula en preescolar subió drásticamente de 90.295 niños en 1973 a 370.912 en 1989 considerando entre ellos al total de educandos dependientes de la JUNJI, la FUNACO y la FUJIN. La tasa bruta de escolaridad en la Educación Preescolar (que atiende a niños de 0 a 5 años) subió de un 6,07% en 1973 a un 21,33% en 1989. En el sector estatal (MINEDUC y posteriormente Municipal) creció de 68.420 en 1973 a 258.139 educandos en 1989. A su vez, el sector particular subvencionado creció de 8.368 a 85.773 estudiantes entre 1980 y 1989 ⁶⁰.

Con la matrícula de la Enseñanza Básica ocurrió un fenómeno inverso al de la Educación Preescolar. En el período comprendido entre 1973 y 1989, la matrícula total bajó de 2.314.283 a 2.003.927 estudiantes. La tasa bruta de escolaridad descendió de 114,33% a 99,99%. La matrícula fiscal (MINEDUC y Municipal) descendió en el mismo lapso de 1.842.610 a 1.239.498 alumnos. En cambio, la matrícula particular subvencionada subió fuertemente de 279.078 en 1974 a 629.241 alumnos en 1989 ⁶¹.

Por su parte, la Educación Media, experimentó un incremento importante en su matrícula que varió de 445.862 estudiantes en 1973 a 779.136 alumnos en 1989. A su vez, la tasa de escolaridad bruta ascendió de 49,71% a 79,60%. Desglosando estos datos por modalidad para dicho período, se observa para la científico-humanista un descenso de 282.721

⁶⁰**Fuente:** Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC, JUNJI, FUNACO, FUJIN. Publicados en Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. Cuadro N° 2 p. 208. Los datos que contiene el Cuadro para 1989 son estimativos.

⁶¹**Fuente:** Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC, JUNJI, FUNACO, FUJIN. Publicados en Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989 Cuadro N° 3 p. 209 (las tasas brutas son superiores al 100% debido a la población extraedad). Los datos para 1989 contenidos en el Cuadro son estimativos.

a 199.872 estudiantes. La matrícula fiscal (MINEDUC y Municipal) descendió ostensiblemente de 217.012 a 115.563 alumnos. En cambio, la particular subvencionada creció de 38.178 en 1980 a 55.592 educandos en 1989. Para la modalidad técnico profesional se tenía un total de 163.141 educandos en 1973 bajando a 154.608 en 1989. La particular subvencionada por su parte, creció de 60.496 en 1985 a 99.256 educandos en 1989 ⁶².

En noviembre de 1982, debido a la grave crisis económica que afectó al país se desindexaron las subvenciones del IPC, vinculándose al incremento de los sueldos del sector público ⁶³. Con ello todo el esfuerzo desplegado para atraer al sector privado se frustró, produciéndose una suerte de retroceso en este sentido y una falta de credibilidad que contribuyó a disminuir el ritmo de crecimiento de la educación particular.

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

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

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

- Creación de la Unidad de Subvención Educacional, USE, por alumno

⁶²Fuente: Datos del Centro de Políticas Educativas PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC, JUNJI, FUNACO, FUJIN. Publicados en Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. Cuadros N° 4,6 y 7 pp. 210, 212, y 213. Los datos para 1989 son estimativos en el Cuadro.

⁶³Decreto N° 3.030 de Educación del 15 de septiembre de 1982. Publicado en el Diario Oficial del 20 de noviembre de 1982. p.5.167.

para cada nivel y modalidad de la enseñanza, que se incrementaría en la misma proporción del aumento de remuneraciones del sector público;

- Aumento de la subvención a los establecimientos rurales, y entrega de una subvención adicional a la Educación Media Técnico Profesional diurna ⁶⁴.

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

CUADRO 5

EVOLUCION DEL MONTO DE LAS SUBVENCIONES

AÑO	SUBVENCION ANUAL POR ALUMNO (Moneda de junio de 1993)			
	Ed. Técnico Profesional %	\$	Educación Básica %	\$
1970	312	122.957	154	25.152
1971	517	203.923	198	31.740
1973	72	28.546	33	5.424
1974	100	39.437	100	16.248
1976	167	65.861	189	30.756
1978	240	94.690	431	70.080
1980	201	79.409	416	67.596

⁶⁴Ley N° 16.681 de Hacienda. Publicada en el Diario Oficial N° 32.958 del 31 de diciembre de 1987. pp.7.078 y 7.079.

1982	254	99.809	664	107.952
1984	238	93.880	515	83.820
1987	260	102.672	489	79.584

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

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

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

Elaboración de los autores a partir de las fuentes señaladas.

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

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

CUADRO 6

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

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

(Se tomó 1975 como año base).

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística. Santiago, Mineduc, 1991. Cuadro 632.09. p.125. Los datos correspondientes a 1970 fueron extractados del Cuadro 632.08. p.124.

Adaptaciones de los autores.

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

últimos años del período en estudio tendió a un comportamiento más estable.

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

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

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

CUADRO 7

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

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

1986	9.853	112
------	-------	-----

(Se tomó 1975 como año base).

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

Adaptaciones de las cifras de los autores.

4.2.2 La Política de Financiamiento Complementario a Municipios Deficitarios

La grave crisis económica por la que atravesó el país desde 1982 impidió continuar otorgando los fondos para financiar el traspaso del personal. Los funcionarios traspasados cesaban en sus funciones como empleados públicos del MINEDUC y debían recibir el desahucio o indemnización legal que les correspondía por terminar sus funciones. Inmediatamente después eran contratados como trabajadores sujetos a contrato privado por cada municipalidad. El costo agregado de los desahucios no podía seguir sosteniéndose en un presupuesto público que debía restringirse obligadamente. En consecuencia, continuar con el proceso se tornaba inviable.

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

correspondiente ⁶⁵.

La orden de suspender el traspaso fue tajante y vino desde el Ministerio de Hacienda ⁶⁶.

En noviembre de 1982 se modificó el Reglamento de Subvenciones, desindexándolas del monto de la UTM, con lo cual se produjo un diferencial con respecto al alza del IPC que se había dado hasta ese momento ⁶⁷.

A partir de entonces, el valor de la subvención se incrementó sólo de acuerdo al aumento salarial del sector público, produciéndose desde entonces, déficits crecientes en los municipios, ya que estos aumentos no siguieron el alza del IPC, tal como queda en evidencia en el Cuadro B:

CUADRO 8

EVOLUCION DE LOS DEFICITS MUNICIPALES

AÑO	Número de Municipios con déficits	Déficits en millones de pesos
1981	0	0
1982	50	362
1983	129	1.587

⁶⁵Entrevista a Alfredo Prieto del 3 de mayo de 1993.

⁶⁶Entrevista a María Teresa Infante realizada el 6 de mayo de 1993. La entrevistada reseñó: "Martín Costabal (Director de Presupuestos) me llamó personalmente y me dijo: para la municipalización no hay más plata".

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

⁶⁷Decreto N° 3.030 de Educación del 15 de septiembre de 1982. Publicado en el Diario Oficial del 20 de noviembre de 1982. p.5.167.

1984	163	2.323
1985	201	2.110

Fuente: El Mercurio, Cuerpo Economía y Negocios 23/04/86.⁶⁸

A raíz de ello, los Alcaldes pidieron apoyo al Nivel Central. La decisión era trascendental, pues influiría decisivamente en la credibilidad del sistema de subvenciones. Se optó por cubrir este déficit ⁶⁹.

Igualmente, se hacía notar que todas las municipalidades recibían la misma subvención por estudiante, (si bien eran diferentes por modalidad y nivel educativo), pero las municipalidades invertían cantidades diferentes. Por ejemplo, en 1982, un municipio de altos ingresos como Providencia recibía en promedio por alumno al mes \$1.153 y gastaba \$1.657, esto es \$ 504 adicionales por alumno. En cambio, un municipio pobre como Renca recibía en promedio una subvención por alumno de \$ 1.042 y gastaba \$ 813, esto es \$ 229 menos de lo que recibía del fisco por estudiante ⁷⁰.

⁶⁸Taller Nueva Educación, "Alcaldización o Municipalización".
En Revista El Pizarrón # 38, Mayo-Junio de 1986. pp.12 a 16.

⁶⁹De acuerdo a otros datos del economista Gerardo Jofré en 1982 el déficit acumulado ascendía a \$180.000.000. En 1983 era de \$450.000.000, siendo cubierto por el Nivel Central. En 1984 el déficit ascendía a \$1.143.000 y en 1985 a \$ 1.705.000. En 1982, 68 municipalidades solicitaron y recibieron aportes extraordinarios para cubrir sus déficits. En 1985, existían 208 municipios deficitarios, la mayoría ubicados en zonas rurales. En Gerardo Jofré, " El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena". En Tomas Mac Hale (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. p.156.

⁷⁰Taller Nueva Educación, "Alcaldización o Municipalización".
En Revista El Pizarrón N° 38, mayo-junio de 1986. pp.12

Según datos del año 1986, el Ministerio gastaba anualmente \$27.000 en atender a un alumno de una escuela estatal, \$22.000 en atender a uno de una escuela municipalizada, y, \$ 20.000 en un educando de escuela particular subvencionada. Además, los establecimientos estatales continuaban recibiendo un aporte más o menos fijo por plantel, en cambio, los otros recibían una subvención por promedio de asistencia por alumno ⁷¹.

Un estudio realizado por la Superintendencia de Educación en julio de 1986, para determinar el origen de los déficits, demostraba que ni la ruralidad ni la desindexación de la UTM era la principal causa del desfinanciamiento municipal. Se citaban como factores relevantes de los déficits los que a continuación se enumeran:

-La distribución del gasto en personal por alumno muy dispareja entre comunas, lo que se explicaba por:

- * Comunas que recibieron dotaciones con excedente de personal.
- * Comunas que recibieron personal de mayor costo respecto al promedio nacional.
- * Comunas ubicadas en lugares extremos en donde inevitablemente la relación alumno/profesor era muy baja.

-Las diferencias en los excedentes de los diversos niveles de enseñanza generados por las distintas subvenciones, especialmente bajas para los alumnos de la Educación Especial, Técnico-Profesional e internos.

-El financiamiento de un aparato administrativo de alto costo.

-La absorción del alza del costo del personal traspasado (mantención del sueldo líquido del personal, absorbiendo el empleador el mayor costo previsional y alza legal de las remuneraciones) sin un alza especial de las subvenciones para tales efectos.

-Otros cambios y modificaciones que habían afectado al sistema

a 16.

⁷¹Ibid. p.13. Refiriéndose a datos de El Mercurio del 23 de abril de 1986.

municipalizado incluyendo:

- * Cambios en planes y programas de estudio establecidos por el MINEDUC obligando a los municipios a contratar nuevos docentes.
- * Prohibición por parte del Ministerio del Interior de ajustar las dotaciones de personal en el sistema traspasado.
- * Disminución de los ingresos municipales por concepto de subvención por alumno, derivado de una baja de matrícula, lo que se originaba principalmente por:
 - a) Disminución de niños en edad escolar en los primeros años de Enseñanza Básica.
 - b) Crecimiento de la educación particular subvencionada que competía con la educación municipal.
 - c) Disminución de los presupuestos municipales, lo que había implicado que las comunas hubieran podido destinar menos recursos para el sector educación ⁷².

Para enfrentar el problema de los déficits municipales el Informe de la Superintendencia sugería:

-Reducir los gastos en personal de modo que no excedieran al 66% de los ingresos por subvenciones mediante:

- * Reducción del número de profesores.
- * Incrementar la matrícula y mejorar la asistencia promedio.

-Aumentar el número de alumnos por profesor.

-Disminuir los gastos del DEM ⁷³.

Sobre la base de este Informe se tomó la decisión de no cubrir más

⁷²Ministerio de Educación Superintendencia de Educación, Informe sobre Déficit Municipales en Educación. Santiago, 18 de Julio de 1986. Mimeo

⁷³Ibidem.

los déficits. Para tal efecto, se puso en marcha un plan graduado en etapas. Primero se limitaron los recursos destinados a estos fines, entregándose un monto a cada Intendente Regional para que lo distribuyese entre los municipios deficitarios. A continuación, se programó una reducción paulatina del financiamiento extraordinario desde el Nivel Central hasta febrero de 1988 en que se dejaron de otorgar dichos aportes. También se levantaron las restricciones que impedían a los Alcaldes administrar descentralizadamente su personal. Como resultado de esta medida los déficits fueron reduciéndose conforme a lo planificado mientras que los profesores excedentes serían exonerados gradualmente ⁷⁴.

De igual manera, se criticaba -desde la perspectiva de la equidad- que las subvenciones igualitarias entregadas por cada niño las hacían regresivamente discriminadoras, agravando con ello la desigualdad. Además, la subvención entregada a los dos primeros años de la Educación Media Técnico Profesional -inferiores a la de la Educación Científica Humanista- resultaba también discriminatoria ⁷⁵.

En atención a otro informe emanado de una Comisión de Educación, Interior, Hacienda y ODEPLAN, en un Oficio Secreto, fechado el 11 de julio de 1986 se daba instrucciones a los Alcaldes de una región del país para reducir los déficits municipales. En tal sentido se ordenaba:

- Reducir gradualmente los excedentes de profesores durante los años 1986 y 1987. Los recursos liberados por esta medida se destinarían a cubrir un mejoramiento de las subvenciones (5%). Se concibieron dos etapas para proceder a los despidos de

⁷⁴Gerardo Jofré, "El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena". En Tomas Mac Hale (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/ Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. p.159.

Este antecedente fue corroborado en entrevista concedida por Patricia Legües el 29 de abril de 1993.

⁷⁵Taller Nueva Educación, "Deterioro y Planificación de la Educación". En Revista El Pizarrón N° 29, julio-agosto de 1984. pp.1 a 5.

maestros: la primera se extendería entre agosto y diciembre de 1986 y contemplaba solicitar definitivamente el cargo a los docentes jubilados que aún seguían contratados; solicitar definitivamente el cargo a los docentes que cumplieran los requisitos para jubilar y que tuvieran 30 o más años de servicio; y solicitar el cargo a aquellos docentes con 40 o más años de servicio o 65 años de edad. La segunda etapa se prolongaría entre diciembre de 1986 y marzo de 1987, en cuyo lapso se solicitaría el cargo a los docentes sin título.

- Reducir el volumen y los gastos de los Departamentos de Administración Educacional de las Municipalidades (DAEM) y de las Corporaciones Educacionales cuando correspondiere. La reducción de personal, debería llevarse a cabo en aquellos DAEM que se encontraran sobredimensionados con un plazo terminal al 31 de julio de 1986.
- Si con las acciones anteriores se mantuviera el déficit aún se solicitaría el cargo al resto de los docentes necesarios para redimirlo.

Finalmente, conviene consignar que al momento de aplicarse las instrucciones recientemente descritas quedaba sin efecto la Circular conjunta de los Ministerios de Interior y Educación N° 1.284 de agosto de 1983 ⁷⁶.

Tres años después, en septiembre de 1989, se preparó un nuevo informe conjunto elaborado por una Comisión compuesta por funcionarios de Interior, Hacienda, ODEPLAN y la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social. Este informe, tuvo por finalidad evaluar la situación del sector municipalizado. La primera conclusión a la que arribó el estudio fue que al año 1988 el 94,5% de las municipalidades presentaban déficits, cuyo monto ascendía a \$ 7.535.000 ⁷⁷. En segundo lugar, la Comisión concluía

⁷⁶Oficio Secreto N° 5/31 de la Intendencia de Valparaíso, SERPLAC de Valparaíso, Dirigido a los Señores Alcaldes de las Provincias de Valparaíso, Petorca y San Antonio. Valparaíso, 11 de Julio de 1986. 8 págs. Imparte Instrucciones sobre Déficit Presupuestario en la Educación Municipalizada.

⁷⁷Estas cifras aparecen corregidas en un documento posterior

que, el sistema de subvención imperante, basado en la Unidad de Subvención Escolar (USE), estaba calculado de tal manera que permitía el financiamiento del sistema con una asistencia promedio de aproximadamente 35 alumnos por curso, relación que sólo se daba en los sostenedores particulares subvencionados y en contadas municipalidades del país.

El origen de los déficits estaría radicado según esta Comisión en seis causales:

"Falta de decisión política de la autoridad competente para la adopción de medidas de racionalización administrativa, tanto en la disminución de personal, como en los cierres o fusiones de establecimientos educacionales.

Disminución de la matrícula en establecimientos municipalizados.

Excesivo personal traspasado desde el Ministerio de Educación Pública.

Detrimento de la subvención de educación.

Modificación a la legislación de subvenciones de educación.

El compromiso asumido por el Ministerio de Educación para financiar los déficits de aquellos establecimientos traspasados en la última etapa del proceso de descentralización, el cual afecta a 50 municipalidades del país" ⁷⁸.

del Ministerio de Hacienda, en el que se indica que sólo el 78,8% de los municipios presentaban déficits en 1988 por un monto de \$5.471.000. En Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, Minuta 728 del 5 de Octubre de 1989. p.3.

⁷⁸Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional y Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, Informe Comisión de Análisis Situación Sector Educación en Administración Municipal. Santiago, Septiembre de 1989.p.2. Esta Comisión fue creada por una instrucción presidencial dispuesta en el Oficio N° 13.420 /206 de 1989 de la Secretaría General

Se hacía notar que el déficit sólo afectaba al sector municipalizado, pero no al sistema privado subvencionado, que representaba el 33,8% de la matrícula total financiada por el Estado y que había logrado funcionar en forma eficiente y sin mayores dificultades. Sobre esta base, la Comisión insistía nuevamente en que **la verdadera consolidación del sistema y su eventual independización del acontecer político, sólo sería factible traspasando la totalidad de los establecimientos al sector privado.**

Para enfrentar la crisis del sistema municipalizado se proponían cinco alternativas:

- Racionalización administrativa, que implicaba exonerar personal, de tal forma de obtener una relación alumno/profesor que permitiera financiar el sistema con los recursos provenientes de la subvención en educación, siempre y cuando el gasto de funcionamiento no superase el 15% de los ingresos operacionales.
- Crear un fondo especial de déficit. Suponía crear anualmente un fondo, con cargo al cual se efectuaren aportes directos a las municipalidades deficitarias. Para 1989 este fondo tendría un costo de \$5.724.000.
- Aumentar el valor de la subvención a contar de enero de 1990, independiente de los reajustes automáticos establecidos en la legislación. Haciendo notar que ésto ya se había intentado a comienzos de 1989, pero, que por razones políticas (se avecinaban las elecciones parlamentarias y presidencial en diciembre de 1989), se había obligado a los municipios a destinar este reajuste a remuneraciones.
- Mantener la situación existente a esa fecha.
- Combinar la racionalización administrativa y el aumento de las subvenciones.

de la Presidencia.

La Comisión no se pronunció por ninguna de estas alternativas, ya que se consideraba que la decisión final iba más allá de consideraciones técnicas e involucraba decisiones de carácter político y económico, que hicieren viable la permanencia del proceso modernizador impulsado por el Gobierno en materia educacional. Por esta razón, quedaba a la espera de la decisión de la autoridad ⁷⁹.

Sobre la base de este informe, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en octubre de 1989 se pronunció en favor de llevar a cabo la racionalización administrativa y el aumento de las subvenciones, por estimar que esta medida daba permanencia y permitía consolidar al sistema municipalizado ⁸⁰.

4.2.4 Cambios en la Planificación del Financiamiento Descentralizado durante el Gobierno de la Concertación

En febrero de 1990 se publicó el nuevo texto de la Ley de Subvenciones (DFL.No.2 de 21 de junio de 1989) que coordinó y sistematizó el anterior.

El Gobierno de la Concertación Democrática, que se estableció en Marzo de 1990, estudió y envió en 1991 al Congreso Nacional una nueva reforma a la Ley de Subvenciones que finalmente fue aprobada en mayo de 1992, como Ley No. 19.138. El texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley fue publicado en marzo de 1993. En este último texto, se fijó el valor de la Unidad de Subvención Educacional, USE, en \$5.144,70 mensuales por alumno, que se reajustaría en cada oportunidad que se otorgara un reajuste general de remuneraciones al sector público, en idéntico porcentaje ⁸¹.

⁷⁹Ibid. 11 págs.

⁸⁰Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, Minuta 728 del 5 de Octubre de 1989.p.6.

⁸¹Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de Educación del 21 de junio de 1989. Publicado en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1990.

Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de Educación del 20 de agosto de

Otras disposiciones de la nueva reforma a la Ley de Subvenciones establecieron la exigencia adicional de que los sostenedores y sus representantes legales deberían contar a lo menos, con licencia de enseñanza media para poder impetrar el beneficio de la subvención.

De igual forma, el artículo 13 estipuló que la subvención se continuaría percibiendo mensualmente aunque se determinaría de acuerdo a la asistencia promedio registrada por curso en los tres meses precedentes al pago. En la práctica, esta medida implica variación trimestral en el monto de los ingresos de los establecimientos por concepto de subvención, y no variación mensual como sucedía anteriormente.

Se puso término a las antiguas subvenciones adicionales a la educación técnico-profesional y especial diferenciada, y a las subvenciones a la educación de adultos y se mejoró la subvención regular para estas modalidades, que estaban en situación particularmente deficitaria.

Otros cambios acaecidos en materia de financiamiento durante el actual gobierno se encuentran estipulados en la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación. En el artículo 13° transitorio de la misma se crea un Fondo de Recursos Complementarios con la finalidad de financiar el mayor gasto fiscal que represente la aplicación de la Remuneración Básica Mínima Nacional y las asignaciones establecidas en el Párrafo IV del Título III del Estatuto. Algunas de las asignaciones creadas fueron: a) asignación de experiencia; b) asignación de perfeccionamiento; c) asignación por desempeño en condiciones difíciles; d) asignaciones de responsabilidades técnico-pedagógicas.

De este modo, se pretendía en parte solventar la mayor carga que implicaba el nuevo régimen de remuneraciones para los maestros.

Este Fondo posee las siguientes características:

1992. Publicado en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1993. Este cuerpo legal refundió, coordinó y sistematizó las disposiciones del DFL N° 2 de 1989 con las normas de la Ley de Subvenciones N° 19.138 publicada en el Diario Oficial del 13 de mayo de 1992.

- a) Tendrá una duración transitoria de cinco años contados desde el 1° de enero de 1991
- b) Será administrado por el MINEDUC, y
- c) Su monto se determinará anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público, conforme al aumento de las remuneraciones del personal del sector público.

El artículo 14 transitorio del Estatuto determinó que se pagaría una subvención complementaria transitoria -con cargo al Fondo de Recursos Complementarios- a todos los establecimientos educacionales subvencionados.

El valor unitario mensual por alumno de esta subvención se fijará el 1° de marzo de cada año, en Unidades de Subvención Educacional, por medio de un decreto conjunto de los Ministerios de Educación y de Hacienda.

De acuerdo con el artículo 16° transitorio, la asignación de recursos - provenientes del Fondo de Recursos Complementarios- a los sostenedores municipales se hará de acuerdo a las necesidades que tengan para financiar el mayor costo que represente para ellos el pago de la Remuneración Básica Mínima Mensual y de las asignaciones consagradas en el Párrafo IV del Título III del Estatuto.

La estimación de las necesidades de financiamiento adicional de las remuneraciones docentes se hace a partir de la dotación de este personal que autorizan los Departamentos Provinciales de Educación, a propuesta de las municipalidades. Los proyectos de dotación deben considerar la matrícula previsible y el número de cursos o clases correspondientes y las necesidades de docentes, según los respectivos planes de estudio.

Una vez que sea conocida por las Municipalidades la asignación a que se refiere el artículo 16° transitorio, éstas podrán reclamar de la cantidad que se les asigna, dentro de un plazo de diez días, ante una Comisión compuesta por los Subsecretarios de Educación y de Desarrollo Regional y el Alcalde respectivo, y la determinación definitiva se adoptará por mayoría de votos siendo inapelable.

La misma Ley N° 19.138 de 1992 había mantenido la subvención a los establecimientos particulares de financiamiento compartido como una modalidad intermedia entre los gratuitos y los particulares pagados. La Ley No.19.147, de 17 de Septiembre de 1993, que aprobó una nueva reforma tributaria, modificó el régimen de financiamiento compartido, mejorando

sus términos para hacerlo atractivo a más establecimientos, y lo extendió a los establecimientos de enseñanza media municipal.

Finalmente, cabe consignar que el Gobierno de la Concertación se ha visto obligado también a facilitar financiamiento complementario de los municipios más deficitarios. Diversas estimaciones hacen oscilar ese déficit en torno a 20 mil millones de pesos.

Al cierre de este estudio, se conoció el proyecto de ley de presupuesto para 1994 que el Gobierno ha puesto a consideración del Congreso Nacional. En él se contempla un fondo de 14 mil millones de pesos, con el que se propone una solución menos coyuntural y de mayor alcance al déficit de la educación municipal. Junto con incrementar en 3% los valores de la U.S.E. para las distintas modalidades educacionales, se aumentan y mejoran sustantivamente los mecanismos compensatorios para las escuelas rurales y para todas aquellas que "por razones estructurales" tengan baja matrícula. Además, se establece, por primera vez, una subvención adicional para los grupos de educación diferencial que funcionan en escuelas básicas comunes, para atender alumnos con dificultades de aprendizaje.

4.3 Dificultades y Soluciones en la Planificación del Financiamiento Descentralizado en el Nivel Nacional.

La dificultad más importante para la planificación del financiamiento descentralizado es el déficit presupuestario de la educación municipalizada, el cual ha ido en aumento progresivo, creando serias dificultades en la operación de los recursos municipales afectando incluso la planificación de otros subsistemas locales.

Otra de las dificultades que a su vez es causa del déficit educacional de los municipios es el valor de las subvenciones.

De igual manera, incide en la planificación del presupuesto la competencia entre establecimientos municipalizados y particulares subvencionados y entre municipios de mayores recursos y de menores recursos. Esta competencia ha generado un decrecimiento de la matrícula en las comunas más pobres tal como acontece en Conchalí y ha contribuido a incrementar el déficit por el menor aporte que reciben del Estado por concepto de subvenciones por alumno.

El sector privado ha enfrentado el problema de los costos en educación reduciendo, en términos relativos, las remuneraciones de los docentes y haciendo más exigentes sus jornadas laborales. Esta forma de enfrentar el problema no es fácil de implementar en el sector municipalizado.

Para abordar el problema, las municipalidades han debido recurrir a fondos propios (Presupuesto complementario) con todas las implicancias que ello tiene para la comunidad local.

Esta situación afecta más fuertemente, como es de suponer, a los municipios más pobres y redundando por tanto en la calidad del servicio educativo a los grupos de menores ingresos.

Al respecto, en los últimos años, como ya se dijo, el Gobierno de la Concertación mejoró los términos de la subvención y el valor de algunas de sus modalidades más deficitarias, entregó recursos adicionales a los municipios más deficitarios y se ha hecho cargo, mediante un Fondo de Recursos Complementarios, del mayor gasto que implica el mejoramiento de las remuneraciones de los docentes.

En cuanto al incremento del valor de la subvención por parte del Estado central, el actual Gobierno ha comenzado a recuperar ese valor, al modificar los mecanismos de reajustabilidad de la USE, al aumentarla por encima del alza del Índice de Precios al Consumidor y al mejorar, en la reciente reforma a la Ley de Subvenciones, el valor de la subvención para algunas modalidades educativas más deficitarias como Educación Especial, de Adultos y Educación Técnico-Profesional. Sin embargo, todavía se está lejos de recuperar el valor original de la subvención.

Por otra parte, el Ministerio de Educación ha creado diversos programas de apoyo (Programa de las 900 Escuelas básicas más pobres del país, Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE, que incluye los Proyectos de Mejoramiento Educativo por escuelas, PME, Programa de Iniciación a la Vida del Trabajo y la Creatividad) para paliar en parte este problema.

También existe un Fondo Común Municipal que permite distribuir un porcentaje significativo de los ingresos propios de las municipalidades a través de un fondo compensatorio que se distribuye en beneficio de los municipios que tienen menores recursos.

La otra solución que se ha planteado para enfrentar los déficits municipales en educación es la racionalización administrativa de los recursos. Sin embargo, esta posibilidad se ha visto en parte obstaculizada por las normas de la legislación laboral docente, en los aspectos que se verán más adelante, por los compromisos políticos y el costo social que implica toda racionalización de recursos humanos.

4.4 Planificación del Proceso de Descentralización del Financiamiento en el Nivel Comunal

4.4.1 Descripción General del Sistema de Financiamiento Educativo en Conchalí

La planificación del financiamiento en la Comuna de Conchalí al igual que en la mayoría de las comunas del país está fuertemente condicionada por el déficit financiero. Por ello, cabe describir brevemente esta situación.

En materia de financiamiento, se puede acotar que este no ha

evidenciado mayores modificaciones en la última década, sustentándose fundamentalmente en el régimen de subvenciones imperante (Unidad de Subvención Educacional). Sobre la base de este ingreso, los diferentes municipios y, en particular, la Municipalidad de Conchalí costean los diferentes gastos operacionales que se generan en el ámbito educacional.

En el caso de la comuna estudiada los costos operacionales se dividen en aproximadamente 10 ítems de los cuales remuneraciones absorbió sobre el 90% de los ingresos por concepto de subvenciones. Para ser más explícitos, se puede decir que en el quinquenio 1986-1990 este ítem disminuyó porcentualmente de 93.6% a 91.6%. En términos absolutos, el monto total gastado en remuneraciones disminuyó en un 29,4% (231.801,3 U.F en 1986 y 163.743,3 U.F.en 1990) ⁸². La Unidad de Fomento (U.F) es una unidad económica, reajutable diariamente, creada durante el régimen militar a comienzos de los años ochenta.

Pese a la tendencia decreciente que refleja el ítem remuneraciones en el último período, la planta de personal docente evidencia una variación opuesta que ha tendido a incrementarse.

A continuación, siguen en importancia de acuerdo a los montos percibidos, los ítems de consumos básicos, mantención y reparaciones de los establecimientos educacionales, material didáctico y actividades extraescolares.

En lo que respecta al financiamiento propiamente tal, los ingresos que permiten la operación y manejo del sistema educacional se han visto disminuidos de 229.428,48 U.F. en 1986 a 152.633,76 U.F. en 1990 (33.5%) ⁸³.

La razón de tan fuerte baja en los ingresos operacionales de la comuna de Conchalí está en la disminución notoria que muestra la matrícula en la última década, lo que obviamente ha incidido en la obtención de un monto menor por concepto de subvenciones.

⁸² Secplac, Antecedentes del Sector Educación de la Comuna de Conchalí. Primera Etapa: La Década de los Ochenta. Informante: Elena Puga Matte. Junio de 1991.p.22.

⁸³ Op.cit.p.23.

Ciertamente, tanto la disminución ostensible de la matrícula (20.7%), la disminución del costo operacional de la educación (27.8%) y la reducción de los ingresos de operación para el sector educación (33.5%) han significado que el costo operacional por alumno haya descendido de 7.61 U.F. en 1986 a 6.93 U.F. en 1990. Por el contrario, el ingreso operacional por alumno ha caído de 7.05 U.F. a 5.9 U.F.⁸⁴

Resulta ilustrativo mencionar que el sistema, al momento de ser recibido por la actual administración en marzo de 1990, presentaba un déficit de \$196.000.000. En 1991 éste aumentó a \$321.00.000. Es decir, un déficit de \$7.790/alumno y \$12.377/alumno respectivamente, en pesos de diciembre de 1991. Este aumento se explicaría por la mayor contratación de docentes, la apertura de grupos pre-escolares del nivel pre-kinder y otros programas⁸⁵.

Se torna por tanto imprescindible para solventar el déficit, diseñar un presupuesto detallado de acuerdo a los objetivos, basado en la optimización de los recursos y en un estudio de costos que consigne la posibilidad de ajustar sueldos. La elaboración de este presupuesto debería ser participativo y su ejecución conocida mensualmente⁸⁶.

4.4.2 Organismos que Tuvieron Participación en la Planificación del Financiamiento y su Incidencia en la Superación de las Dificultades.

El principal organismo que tuvo participación en la planificación del financiamiento en el período previo a la descentralización fue el MINEDUC, tanto a nivel nacional como a través de sus órganos desconcentrados.

Posteriormente, el SECPLAC a nivel comunal, a partir del año 1980 tuvo una activa participación en la planificación de la descentralización

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Secplac, Informe Sector Educación. Conchalí, Noviembre de 1992.p.5.

⁸⁶ Ibidem.

educacional como en su implementación y sustentación, en especial, en lo referido al financiamiento.

No obstante, en opinión de los informantes, el apoyo externo hacia las comunas fue precario, pues dejaron a los municipios y en particular a la SECPLAC de Conchalí, en un desamparo casi absoluto denotando una falta de coordinación que de haberse superado en los inicios del proceso de descentralización, habría permitido probablemente alcanzar las expectativas trazadas por las autoridades.

4.4.3 Uso de Distintas Técnicas para la Planificación Descentralizada del Financiamiento

Respecto a las técnicas de planificación utilizadas para calcular el financiamiento y sus modificaciones durante el proceso de descentralización, a través de la entrevista al especialista en planificación de la comuna se pudo detectar lo que se indica en la tabla siguiente:

	SI	NO
a)Análisis sectorial	x	
b)Estudios de tendencias	x	
c)Diagnósticos y pronósticos	x	
d)Análisis prospectivos		x
e)Formulación de políticas prioridades y estrategias	x	
f)Proyecciones	x	
g)Planificación de recursos humanos	x	
h)Formulación de planes y programas	x	
i)Presupuestos y proyectos	x	
j)Análisis de factibilidad		x
k)Microplanificación y carta escolar	x	
l)Seguimiento y monitoreo		x
m)Evaluación y replanificación	x	

Se puede observar que los diagnósticos y proyecciones se han efectuado pero en forma muy incipiente. Algo similar ha ocurrido con los estudios de tendencias y los análisis sectoriales.

La formulación de políticas, prioridades y estrategias forma parte de la función habitual de la Dirección de Educación de CORESAM.

Con la planificación de recursos humanos se ha avanzado pero menos de lo necesario, ya que sólo se sigue la tendencia.

En relación a la formulación de planes y programas, efectivamente se desarrollan planes de captación de matrícula y programas, en especial, extraescolares.

En cuanto a presupuestos y proyectos se puede señalar que existen proyectos a ser financiados por el municipio y el MINEDUC.

En el caso del uso de la microplanificación y la carta escolar se ha estado trabajando en conjunto con el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y el Centro Latinoamericano de Demografía en la aplicación de programas cartográficos computacionales (REDATAM y GIS) para la localización de establecimientos. Para ello se han codificado todos los establecimientos de la comuna con códigos cartográficos censales y se dispone ya de un mapa

comunal indexado con el cual se podrá trabajar a futuro en microplanificación con datos del Censo de Población y Vivienda de 1992 desagregado a nivel de media manzana. Se dispone además de una base de datos educacionales (en DBASE III) con los antecedentes de infraestructura, matrícula, docentes, rendimiento escolar, opiniones sobre la escuela de parte de apoderados, docentes y estudiantes. También se han codificado y computarizado las fichas de la encuesta socioeconómica CAS que permite identificar con precisión los sectores de pobreza a nivel de cada familia. Todo ello representa un importante potencial como herramienta técnica de alta sofisticación para implementar la futura microplanificación.

Por último, la evaluación y replanificación se ha empleado pero de manera reducida.

Todavía no se le saca el máximo de provecho a la asignación por centro de costo en la contabilidad de la CORESAM por establecimiento. Una de las proposiciones que se hizo en el Informe de SECPLAC de noviembre del año pasado fue que se involucrara a los directores de establecimientos en la planificación presupuestaria, de modo tal que participasen activamente en la administración de los mismos.

La proposición en cuestión fue bien acogida pues comenzó a implementarse a partir de marzo del presente año.

Por otro lado, cabe consignar que entre las técnicas de planificación que no se han empleado con posterioridad a la fecha se cuentan: los análisis prospectivos, los análisis de factibilidad y el seguimiento y monitoreo.

4.4.4 Resultados Generados en el Campo Financiero con Motivo de la Nueva Planificación Descentralizada

Como consecuencia de la nueva planificación descentralizada se han suscitado resultados negativos en el campo financiero. La aseveración anterior queda corroborada cuando se constata que en la actualidad el Area Educación de aproximadamente 300 Municipalidades presenta niveles deficitarios. Sin embargo, este déficit se explica en gran medida por la promulgación del Estatuto Docente más que por la descentralización misma. Por cierto, la Municipalidad de Conchalí no está ajena a esta situación.

4.4.5 Bases de Información e Indicadores para la Planificación Financiera Descentralizada

Una nueva base de información empleada en la planificación financiera descentralizada ha sido la matrícula y la asistencia promedio. Ambos indicadores constituyen un factor relevante en el cálculo de la subvención. Existe información centralizada de la matrícula comunal a nivel de la Corporación donde se lleva el detalle por curso y por establecimiento. Conforme a esta información se efectúan las proyecciones de ingresos por Unidad de Subvención Educacional (USE). Esta información le permite a las autoridades del municipio solicitar recursos al Ministerio sobre bases sólidas.

Como base de datos, igualmente, se ha incorporado nuevos sistemas de contabilidad en el último tiempo.

A nivel de indicadores los directivos del Area de Educación utilizan la Unidad de Subvención Educacional, la matrícula y la relación entre alumnos y docentes de aula.

4.5 Modificaciones Introducidas en la Planificación del Financiamiento en el Nivel Comunal

4.5.1 Roles y Funciones que se han Modificado con la Planificación del Financiamiento Descentralizado

En el caso de Conchalí se creó, como se ha dicho, la Corporación de Educación, Salud y Atención de Menores (CORESAM), que es una Corporación de derecho privado constituida por un Directorio conformado por cinco miembros: el Alcalde, que es el presidente del Directorio, una persona de confianza del Alcalde y tres presidentes de unidades vecinales socias de la Corporación.

El Directorio a su vez tiene la responsabilidad de nombrar a los directores de las tres áreas de la CORESAM.

La planificación presupuestaria del Area Educación la realiza, por lo tanto, la CORESAM y SECPLAC recibe la planificación que efectúa dicho

organismo y la incorpora en el presupuesto municipal ⁸⁷.

4.5.2 Cambios de Estructuras Introducidos para Planificar y Administrar el Financiamiento

Con la implementación de la descentralización, fue necesario introducir cambios estructurales para planificar y administrar el financiamiento de la educación, traspasando la responsabilidad desde el Ministerio de Educación a las municipalidades. Para este efecto, se fundó CORESAM a comienzos de los ochenta.

Indudablemente, con el proceso de descentralización se han modificado roles y funciones en la planificación del financiamiento. Es así como se ha potenciado la autonomía de la Dirección de Administración y Finanzas de CORESAM (Corporación de Educación, Salud y Atención de Menores de Conchalí), en la planificación financiera.

4.5.3 Cambios Introducidos en los Flujos de Información Financiera

Entre los cambios que ha sido necesario introducir en los flujos de información financiera debemos mencionar la contabilidad por centro de costo para los 22 establecimientos municipalizados de la comuna.

Por centro de costo, se entiende aquella técnica usada en contabilidad que implica asignar a una unidad una codificación para identificar los gastos e ingresos que realiza esa unidad.

4.5.4 Fuentes de Financiamiento para la Educación y como se han Modificado con la Descentralización

⁸⁷ Entrevistas a María Guajardo y a Jorge Mendoza Vester realizadas los días 3 de septiembre y 10 de agosto de 1993 respectivamente.

La fuente principal del financiamiento sigue siendo el Estado central, pero se ha adicionado el financiamiento que deben asumir los municipios con fondos propios para cubrir los déficits y que en promedio a nivel nacional alcanza al 13,6% del gasto en educación. Empero, ha habido cambios en las formas de operar del financiamiento del Estado, por cuanto con anterioridad a la descentralización era el MINEDUC el organismo que cancelaba directamente los costos que representaba cada establecimiento.

Con la puesta en marcha de la descentralización, a partir de 1980 el MINEDUC entrega una subvención por asistencia promedio a CORESAM, cuyas características y evolución ya se han descrito. A partir de Julio de 1991, con la dictación de la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, el Ministerio de Educación entrega una subvención adicional proveniente de un Fondo de Recursos Complementarios destinada a financiar el mayor costo del sistema de remuneraciones a los docentes establecido en dicha ley.

Tal como se mencionaba con anterioridad, los ingresos de la Corporación (CORESAM) en el Area de Educación se encuentran representados por: ingresos voluntarios que se solicitan en educación media por concepto de matrícula, subvención del MINEDUC y otros. De éstos, el más relevante es el proveniente de la subvención que representa el 99% del total de los ingresos.

Otra fuente de ingresos importante proviene de los fondos que destinan organizaciones como el MINEDUC, la UNESCO y el FOSIS tendientes a financiar proyectos educativos que generan los diferentes establecimientos educacionales de la comuna. A modo de ejemplo, se puede reseñar que para el presente año han sido financiados 40 proyectos educativos, los cuales están siendo ejecutados en 19 establecimientos, con una cobertura de alumnos atendidos, superior a los 8.500 educandos. Algunos de los proyectos financiados fueron: Método de Acercamiento Crítico, Escuela Nueva, Proyectos de Mejoramiento Educativo, Habilitación de especialidades técnico-profesionales en liceos científico-humanistas, etc.⁸⁸.

Los ingresos totales han experimentado una disminución de modo progresivo desde 1987 (\$1.638.440.000) hasta 1990

⁸⁸ Unidad Proyectos Educativos y Perfeccionamiento Docente del Area de Educación de CORESAM, Resumen de Proyectos Educativos Año Curricular 1993. Conchalí, 1993. 4 págs.

(\$1.275.645.000) equivalente al 23.7%, para luego evidenciar un alza leve del 2.3% en 1991 respecto del año anterior. No obstante, este incremento es inferior al aumento de los gastos en ese año ⁸⁹.

En el transcurso de 1992 los ingresos de la Corporación descendieron abruptamente como consecuencia de la división territorial que afectó a Conchalí durante el año anterior. En relación a 1991 el descenso en términos porcentuales fue de 46.98% (el ingreso cayó de \$1.304.592.000 a \$612.965.000).

Se observa una baja notable, sin embargo, no pueden establecerse comparaciones válidas para los años 1991-1992 por tratarse de datos que responden a jurisdicciones territoriales totalmente distintas.

A diferencia de lo acontecido con los ingresos, los gastos de operación (remuneraciones, gastos corrientes y otros gastos menores) en el período comprendido entre 1987 y 1991 se han mantenido relativamente estables con una leve tendencia a la baja que alcanzó a un 2.6% en el total de los gastos.

No obstante, durante 1992 los gastos ascendieron a \$ 774.201 vale decir, un 47.62% menos que el año anterior en que se registraron egresos por \$ 1.625.643. Pero tal como manifestáramos recién no pueden realizarse comparaciones para este período por las razones anteriormente expuestas.

Ciertamente, las situaciones antes descritas de ingresos y gastos han generado un déficit operacional creciente en el período el cual ha sido cubierto por el municipio. Este ha evolucionado de la siguiente manera en el último quinquenio: 1987 (1.88%); 1988 (3.47%); 1989 (9.65%); 1990 (14.62%); 1991 (19.75%); y 1992 (21.83%) ⁹⁰.

Podemos reseñar que la transferencia de recursos del municipio a la CORESAM ha sido la siguiente en los últimos años: desde 1987 a 1988 experimenta una disminución del 16% para luego desde 1988 a 1991

⁸⁹ Secplac, Informe Sector Educación. Conchalí, Noviembre de 1992.p.6.

⁹⁰ Secplac, Informe Sector Educación. Conchalí, Noviembre de 1992. Cuadro N° 3 y N° 8.

incrementarse en un 34%. Para ilustrar lo acontecido en 1991 debemos mencionar que el déficit operacional asignado por centro de costo a los 22 establecimientos municipalizados de Conchalí, alcanzó la cifra de \$ 147.658.000 ⁹¹.

4.5.5 Criterios de Asignación de los Recursos y sus Modificaciones

Por otro lado, no han existido criterios de asignación de los recursos fundamentados en una política coherente de planificación. Por el contrario, durante la anterior gestión (1990-1992) se optó por reincorporar docentes exonerados, acogiendo reivindicaciones del magisterio, sin considerar las posibilidades financieras reales. Esto se tradujo en la incorporación de numerosos docentes al sistema que de una u otra forma contribuyeron a fomentar la sobredotación que presenta la planta de la comuna hoy en día. Esta situación está ajena a toda planificación y no se compadece con la caída ostensible de la matrícula en los últimos años ⁹².

4.5.6 Flujos de Recursos y sus Modificaciones

Con la descentralización del sistema educativo se ha modificado el flujo de recursos por cuanto se crearon nuevas instancias de financiamiento tales como el Fondo Común Municipal instaurado a través de la Ley de Rentas Municipales promulgada a fines de 1979 y que dio inicio al proceso de municipalización. Este cuerpo legal determinaba que el 50% de los fondos del impuesto territorial iría en beneficio directo de cada municipalidad en tanto que el resto estaría destinado a un fondo común a repartir entre todas las municipalidades.

Una segunda instancia de financiamiento está dada por el Fondo

⁹¹ Ibid.pp.7-8.

⁹² Entrevista a Jorge Mendoza efectuada el 10 de agosto de 1993.

Nacional de Desarrollo Regional instituido en 1985 con el fin de proporcionar recursos adicionales a los municipios en aquellos casos que se justificaren. Se trata de un Fondo administrado por las Intendencias y manejado por las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC). Se destina sólo a inversiones de infraestructura y equipamiento, según proyectos presentados por las municipalidades. Esta ha sido la principal fuente para construir o reparar establecimientos educacionales hasta que empezaron a operar los Programas de las 900 Escuelas y el Programa MECE, que asignan fondos a las municipalidades para reparar edificios escolares.

Además, la CORESAM percibe recursos por intermedio de la postulación de proyectos educativos a diferentes fuentes por parte de las escuelas. Cuando algún proyecto es financiado por instituciones externas (Unesco, Fosis, Mineduc, etc.) los recursos se canalizan administrativamente a través del municipio. Parte de ellos van a cuentas complementarias.

Finalmente, se instauró un Fondo de Recursos Complementarios a cargo del Departamento Provincial de Educación destinado a otorgar una subvención adicional a los establecimientos educacionales.

El procedimiento para postular al fondo en cuestión es el siguiente: cada año las Municipalidades tienen que fijar su dotación docente, cruzando las dimensiones matrícula, número de horas de docentes según plan de estudios y número de cursos. La plantilla con los resultados debe ser presentada al Mineduc para que este organismo determine si corresponde entregar recursos adicionales al municipio solicitante que permitan financiar las mayores remuneraciones del sector docente consagradas en el Estatuto Docente. En caso que el Ministerio rechace la plantilla y el municipio decida insistir, interviene una Comisión Nacional de Apelaciones, formada por el Subsecretario de Educación, el Subsecretario de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y el Alcalde involucrado en la solicitud de recursos adicionales.

4.6 Dificultades y Soluciones al Financiamiento Descentralizado en el Nivel Comunal

4.6.1 Obstáculos para Planificar el Financiamiento y cómo se han Superado

Una de las mayores dificultades que ha debido enfrentar la CORESAM para planificar el financiamiento radica en la inexistencia de información procesada por escuela, lo que impide realizar una planificación por establecimiento, aunque la información por centro de costo ya existe.

Los establecimientos podrían disponer de la información sobre los ingresos y gastos que genera cada escuela pues la Dirección de Educación de la Corporación dispone de esa información. Sin embargo, no existe información procesada como para planificar por establecimiento. Esta situación se acarrea desde que hay descentralización y probablemente antes haya sido igual. Esto podría tener un paso posterior que es incorporar a los directores de escuela en la planificación, en la administración y en el control de los gastos que genere su unidad educativa. Pero como no se hace lo primero, lo segundo tampoco puede llevarse a cabo.

En el caso que se tomase la decisión de incorporar a los directores de establecimientos al proceso de planificación se podría optimizar el manejo de los recursos asignados al sector educación.

Pero cabe preguntarse ¿por qué la CORESAM no ha canalizado esa información?

Pareciera ser que por falta de visión y voluntad para hacerlo. La Corporación tiene los datos -en la unidad de contabilidad- de la gestión financiera de las diferentes escuelas.

La explicación de por qué no se emplea racionalmente, radicaría en que los encargados de la Dirección de Educación de la Corporación no poseen una formación acabada en administración.

En opinión de Jorge Mendoza Vester, prácticamente el 90% de los gastos que se generan en educación en la comuna se destinan a remuneraciones del sector docente. Los directores de escuelas operan casi como representantes gremiales de los profesores, en el sentido que ellos defienden cada plaza de profesor, independiente de si se justifica mantenerla en la planta docente.

Tampoco hay información y mucho menos un direccionamiento para administrar en forma idónea la planta docente. El director determina al final de cada año cuál será la planta docente para el año siguiente, pero no asegura una matrícula que permita financiar el incremento de personal

docente. En este sentido, se puede sostener que hay una carencia absoluta en materia de planificación que lleva a la generación de déficits que cada vez resulta más difícil solventar ⁹³.

Con el fin de lograr un mayor control presupuestario y mejorar la calidad de la educación se reseñan aquellos aspectos que requieren de un trato en forma más urgente de parte de las autoridades. En tal sentido, se apunta que una de las causas que explican la ausencia de motivación en los maestros pasa por los bajos sueldos que el sector docente percibe.

Asimismo, la capacidad instalada está subutilizada y la conformación de los cursos no responde a criterios claros en relación a la demanda real. Esta no se coordina entre los diferentes establecimientos para optimizar las horas contratadas.

Una optimización adecuada debiera significar la derivación de alumnos nuevos hacia otros establecimientos del sistema, a fin de completar matrícula.

Se torna evidente la falta de una política que genere nuevos recursos que permitan mantener en forma óptima la infraestructura física y el equipamiento de los locales escolares. Este cuenta, en su mayoría con más de 20 años de antigüedad ⁹⁴.

Otro obstáculo que han debido sortear las autoridades dice relación con el déficit operacional que ha generado la administración del conjunto de los 22 establecimientos dependientes del municipio. Por tal motivo, SECPLAC realizó durante 1991 el ejercicio de estimar la matrícula adicional necesaria para solventar el déficit el que arrojó la cifra de 3.211 matrículas.

Por su parte, la matrícula final necesaria para solventar el déficit operacional de la totalidad de los establecimientos de la comuna era de 16.779 niños. Si esta cifra se compara con la capacidad instalada

⁹³ Entrevista a Jorge Mendoza realizada el 10 de agosto de 1993.

⁹⁴ Secplac, Informe Sector Educación. Conchalí, Noviembre de 1992.p.9.

existente de 22.462 se puede observar que, teóricamente al menos, existe capacidad física en infraestructura para equilibrar ingresos y gastos.

El déficit existente en 1992, según las estimaciones, se financiaría con una matrícula de 17.134 niños para 489 cursos excluyendo la educación diferencial, cuyo máximo es de 15 niños por curso. De acuerdo a estas cifras un curso se podría financiar con una matrícula de 35 educandos, cifra adecuada, por lo demás, para trabajar en un curso ⁹⁵.

⁹⁵ Op.cit.pp.14 a 16.

4.6.2 Obstáculos que han Debido Superarse para la Generación de Bases de Información para la Planificación Financiera Descentralizada

Para establecer las nuevas bases de datos de apoyo a la planificación financiera descentralizada debieron sortearse diversos obstáculos tales como la contabilidad y la capacitación de recursos humanos para incorporar nuevas técnicas y herramientas de trabajo. Hubo que capacitar gente en software de contabilidad para el procesamiento de la información ⁹⁶.

Recién a partir de 1990 se ha comenzado a incorporar bases de datos y sistemas computacionales lo que ha permitido implementar un régimen de contabilidad automatizado que, sin lugar a dudas, ha facilitado considerablemente el procesamiento de datos suministrando de paso a las autoridades la información en forma oportuna para la toma de decisiones. Con anterioridad, el procesamiento de la información se gestaba mediante contabilidad manual mecanismo que obviamente dificultaba la planificación financiera descentralizada.

⁹⁶ Ver Cuadro de gastos-ingresos por escuela en Informe Sector de Educación. Conchalí, SECPLAC, Noviembre de 1992.

5.- ANALISIS DE LA PLANIFICACION DEL SECTOR DOCENTE

5.1 Planificación de la Descentralización del Sector Docente en el Nivel Nacional

5.1.1 Planificación de la Administración del Personal Docente Previa a la Descentralización

En la etapa de preparación de la planificación descentralizada del sector docente, los esfuerzos del Ministerio de Educación se perfilaban en una línea puramente desconcentradora.

En tal sentido, en enero de 1979, la Dirección de Educación del Ministerio de Educación envió una circular a los Secretarios Regionales Ministeriales donde impartía instrucciones sobre las funciones que correspondía desempeñar a las **Direcciones Provinciales de Educación** en colaboración y coordinación con las Secretarías Regionales. Dichas Direcciones deberían servir de apoyo a las Secretarías Regionales, en espera de la dictación de las normas que propenderían a reestructurar el Ministerio de Educación y Cultura ⁹⁷.

En marzo de 1979 se hicieron públicas las Directivas Presidenciales de Educación ⁹⁸. En ellas se proponía primeramente ir a una rápida y efectiva descentralización a partir de la creación de los Servicios Provinciales de Educación.

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

⁹⁷Circular N° 722 de la Dirección de Educación del 1 de Enero de 1979. 2 págs.

⁹⁸Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979.

por cuanto las Secretarías Regionales creadas en 1974 no estaban efectivamente cumpliendo con el rol asignado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) ⁹⁹.

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

"El Ministerio dará las normas nacionales y fiscalizará al mismo nivel. No tendrá carácter operacional, salvo respecto al perfeccionamiento del profesorado..." Y luego se sostenía "...las Secretarías Regionales serán fiscalizadoras de los servicios provinciales, y les darán además las normas regionales. No tendrán carácter operacional" ¹⁰⁰.

En concordancia con estas disposiciones, en noviembre del mismo año fueron modificadas las facultades de las Secretarías Regionales Ministeriales, tendiéndose a una mayor desconcentración delegándosele la aceptación de renunciaciones del personal docente superior de su dependencia, destinación de docentes superiores dentro de la región de su jurisdicción y, destinación de personal paradocente, administrativo, de servicio dentro de la región ¹⁰¹.

⁹⁹Entrevista a Gonzalo Vial efectuada el 28 de mayo de 1993. El rol de las Secretarías Regionales se especifica con más detalle en Ministerio de Educación, El Proceso de Regionalización Educativa Chilena. Informe Presentado por la Delegación Chilena a la XI Reunión Ordinaria del CIECC. Santiago, Julio de 1980.pp.9 a 15.

¹⁰⁰Ibid. p. 13.

¹⁰¹Decreto Supremo N° 2.057 de Educación del 9 de agosto de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 22 de noviembre de 1979. En Revista de Pedagogía, N° 228 marzo de 1980.pp.15 a 18. Fija Calendario Escolar, Trabajo Escolar y Desburocratización de las Actividades del Ministerio de Educación Pública.

Con el propósito de lograr una mayor fluidez de funcionamiento e impedir la dualidad de funciones en las Directivas Presidenciales de Educación se consignaba:

"Se tomarán las medidas conducentes para que el Ministerio de Educación, las Secretarías Regionales y los Servicios Provinciales no se entraben unos a otros, ni dupliquen funciones, ni se conviertan en sucesivas instancias burocráticas para una misma decisión, sino que cada uno proceda en la esfera de su competencia con la máxima agilidad y celeridad" ¹⁰².

Finalmente -profundizando en la línea de la desconcentración e implementando algo que ya se había planteado en 1979 en las Directivas Presidenciales de Educación, y que se venía formulando desde hacía tres décadas- en octubre de 1982 se fundaron las 39 Direcciones Provinciales de Educación, dependientes de los 13 Secretarios Regionales de Educación.

Dado que a esas alturas la mayoría de los establecimientos del Ministerio habían sido traspasados, las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación se centrarían en la supervisión técnico pedagógica y en el control de las subvenciones de los establecimientos de su jurisdicción, coordinándose con los Departamento de Educación Municipal o con las Corporaciones Municipales de Educación para optimizar el uso de recursos humanos, materiales y financieros, tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia del proceso educativo ¹⁰³.

5.1.2 El Decreto Ley de Carrera Docente como Expresión del Centralismo en la Planificación del Sector Docente

¹⁰²Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional. En Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. p.13

¹⁰³Decreto N° 3.245 de Educación del 7 de octubre de 1982. Publicado en el Diario Oficial N° 31.478 del 28 de enero de 1983. pp.496 a 500.

En contraposición a las ideas privatizantes que estaban delineándose en ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda para el sector educacional y la planificación descentralizada del sector docente, hacia 1977 y 1978 en el Ministerio de Educación se preparaba una "Ley de Carrera Docente" de carácter netamente funcionaria y centralista, que prueba la coexistencia de visiones distintas en relación a la futura administración del sistema.

El Decreto Ley de Carrera Docente, promulgado en septiembre de 1978, contempló un meticuloso sistema de escalafones, ascensos, calificaciones, encasillamientos y remuneraciones de los profesores, similares a los existentes en las Fuerzas Armadas o en la Carrera Judicial.

Algunas de las ideas que reflejan cabalmente el tenor de esta ley y que muestran su real dimensión pueden ser resumidas de la siguiente manera:

"El nombramiento podrá ser de planta o de reemplazo. El nombramiento de planta será de carácter indefinido".

"La destinación será en calidad de titular por un tiempo indeterminado, para aquellos profesores que al ser nombrados reunieren todos los requisitos legales y reglamentarios exigidos para ejercer un cargo... La calidad será de interino por un plazo no superior a seis meses para quienes no reúnan los requisitos legales y reglamentarios necesarios... La destinación será en carácter de suplente para aquellos profesores que se destinen en un cargo mientras dure la ausencia o impedimento del titular o interino..."

"Anualmente por Decreto Supremo del Ministerio de Educación Pública, el que será firmado además por el Ministro de Hacienda, se fijarán las dotaciones correspondientes al personal docente. La dotación del personal docente directivo se fijará para cada grado y la dotación para el personal docente propiamente tal será global".

"Las remuneraciones de los profesores de los establecimientos educacionales particulares pagados, gratuitos o subvencionados, de Enseñanza Parvularia, Básica, Diferencial y Media, no podrán ser inferiores al 75% del sueldo base del último grado del escalafón correspondiente del personal de los establecimientos

educacionales fiscales" ¹⁰⁴.

Cabe advertir que este Decreto Ley de cuidadosa elaboración, correspondió -a juicio de las autoridades de la época- a un esfuerzo personal de un funcionario vinculado a la Armada, siendo Ministro de Educación el Contraalmirante Luis Niemann Núñez. El nuevo régimen resultó muy difícil de implementar ¹⁰⁵.

Prueba de la complejidad de esta ley, cuyo reglamento se promulgó un mes después, ¹⁰⁶ es que fue modificada en varias ocasiones sucesivas en un período relativamente breve. De hecho, de acuerdo a una norma legal promulgada a comienzos de 1980, se ordenó que los requisitos para realizar ciertas calificaciones empezaría a regir desde septiembre de 1981, y, que a partir del mismo año se procedería a las calificaciones en forma integral mientras que en 1980 se llevaría a la práctica en forma experimental, dejando sin efecto la calificación realizada en 1979;¹⁰⁷

¹⁰⁴Decreto Ley N° 2.327 del 1 de septiembre de 1978. Publicado en el Diario Oficial N° 30.171 del 22 de septiembre de 1978. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 73. Santiago, Contraloría General de la República, 1979. pp.444 a 479.

¹⁰⁵La preparación de este Decreto Ley estuvo bajo la dirección del Sr. Mario Léniz. Las dificultades para su implementación se mencionaron en casi todas las entrevistas realizadas. En especial, los Ex-Ministros Gonzalo Vial (28 de mayo de 1993), Alfredo Prieto (3 de mayo de 1993) y René Salamé (31 de mayo de 1993).

¹⁰⁶Decreto Ley N° 1.191 del 24 de octubre de 1978. Publicado en el Diario Oficial N° 30.226 del 28 de noviembre de 1978. pp.4.371 a 4.381. Reglamenta el DL N° 2.327 sobre Carrera Docente.

¹⁰⁷Decreto Ley N° 3.162 del 28 de enero de 1980. Publicado en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1980. Modifica artículo 5 transitorio del Decreto Ley N° 2.327 sobre Carrera Docente. En Revista de Pedagogía N° 228, marzo de 1980. p.7.

además de otras modificaciones posteriores ¹⁰⁸.

Posteriormente, al suscitarse el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios, se produjo una situación dual entre los educadores que permanecieron hasta 1986 bajo la jurisdicción del Ministerio (regidos por Ley de la Carrera Docente) y los profesores de los establecimientos traspasados (regidos por la legislación laboral del sector privado).

5.1.3 El Plan Laboral

El proceso de municipalización estuvo antecedido por un conjunto de reformas legales en el plano de las políticas laborales. En mayo de 1978, se regularon los contratos de trabajo para todos los trabajadores del país a través del Decreto Ley N° 2.200 conocido como el Plan Laboral. Entre otros aspectos, en esta normativa se especificaron las causales de término del contrato, argumentándose en el artículo 13 inciso f) que podría ponerse término al mismo por:

¹⁰⁸Decreto Ley N° 2.571 del 30 de marzo de 1979. Publicado en el Diario Oficial N° 30.339 del 12 de abril de 1979. Determina algunas modificaciones sobre las remuneraciones.

Decreto Supremo N° 2.258 del 3 de septiembre de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 13 de noviembre de 1979. Introduce varias modificaciones al Reglamento de Carrera Docente.

Decreto N° 2.877 del 10 de octubre de 1979. Publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1979. Perfecciona el escalafón.

Decreto N° 3.657 del 23 de noviembre de 1979. En Revista de Pedagogía N° 228, marzo de 1980.p.25.

El Ex Ministro de Educación René Salamé expresó que frente a la complejidad de la Carrera Docente se había planteado una década después un proyecto de carrera académica donde se rescataba y premiaba, principalmente, los méritos del profesor de aula, más que el ascenso por cargos de responsabilidad administrativa.

"...desahucio escrito de una de las partes, que deberá darse a la otra con 30 días de anticipación, a lo menos, con copia a la inspección del trabajo respectiva. Sin embargo, no se requerirá esa anticipación cuando el empleador pagare al trabajador una indemnización en dinero efectivo equivalente a la última remuneración mensual devengada"¹⁰⁹.

Esta legislación, se anticipó al traspaso de los establecimientos educacionales estatales a las municipalidades y de su personal al régimen privado. Cuando ello efectivamente ocurrió, los docentes que se regían por la Ley de la Carrera Docente y el Estatuto Administrativo, quedaron sujetos al Decreto Ley N° 2.200 como cualquier trabajador, dejándolos en una situación de mayor indefensión respecto a sus empleadores y perdiendo las normas que atendían a peculiaridades propias de la docencia

El Plan Laboral generó inestabilidad en el sector docente, al carecer del derecho a la función establecido en el Estatuto Administrativo y en la Ley de Carrera Docente. En un primer momento (1980-1981) sólo un grupo reducido de maestros se opuso a la municipalización. Contribuyeron a esta situación dos factores: el control político que tenían las autoridades sobre el gremio, que a la fecha sólo contaba con el Colegio de Profesores cuyos dirigentes eran designados por el Gobierno, y la no existencia de una organización gremial independiente, que canalizase y representase las demandas del sector ¹¹⁰. Por otra parte, el traspaso a los municipios significó para todos los profesores el pago de la indemnización legal, o desahucio, a que tenían derecho por término de su función. Los que tenían más de 20 años de servicios pudieron jubilar anticipadamente, sin que nada les impidiera recontractarse en la educación privada, en otras ocupaciones o, más tarde, en la propia educación municipal. Esta fue una razón adicional para que la municipalización no fuera resistida inicialmente.

¹⁰⁹Decreto Ley N° 2.200 del Ministerio del Trabajo de 1 de mayo de 1978. Publicado en el Diario Oficial N° 30.090 del 15 de junio de 1978. En Recopilación de Decretos Leyes ...Tomo 73. Santiago, Contraloría General de la República, 1979.p.166.

¹¹⁰Entrevista a María Teresa Infante efectuada el 6 de mayo de 1993.

5.1.4 Interés por Mejorar Ingresos y Condiciones de Trabajo de los Profesores

En la propuesta de descentralización de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que se describió en 4.1.3 se sugería una consulta a todos los sectores vinculados a educación, incluyendo al sector docente para asegurar que sus intereses, sus demandas profesionales y sus proposiciones educativas fuesen tomados en cuenta ¹¹¹.

El 29 de diciembre de 1979 la Ley de Rentas Municipales (DL N° 3.063 de Interior) especificaba que las municipalidades al tomar a su cargo los servicios educacionales dependientes del sector público, recibirían al personal docente de los establecimientos traspasados, el cual quedaría sujeto a las disposiciones del Código del Trabajo, y en cuanto al régimen previsional y sistema de reajustes y salarios, se regiría por las normas aplicables al sector privado ¹¹².

¹¹¹En la entrevista realizada el 17 de mayo de 1993 a Juan Carlos Méndez (Director de Presupuestos de la época), señaló su responsabilidad en la modificación de estas propuestas atendiendo a la decisión de realizar un cambio drástico y delimitar responsabilidades unipersonales para su ejecución.

¹¹²Decreto Ley N° 3.063 de Interior del 24 de diciembre de 1979. Publicado en el Diario Oficial N° 30.551 del 29 de diciembre de 1979. En Recopilación de Decretos Leyes ... Tomo 76. Santiago, Contraloría General de la República, 1980. p. 273. Que se reglamenta mediante:

Decreto Ley N° 580 del 29 de mayo de 1980 de Interior. Publicado en el Diario Oficial N° 30.710 del 9 de julio de 1980. pp.2.729 y 2.730, y

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

A juicio de quienes propiciaban dicho cambio, esta reforma asociada a un incremento de las subvenciones del Estado - que se plantearía posteriormente en 1980, por el reajuste mensual automático de las subvenciones con el Índice de Precios - crearía un mercado libre de trabajo docente que mejoraría las rentas y las condiciones de trabajo de los educadores.

5.2 Cambios en la Planificación del Sector Docente durante la Puesta en Marcha del Proceso de Descentralización en el Nivel Nacional.

5.2.1 Intentos de Aprobación de Regulaciones Específicas para el Sector Docente durante el Gobierno Militar.

En marzo de 1984, la Ministro de Educación Mónica Madariaga propuso un proyecto de Estatuto Docente frente al requerimiento de diversas organizaciones del magisterio que, entre otras cosas, exigían una normativa a nivel nacional que diera garantías reales para su desempeño laboral ¹¹³. Con ello, se estaba reconociendo implícitamente que la privatización de las condiciones contractuales de los docentes no habían tenido los efectos positivos que se anunciaron en 1980.

Diversas modificaciones se sucedieron a la formulación de este primer proyecto, hasta devenir en un segundo proyecto diferente al anterior que fue preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete en mayo de 1986 ¹¹⁴.

Recién en febrero de 1987, se promulgó la Ley N° 18.602, que dictó normas especiales de orden laboral para el sector docente. Dicho cuerpo legal fijó normas de relaciones laborales entre los profesores y empleadores privados y municipales. De igual manera, confirmaba a los maestros en el régimen de trabajadores del sector privado

¹¹³Revista El Pizarrón N° 27, marzo-abril de 1984. Comentarios críticos al Proyecto de Estatuto Docente gestado bajo el Ministerio de Mónica Madariaga.pp.13 a 20.

¹¹⁴Nuevo Proyecto de Estatuto Docente preparado bajo el Ministerio de Sergio Gaete. En Revista El Pizarrón N°38, mayo-junio de 1986.pp.17 y 18.

(DL N° 2.200 para los establecimientos particulares subvencionados) y se mantenía la pérdida de la normativa protectora del Estatuto Administrativo y la Ley de Carrera Docente para los municipales ¹¹⁵.

Una vez promulgada la Ley N° 18.602, fue duramente criticada tanto por el Colegio de Profesores como por la AGECH (Asociación Gremial de Educadores de Chile) por considerar que no daba solución a los problemas más apremiantes que aquejaban al magisterio por ese entonces.

Esta normativa estuvo vigente hasta después de la asunción del Gobierno Democrático que encabeza Patricio Aylwin, bajo cuya gestión se promulgó en 1991 la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, que se describirá luego ¹¹⁶.

A juicio del Ex Ministro de Educación René Salamé, ni el grupo más vinculado a ODEPLAN, ni Hacienda ni muchos Alcaldes, ni tampoco los Directores Provinciales de Educación, entendieron en profundidad el proceso de descentralización que implicaba entregar la mayor autonomía posible a los profesores, para que condujeran el proceso educativo. Los docentes serían los responsables de innovar y generar el currículo, mientras que el municipio sólo asumiría funciones administrativas. La idea era la de crear un gran marco para otorgar autonomía a cada centro educativo ¹¹⁷.

5.2.2 Modificaciones Introducidas en la Planificación del Sector Docente durante el Gobierno de la Concertación.

Los cambios más significativos que han afectado al sector docente en los últimos dos años, se han suscitado con motivo de la dictación en 1991

¹¹⁵Ley N° 18.602. Publicada en el Diario Oficial N° 32.705 del 23 de febrero de 1987. En Recopilación de Leyes y Reglamentos ... Tomo 89. Santiago, Contraloría General de la República, 1987. pp.191 a 197.

¹¹⁶Ley N° 19.070 del 27 de junio de 1991. Publicada en el Diario Oficial el 1 de julio de 1991.

¹¹⁷Entrevista a René Salamé realizada el 31 de mayo de 1993.

del Estatuto de los Profesionales de la Educación (Ley N° 19.070). Este cuerpo legal considera efectivamente las singularidades del trabajo docente y lo define como un trabajo de índole profesional.

Quedaron afectos a esta legislación todos los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados de educación básica y media y del 2o. nivel de transición de la educación prebásica. Contiene disposiciones comunes para todos ellos, especialmente en aspectos de tipo profesional, como la exigencia del título profesional, los derechos al perfeccionamiento, a la participación y a la autonomía profesional en el aula y deberes como el de someterse a procesos de evaluación de su desempeño.

El Estatuto, no obstante, da tratamientos diferenciados a los tres sectores municipal, particular subvencionado y pagado. Para el primero se establece una "carrera profesional"; para los otros dos, la vigencia de un tipo especial de contrato laboral docente.

Instituyó la estabilidad en el cargo para los docentes municipales, eliminando con ello cualquier posible arbitrariedad que pudiese generarse hacia los profesores por parte de los administradores.

Fijó una remuneración nacional para cada nivel del sistema educativo, aplicable a los sectores municipal y particular, que se calcula mediante la multiplicación del valor mínimo de la hora cronológica fijado en la Ley por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesional.

Por último, la Ley N° 19.070 introdujo asignaciones adicionales, sobre la remuneración básica nacional, que buscaban estimular el desarrollo profesional de los educadores del sector municipal.

Sin lugar a dudas, estas innovaciones han producido un mejoramiento en la desmedrada situación del personal docente aunque todavía no resultan del todo satisfactorias para el gremio.

Cabe señalar que el Estatuto intenta conciliar la necesidad de normas nacionales para regular la función docente y para asegurar la equidad, con la existencia de un sistema descentralizado, con sus dos expresiones: la administración municipal de los establecimientos públicos y la existencia y desarrollo de la educación privada.

5.3 Dificultades y Soluciones en la Planificación del Sector Docente Descentralizado en el Nivel Nacional

5.3.1 Malestar Docente y Participación de Organismos Gremiales

En octubre de 1974, se concretó una antigua aspiración de los maestros, la creación por un Decreto Ley del Colegio de Profesores, como organización única profesional y moral que promovería la dignificación del profesor.

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley que dio origen al Colegio señalaba que el docente para ejercer, salvo casos excepcionales, requería estar inscrito en el registro correspondiente. Por lo tanto, la afiliación al Colegio era obligatoria para el docente que quisiera trabajar en el sistema escolar. Se consignaba también que el Colegio debía velar para que los miembros de la orden mantuviesen en el desempeño de la función docente una actitud de prescindencia político partidista, como parte de su ética profesional ¹¹⁸.

La normativa que creó el Colegio de Profesores, perdió en parte su relevancia, con la promulgación del Decreto Ley N° 3.621 de 7 de febrero de 1981, que fijó para los Colegios Profesionales, y por ende, para el Colegio de Profesores, un plazo de 90 días para transformarse en Asociación Gremial, haciendo voluntaria la inscripción de los docentes en su Colegio o en las futuras asociaciones que se formaren ¹¹⁹.

En conformidad a esta nueva disposición, en diciembre de 1981 se

¹¹⁸Decreto Ley N° 678 del 1 de octubre de 1974. Publicado en el Diario Oficial N° 28.978 del 16 de octubre de 1974. Crea el Colegio de Profesores. En Recopilación de Decretos Leyes... Tomo 64. Santiago, Contraloría General de la República, 1975. pp.80 a 99.

¹¹⁹Carta Pastoral del Comité Permanente del Episcopado: La Reforma Educacional. En Mensaje N° 300, julio de 1981. pp. 367 y 368.

fundó la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH),¹²⁰ creada por un grupo disidente al Colegio de Profesores y opuesta al Gobierno.

La AGECH tuvo una activa participación en la defensa de sus afiliados, resistiéndose a la forma en que se implementó la descentralización y a las exoneraciones de maestros durante el proceso de municipalización.

En cambio, el Colegio de Profesores, encabezado por una directiva designada por el Gobierno Militar, no tuvo reacciones oficiales en contra del proceso de municipalización durante los primeros años de su puesta en marcha, situación que se revirtió cuando se produjo la crisis económica de 1982¹²¹.

A tres años de iniciado el proceso de municipalización, en un escenario de ajustes, de críticas de diversos sectores y de mayores controles por parte del MINEDUC, el Colegio de Profesores de Chile en una Asamblea Nacional de Dirigentes realizada el 19 de enero de 1984 acordó dar a conocer una declaración en la que se establecía en relación a la planificación del sector docente que:¹²²

- a pesar de los loables esfuerzos del Ministerio de Educación y de Interior, ha habido despidos masivos, inseguridad laboral, humillaciones, pérdida de beneficios, rebaja de las remuneraciones, reducción de las vacaciones, cumplimiento de

¹²⁰"El Magisterio y la Política Educacional". En PIIE, Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar. Santiago, PIIE, 1984. Tomo 1. p.183.

¹²¹Ver Declaración de AGECH en Revista El Pizarrón N° 29, julio-agosto de 1984. pp.27 y 28; y, Declaración del Colegio de Profesores en El Pizarrón N° 30, septiembre-octubre de 1984. p.67.

¹²²Colegio de Profesores de Chile, "Acuerdo de la Asamblea General de Dirigentes del Colegio de Profesores de Chile en Relación con la Administración Municipal de la Educación" del 19 de enero de 1984. Reproducida en Revista El Pizarrón N°30, septiembre-octubre de 1984. pp.68 y 69.

funciones ajenas a la docencia, cambio de status dentro de las unidades educativas, amenazas, postergaciones y otros vejámenes.

Por tanto, la Asamblea General del Colegio de Profesores acordaba hacer presente respetuosamente al Supremo Gobierno el consenso del profesorado nacional que en forma mayoritaria expresaba la necesidad de volver al régimen de dependencia administrativa y técnica del Ministerio de Educación Pública.

De un modo más crítico, la AGECH (mayo de 1984) denunciaba que había 20% de los maestros sin trabajo, que el promedio de sueldos en los colegios particulares subvencionados era de \$9.000 y que se los contrataba de marzo a diciembre para no pagarles vacaciones. Asimismo, denunciaba que algunos docentes eran obligados a falsear asistencia para obtener la subvención y mantener su trabajo. Además, denunciaban el despido de dirigentes sindicales.

Frente a las demandas de los profesores, el Ministro de la época (Horacio Aránguiz) reconocía que el Ministerio tenía un déficit de 230 millones de pesos y en relación con los profesores cesantes indicaba que los maestros debían dirigirse al Ministro del Interior ¹²³. Simultáneamente, el Ministro anunciaba dos medidas trascendentes: el Plan Nacional de Educación, ya citado y la reapertura de las escuelas normales ¹²⁴.

Para estimular la labor de los maestros se proponían en el Plan Nacional de Educación dos objetivos:

- El cierre del proceso de encasillamiento establecido en la Ley de Carrera Docente, que permitiría a todo el profesorado ascender al grado inmediatamente superior del escalafón. Además, permitiría renovar los cuadros docentes directivos de los establecimientos educacionales estatales, que serían llamados a concurso. También se pretendía incorporar a nuevos profesores al sistema, reduciendo de este modo la cesantía.

¹²³Revista El Pizarrón N^a 29, julio-agosto de 1984. pp.28-29.

¹²⁴Taller Nueva Educación, Editorial, comentando anuncios del Ministro Horacio Aránguiz publicados en el diario La Tercera del 17 de agosto de 1984. En Revista El Pizarrón N^o 30, septiembre-octubre de 1984. p.1.

- La promulgación del Estatuto Docente, que permitiría determinar normas para preservar las prerrogativas de la acción docente en dos ámbitos fundamentales: el sistema de remuneraciones y el régimen previsional. Igualmente, se promovería la estabilidad funcionaria y una jeraquización de funciones en la unidad educativa, lo que facilitaría la acción docente y elevaría la calidad de la educación ¹²⁵.

Por su parte, el Colegio de Profesores, en la misma época (1 de mayo de 1984) hizo una evaluación del proceso de municipalización similar a la efectuada por la Comisión Interministerial un par de años antes, señalando entre los aspectos negativos referidos a la planificación del sector docente, los siguientes:¹²⁶

- 1) Contratación indiscriminada de funcionarios, que muchas veces sin preparación o estudios, han sido contratados en buenos grados y rentas, como choferes, encargados de huertos escolares, visitantes sociales, como profesores grado 15, etc.
- 2) Contratación con fondos de educación de funcionarios para ser contratados "en comisión" a prestar servicios a otras áreas.
- 3) Contratación en los Departamentos de Educación Municipal de un número excesivo de funcionarios que sobredimensionan las reales necesidades de estos departamentos.
- 4) Traslados indiscriminados de profesores.
- 5) Presión ilegal a los profesores con años de servicios para obligarlos a renunciar voluntariamente a fin de:
 - a) Reducir los costos de planillas.
 - b) Contratar profesores con primer nombramiento por ser los más económicos.
 - c) Contratar profesores con rentas más bajas que lo usual.
- 6) Maltrato y amenazas a profesores que deben someterse a diversas situaciones para no ser despedidos o destinados a otros establecimientos.

¹²⁵Plan Nacional de Educación. Santiago, Agosto de 1984. 8 págs.

¹²⁶Reproducción de un documento del Colegio de Profesores de Chile Año 1 N°1, mayo de 1984. En Revista El Pizarrón N°30, septiembre-octubre de 1984. pp.67 y 68.

- 7) Descuentos ilegales por licencias médicas de días no trabajados.
- 8) Asignación de profesores de trabajos extraordinarios no relacionados con la educación.
- 9) No contratación oportuna de profesores en casos de licencias maternales, a fin de ahorrar sueldos distribuyéndose en otros cursos los alumnos de profesores enfermos.
- 10) Suspensión de sueldos por dos o tres meses a profesores con licencias maternales mientras se reciben los fondos compensados.

Se agregaba luego que:

"Consecuencialmente con lo anterior, la imagen de beneficio y positivismo del traspaso de establecimientos educacionales a las municipalidades ha decaído creándose un fuerte antagonismo entre docentes y municipios, lo que lógicamente desfigura la imagen del Gobierno.

Por otra parte, debido a las amenazas directas o veladas de algunas autoridades municipales el magisterio siente temor e inseguridad en sus cargos, temor e inseguridad que transmite a la comunidad educacional."

Frente a esta realidad el Colegio de Profesores recomendaba algunas ideas para mejorar los aspectos negativos:

- 1) Que la Contraloría General de la República realizara un acucioso control de los dineros provenientes de las subvenciones en forma permanente.
- 2) Prohibir a través del Gobierno Interior con sanciones enérgicas y ejemplarizadoras la contratación de funcionarios que sobredimensionen Departamentos de Educación Municipal, como asimismo el nombramiento de funcionarios municipales con fondos de educación.
- 3) Prohibir por razones de Seguridad Nacional: presiones voluntarias a profesores con años de servicios, destinaciones o traslados, maltrato a profesores, descuentos improcedentes, trabajos inusuales o diferentes para los que fueron contratados.
- 4) Controlar a través de la Contraloría General el cumplimiento sobre disposiciones legales referentes a licencias médicas, y, exigir que los fondos de compensaciones sean subsidiados por los municipios a fin de evitar que las profesoras con licencia maternal se vean con sueldos suspendidos.

5) Exigir que las vacantes por suplencias sean cubiertas de inmediato con personal debidamente calificado para cuyos efectos las municipalidades debieran tener en forma permanente una planilla de postulantes titulados.

Las críticas de los docentes llevaron al Gobierno a conformar una Comisión Mixta integrada por representantes de los Ministerios de Interior y Educación para que diera soluciones a las dificultades que se habían suscitado en la planificación de los recursos docentes ¹²⁷, detectándose un conjunto de problemas entre los cuales se mencionaban los siguientes:

- 1) Despidos arbitrarios de profesores.
- 2) Inadecuadas relaciones entre las autoridades comunales y los profesores.
- 3) Falta de criterios generales para enfrentar una serie de materias técnicas, consideradas fundamentales por los profesores.
- 4) Pérdida de los beneficios que los profesores consideraban conquistas históricas (trienios, traslados, días administrativos, perfeccionamiento, licencias, etc.)
- 5) Diversidad de ordenamientos administrativos.
- 6) Excesiva ingerencia de autoridades municipales en aspectos técnicos.
- 7) Uso inadecuado de fondos de educación.
- 8) Aparatos administrativos con gran cantidad de personal y rentas excesivas, en comparación con las de los profesores.
- 9) Sensación de inestabilidad de los profesores como producto de medidas precipitadas y rotación de autoridades comunales.
- 10) Dotación excesiva de profesores traspasados por el Ministerio de Educación, lo que determinó posteriormente - al cambiar el sistema de reajustabilidad de la unidad de cálculo de la

¹²⁷ Presidencia de la República, Mensaje Presidencial Dirigido al País el 11 de Septiembre de 1983 por el Jefe Supremo de la Nación Capitán General Don Augusto Pinochet Ugarte.p.173.

La formación de la comisión interministerial fue propuesta por Enrique Montero desde el Ministerio del Interior, y en ella habrían participado René Salamé y Sergio Badiola en representación de los Ministerios de Educación e Interior respectivamente, según lo comentado por René Salamé en entrevista del 31 de mayo de 1993.

subvención- la existencia de déficits que se fueron incrementando progresivamente ¹²⁸.

Estos problemas llevaron a detener el proceso descentralizador y a intentar su mejoramiento mediante diversas modificaciones. La suspensión de los trasposos creó un sistema dual de administración por parte del MINEDUC y de los municipios, generando tensiones y fuertes críticas hacia la municipalización, en especial, de parte del sector docente.

A ello respondieron los diversos proyectos ya reseñados para establecer una nueva normativa docente que, mediante un tratamiento legal específico de tipo estatutario, resolviera los problemas creados por la privatización de las condiciones de empleo que se implantó en 1980.

El Colegio de Profesores, que desde 1985 contó con dirigentes electos y mayoría opositora al gobierno de la época, continuó luchando por un verdadero Estatuto Docente, para lo cual elaboró y propagó un proyecto alternativo que, más tarde, sería considerado por el Gobierno de la Concertación.

El Estatuto de 1991, que será descrito más adelante, fue considerado por el Colegio de Profesores como un avance importante. Sin embargo, ha estimado insuficiente el valor de las remuneraciones que en él se fijaron y ha demandado un aumento significativo del valor de la hora de trabajo docente, así como diversas modificaciones de detalle que la experiencia de dos años de aplicación aconsejan.

Respecto a la descentralización, en estos últimos años, el Colegio de Profesores no ha tenido una opinión común. Parte de sus dirigentes y bases rechazan terminantemente la municipalización y propician el regreso de escuelas y liceos a la administración del Ministerio de Educación "descentralizado". Otra parte acepta el principio de la municipalización u otras formas de administración local autónoma, pero sostienen fuertes críticas a la forma específica del sistema implantado y demandan diversas correcciones, una de las cuales es la dictación de normas nacionales, como

¹²⁸Revista El Pizarrón N° 38, mayo-junio de 1986. pp.41 y 42. Las recomendaciones y conclusiones de la comisión señaladas en el texto fueron ratificadas en entrevista concedida por René Salamé el 31 de mayo de 1993.

el Estatuto de 1991, que protegen al magisterio de posibles arbitrariedades, regulan la función docente respecto al extremo liberalismo del esquema de 1980 y reponen una noción de carrera profesional de servicio público.

5.3.2 Dictación del Estatuto de los Profesionales de la Educación

Como ya se señaló, en 1987 se promulgó una Ley que modificó las normas laborales que afectaban a los docentes, incluyendo los de las escuelas municipalizadas ¹²⁹.

Especificaba la Ley N° 18.602 que la relación laboral de los docentes, a la cual aludía el Artículo 8 del Título II, se consideraría siempre de derecho privado y, salvo texto legal expreso, no sería aplicable al personal docente ninguna disposición relativa a los funcionarios públicos o empleados municipales. Asimismo, facultaba al empleador para poner fin al contrato de trabajo de un profesor en el caso que lo estimase necesario manteniendo al docente en una situación de extrema indefensión.

Esta Ley fue muy criticada por los docentes arguyendo que no solucionaba los problemas más urgentes del gremio.

La normativa referida rigió hasta 1991 año en que se dictó la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, más conocida como Estatuto Docente ¹³⁰. Se trata del principal cuerpo legal que rige en la actualidad las condiciones de servicio del personal docente.

Esta se aplica a "los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, de

¹²⁹Ley N° 18.602. Publicada en el Diario Oficial N° 32.705 del 23 de febrero de 1987. En Recopilación de Leyes y Reglamentos ... Tomo 89. Santiago, Contraloría General de la República, 1987. pp.191 a 197.

¹³⁰Ley N° 19.070 del 27 de junio de 1991. Publicada en el Diario Oficial el 1 de julio de 1991.

administración municipal o particular reconocida oficialmente como asimismo en los de educación pre-básica subvencionados ... así como en los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.166 de 1980 (traspasados desde el Ministerio de Educación a corporaciones formadas por asociaciones empresariales). Se aplica también a quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación" (artículo 1°).

A esta ley se adscriben aproximadamente 134.000 profesionales, que conforman el principal grupo dentro del cuerpo docente nacional.

Los profesores titulados de educación parvularia, primaria o básica y secundaria que sirven en las diversas reparticiones del Ministerio de Educación como personal técnico o directivo, se rigen por el Estatuto Administrativo de los funcionarios del Estado. En la misma situación se encuentran los educadores de párvulos que laboran en la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

A continuación se describirán las condiciones de empleo y otras características del personal docente del sistema escolar sujeto al Estatuto de los Profesionales de la Educación.

Según la Ley N° 19.070 (artículo 2°), tienen derecho a acceder a la profesión "las personas que posean título de profesor o educador, concedido por Escuelas Normales, Universidades o Institutos Profesionales. Asimismo se consideran todas las personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente y las autorizadas para desempeñarla de acuerdo a las normas legales vigentes". Esta última disposición se refiere a aquellas personas que se inscribieron en el Colegio de Profesores de Chile, en virtud de lo ordenado por el Decreto Ley N° 678 de 1974 (artículo 3° transitorio) y los que cumpliendo ciertos requisitos, son autorizadas por el Ministerio de Educación para ejercer la docencia, cuando falten los profesionales titulados que puedan ocupar las correspondientes plazas, según lo previsto en el DFL. N° 29 de 1981 y en el Decreto N° 7.723 de Educación, de 1981.

En el sector municipal, el artículo 25 del Estatuto señala que el ingreso se hace en calidad de titulares o de contratados. Son titulares los que ingresan a una dotación docente previo concurso público de antecedentes. Son contratados los que desempeñen labores docentes

transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares.

Diversos artículos del Estatuto regulan el mecanismo de los concursos públicos. Ellos tienen carácter nacional, pero deben ser convocados por las administraciones municipales, cada vez que deban proveer un cargo en calidad de titular. Son resueltos por Comisiones en las que participan representantes de la administración, de los Directores de centros y de los profesores, cuando corresponde. En consecuencia, los centros educativos como tales no tienen ingerencia en la convocatoria o resolución de los concursos.

En cambio, en los establecimientos del sistema escolar de carácter privado, fuera del cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2º del Estatuto en cuanto a titulación, el ingreso se regula mediante un contrato entre el empleador y el aspirante, sin que exista la obligación de concurso.

El artículo 54º del Estatuto de los Profesionales de la Educación fija las características del contrato en el sector particular. Este artículo tiene como normas supletorias las que establece el Código del Trabajo en esta materia. En consecuencia, la decisión de contratación radica en el empleador o sostenedor de cada establecimiento. En este sentido, puede hablarse de una capacidad radicada a nivel del centro educativo.

El carácter profesional de la docencia queda expresado, en primer lugar, a través de la exigencia del título profesional docente para el desempeño de cargos directivos, docentes o técnico-docentes. Los artículos 6º, 7º y 8º de la Ley N° 19.070, definen las funciones docente, docente directiva y técnico-pedagógicas de apoyo, respectivamente. En los tres casos se las define como "de carácter profesional de nivel superior".

Otros artículos del Estatuto reconocen derechos y obligaciones de carácter profesional a todos los personales adscritos a él. Es el caso del derecho al perfeccionamiento profesional (artículo 11º), a la participación consultiva en el diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades del centro correspondiente y en los procesos de proposición de políticas educacionales en los distintos niveles del sistema (artículo 14º), a la autonomía en el ejercicio de la docencia de aula (artículo 16º), así como la obligación de hacerse personalmente

responsable del desempeño profesional y de someterse a procesos de evaluación del mismo (artículo 18°).

En el caso de los profesionales del sector municipal, se considera que el conjunto de asignaciones sobre la remuneración básica que se establecen en el párrafo IV del título III del Estatuto, constituyen incentivos propios de una carrera profesional. Este sistema de asignaciones puede ser extendido al sector particular si así lo convienen los empleadores y su personal mediante negociación.

En el marco del status profesional de los educadores, la Ley N° 19.070 otorga una calidad especial de servidores públicos a los docentes del sector administrado por los Departamentos de Administración de la Educación Municipal. Los profesionales dependientes de las Corporaciones Municipales de derecho privado no tienen explícitamente dicha condición. Sin embargo, gozan de los mismos derechos y responsabilidades propios de los dependientes de los DAEM, muchos de los cuales son típicos de la función pública.

El referido título IV de la Ley N° 19.070 asigna a los profesionales de la educación de establecimientos particulares, subvencionados o no, la condición de trabajadores del sector privado, sujetos a las regulaciones específicas del Estatuto y subsidiariamente a las del Código del Trabajo.

En otro plano, la ley determina que la jornada de trabajo de los profesionales de la educación está fijada en horas cronológicas semanales. En el sector municipal no puede exceder de 44 horas semanales para un mismo empleador (artículo 48 de la Ley N° 19.070). Lo mismo vale para el sector particular subvencionado (artículo 55). En el sector privado no subvencionado, supletoriamente rigen las normas del Código del Trabajo, que limitan a 48 horas semanales el trabajo que puede ofrecerse para un mismo empleador. Es posible, y de hecho ocurre con cierta frecuencia, que un mismo profesional se emplee a la vez en establecimientos municipales y en privados. No hay, por tanto, dedicación exclusiva.

En los horarios de trabajo docente del sector municipal y particular subvencionado, se hace distinción entre docencia de aula y horas de "actividades curriculares no lectivas". En una jornada semanal de 44 horas, el máximo de horas de aula es de 33, excluidos los recreos. En las restantes jornadas, debe mantenerse la misma proporción, según el artículo 49 del Estatuto. En el caso de los docentes con 30 o más años de servicios, puede reducirse la docencia de aula hasta 24 horas, a petición

del interesado.

Por razones históricas, una alta proporción del profesorado de educación pre-básica y básica tiene una jornada de 30 horas cronológicas semanales, lo que determina que, según datos del Ministerio de Educación, el promedio de horas del conjunto del cuerpo docente sea levemente inferior a 30 horas. En la educación media hay una mayor dispersión en el número de horas de las jornadas.

Conviene resaltar que no existe legalmente una carrera en el convencional sentido funcionario, es decir, una clasificación de los docentes en categorías o grados jerarquizados, a través de los cuales se avanza en el tiempo según determinados criterios.

No obstante, el Estatuto recientemente aprobado contiene para el sector municipal un capítulo denominado "de la carrera de los profesionales de la educación". En él se regulan las condiciones de ingreso, de permanencia y avance y de salida de la función profesional de la educación.

El Estatuto asegura a los profesionales del ámbito municipal que servían su cargo con contrato indefinido al momento de su dictación y a los que obtuvieron su cargo por concurso público, la titularidad del cargo, lo que significa una alta estabilidad en el empleo. Las causales de cesación en el empleo están fijadas en el artículo 52 del Estatuto y son: a) la renuncia voluntaria; b) la falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones, establecidas por sumario; c) por término del período por el cual se efectuó el contrato; d) por obtención de jubilación; e) por fallecimiento; y f) por calificación de lista de demérito por dos años consecutivos. También se puede cesar por "ajuste de la dotación" debido a la supresión de horas de trabajo o de cargos. En este último caso, el profesional que voluntariamente opte por aceptar la supresión del empleo, tiene derecho a una indemnización de un mes por cada año de servicio, con un máximo de once meses.

Esta norma de alta estabilidad, que resultó de la presión del Colegio de Profesores sobre el Congreso Nacional, es vista como un factor de rigidez en la gestión, que impide ajustar las dotaciones docentes a las reales necesidades educacionales y a las posibilidades financieras de las administraciones municipales.

En el mismo capítulo del Estatuto, junto con reconocer una serie de

derechos propios de su condición de funcionarios públicos, se otorga a los profesionales del sector municipal un conjunto de incentivos que se entienden como constitutivos de una carrera profesional flexible. Ellos son: a) una remuneración básica mínima, a partir de una fijación del valor de la hora semanal mensual de trabajo, con alcance nacional; b) sobre esa remuneración, asignaciones por antigüedad o experiencia, por perfeccionamiento acumulado, por ejercicio de responsabilidad directiva o en alguna de las funciones técnico-pedagógicas de apoyo, y por desempeño en lugares difíciles; adicionalmente, se reconoce el derecho a una remuneración adicional por trabajo en zonas alejadas del centro geográfico del país.

De esta forma, puede entenderse que, en el tiempo, el avance profesional va siendo estimulado en términos crecientes y cada profesional recibe una remuneración total que es función de su antigüedad, del perfeccionamiento logrado y, eventualmente, de desempeñar cargos directivos o técnicos y/o de trabajar en condiciones de aislamiento geográfico, ruralidad efectiva o extrema pobreza o inseguridad urbana.

También pueden entenderse como constitutivos de una carrera, la posibilidad de trasladarse mediante concursos a otros cargos, en los cuales conserva las asignaciones de antigüedad y de perfeccionamiento ya alcanzadas, y la existencia de un sistema de calificaciones, en las que deben medirse aspectos de responsabilidad profesional y funcionaria, el perfeccionamiento realizado, la calidad del desempeño y los méritos excepcionales (artículo 50).

En el sector particular en general, la ley no establece una carrera. Sin embargo, el artículo 61 del Estatuto estipula que "si un sostenedor remunera a todos los profesionales de la educación bajo contrato de plazo indefinido, a lo menos, según las asignaciones establecidas en el párrafo IV del Título III de esta Ley, las partes podrán, de común acuerdo, excluir al establecimiento de la negociación colectiva". En consecuencia, la carrera del sector municipal, entendida como conjunto de incentivos salariales puede ser extendida al sector particular, por acuerdo entre empleador y trabajadores. Aunque el Estatuto es de reciente dictación, ya se han producido diversas aplicaciones de la referida norma.

En materia de salarios se puede reseñar que con anterioridad a la dictación del Estatuto de los Profesionales de la Educación, no existían otras normas sobre remuneraciones que las del Código del Trabajo,

aplicables al conjunto de la fuerza laboral del sector privado. Según ellas, sólo estaba fijado legalmente el llamado "ingreso mínimo" que debería pagarse a todo trabajador con jornada máxima de 48 horas semanales. En consecuencia, los empleadores del sistema educacional fijaban libremente las remuneraciones y sólo estaban obligados a pagar un salario mínimo proporcional al número de horas semanales de trabajo de los docentes, la gran mayoría de los cuales se contrataban por menos de 48 horas. El "ingreso mínimo" a esa fecha era de \$ 33.000, equivalentes a 94,30 dólares americanos.

La fuente más actual y confiable para estimar los niveles salariales hasta la promulgación del Estatuto es una encuesta de remuneraciones efectuada por el Ministerio de Educación en marzo de 1990 y que cubrió a 118.462 profesionales de la educación de los sectores municipal y particular subvencionado y que excluyó a los del sector de corporaciones de educación técnico-profesional según Ley N° 3.166 y del sector particular pagado.

El estudio demostró una gran heterogeneidad en los niveles salariales. Dada la variabilidad en los tipos de funciones o cargos y en el número de horas de la jornada semanal de los profesionales, el estudio no presentó un valor promedio de la remuneración de la hora o de la jornada semanal mensual para todo el universo encuestado. En cambio, lo presentó por categorías

(directivos, miembros de unidades técnicas, docentes, estos últimos según niveles y modalidades del sistema escolar) y por dependencias institucionales (municipales de administración directa o por corporaciones, particulares subvencionados). También distinguió la variable sexo. Algunos de los resultados principales son los siguientes:

i) El valor promedio de la remuneración mensual por la hora semanal de trabajo era para los docentes de la educación básica de \$2.069 (US\$ 6,97); el de los mismos docentes en el sector municipal oscilaba entre \$2.207 (US\$ 7,44) en los municipios que administraban mediante Departamentos y \$2.283 (US\$ 7,69) en los que administraban mediante Corporaciones, en tanto que el promedio de los del sector particular subvencionado era de \$1.659 (US\$ 5,59).

ii) En la enseñanza media científico humanista, el valor promedio general era de \$2.136 (US\$ 7,2). En el sector particular subvencionado, de \$1.863 (US\$ 6,27) y en el municipal bajo Departamentos, \$2.257 y bajo Corporaciones, \$2.435 (US\$ 8,21).

iii) El valor promedio de la remuneración mensual pagada por hora semanal de trabajo al personal directivo de los establecimientos de todo nivel o dependencia, era de \$2.869 (US\$ 9,67). El del personal de unidades técnico-pedagógicas, también de todo nivel o dependencia, llegaba a \$2.421 (US\$ 8,16).

El Estatuto de los Profesionales de la Educación ha establecido un ordenamiento en el régimen de remuneraciones y ha fijado distintos valores mínimos de la hora de trabajo, por sobre los cuales los empleadores pueden aumentar a su voluntad o por efecto de la negociación colectiva, la cual está autorizada en el sector particular.

Más allá de las disposiciones del Código del Trabajo sobre "ingreso mínimo", el Estatuto estipuló una "remuneración básica mínima nacional" para todo el personal profesional adscrito a los sectores municipal y particular subvencionado (artículos 35 y 58, respectivamente). Su valor se diferenció según se tratara de establecimientos de educación prebásica, básica y especial, por una parte, o de educación media (en sus dos modalidades), por otra. Para el primer caso, se estipuló un valor de la remuneración mensual por hora semanal de \$1.900 (US\$ 5,42) y para el caso de la enseñanza media, un valor de \$2.000 (US\$ 5,71), según lo dispuesto en el artículo 5° transitorio.

Los valores mínimos señalados se reajustarán cada vez y en el mismo porcentaje en que se reajuste el valor de la Unidad de Subvención Educativa. Esta, a su turno, se reajustará cada vez y en la misma proporción que por ley se reajusten las remuneraciones del personal del conjunto del sector público, lo que en Chile ocurre por lo general una vez al año.

Para el sector municipal, como se ya se anotó, el Estatuto establece un sistema de asignaciones especiales sobre la remuneración básica mínima nacional, para configurar la carrera profesional.

La asignación de experiencia consiste en un incremento de 6,76% por los dos primeros años de servicios docentes y 6,66% por cada dos años adicionales, con un monto máximo de 100% para el profesional que totalice 30 años de servicios.

La asignación de perfeccionamiento se otorgará, a partir de 1993, en

función de la acumulación de cursos u otras actividades de perfeccionamiento, incluyendo post-títulos o post-gradados, con un máximo de 40% sobre la remuneración básica mínima.

La asignación de desempeño en condiciones difíciles se entrega a los profesionales de un centro educativo declarado como tal, por razones de aislamiento geográfico, ruralidad efectiva o especial menoscabo o particular condición del tipo de población atendida, como es la extrema pobreza urbana. Puede alcanzar hasta un 30% sobre la remuneración mínima.

La asignación por responsabilidad directiva o responsabilidad técnico-pedagógica se entrega a los profesionales que se desempeñen en esas funciones especiales. Equivale a 20% para la función directiva y 10% para las funciones técnico-pedagógicas de apoyo - orientadores, curriculistas, evaluadores, investigadores, coordinadores de perfeccionamiento, etc. - ambos porcentajes como máximos.

Los profesionales de la educación conservan las dos primeras asignaciones en su desplazamiento en el tiempo y en los diversos cargos que pueda ocupar. En cambio, las dos últimas dependen del establecimiento en que se trabaje, en el caso de la de desempeño en condiciones difíciles, o del cargo que se ocupe, en el caso de la asignación de responsabilidad.

El descrito sistema de remuneraciones quedó establecido en el Estatuto, con vigencia desde el 1° de Marzo de 1991. Sin embargo, por razones presupuestarias, se ha establecido una gradualidad en su aplicación. Así, la asignación de perfeccionamiento se entregó recién a partir de 1993. La asignación de experiencia se otorgará progresivamente. En 1991, equivalió al 50% del valor que corresponde; en 1992, al 80%; y sólo en 1993 se ha entregado en su totalidad. En cambio, la asignaciones por responsabilidad y por desempeño en condiciones difíciles ya están vigentes en su totalidad.

Respecto a las remuneraciones del sector particular, el Estatuto dispone, en su artículo 59, que además de pagar la remuneración básica mínima nacional, los establecimientos subvencionados por el Estado podrán optar a ser declarados en "condiciones de desempeño difícil" y otorgar la correspondiente asignación a su personal profesional.

Como ya se señaló en 4.2.3, el financiamiento del costo adicional del sistema de remuneraciones del Estatuto proviene de un Fondo de Recursos

Complementarios establecido en la misma ley, consistente en una subvención adicional a los establecimientos de los sectores municipal y particular subvencionado, calculado para que permita hacer frente a la carga mayor que significa la estructura salarial del sector municipal.

Cabe anotar que en los sectores municipal y particular subvencionado, la posibilidad que los empleadores fijen remuneraciones superiores a las fijadas como mínimas en el Estatuto se ve estrechada por la insuficiencia de la subvención educacional, cuyo valor real decreció en forma progresiva hasta 1990.

5.4 Planificación de la Descentralización del Sector Docente en el Nivel Comunal

5.4.1 Situación del Sector Docente en el Marco de la Descentralización

Desde que se iniciara la descentralización del sistema educacional en 1981 y hasta 1991 la dotación de personal docente de la Comuna de Conchalí se mantuvo estable experimentando un leve incremento que varió de 1.556 a 1.580 maestros respectivamente. La planta mayor se alcanzó en 1984 con 1.660 funcionarios en tanto que tres años después ésta había descendido a 1.402 docentes. Cabe hacer notar que entre 1986 y 1987 se produce un descenso del 12.8% del personal total, que coincidió con el cierre de cuatro establecimientos y la reducción de funcionarios en el 75% de los centros. Como contrapartida entre 1989 y 1991 se contrataron 158 nuevos funcionarios.

Al observarse la diferencia entre el total de personal en 1981 y 1991 por establecimiento, se constató que dieciocho de los establecimientos municipalizados existentes previo a la nueva división comunal, presentaban una planta menor que la traspasada ¹³¹.

Si se compara la cantidad de personal docente (docentes directivos y docentes de aula) en relación con el número de alumnos, se constata que en 1982 existían 26,7 alumnos por docente y en 1991 dicha correlación bajó a 17.

En términos globales, se advierte que la tendencia decreciente experimentada por la matrícula de la educación municipalizada, no estuvo acompañada por una disminución del personal.

Si se desglosan las cifras, se observa respecto a los docentes directivos que entre 1981 y 1991 incrementaron su número en un 74,7%, variando la relación de 436,5 alumnos por directivo a 161,8 en el mismo lapso.

¹³¹ Secplac, Antecedentes del Sector Educación de la Comuna de Conchalí. Primera Etapa: La Década de los Ochenta. Informante: Elena Puga Matte. Conchalí, Junio de 1991.pp.18-19.

Respecto a los docentes de aula, cabe mencionar que al momento de iniciarse los traspasos de establecimientos desde el MINEDUC a manos del municipio de Conchalí (1981) existían 1.303 docentes lo que daba una relación de 31,8 alumnos por maestro. Esta relación, sin embargo, disminuyó en 1991 a 24 alumnos por docente, con un total de 1.119 profesores ¹³².

Vale la pena consignar que una relación óptima habla de 200 educandos por docente directivo y 35 alumnos por docente de aula. Por lo tanto, se puede inferir que si bien en los últimos años se ha regulado la dotación de docentes directivos, existiría una sobredotación de docentes que que el municipio aún no ha podido resolver ¹³³.

5.4.2 Usos de Técnicas de Planificación para el Sector Docente

Se consultó a los especialistas de planificación de la comuna por el uso de algunas técnicas en la planificación del sector docente y como lo muestra la tabla a continuación las respuestas fueron negativas en todos los casos.

TECNICAS	UTILIZACION		
	SI	NO	
Análisis sectorial tendencias	-	x	Estudios de
Diagnósticos y pronósticos	-	x	
Análisis prospectivos	-	x	
Formulacióbmn de políticas prioridades y estrategias	-	x	

¹³² Ibid.p.19.

¹³³ Ibidem.

Proyecciones	-	x
Planificación de recursos humanos	-	x
Formulación de planes, programas, presupuestos y proyectos	-	x
Análisis de factibilidad	-	x
Microplanificación y carta escolar	-	x
Seguimiento y monitoreo	-	x
Evaluación y replanificación	-	x

Resulta curioso constatar que en materia de planificación de los recursos docentes no se ha haya empleado ninguna de las técnicas usadas tradicionalmente. La explicación es obvia: no ha existido en el pasado ni existe en el presente preocupación de parte de las autoridades por dar solución a tan apremiante problema.

En vez de usar técnicas de planificación se ha seguido la tendencia, es decir, se tiende a mantener el personal existente, sin considerar las necesidades reales de la comuna.

La Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal hizo en su oportunidad diversas sugerencias en orden a revertir el retraso ostensible existente en materia de planificación de los recursos docentes. Empero, dichas propuestas sólo quedaron como tales al no implementarse. Estas se encuentran contenidas en el Informe del Sector Educación de noviembre de 1992.

5.4.3 Bases de Información e Indicadores para la Planificación Descentralizada de los Recursos Docentes

Si bien el municipio dispone de datos procesados basados en algunos indicadores como la matrícula y la cantidad de alumnos por profesor, éstos no se emplean como referentes para la toma de decisiones en la planificación descentralizada de los recursos docentes.

El Area de Educación, en materia de planificación, no usa ninguna técnica en particular ni ha incorporado tampoco nuevas bases de información para dar solución al problema de la sobredotación de docentes que existe en la comuna.

Según palabras del especialista entrevistado:

"El actual Alcalde partió con la firme intención de promover cambios en el Area Educación. Desafortunadamente para él, esa voluntad se produjo con el Estatuto Docente rigiendo, lo que en la práctica ha significado mantener una planta de docentes absolutamente sobredimensionada respecto de la demanda real. El actual director del Area Educación reconoce que esta sobredotación bordea el 13%, que se explica en parte por la reincorporación de un número significativo de profesores exonerados en el gobierno anterior y por el brusco descenso que ha evidenciado la matrícula"¹³⁴.

¹³⁴ Entrevista a Jorge Mendoza realizada el 10 de agosto de 1993.

5.4.4 Instrumentos Empleados para la Selección de Personal Docente

Para la selección y contratación del personal docente se han utilizado fundamentalmente dos criterios: la posesión del título y haber realizado cursos de perfeccionamiento. En el caso de Conchalí han existido mejoras importantes a través del financiamiento de cursos de perfeccionamiento y el otorgamiento de permisos para efectuar dichos cursos. Sin embargo, han surgido dificultades a consecuencia de la falta de coordinación entre los intereses de los profesores y de la Dirección de Educación de CORESAM.

Desde que asumió el Gobierno de la Concertación y hasta fines de 1991 se reincorporó personal exonerado en la década pasada. No necesariamente eran exonerados de la comuna.

De acuerdo con un informe emanado de la Dirección de Educación de la CORESAM, entre 1990 y 1991 fueron contratados un total de 57 docentes de aula con 1.478 horas y 4 docentes directivos con 176 horas lo que arroja un total de 1.650 horas contratadas ¹³⁵.

Desde la vigencia del Estatuto se eliminó la discrecionalidad en la contratación, al establecer el concurso público como el mecanismo normal de ingreso (Arts.24 a 32), sin perjuicio que un porcentaje menor de profesionales pueda ser contratado sin concurso, para responder a situaciones imprevistas.

5.4.5 Mecanismos de Promoción y Evaluación de los Docentes.

Hasta 1991 no existieron en la comuna de Conchalí mecanismos especiales de promoción y evaluación de los docentes. La promoción fue una facultad discrecional de las autoridades, sin sujeción a normas legales. No se practicaron tampoco formas especiales de evaluación del trabajo docente.

¹³⁵ CORESAM Dirección de Educación, Incorporación de Docentes Años 1990-1991. Conchalí, 1992. 6 págs.

Desde la dictación del Estatuto Docente, podrían considerarse como mecanismos de promoción aplicados en esta comuna los que esta ley estipula: los incentivos a la experiencia profesional o antigüedad (bienios), al perfeccionamiento acumulado (puesto en práctica desde 1993), a la responsabilidad directiva o técnico-pedagógica y al desempeño en condiciones difíciles.

En relación al desempeño en condiciones difíciles, en la comuna de Conchalí, 19 de los 22 establecimientos municipalizados se encuentran en este rango, según ha verificado el Ministerio de Educación. Para determinar qué escuelas se desempeñan en tales condiciones el MINEDUC emplea como parámetros, entre otros, los porcentajes de alumnos que reciben almuerzo escolar por escuela - como indicador de población en situación de pobreza - y la cantidad de asaltos de que son víctimas los educandos o los educadores de los mismos, para lo cual se procede a solicitar la información a la policía.

En cuanto a la evaluación, si bien el Estatuto establece la obligación de todos los docentes de someterse a procesos de evaluación de su desempeño (art. 18°) y, para el caso de los profesores municipales, de ser calificados anualmente según las normas comunes a los servidores públicos, estos mecanismos no han sido puestos en práctica.

5.4.6 Participación de los Docentes en la Planificación Descentralizada

La participación de los docentes en materia de planificación ha cambiado muy poco con el proceso de descentralización, prácticamente no ha sufrido modificaciones.

Sin embargo, de acuerdo a las opiniones de los planificadores de la comuna, la situación se podría revertir con la incorporación de los directores de establecimientos al proceso de planificación. De este modo, se podrían optimizar los recursos, más aún si se considera que los directores determinan al final de cada año cuál será la planta docente para el período siguiente. No obstante, ello no asegura una matrícula que permita financiar el incremento de personal docente. En este sentido, se puede sostener que hay una carencia absoluta en materia de planificación que lleva a la generación de déficits que cada vez resulta más difícil

solventar.

Tampoco puede dejar de mencionarse que el Ministerio de Educación como ente supervisor del proceso educacional tiene la facultad de vetar la dotación de docentes si lo estima pertinente. Obviamente, si no existiera esta fiscalización los municipios podrían incorporar docentes en forma irracional dando lugar a una sobredotación que podría acarrear consecuencias nefastas para el sistema educativo.

5.4.7 Planificación del Régimen de Perfeccionamiento, Auto perfeccionamiento o Reciclaje de los Docentes.

Desde que fuera creado el Centro de Perfeccionamiento Docente de CORESAM en 1990 ¹³⁶, se ha nutrido de dos fuentes para la generación de la oferta de cursos:

- Los recursos docentes de la propia corporación.
- Los recursos docentes de instituciones y organismos externos.

La primera opción implica dar a los profesores la oportunidad de ejercer docencia de nivel superior una vez que se ha completado el proceso de acreditación. El proceso se inicia con una convocatoria dirigida a todos los profesores de la comuna quienes presentan programas de cursos y éstos son posteriormente enviados al Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas (C.P.E.I.P) del Ministerio de Educación para solicitar su acreditación. Solamente cuando el C.P.E.I.P. otorga la acreditación respectiva el curso puede comenzar a dictarse.

Una segunda instancia por intermedio de la cual se ofrecen cursos de perfeccionamiento es mediante Universidades, Institutos, Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.), Academias, etc. A ellos los maestros pueden acceder voluntariamente debiendo asumir los costos económicos que conllevan.

¹³⁶ Según lo manifestado por María Guajardo en entrevista concedida el día 3 de septiembre de 1993, la idea de crear el Centro de Perfeccionamiento Docente de la comuna de Conchalí tuvo por finalidad propender a recuperar el prestigio profesional de los docentes dado que el sector atravesaba por una situación en extremo desmedrada que se había ido deteriorando en el transcurso de la última década como consecuencia de la política seguida por el Gobierno Militar.

Su creación tuvo lugar antes de la dictación del Estatuto Docente, contando con la colaboración de diversas instituciones como Unesco, organizaciones no gubernamentales y universidades.

Se constituyó en el primer Centro de Perfeccionamiento Comunal que se fundó a lo largo del país acreditado ante el C.P.E.I.P.

Durante 1990, CORESAM no dictó cursos con recursos propios pero sí lo hizo por intermedio de organizaciones como UUNESCO/OREALC, PIIE, CIDE y MINEDUC, registrándose una matrícula de 771 docentes.

En el transcurso de 1991 la CORESAM dictó 13 cursos (con una matrícula de 567 docentes) cancelando honorarios a igual número de profesores por un total de \$3.075.000. Otras instituciones que dictaron cursos fueron el MINEDUC, UNESCO/OREALC y la Universidad Católica, con 167 profesores matriculados.

A lo largo de 1992 los cursos impartidos por docentes de la CORESAM tuvieron una matrícula que ascendió a 102 docentes con un costo de \$155.252 para la corporación. En tanto que las organizaciones externas impartieron cursos a un total de 286 maestros ¹³⁷.

En opinión de una autoridad comunal, la respuesta del profesorado justifica por sí misma la creación del Centro de Perfeccionamiento Docente. La prueba está en que los cursos tuvieron una gran cobertura.

5.5 Cambios en la Planificación del Sector Docente Durante la Puesta en Marcha del Proceso de Descentralización en el Nivel Comunal

5.5.1. Cambios de Estructuras Introducidos con la Descentralización para Planificar los Recursos Docentes

Para planificar en forma óptima los recursos docentes se introdujeron cambios estructurales en el orden administrativo. Como ya se anticipó, a este efecto se creó la CORESAM (Corporación de Educación, Salud y Atención de Menores) y dentro de ella un Area de Educación en forma simultánea.

¹³⁷ CORESAM Dirección de Educación, Perfeccionamiento Docente Informe Técnico. Conchalí, 1992.8 págs.

El Area de Educación es una de las gerencias de la CORESAM a cargo de un Director de Educación.

Como se describió en 3.2.3 y en 4.4.2, la estructura orgánica de la CORESAM es la siguiente: un Directorio constituido por cinco miembros encabezado por el Alcalde quien ejerce como presidente. Por su parte, el Directorio debe designar a los directores de las tres áreas de la CORESAM (Educación, Salud y Atención de Menores).

5.5.2 Modificaciones en los Roles y Funciones en la Planificación de los Recursos Docentes

Con la descentralización, se han modificado algunos roles y funciones en la planificación de los recursos docentes. La contratación descentralizada de los docentes es hecha en Conchalí por CORESAM.

En las comunas que tienen Departamento de Educación Municipal DEM o DAEM, este organismo está regido por las normas del Estatuto Administrativo y por las normas de contabilidad y ejecución presupuestaria que rigen para todas las otras oficinas municipales. En el caso de la comuna de Conchalí, la CORESAM se rige por las normas de derecho privado, con la particularidad que se trata de una Corporación privada sin fines de lucro y con la salvedad que los profesores están regidos por el Estatuto Docente y subsidiariamente por el Código del Trabajo.

Hay un gran trabajo por desarrollar porque en muchas escuelas existe gran cantidad de maestros que tienen horas disponibles y curiosamente, a pesar que están contratados por la Corporación y no por las escuelas, cuesta mucho conseguir que completen horas (por las cuales se les paga) en los establecimientos aledaños. Esto, debido a una norma del Estatuto que autoriza destinaciones diferentes dentro de la comuna siempre que no causen "menoscabo laboral o profesional" al docente.

5.5.3 Cambios en la Planificación de las Demandas de Recursos Docentes

En torno a la demanda de recursos docentes no hay planificación local como tampoco lo había antes en forma sistemática con la vigencia del sistema centralizado.

En este sentido, la principal dificultad que han debido afrontar las autoridades es el descenso progresivo que ha experimentado la matrícula en la comuna en el último quinquenio, manteniéndose la sobredotación de docentes en ejercicio, debido en parte a las restricciones que impone la legislación actual y, en parte, a la política seguida por las autoridades municipales.

5.5.4 Modificaciones al Régimen de Contratación y al Sistema de Pago del Personal Docente

Como ya se ha dicho, la contratación de personal actualmente está regida por el Estatuto Docente.

Con anterioridad a la dictación del Estatuto Docente, los maestros estaban regidos por el Código del Trabajo y sujetos a las implicancias del mismo. Con la dictación del Estatuto Docente se introdujeron algunas modificaciones como el establecimiento de una forma particular de contratación, conocida como "la carrera" de los profesores del sector municipal (Título III del Estatuto), que les repone la condición générica de servidores públicos y les reconoce derechos comunes con los restantes funcionarios del Estado. Establece el sistema de concursos públicos para el ingreso y también la inamovilidad de los profesores que están en la planta docente. En cierto grado este cuerpo legal contribuyó a mejorar la precaria situación del sector.

Desde que se promulgara el Estatuto de los Profesionales de la Educación en 1991, se ha llamado sólo en una ocasión a concurso público para proveer 4 vacantes de docentes directivos, generadas a comienzos de 1992, a raíz de la renuncia de igual número de directores que no aceptaron ser trasladados por la autoridad. Salvo esta circunstancia, tan especial, no ha tenido lugar ninguna renuncia lo que demuestra que a este nivel resulta muy difícil que puedan generarse vacantes como para convocar a concurso de oposición de antecedentes en el futuro inmediato.

En cuanto a los concursos públicos a nivel de docentes de aula, el panorama no es muy distinto debido a la sobredotación de personal que existe en la comuna. Por este motivo, la autoridad ha procedido en el último tiempo a aplicar como política de contratación, los contratos a plazo fijo cuando se suscita alguna vacante, especialmente, en asignaturas como Religión e Inglés. Dado que la disponibilidad horaria a este nivel es escasa, también se ha practicado muy poco el llamado a concurso público para proveer alguna vacante.

En opinión de Jorge Mendoza Vester, el Estatuto Docente ha rigidizado la administración del sistema obligando a mantener la existencia de una planta de docentes sobredimensionada en cerca de 13% respecto de la demanda real. En el caso particular de la comuna estudiada, hubo una reincorporación de profesores exonerados en el Gobierno Militar a lo cual se

suma el descenso que ha evidenciado la matrícula local.

En lo que respecta al sistema de pago, si bien el Estatuto no es la solución óptima, representa un evidente progreso en relación con la situación existente con anterioridad a su dictación. Teniendo en cuenta la insuficiencia del erario nacional, se optó por niveles y estructuras de remuneraciones que hicieran justicia fundamentalmente a los sectores más perjudicados por la política de remuneraciones.

Se estableció una remuneración básica mínima nacional que fijó valores diferenciados para la hora semanal mensual de trabajo en la educación pre-básica, básica y especial, por una parte y la educación media, por otra (la de educación de adultos se determina según el nivel básico o medio).

En efecto, con el sistema de remuneraciones implantado con el Estatuto se pretende beneficiar gradualmente a la gran mayoría del profesorado: un 89% tendrá algún aumento. El valor que era promedio de remuneraciones del sector, queda por debajo del valor de la remuneración mínima. Se favorece prioritariamente a un sector de la educación particular subvencionada en que predominaban salarios muy bajos.

En el sector municipal, saldrán beneficiados principalmente aquellos docentes con remuneraciones que no correspondían a sus años de antigüedad ni a sus méritos profesionales. De esta forma, el Estatuto ha tendido a homogeneizar remuneraciones en un sentido ascendente.

Conjuntamente con instaurar un nuevo régimen de remuneraciones, el Estatuto implantó la reajustabilidad automática de las mismas (Art.5 transitorio). El Estatuto establece que el valor de la hora (RBMN) se reajustará en la misma proporción y momento en que se reajuste la Unidad de Subvención Educacional (USE), la cual se reajusta en la misma proporción y momento en que se reajustan las remuneraciones del sector público, hecho que normalmente -en democracia- debe ocurrir anualmente.

En suma, el sistema salarial consagrado por el Estatuto es insuficiente pero introduce progresos que no se pueden desconocer. Lo que es más importante es la forma cómo organizan las remuneraciones, lo cual implica que se han sentado criterios y estructuras, cuyo valor monetario podrá ser mejorado en el futuro.

En el caso de la comuna de Conchalí, el Estatuto introdujo mejoras

sustanciales en los niveles de rentas de los maestros que se han beneficiado, fundamentalmente, gracias a la asignación por antigüedad y a la asignación por desempeño en condiciones difíciles. Conviene recordar que, la gran mayoría de los docentes que prestan servicios en escuelas municipalizadas a nivel comunal, se desempeñan en condiciones difíciles, al menos así ocurre en 19 establecimientos.

5.6 Dificultades y Soluciones en la Planificación del Sector Docente Descentralizado en el Nivel Comunal

5.6.1 Vías de Participación y Dificultades para su Generación

En materia de participación, desde que se inicia la gestión democrática en el municipio empieza a generarse un diálogo fluido entre la Dirección de Educación y la directiva comunal del Colegio de Profesores en términos de consulta e intercambio de opiniones.

Hay una relación directa y espontánea con el gremio aunque no está institucionalizada. En la actualidad no existe un canal legalmente formalizado que permita a los docentes participar activamente en la planificación de las políticas del sector. Empero, el presidente comunal del Colegio de Profesores asiste periódicamente a las reuniones del Consejo Municipal transformándose en un interlocutor que permanentemente está planteando las necesidades y demandas de los maestros.

Recientemente, se creó una Coordinadora de Directores de establecimientos (conformada por 5 directores de establecimiento en representación de los 22 directores) que no interviene en modo alguno en la planificación del sector pero que abre mayores espacios de denuncia, transformándose en otro canal de participación.

Una de las mayores dificultades para generar vías de participación ha radicado en el fuerte gremialismo arraigado en el sector docente del cual no están ajenos los directores de establecimientos quienes en ocasiones más que dirigir levantan las banderas reivindicativas del magisterio, dificultando con ello cualquier posibilidad de planificar en forma racional. De ahí que la participación de los directores en la planificación descentralizada del sector sea vista con cierta reticencia por los niveles superiores de dirección del Área Educación ¹³⁸.

Según palabras de una funcionaria de la Municipalidad de Conchalí, dado que la relación entre la directiva comunal del Colegio de Profesores

¹³⁸ Información obtenida en las entrevistas realizadas a Jorge Mendoza Vester y María Guajardo.

y la Dirección de Educación es sólo espontánea e informal, sería provechoso y conveniente instaurar un Consejo Comunal de Educación -con atribuciones y poder resolutivo- donde estuvieran representados todos los interlocutores ¹³⁹. Algunos municipios del país han fundado estructuras de participación de este tipo.

5.6.2 Dificultades para Promover el Perfeccionamiento, Autoperfeccionamiento y Reciclaje de los Docentes

Ha existido falta de coordinación entre los intereses de los profesores y de la Dirección de Educación de CORESAM.

Los profesores gozan de la más amplia libertad para elegir los cursos que más convenga a sus intereses profesionales, los cuales generalmente difieren de las previsiones del Area de Educación de CORESAM en lo que se refiere a los déficits académicos de los profesores ¹⁴⁰.

Esta situación, con el esquema actual de financiamiento del perfeccionamiento resulta muy difícil de modificar. De ahí que se torna imprescindible destinar recursos económicos para la puesta en marcha de un programa que permita cubrir las necesidades en las diferentes áreas, asignaturas y niveles. Para tal efecto, se proponen entre otras medidas las que enumeramos a continuación:

- Contratación de horas de perfeccionamiento en áreas de orientación, currículum, evaluación y planificación.
- Contratación de horas de perfeccionamiento en asignaturas.
- Contratación de horas de perfeccionamiento en atención de adultos.
- Creación de Departamentos de Asignaturas (Ocupación de horas excedentes).

¹³⁹ Entrevista a María Guajardo efectuada el 3 de septiembre de 1993.

¹⁴⁰ CORESAM Dirección de Educación, Perfeccionamiento Docente Informe Técnico. Conhalí, 1992.p.7.

-Recreación de coordinaciones de áreas para el mejoramiento de las comunicaciones (Con directores) ¹⁴¹.

Otra de las dificultades que ha debido enfrentar la Dirección de Educación de la CORESAM para promover el perfeccionamiento docente ha sido la excesiva carga horaria de los maestros. Por ello, una de las medidas que se adoptó para que los docentes se perfeccionaran y se sintieran estimulados más allá de su interés natural, fue asignar dentro de su carga horaria dos horas para perfeccionamiento, vale decir que dentro de la distribución horaria del profesor se consideraron dos horas a la semana que podrían destinarse al perfeccionamiento ¹⁴².

En materia de recursos, siempre hubo dificultades para incentivar el perfeccionamiento docente. No obstante, gracias a los fondos destinados por el municipio (insuficientes por cierto) se pudieron llevar a cabo diferentes cursos promovidos por el Centro de Perfeccionamiento Comunal.

¹⁴¹ Ibid.pp.7-8.

¹⁴² Información proporcionada por María Guajardo, concejal de la comuna de Conchalí y ex directora de la Dirección de Educación de CORESAM, en entrevista concedida el día 3 de septiembre de 1993.

- 1.El presenta análisis del caso chileno, muestra un proceso de descentralización educacional muy radical en su primera fase y actualmente en una nueva fase de búsqueda de equilibrio. Bajo una inspiración privatizante y de restricción del rol del Estado, en 1980 se traspasó la administración de los establecimientos escolares públicos a las Municipalidades o a corporaciones privadas y se fomentó el desarrollo de la educación particular. Desde 1990, este proceso está sometido a diversas rectificaciones, en el marco de una definición del Estado en un rol activo y regulador sin reponer el centralismo anterior a 1974.
- 2.El régimen de financiamiento estatal, en forma de subvenciones a las escuelas según los promedios de asistencia de alumnos, en un contexto de detención del crecimiento de la cobertura, ha llevado a una inevitable competencia entre sistemas (privado subvencionado frente a municipal) y entre escuelas. En dicho régimen, las decisiones espontáneas de los padres respecto a la educación de sus hijos han pasado a ser decisivas para la suerte de la gestión.
- 3.El sector docente ha evolucionado en 20 años, desde la condición de funcionarios de un sistema estatal centralizado a la condición de trabajadores privados y de ahí a la de profesionales en un sistema descentralizado, pero con normas contractuales nacionales. La evolución del financiamiento público, que ha tenido altibajos, ha deprimido su nivel de remuneraciones y afectado su profesionalismo. No obstante, en su conjunto, el alto gasto relativo en personal y la estabilidad laboral que ha recobrado el sector docente, operan como fuertes condicionantes de la gestión descentralizada.
- 4.En el cuadro señalado, prácticamente se ha reducido la planificación nacional de la educación a algunas previsiones y cálculos para dimensionar anualmente el monto global de las subvenciones que el gobierno central entrega a los órganos descentralizados. No se

planifica la formación ni el reclutamiento de docentes, ni se programa en el nivel nacional o regional la oferta de cobertura educativa, con sus dimensiones de infraestructura y equipamiento.

5. Existen, en cambio, prácticas de micro-planificación, en la escala de los sistemas municipales de educación pública o de la oferta de educación privada. Los administradores locales o escolares se ven obligados a calcular el tipo y la cantidad de su oferta, pero en un mercado competitivo, cuya demanda es fluctuante y difícil de prever. Complican la micro-planificación el carácter y monto de los subsidios estatales y la rigidez de las normas laborales del sector docente.
6. En el caso subnacional estudiado, una comuna urbano-popular de la región metropolitana, se pudo observar que, además de la baja sofisticación técnica de su planificación, diversos otros factores inciden en una gestión difícil: el desplazamiento de alumnos de esta comuna hacia otras vecinas, la competencia de las escuelas privadas, la sobredotación de personal docente y la dificultad para ajustar su dotación a los requerimientos reales, la baja calidad de la oferta, etc. Los variados apoyos que se reciben del gobierno central no logran aumentar sustantivamente la calidad de la oferta ni mejorar la gestión.
7. No obstante la autonomía jurídica y política de la administración municipal de la educación, en el caso analizado, el margen de maniobra de ésta es muy bajo y es proporcional a la escasez de recursos financieros. Puede levantarse la hipótesis que la autonomía de los establecimientos respectivos es también muy baja. En consecuencia, la micro-planificación se hace estrechamente limitada y de corto plazo.

FUENTES PRIMARIAS

1.1 Documentos Ordenados Alfabéticamente

AGECH, Declaración Pública. Santiago, 15 de Junio de 1984. En Revista El Pizarrón N°29, Julio-Agosto de 1984. págs. 33 a 35.

Arriagada Patricio, Matulic Juan, Trucco Cristián, Descentralización de la Gestión Educacional en Chile. Santiago, Julio de 1979. 96 págs. Mimeo.

Colegio de Profesores de Chile, Documentos del Colegio de Profesores de Chile A.G. Santiago, Enero 19 de 1984. Publicado en Revista El Pizarrón N° 30 Septiembre-Octubre de 1984.págs. 67 a 69.

Colegio de Profesores de Chile A.G., Documentos del Colegio de Profesores. En Revista El Pizarrón N° 38, Mayo-Junio de 1986. págs.43 a 46.

Colegio de Profesores de Chile A.G., Los Efectos de la Municipalización en el Sistema Educativo Chileno. Documentos del Colegio de Profesores. En Cuadernos de Educación N°156, Junio-Julio de 1986.págs.151 a 154.

Comité Permanente de la Conferencia Episcopal, Declaración, La Reforma Educacional. Santiago, Mayo 25 de 1981. En Revista Mensaje N° 300, Julio de 1981. págs.366 a 372.

Conferencia Episcopal de Chile, Carta de los Obispos a los Educadores Chilenos. Santiago, 29 de Septiembre de 1986. En Revista El Pizarrón N° 42, Noviembre-Diciembre de 1986.págs. 56 a 66.

CORESAM Dirección de Educación, Incorporación de Docentes Años 1990-1991. Conchalí, 1992. 6 págs.

CORESAM Dirección de Educación, Perfeccionamiento Docente Informe Técnico. Conchalí, 1992. 8 págs.

Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública, Aseoría Jurídica, Estructura Jurídico-Administrativa del Ministerio de Educación, Santiago, 1970; 21 págs., mimeo.

Ministerio de Educación, Plan Operativo Nacional y Regional. Sector Educación, 1975, Santiago, 1975, 4 vols.

Ministerio de Educación, Plan Nacional de Educación. Santiago, Agosto de 1984. 8 págs.

Ministerio de Educación, Estatuto de los Profesionales de la Educación, Ley No. 19.070, Santiago, 1991

Ministerio de Educación Superintendencia de Educación, Informe Sobre Déficit Municipales en Educación. Santiago, 18 de Julio de 1986. 19 págs. Mimeo.

Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional y Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, Informe Comisión de Análisis Situación Sector Educación en Administración Municipal. Santiago, Septiembre de 1989. 11 págs.

Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos, Minuta 728 del 5 de Octubre de 1989.

Oficio Secreto N°5/31 de la Intendencia de Valparaíso, Serplac de Valparaíso, Dirigido a los Señores Alcaldes de las Provincias de Valparaíso, Petorca y San Antonio. Valparaíso, 11 de Julio de 1986. 8 págs. Imparte Instrucciones Sobre Déficit Presupuestario en la Educación Municipalizada.

SECPLAC Municipalidad de Conchalí, Resumen Antecedentes Generales del Area Comprendida en la Actual Delimitación Jurisdiccional. Conchalí, Abril de 1992.

SECPLAC Municipalidad de Conchalí, Antecedentes del Sector Educación de la Comuna de Conchalí. Primera Etapa: La Década de los Ochenta. Informante: Elena Puga Matte. Conchalí, Junio de 1991. 26 págs. y anexos.

SECPLAC Municipalidad de Conchalí, Antecedentes del Sector Educación de la Comuna de Conchalí. Segunda Etapa: Situación y Perspectivas de los Servicios Educativos en las Nuevas Comunas del Norte de Santiago. Informante: Elena Puga Matte. Conchalí, Noviembre de 1991. 51 págs. y anexos.

SECPLAC Municipalidad de Conchalí, Informe Sector Educación. Preparado por Jorge Mendoza Vester y Roberto Ramírez. Conchalí, Noviembre de 1992. 22

págs. y anexos.

Unidad Proyectos Educativos y Perfeccionamiento Docente del Area de Educación de CORESAM, Resumen de Proyectos Educativos Año Curricular 1993. Conchalí, 1993. 4 págs.

1.2 Publicaciones Periódicas Consultadas

a) Legislación

- 1.- Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 1973-1993.
- 2.- Recopilación de Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno, Constituida el 11 de Septiembre de 1973, que Asumió el Mando de la Nación. Santiago, Contraloría General de la República, 1973-1992.
- 3.- Recopilación de Leyes y Reglamentos. Santiago, Contraloría General de la República. 1973-1992.

b) Revistas

- 1.- Cuadernos de Educación. Santiago, CIDE, 1974-1992.
- 2.- El Pizarrón. Santiago, Organo del Taller Nueva Educación, 1981-1989.
- 3.- Mensaje. Santiago, 1981-1986.
- 4.- Revista de Educación. Santiago, Ministerio de Educación, 1973-1991.
- 5.- Revista de Pedagogía. Santiago, Publicación de la Federación de Institutos de Educación -FIDE SECUNDARIA, 1974-1993.

1.3 Entrevistas (Por Orden Alfabético de los Entrevistados)

NOMBRE

FECHA DE LA ENTREVISTA

Arriagada Patricio Ex Sectorialista de Educación Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda	06/05/93	
Cabezón Eduardo Ex Director de CPEIP Superintendencia de Educación	27/04/93	
Claro Jorge Ex Asesor Ministro de Educación	07/05/93	
Guajardo María Concejal de Conchalí Ex Directora de Educación de CORESAM	03/09/93	
Infante María Teresa Ex Superintendente de Educación	06/05/93	
Legues Patricia Ex Asesor Ministro de Educación	29/04/93	
Matte Patricia Sec. Gral de Gobierno ODEPLAN Sec. de Asistencia y Desarrollo Social	12/05/93	
Méndez Juan Carlos Ex Director de Presupuestos Ministerio de Hacienda	17/05/93	
Mendoza Jorge Planificador de Secplac Municipalidad de Conchalí	10/08/93	
Prieto Alfredo Ex Subsecretario de Educación Ex Ministro de Educación	03/05/93	
Salamé René Director de CPEIP Ex Subsecretario de Educación	31/05/93	Ex

Ex Ministro de Educación

Vial Gonzalo
Ministro de Educación

28/05/93

Ex

FUENTES SECUNDARIAS

2.1 **Bibliografía de Referencia Utilizada** (Ordenada Alfabéticamente por Autor)

- Briones Guillermo, Egaña Loreto, Magendzo Abraham, Jara Alejandro, Desigualdad Educativa en Chile. Santiago, PIIE, s/año. 390 págs.
- Castañeda Tarsicio, Para Combatir la Pobreza. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1990. 310 págs.
- Centro de Estudios Públicos, "El Ladrillo", Bases para la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, CEP, 1992.
- Cerda, Ana María, María de la Luz Silva e Iván Núñez, El Sistema Escolar y la Profesión Docente, Santiago, PIIE, 1991, 189 págs.
- Contraloría General de la República, Estatuto Administrativo Interpretado, DFL. 338 de 1960, Santiago, 1972.
- Dinacos, Bases para la Política Educacional 1979. Santiago, División Nacional de Comunicación Social, 1979. 42 págs.
- Egaña Loreto, Magendzo Abraham, El Marco Teórico Político del Proceso de Descentralización Educativa (1973-1983). Santiago, PIIE, Septiembre de 1983. 135 págs.
- González Luis Eduardo, Relaciones de Compatibilidad entre Modelos de Desarrollo y Concepciones Curriculares. Santiago, PIIE, Diciembre de 1986.
- González Luis Eduardo, Espinoza Oscar, La Experiencia del Proceso de Desconcentración y Descentralización Educativa en Chile. 1974-1989. Santiago, Junio de 1993. 252 págs.
- Jofré Gerardo, "El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia

Chilena". En Mac Hale Tomás (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/ Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. págs. 139 a 168.

- Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Noviembre de 1991. 283 págs.

- Mac Hale Tomás (Editor), Educación Chilena: Doctrina y Políticas. Santiago, Editorial Universitaria/ Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1989. 189 págs.

- Magendzo Abraham, Egaña Loreto, Latorre Carmen Luz, La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987). Santiago, PIIE, 1988. 205 págs.

- Matte Patricia, Sancho Antonio, "Sector Educación Básica y Media". En Larroulet Cristián (Editor), Soluciones Privadas a Problemas Públicos. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Noviembre de 1991. 283 págs.

- Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística. Santiago, Mineduc, 1991. 169 págs.

- Ministerio de Educación, El Proceso de Regionalización Educativa Chilena. Informe Presentado por la Delegación Chilena a la XI Reunión Ordinaria del CIECC. Santiago, julio de 1980. 42 págs. y anexos.

- Núñez Iván, Estatuto de los Profesionales de la Educación: Fundamentos y Contenidos de la Ley N° 19.070. Santiago, Agosto de 1991. 19 págs. Mimeo.

- Núñez Iván, Descentralización en Educación. Regionalización. Rol de las Municipalidades y Desarrollo Local. Santiago, Ministerio de Educación, 1992. 23 págs.

- Núñez Iván, La Descentralización y las Reformas Educativas en Chile. 1940-1973, Santiago, PIIE, 1990; 195 págs.

- Núñez, Iván, Fundamentos y caracteres del Estatuto de los Profesionales de la Educación, Revista de Educación, No. 189, Santiago, Ministerio de Educación, agosto de 1991.

- ODEPLAN, Informe Social 1986. Santiago, 1987.

- ODEPLAN Pontificia Universidad Católica de Chile, Mapa de la Extrema Pobreza. Santiago, Ediciones de la Universidad Católica, 1974.
- PIIE, Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas. Santiago, PIIE, Octubre de 1989. 245 págs.
- PIIE, Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar. Santiago, PIIE, 1984. 2 Tomos.
- Sánchez Díaz Sebastián, La Municipalización de la Educación sus Antecedentes y Proyecciones. En Revista de Pedagogía N° 280, Agosto de 1985.
- Universidad de Chile, Instituto de Educación, Año Pedagógico 1966, Santiago, 1967.

