

# Política, Educación y Territorio en Chile (1950 - 2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado

Moyra Marcela Castro-Paredes

Instituto de Investigación y Desarrollo  
Educativo de la Universidad de Talca.  
Chile.  
mocastro@utalca.cl

## Resumen

*Este artículo describe el trayecto de la política educativa territorial en Chile desde un enfoque sustentado en el Estado de Compromiso –anterior a la Dictadura– a un Estado Subsidiario que permanece inalterable en esta época. La primera parte expone la dinámica de la política educativa nacional desde la mitad del siglo pasado hasta la interrupción democrática en 1973; la segunda, la implantación de nuevas políticas educativas diseñadas esencialmente sobre la base de estructuras de financiamiento que se vinculan a las reformas educativas acontecidas en el último cuarto del siglo XX. En ambas partes se analizan las políticas educacionales desarrolladas durante los periodos en comento y se caracteriza su implementación en el contexto subnacional. El texto finaliza con algunas consideraciones de la política educativa y sus posibilidades de apropiación y progresión en los gobiernos locales.*

## Palabras clave

*Política educacional, reforma educacional, estado y educación, Chile. (Fuente: Tesoro de la Unesco).*

Recepción: 2011-11-07 | Aceptación: 2012 – 04 – 01

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo

Castro-Paredes, M. M. (2012) Política, Educación y Territorio en Chile (1950 - 2010). De las acciones colectivas a las acciones del mercado. *Educ. Educ.*, Vol. 15, No. 1, 97-114

## **Policy, Education and Territory in Chile (1950 - 2010). From Collective Action to Market Action**

### **Abstract**

*The course of territorial policy on education in Chile is described in this article from a standpoint based on the State of Commitment – prior to the dictatorship – to a Subsidizing State, which remains unaltered to this day. The first part looks at the dynamics of national policy on education from the middle of the last century up to the time when the country's democracy was interrupted in 1973. The second examines the introduction of new policies on education designed essentially on the basis of financing structures linked to the educational reforms adopted in the last quarter of the twentieth century. The education policies developed during those two periods are analyzed in both sections of the article, and their implementation is characterized in the sub-national context. The article ends with several observations on education policy and possibilities for its appropriation and evolution under local government administrations.*

### **Keywords**

*Education policy, education reform, state and education. (Source: Unesco Thesaurus).*

## **Política, Educação e Território no Chile (1950 - 2010). Das ações coletivas às ações do mercado**

### **Resumo**

*Este artigo descreve o trajeto da política educativa territorial no Chile a partir de um enfoque sustentado no Estado de Compromisso – anterior à Ditadura – a um Estado Subsidiário, que permanece inalterável nesta época. A primeira parte expõe a dinâmica da política educativa nacional desde a metade do século passado até a interrupção democrática em 1973; a segunda, a implantação de novas políticas educativas desenhadas essencialmente sobre a base de estruturas de financiamento que se vinculam às reformas educativas realizadas no último quarto do século XX. Em ambas as partes, analisam-se as políticas educacionais desenvolvidas durante os períodos em comento e se caracteriza sua implementação no contexto subnacional. O texto finaliza com algumas considerações da política educativa e suas possibilidades de apropriação e progressão nos governos locais.*

### **Palavras-chave**

*Política educacional, reforma educacional, estado e educação, Chile. (Fonte: Tesouro da Unesco).*

## Introducción

La política educativa territorial se restituyó en el periodo dictatorial y se vinculó principalmente con la descentralización educacional, y ésta a su vez, fue incluida en un proceso más global de ordenamiento administrativo, fiscal y no político llamado Reforma Administrativa del Estado. Los argumentos tras estos procesos envolvían razones ideológicas y económicas. Por un lado, el desmantelamiento de la influencia estatal y de las autoridades políticas y, por otro, el advenimiento de la concepción neoliberal, como *cláusula* necesaria para dotar de eficiencia y competitividad los servicios sociales. Acciones al respecto se manifestaron entre 1974 y 1980 con la redefinición de la administración territorial: regionalización del país, ampliación de las competencias municipales, transferencia de la mayor parte de los servicios sociales –incluida la educación fiscal– a las municipalidades y reserva de las funciones normativas, financieras y fiscalizadoras a las instancias centrales.

El texto se inicia con los planteamientos fundamentales –previos al régimen militar– que configuran la política educativa a mitad del siglo XX, desde la preeminencia y legitimización del aparato estatal, su crecimiento en tamaño y capacidades, hasta las primeras muestras de agotamiento derivadas del centralismo, y continúa con el análisis de la nueva política educacional, correspondida con los procesos de descentralización y privatización que comprometen, principalmente, al sistema de financiamiento. En perspectiva territorial, la política educativa es menos explícita. Por esta razón, todo el itinerario está conectado con las reformas educativas propuestas, acontecidas o interrumpidas en los periodos en comento. Las dos últimas prevalecen en importancia por su coexistencia hasta hoy –ocurridas en el último cuarto del siglo XX– y coinciden, además, con dos periodos gubernamentales cruciales en Chile. El primero corresponde al régimen que por dieciséis años y medio gobernó de forma dictatorial y con poderes extraordinarios el país, y el siguiente tiene que ver con el retorno del régimen democrático desde principios de los noventa, expresado en una coalición de partidos de centro-izquierda que sumaron cuatro gobiernos concertacionistas.

## *I. La política educativa en una reforma y en una propuesta*

### *La reforma educativa del 65: la expansión educativa*

La educación básica y media en Chile –mitad del siglo XX a la fecha– puede describirse a través de ciertos procesos entrecruzados: expansión de la cobertura del sistema formal, diversificación de instituciones y programas educativos, modernización del currículo y de las prácticas pedagógicas, y políticas en educación y la gestión en su conjunto (Núñez, 1995). Al mismo tiempo algunos procesos sociales se enraizaron y acoplaron a la cuestión educativa, como el “crecimiento demográfico, urbanización no respaldada con una industrialización suficiente; incremento de los sectores urbano marginales y despertar del campesinado; fuertes expresiones reivindicativas de la clase obrera industrial y de los sectores medios asalariados, profesores incluidos” (PIIE, 1984, p. 20).

En 1957, la UNESCO fundó en Chile una oficina para fomentar y perfeccionar la educación primaria en la región. Así la educación básica subsistió centralizada y obligatoria, sin mayores cambios. En tanto, el diseño de una política educativa continuó perfilándose sobre dos categorías paralelas: una educación destinada a la clase popular, pre-laboral resistente a la subordinación, y una educación orientada a la clase dirigente, de carácter exclusivista y elitista.

Desde los años sesenta las ideas revolucionarias se propagaron hacia todos los círculos y el debate se centró en la incorporación de sectores sociales hasta entonces excluidos de la vida política, cultural y económica. Por lo demás, estos no declinaron en sus demandas y presiones. El mundo intelectual-partidista y los organismos internacionales recomendaban, bajo el concepto de *revolución*, emprender cambios globales y urgentes con la participación directa y planificada del Estado. La presencia y competencia

de partidos políticos fue más protagónica. Durante el gobierno de J. Alessandri crecieron las demandas de la población, no así las soluciones. Los planes seguían la versión tradicional: ampliar infraestructura, perfeccionar la enseñanza privada y el estatuto de los docentes. En las postrimerías del periodo surgió la estrategia de planeamiento integral incorporando aportes de diferentes disciplinas: demografía, economía, sociología, entre otras, y, recogiendo intervenciones, resoluciones y convenios asumidos por el país en distintos eventos de internacionales.

Los estudios estadísticos de 1961 revelaron el déficit educacional: 254.500 niños matriculados dejaban la escuela o no eran promovidos, y 168.800 niños figuraban fuera de ella. La tasa de analfabetismo y semi-analfabetismo ascendía a más de 40% (Chile, Ministerio de Educación Pública, 1961). La escolaridad promedio en la población urbana correspondía a 4 años y rural a 2,4 años, 30% de los egresados de enseñanza primaria no seguía estudios, 75% de deserción en la enseñanza media, reducido acceso a la universidad, menos del 3% eran hijos de obreros o campesinos y la deserción alcanzaba un 40% (Castro, 1977). El proyecto de planificación integral no alcanzó a desarrollarse. El presidente sucesor, E. Frei Montalva aprovechó la información y en 1965 emprendió una reforma educacional orientada a democratizar la enseñanza. En consecuencia aumentó el gasto público en educación, pasó del 15% al 20% del gasto público total entre 1964 y 1970 (Collier y Sater, 1998).

Ello se manifiesta en los esfuerzos realizados para expandir el conjunto del sistema educativo hacia los sectores que en el pasado habían demostrado dificultades de acceso y mantención dentro el él; en el establecimiento de algunos mecanismos tendientes a la superación de tales dificultades y desigualdades, afirmando la validez del principio de igualdad de oportunidades en educación; en la afirmación simultánea del principio del pluralismo ideológico en la enseñanza y, por último, en la promoción de formas de participación en proceso educacional de la comunidad educativa y de organizaciones de base de la comunidad nacional (Echeverría, 1980, p. 3).

El resultado más notable: la cobertura casi total de la educación básica. La educación media abrió oportunidades a sectores sociales menos favorecidos pero fue persistiendo la repetición y deserción. Con todo, la reforma no estuvo exenta de tensiones y conflictos más una lenta e insuficiente evolución para sostener las políticas educacionales. En el contexto sociopolítico, durante la etapa inicial creció el país y las demandas ciudadanas. Alrededor de 1965 la sociedad chilena se encaminó gradual y vehementemente hacia la agitación política y el sectarismo partidario.<sup>1</sup> En la última etapa del gobierno se paralizó el desarrollo económico, aumentó la inflación, disminuyó la industria, se suspendieron las reformas estructurales, y con ello la frustración de las expectativas populares. Hubo manifestaciones, huelgas y ocupaciones. En ese periodo “los militares empezaron a sentirse afectados por el desarrollo de los acontecimientos” (Collier y Sater, 1998, p. 280).

En el plano institucional, el Ministerio de Educación Pública recuenta cuatro décadas de administración centralizada desde su refundación en 1927. De hecho, se decidía sobre asuntos de gran envergadura y también cotidianos. En la versión positiva consignaba el subsidio a la oferta, la tendencia a la universalidad y gratuidad del sistema. Entre tanto, era incapaz de diversificar y solventar prestaciones en un sistema educativo en pleno crecimiento. Algunas iniciativas vinculadas al territorio<sup>2</sup> no lograron imponerse

1 Al tenor de las incidencias, la política territorial jamás se sugirió como una oportunidad: la clase política y los ministerios continuaron como negociadores entre el Estado y los movimientos populares.

2 El Plan San Carlos (1944-1948) y el Plan de Arica (1961-1971) implicaban atribuciones delegadas y enseñanza adaptada a las características y requerimientos locales. En 1954 un proyecto de ley inacabado creaba, con recursos nacionales y locales, Consejos Zonales, Direcciones Zonales y Departamentales de Educación. En 1965, un proyecto discutido extraoficialmente organizaba, entre otros, las Direcciones Departamentales de Educación encargadas de los centros escolares de su jurisdicción y de una entidad consultiva con la comunidad. En 1971 entraron en funciones las Coordinaciones Regionales de

de su condición de propuestas o ensayos por la propia obstrucción del aparato estatal y por la disparidad de intereses de grupos burocráticos. En la versión negativa colmaba de lentitud los procesos de gestión; dictaba normas uniformes para todo el territorio sin atender a diferencias geográficas, culturales y sociales; promovía una mentalidad de inmovilismo y dependencia y, sobre todo, reforzaba la falta de autonomía de organismos de ejecución distribuidos a lo largo del país.

Las soluciones que emergieron fueron parciales y, bajo ciertos aspectos, insuficientes. Descentralización funcional de instituciones y desconcentración territorial con distintos rasgos en la educación primaria (departamentos provinciales o locales con escasa autonomía) y, más tarde, creación de sedes de universidades públicas en las capitales de provincias. El ciclo secundario y técnico no tenía órganos intermedios de gestión (Núñez, 1997) y la política educativa era nacional y ausente de toda condición territorial. Básicamente, los organismos paraestatales dependían de las decisiones adoptadas en la capital del país, coincidiendo con la decadencia y exclusión de los temas educativos en las municipalidades.

### ***La propuesta interrumpida: de la acción al colectivo***

En 1970 el sistema escolar superaba los 2.000.000 de alumnos y los 70.000 docentes (Espinoza y González, 1993); mientras tanto, la administración aparecía anquilosada e imposibilitada para reaccionar frente a la magnitud y demandas existentes. Por esta razón, durante los años 60 y 70 del siglo en comento se reactivaron iniciativas de desconcentración emprendidas anteriormente que mitigaran la sobrecarga de obligaciones del nivel central, pero no se obtuvieron resultados fructíferos, sino parciales y aislados.

Durante el proceso electoral de 1970 la agitación no declinó, todo lo contrario, el clima de polarización y contradicción fue en ascenso. La candidatura de S. Allende estuvo cargada de impedimentos y ataques tendientes a ilegítimizarse su elección. Ese mismo año comenzó su

---

Educación, sirviendo sólo de instrumentos de desconcentración del área administrativa (Núñez, 1989).

gobierno. El ambiente político interno fue agravándose; a las políticas implementadas se les censuraba su falta de gradación y moderación. La nacionalización de las grandes compañías del cobre, la intervención del gobierno de los Estados Unidos –acontecida desde la campaña presidencial– fue más tenaz y notoria: “el boicot al comercio exterior y a las potenciales fuentes de crédito a las que hubiese podido recurrir el Estado de Chile, lo que aunado a la paralización de la inversión privada y al acaparamiento interno” (Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, 2001, p. 267) produjo graves consecuencias.

El debilitamiento político y económico fue percibido desde el segundo año de gobierno y se tradujo en desabastecimiento y desestabilización con efectos muy negativos para la población y para el país en su conjunto. Aun así, el gobierno luchó decididamente para aplicar su programa anunciado, extendió el gasto social y centró sus esfuerzos en la redistribución de la riqueza “La postura pública del gobierno parecía favorecer una participación masiva más amplia en la toma de decisiones, con mayor igualitarismo social en vez de las actitudes jerárquicas tradicionales” (Collier & Sater, 1998, pp. 284-285).

El propósito educativo de la Unidad Popular<sup>3</sup> fue la incorporación masiva de la sociedad al conocimiento y la cultura. Lo que necesariamente involucraba el acceso educativo a toda la comunidad y una educación de buena calidad. En 1971 se promulgó la primera reforma constitucional que, respecto del sector, confirmaba el rol del Estado como sostenedor y administrador principal del sistema nacional de educación, gratuito y obligatorio para la enseñanza básica. Con el respaldo de la UP y en alianza con diversas asociaciones se presentó una propues-

3 La Unidad Popular fue una coalición de partidos políticos de izquierda reunidos en torno a la figura del presidente S. Allende, quien llegó al poder con menos del 35% de los votos. No todos los partidos de la Unidad Popular correspondían a una ideología marxista.

ta de reforma.<sup>4</sup> Los planes se iniciaron abriendo una discusión nacional con el gremio de profesores y las agrupaciones de trabajadores, respecto de las necesidades y expectativas educacionales, auspiciada por el propio ministerio. Abría estructuras alternativas de poder educacional promoviendo participación, descentralización y delegación de autonomía. La propuesta incluía una aplicación experimental y progresiva desde 1973 a 1976; terminado este periodo se iniciaban los doce años de educación unificada y los cambios curriculares. Además, comprendía un programa de difusión para asegurar la participación de todos los estamentos y planes de formación y perfeccionamiento docente.

La presentación del proyecto de reforma en 1973 levantó inmediatamente una gran polémica<sup>5</sup> –incluso en sectores hasta entonces neutrales–. Las discrepancias se concentraron en aspectos ideológicos y políticos que marginaron absolutamente la propuesta educativa. “Fue fuertemente resistida por la mayoría social opositora (...) y su discusión fue puesta en el marco de la fuerte lucha político ideológica que dividía entonces a la sociedad chilena” (Núñez, 1995, p. 240). El tema educacional extendió la tensión, convirtiéndolo en uno de los detonantes para acelerar la desestabilización política. Además el proyecto ENU fue postergado y la oposición política exigía quejumbrosamente la intervención militar.

Pese a la innegable adversidad, las políticas educativas diseñadas en casi tres años fueron ganando terreno; el presupuesto público destinado a educación adquirió mayor relevancia y fue notoriamente incrementado. El sistema escolar nacional creció en todos sus niveles y atendió en forma concreta a los sectores más vulnerables.

La política educativa, como se ha mencionado, privilegió la acción colectiva sobre la individual y la eliminación de la inequidad del sistema; se contó con un Estado abierto a la participación y a la corresponsabilidad bajo una organización descentralizada que

fortalecía la autonomía de los subsistemas locales de enseñanza. Los inconvenientes para su implementación se debieron posiblemente a la carga ideológica y política de sus planteamientos; a su vez, los mismos sufrieron la sobredimensión y distorsión de los sectores dominantes y opositores del gobierno. En otro sentido, se puede inferir que el país no estaba preparado o no era el momento propicio para emprender una transformación educativa de esa envergadura.

Cabe destacar que la ENU contemplaba la problemática de la “matriculación altamente estratificada” –hoy llamada segmentación educativa– para evitar las duras consecuencias de una educación estatal deficitaria en diversos ámbitos, que atendía a la mayor población escolar, de una particular selectiva, de calidad y de alto costo. Situación no revertida en las políticas contemporáneas, todo lo contrario, consolidada, barrera y contenido de diversos programas de mejoramiento.

Ciertamente –previo al quiebre político-institucional de 1973– hubo tentativas para imprimir territorialidad en la política educativa, pero casi todas fueron abortadas por las autoridades nacionales de educación (Beyer, 2000) o por los partidos políticos de oposición del momento, con lo cual, ninguna tuvo un impacto a largo plazo. La última correspondió al gobierno socialista –Decreto de Democratización de la Enseñanza–, una nueva estructura de gobierno y administración con facultades normativas y resolutivas, con representantes de la comunidad en todos los ámbitos, desde el nivel escolar al nivel regional. Como otras veces, la propuesta fue objetada y no se ejecutó cabalmente.<sup>6</sup>

4 Emblemático proyecto de reforma educativa. La Escuela Nacional Unificada fracasó tras el quiebre institucional de 1973.

5 En el discurso el modelo de educación nacional considera que la educación pública, fiscal o estatal subsiste con la privada, entonces el sistema debe mantenerse plural y apolítico para llegar a todos los chilenos por igual.

6 Dicho decreto fue visto como instrumento de control, de presión, inclusive, de amenaza a la libertad de enseñanza, a pesar de las radicales modificaciones para su puesta en práctica: las facultades normativas y resolutivas, otorgadas originalmente a los Consejos de Comunidad Escolar, Locales, Provinciales y Regionales de Educación, se transformaron únicamente en facultades de asesoría.

A modo de resumen, entre 1964 y 1973 dos gobiernos con distintos discursos populares, la DC, con su “revolución en libertad”, y la UP, con la “transición al socialismo”, intentaron profundas reformas estructurales con el propósito de enmendar los graves problemas sociales y el lento crecimiento económico. Si bien hubo éxitos irrefutables, ninguno logró todos sus objetivos.

## ***II. La política educativa en dos reformas presentes***

La reforma educacional de los años ochenta: el giro a la privatización

Tras el Golpe de Estado la administración fue asumida por una Junta de Gobierno autoinvestida de autoridad legal con el mando supremo de la nación y los tres poderes del Estado. “La administración pública fue purgada, y se vedó toda actividad, (...) el régimen tomó posesión total del país en un tiempo brevísimo, no hubo resistencia” (Correa, et al., 2001, p. 280). La educación experimentó, desde el principio, la censura del régimen militar, y tal como aconteció en distintos ámbitos, las informaciones se concentraban estratégicamente hasta “un avanzado estadio de decisión” (Castro, 1977, p. 199). Para las fuerzas armadas, la educación exhibía un alto grado de ineficiencia y desorganización estructural, en tanto las primeras medidas sólo convenían depurar el sistema y buscar su normalización.

Los primeros años proliferaron anuncios de política educativa sobre la base de dos tendencias contradictorias “entre un enfoque desarrollista estatizante que no cede aún, y un enfoque liberal privatizante que recién se esboza” (PIIE, 1984, p. 78), pero su ejecución fue más diversa.<sup>7</sup> En esta transición surgieron lentamente las transformaciones estructurales que se impondrán más adelante;

fue entonces cuando las políticas educativas se apartaron de la línea de continuidad.<sup>8</sup>

La reforma educativa acontecida a comienzos de la década de los años ochenta es ignorada. En cierta medida, intercepta el modelo anterior, reestructurando y desregulando la enseñanza fiscal, aduciendo entre sus propósitos poner fin al “centralismo, burocracia, ineficiencia y una baja efectividad en el logro de una aceptable calidad de educación” (Jofré, 1988, p. 216). De hecho, no se plantea como reforma educacional propiamente tal, sino como una sucesión de anuncios de políticas centradas en temas específicos, en políticas no procedidas de textos vigentes e incluso divergentes de los mismos, por efectos de la contradicción antes mencionada. Las iniciativas correspondían a la lógica neoliberal, tecnocrática y subsidiaria predominante, incluyendo refuerzos explícitos sobre la ineludible tarea de descentralizar la gestión educativa, de lograr la participación de la comunidad en la educación local y de entregar a los padres la elección del colegio de sus hijos.

El régimen militar va articulando un ajustado desarrollo educacional a un patrón económico, mercado de trabajo y política de reducción del gasto fiscal, difundido a través de la ideología neoliberal, “orientada hacia la consecución de un Estado mínimo, la sustitución de las políticas keynesianas por las monetaristas y la reducción del gasto público social a lo absolutamente imprescindible” (De Puelles, 2002, pp. 40-41). Con esta visión, introduce conceptos de capital humano y rentabilidad medida por el costo-beneficio y criterios de libre mercado, lucro y competitividad,<sup>9</sup> como garantía de progreso educacional, sin dejar

7 En esta fase comenzó a ser más evidente una concepción del sistema educativo ligada a la subsidiariedad estatal y al sector privado, no se trataba de una versión neoliberal acabada sino elementos que van introduciéndose. Los planes generales se difunden al tenor de un Estado unitario orientado a la descentralización, en correspondencia con el proceso de regionalización que vive el país. La presencia del Estado hasta el momento es significativa en políticas específicas, continúa la voluntad de administrar y mejorar el aparato público, no hay políticas de privatización total, ni modelos como la municipalización educativa, ni menos la opción del mercado y la competencia como regulador de recursos.

8 Consolidada la ideología nacionalista y castrense, sobrevino la subordinación a una economía neoliberal desde el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).

9 La competitividad está dada entre establecimientos educacionales municipales y privados, en cuyo caso ambos reciben recursos públicos para su financiación pero manejan reglas de funcionamiento absolutamente distintas.

de lado la desvalorización de lo público y lo gratuito. En palabras de Oliva (2008), “una fractura en la educación como bien público” (p. 214).

En forma concreta y muy sucinta, al final de la década de los setenta y a inicios de los ochenta –un modelo predomina– el programa gubernamental se encauza a la materialización del Estado Subsidiario, actuando como precedentes:

- a. El llamado “ciclo de modernizaciones” combina la abrogación de las organizaciones sociales y la privatización de las funciones sociales del Estado y, por ende, la contracción de este aparato y de sus áreas de competencias.
- b. Las directivas presidenciales sobre la educación nacional de 1979 que anuncian “un conjunto de transformaciones de fondo, engarzadas entre sí y presididas por una lógica neoliberal, claramente privatizadora y sustentada en el mercado como regulador de la actividad social” (PIIE, 1984, p. 90). Fundamentalmente, se desplaza a *otras entidades* la responsabilidad del Estado en todo el itinerario educacional, situación que había sido una constante hasta ese momento en Chile.
- c. La Constitución Política de 1980, calificada de impuesta, controvertida e irreformable, queda con los años, y en el marco de los gobiernos civiles, excluida de la discusión (Correa, et al., 2001), salvo en las etapas previas a las reformas constitucionales. Entre sus derechos y deberes, el *Derecho a la Educación* se concibe y se encarcela al ámbito privado, los padres tienen el derecho preferente de educar a sus hijos. Y la *Libertad de Enseñanza* autoriza la apertura de establecimientos educacionales a distintas entidades privadas con escuálidas regulaciones, e instaura la elección del centro escolar por parte de los padres.

En esta fase, en forma repentina y masiva, se inician los traspasos de las escuelas y liceos fiscales a la esfera municipal, respondiendo a criterios de descentralización de la educación, reducción del tamaño del Estado y a una deseada mayor autonomía de los establecimientos educacionales. Pasados los años, a esta

enorme *mudanza institucional* se adjudica el nombre de Reforma Educativa de los Ochenta, de inspiración y ejecución autoritaria, descrita sobre tres conceptos: estructural, radical y neoliberal. De la polémica que despiertan estos procesos se ha señalado:

(...) las reformas que tienen en la descentralización su *leit motiv* generalmente tienen poco que ver con lo que ocurre en las escuelas, lo que aprenden los alumnos y alumnas o la efectividad de la enseñanza pública, sino con los movimientos y condiciones políticas externas, a pesar de que se apele a la calidad de la educación como argumento para justificarlas (Weiler, 1992, citado en Gimeno, 2005, p. 103).

La citada reforma despliega la privatización educacional desde toda perspectiva. Amarra tres ámbitos cruciales del sistema: atomiza y transfiere la administración, cambia la financiación incentivando al mundo privado y establece la evaluación de rendimiento escolar.

- i. La fragmentación del sistema y el traspaso de la educación fiscal a las municipalidades implicaba, en el marco autoritario de la época, incorporar “las escuelas a municipios dirigidos por alcaldes nombrados directamente por el General Pinochet” (García-Huidobro & Sotomayor, 2005, p. 257). Al gobierno local correspondía exclusivamente la gestión de recursos humanos y materiales. Los edificios escolares, las instalaciones, el equipamiento y los profesores formaban parte de la transferencia. Las consecuencias para el colectivo de maestros<sup>10</sup> envolvían arbitrariedad, despro-

<sup>10</sup> La denominada Deuda Histórica del Estado de Chile con el Magisterio es una de las situaciones generadas en el traspaso de los docentes a los municipios. El DL 3.551/1981 en su artículo 40° establecía una asignación especial no imponible para el personal regido por el DL 2.327/1978. El problema surge porque los profesores percibieron dicho beneficio sólo una vez en el momento en que eran traspasados, entre 1981-1986. La asignación

tección laboral y la lamentable *invisibilidad* descrita por Soto, “reducidos al aula y, estricto control sobre los mismos” (2006, p.76). El Ministerio de Educación Pública asumía la supervisión técnica y fiscalización del *servicio traspasado* y el financiamiento a través de la subvención por alumno. Asimismo mantenía la definición del currículo, el diseño y la provisión de los textos de estudio, el rol normativo de supervisión y de evaluación de los centros escolares municipalizados.

Dentro de las líneas traspasos-incentivos, el Ministerio de Educación Pública concede 71 establecimientos fiscales de EMTP a corporaciones empresariales constituidas para estos fines, “sin mediar licitación pública y contra montos fijos, que por alumno son mayores que la subvención educacional” (González, 2005, p. 599). En tal situación, las empresas adjudicatarias no dependen del subsidio a la demanda (Inzunza, 2009).

- ii. La política de financiamiento<sup>11</sup> cambia del presupuesto histórico basado en el costo del sistema educacional al presupuesto basado en el costo por alumno que asiste a clases, entregado directamente a los sostenedores<sup>12</sup> públicos o privados en iguales condiciones, conocido como subvención,<sup>13</sup> subsidio o *vouchers*. En forma paralela, la subvención por alumno operó como aliciente económico para el ingreso de administradores privados (Cox y González, 1997). Igualmente, el supuesto económico estimó que los municipios administrarían con la

subvención y con parte de sus recursos, aumentando la inversión en educación local. Al respecto, parece ingenuo tal postulado porque tradicionalmente los municipios chilenos mantienen el estigma de baja autonomía y de menoscabo en sus recursos,<sup>14</sup> con rarísimas excepciones. Para Nickson (2005) “la prolongada tradición centralista provocó que los gobiernos locales carecieran de los recursos financieros necesarios para ejercer la amplia variedad de funciones que formalmente se les asignaba” (p. 171). Al contrario, la crisis económica de 1982 provocó la reducción de la subvención exteriorizada en el descenso de las remuneraciones de los docentes y del gasto fiscal en educación, este último “de un 4,9% al 2,5% del PIB entre 1982 y 1990” (Inzunza, 2009, p.75).

- iii. Y finalmente, la incorporación de pruebas estandarizadas para medir rendimiento de los alumnos como indicador de calidad y competencia. En su origen, exámenes obligatorios para alumnos provenientes de educación media privada ante comisiones estatales que en 1974 se derogan como medida de autonomía y fortalecimiento de aquellos colegios. Entre 1982 y 1984 reaparece el concepto de evaluación a través del Programa de Evaluación de Rendimiento Escolar (PER) aplicado a todos los colegios de enseñanza básica en las asignaturas de castellano y matemática. En 1988 el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) evalúa a más del 90% de los alumnos en dos clases de enseñanza básica en las mismas asignaturas, y a partir de 1994 a una clase de

---

solucionaba el menoscabo económico y ascendía al 90% en los docentes titulados. Era una suma elevada que se reduciría con el tiempo.

- 11 La Ley de Subvenciones y sus reglamentos posteriores –entramado oficial de las futuras administraciones de la educación pública nacional– se fijaron en torno a dos entidades descentralizadas: privada y pública. Ambas en apariencia, proyectadas para atender una población escolar común y, más aun, dispuestas a competir por estudiantes en igualdad de condiciones.
- 12 Persona natural o jurídica que puede administrar uno o más colegios y asumir ante el Estado la responsabilidad de mantener su funcionamiento, utilizando para ello recursos públicos.
- 13 La subvención, fundamentalmente asociada al financiamiento, consiste en una cantidad de dinero que cada colegio recibe mensualmente en proporción al porcentaje de asistencia a clases de cada alumno.

- 14 En el texto de E. Valenzuela se menciona que 1896 los municipios controlaban el 11,4 % de todos los fondos públicos, llegando a 6% a fines de la década de 1960. En pleno período dictatorial desciende a 3% en 1977 y sube a 8% en 1980. En los gobiernos de la Concertación alcanza un permanente 9% como recursos propios.

enseñanza media. Durante la década de los noventa, los resultados son por vez primera informados públicamente y se extiende la evaluación a otras áreas: historia y ciencias naturales.

En materia de descentralización importa subrayar que el modelo estuvo condicionado tanto en su diseño como en su instrumentación por un conjunto de factores políticos al interior de un régimen dictatorial. En Chile se instauró un proceso de descentralización lineal que parte del centro a la periferia, donde la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas de estudios, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente; así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, en contraste con los gobiernos locales que se les delegan las cuestiones operativas y la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo sin mediar preparación.

A la postre se promulgó la Ley N° 18.962/1990 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) –derivada del texto constitucional de 1980– con las últimas disposiciones educativas del régimen militar que, por ende, aseguraron continuidad y consolidación de la política educativa en las dos décadas siguientes. Cualquier modificación requería alto quórum en el poder legislativo “y a lo largo de la década de los 90 esto no ocurrió respecto de ninguno de sus aspectos decisivos” (Cox, 2005, p. 32). Dicha ley fortaleció el papel protagónico del ejecutivo en el campo de las decisiones fundamentales para la dirección y conducción del sistema educativo nacional.<sup>15</sup> Por lo demás no alude a la descentralización como procedimiento jurídico-administrativo, transfiere la operación de los servicios educativos y asigna esa responsabilidad a las entidades locales. En otras palabras, centraliza el poder y descentraliza la administración.

Cox y González (1997) resumían los rasgos principales del sistema escolar subvencionado a co-

15 Más aun, amplió y diversificó el ámbito de intervención abarcando atribuciones técnicas como la planeación, la evaluación, selección de materiales educativos y textos escolares; y administrativas como el calendario escolar. Por ejemplo, en el diseño de la evaluación docente no interviene directamente el empleador, sino el Estado a través de entidades externas.

mienzos de la última década del siglo XX: cobertura casi universal en la enseñanza básica y cercana al 80% en la enseñanza media; caída del gasto público en educación; expansión de la matrícula de la enseñanza media y condiciones materiales de gran precariedad; resultados de aprendizaje sin difusión e inaceptablemente bajos; disminución de las remuneraciones docentes;<sup>16</sup> persecución del gremio y oposición a la municipalización; expectativas de mejoramiento y devolución de las escuelas y liceos al Ministerio de Educación. Para Donoso (2005) el diagnóstico de la educación a inicios de esa década fue demasiado optimista y, en algunos aspectos, desvirtuó la dimensión y complejidad de las dificultades existentes. Por consiguiente, los progresos han sido más paulatinos en contenidos que estaban profundamente dañados.

En resumen, entre 1976 y 1989 se ampliaron responsabilidades y recursos municipales<sup>17</sup> dentro de un marco de desconcentración administrativa y centralización política, sin transferencia de poder o decisión, sólo se contó con una paulatina delegación de funciones. La corriente privatizadora y la municipalización educativa no tuvieron en cuenta la diversidad geográfica y cultural; no

16 En los años sesenta del siglo pasado los profesores eran funcionarios públicos a través del Estatuto Administrativo DFL 338/1960 y las remuneraciones se regían por la Ley 16.617 con normas específicas para los profesionales de la educación. El DL 249/1974 crea una escala única de sueldos de los funcionarios públicos. Los profesores son sacados de la ley anterior y mal ubicados en la que entra en vigencia. El DL 2.327/1978 crea la carrera docente. El DL 3.063/1979 sobre rentas municipales sustenta el cambio de profesor funcionario estatal a profesor traspasado a los servicios municipales. El DFL 1-3.063/1980 en su artículo 38 sometió a los profesores a las disposiciones del Código del Trabajo, y en cuanto al régimen previsional, sistema de reajustes y sueldos, a las normas del sector privado.

17 La irresponsabilidad en el diseño de la política se revela en la asimetría entre obligaciones traspasadas versus recursos disponibles. De hecho, el segundo año en funciones, el diseño financiero de respaldo fue modificado y surgió así la crisis del sistema educativo municipal que, en alguna medida, ha explicado sus vicisitudes que, paulatina y episódicamente, han sido contempladas por los gobiernos democráticos.

hubo esbozos de planes educativos comunales y la política educativa dejó fuera el territorio. La organización de los niveles subnacionales de la época –en casi todos los planos– coexistía integrándolos al régimen interior del Estado, haciéndolos dependientes absolutos del gobierno central con un objetivo fundamental: la ejecución de las políticas públicas diseñadas en los niveles superiores del gobierno.

### ***La reforma educacional de los años noventa: ¿ajustes o correcciones al mercado?***

A partir de la década de los noventa, con la anuencia de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se asumieron nuevas prioridades respecto de las estrategias de desarrollo y las políticas sociales. Para el sector se contempló mejorar y transformar el sistema escolar, respondiendo a la unanimidad que concitaba el tema educativo en la proyección del desarrollo económico y democrático del país. En otras palabras no hubo reversión, “las reformas estructurales implementadas durante los 80, la política social de los últimos años ha contribuido a legitimar y viabilizar dichas reformas, adecuándolas a las exigencias del sistema democrático y a la satisfacción de las demandas sociales acumuladas” (Espinoza y Marcel, 1994, p. 18).

Siguiendo el plan, la política educacional mantuvo los lineamientos fundamentales impuestos en la etapa precedente, no hubo modificaciones de fondo en sus componentes institucionales y financieros, ni respuestas efectivas a todas las expectativas de los docentes. Principalmente se establecieron algunas ideas: orientación a la calidad y equidad en la provisión financiada con fondos públicos, crecimiento sostenido del gasto en educación y regulación de las condiciones laborales de los docentes.

A comienzos del segundo gobierno concertacionista, una comisión elabora un informe sobre la educación chilena, en consideración con las sugerencias de organismos internacionales en educación de cara al siglo XXI y a los temas pendientes del país para su modernización. Para Gysling (2005) la Comisión tuvo “la capacidad de generar un acuerdo político-técnico entre gobierno y oposición y entre diversos sectores vin-

culados a la educación, en torno a la necesidad de realizar un profundo cambio en el sector y de formular efectivamente un proyecto de reforma educativa” (p. 222). Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que los acuerdos generan pre-acuerdos que pueden o no obviar los acuerdos iniciales.

Así, en 1996 se inicia la reforma educacional en la cual no estuvo ausente el *acompañamiento* de diversas instituciones financieras internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que por ende aseguraron sus influencias y exigencias a través del financiamiento. El diseño y la ejecución se realiza “sobre los cimientos de las transformaciones monumentales realizadas por la dictadura” (Cornejo, 2006, p.121), ligadas a la extensión de la jornada escolar, a la inversión en infraestructura escolar, al currículum escolar y al fortalecimiento de la profesión docente. A su vez, los procesos se ajustaron a planes focalizados, gestión por programas y asistencia externa.<sup>18</sup>

En otro aspecto se complementa “con una delegación parcial de las decisiones pedagógicas y curriculares y con la promoción del microplaneamiento educativo en el ámbito de la escuela” (Candia, 2004, pp. 188-189). Sin embargo, los mecanismos de operación financiera, mucho más decisivos que la nueva política en ciernes, no fueron previstos. No hubo intentos formales del gobierno para cambiarlos; quizás no quisieron, no pudieron políticamente, o

<sup>18</sup> A la existencia de grandes necesidades hubo respuestas rápidas, programas focalizados con sello de funcionalidad pero limitados ante la diversidad escolar. La gestión es transitoria y la escuela siente un cargamento de programas sin relación. La externalización de servicios (alimentación, tecnología, textos de estudio, infraestructura, capacitación, entre otros) o asistencia técnica en su caso, anexa una serie de proveedores con escasas regulaciones y de pobres resultados. Las licitaciones de asesorías bajo las normas del mercado no garantizan calidad ni aplicación en los centros educativos, salvo raras excepciones.

tal vez condescendieron con los existentes,<sup>19</sup> al punto de que la propuesta educativa de dicho periodo actúa como un *corsé* en un diseño que en muchas líneas es incompatible, lo cual multiplica dificultades en la implementación y escollos en los resultados.<sup>20</sup>

Así los resultados insatisfactorios entregados por dos mediciones (SIMCE y TIMSS), en el año 2000 se definieron las estrategias de continuidad. Los esfuerzos se canalizaron para “llevar la reforma a la sala de clases”, comprometiendo esencialmente el trabajo y la práctica docente.<sup>21</sup> La política educativa más importante del tercer gobierno comprende una campaña para mejorar aprendizajes instrumentales, el rediseño curricular en el primer ciclo básico, la reforma al perfeccionamiento docente, la apuesta para obtener el apoyo de los padres, la introducción de aseguramiento de la calidad de los resultados, aplicando evaluación de desempeño institucional y docente (OCDE, 2004), un nuevo currículo para educación parvularia y la extensión de la educación obligatoria.

El cuarto gobierno de la Concertación<sup>22</sup> vigente hasta marzo de 2010 centra sus intenciones en un amplio sistema de protección a la infancia, en la creación de la subvención preferencial y en el fortalecimiento de políticas anteriores. Los primeros propósitos se fueron materializando.

El tercero sufre una insospechada variación. Rección instalado, el Gobierno debe disponer en su agenda de materias educativas –hasta ese momento *puestas de lado*– para responder a una gran movilización social que

fue adhiriendo a los estudiantes secundarios del país. “La Rebelión de los Pingüinos”, como es conocida en Chile, interrumpió al país de su letargo, de su anquilosada transición, donde mayormente decide el centro, sin rescatar a la periferia. El movimiento demanda gratuidad para rendir la Prueba de Selección Universitaria, y en el pase escolar,<sup>23</sup> la derogación de la LOCE, la mejora de infraestructura, la revisión de la municipalización educativa y de la Jornada Escolar Completa, y el fortalecimiento de las condiciones de la Enseñanza Media Técnico Profesional (OPECH, 2009). En esencia, demandan un sistema de educación público y gratuito como objetivo central de la política de educación para que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de acceso.

En su perspectiva la educación no resolvía las necesidades de los estudiantes de hoy y la desigualdad educativa era ostensible en toda su magnitud, situada esencialmente en los colegios municipales. En atención a los incidentes, el gobierno crea un Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación, integrado por representantes del área educacional y no educacional, los cuales realizarían el diagnóstico de la realidad educativa y harían sugerencias para el diseño de futuras políticas.<sup>24</sup>

El trabajo se concentra en el sistema de regulaciones y en la LOCE; en la institucionalidad de la educación; en aspectos administrativos, financieros y de recursos humanos relacionados con la educación financiada por el Estado,

19 Es difícil, si no imposible, sostener la creencia de que la educación puede corregir las desigualdades sociales y educacionales en un formato de financiamiento de esas características.

20 La hipótesis de desarrollo educativo dominante de la reforma educacional no tuvo la fuerza para reducir la segmentación social y educacional. Concretamente, no marchó según lo planificado.

21 Si bien hubo indicios de construcción sistémica sobre un conjunto amplio de insumos tales como planes y programas, materiales educativos, docentes, así como algunos procesos de organización y gestión institucional y escolar. Si tales indicios son analizados, se desarrolló una yuxtaposición de múltiples procesos de reforma en la que cada uno tuvo premisas, estrategias y tiempos diferentes. Se puede decir que cada proceso de reforma tuvo una lógica de diseño e implementación distinta, lo mismo refiere a las diversas racionalidades de los grupos de poder burocráticos al interior del Estado.

22 La 4° administración gubernamental de la Concertación fue dirigida por Michelle Bachelet Jeria.

23 Carné de locomoción colectiva con menos valor para los estudiantes.

24 El último gobierno presentó cuatro proyectos de ley –dos de ellos promulgados– de efectos en el rediseño de la institucionalidad educativa. La Ley de Subvención Escolar Preferencial 20.248/2008 y la Ley General de Educación 20.370/2009. En trámite, el proyecto de ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, ingresado en 06/2007 en comisión mixta por rechazo de modificaciones, y el proyecto de ley que fortalece la educación pública, ingresado en 12/2008 en el primer trámite constitucional.

y en la calidad de la educación, destacando el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos los chilenos (Chile, Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006). Tal circunstancia que positivamente perfecciona la agenda gubernamental en educación no revierte la crisis que envuelve al sistema; es más, es posible dar cuenta de que subsisten intereses y barreras infranqueables a la armonización consensual de la educación. Entre la economía y la justicia social, entre las demandas ciudadanas internas y las exigencias del orden económico internacional. Con todo, sobrevino una profusión de proyectos de ley en torno a la educación chilena.

De hecho en el 2009 –en plena agitación de aspiraciones presidenciales y conflicto Estado chileno con los pueblos originarios del Sur– se promulgó casi en silencio la Ley N° 20.370 General de Educación (LGE). Sin duda, la omisión pública de un anuncio de esta magnitud y la ausencia de complacencia ciudadana demuestra que no se hizo la tarea totalmente, que los acuerdos convocaron a unos y no a todos, que tanto los requerimientos como las indicaciones posiblemente se alinearon. La LGE sigue franquizada por el modelo económico dominante, el Estado no es neutro o, en palabras de la OCDE, “está influenciado por una ideología que da *una importancia indebida a los mecanismos de mercado* para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro está limitado por mecanismos de mercado” (2004, p. 290).

Las autoridades democráticas de este período, en definitiva, no detuvieron la liberalización educativa, no restituyeron los establecimientos fiscales al Ministerio de Educación Pública; más bien respondieron al mandato de la LOCE. Las decisiones y disposiciones han ido dotando de legalidad las medidas instauradas autoritariamente. No obstante, al tenor de los resarcimientos, se instalaron en la política educativa conceptos de calidad y equidad, criterios de acción e instrumentos de Estado y mercado (OCDE, 2004); hasta ahora no hay sello de lo local. El nivel central sigue con el diseño y la imposición de normas similares a todos los municipios en infraestructura, currículum, beneficios escolares y estructura salarial docente. Dichas variables influyen directamente

sobre las posibles políticas locales en educación y en los resultados obtenidos por el sector. El estatuto docente,<sup>25</sup> el apoyo técnico del Ministerio de Educación y la propia Constitución plantean una cadena de restricciones como: inmovilidad funcionaria, sin diversificación en los territorios y redistribución de funciones, en materia de derechos y deberes constitucionales reservados a educación (Chile, Ministerio del Interior, 2002). La misma Ley General de Educación no marca distancia substancial de la anterior: la institucionalidad educativa;<sup>26</sup> la estructura de financiamiento y sus efectos; la formación, evaluación y condiciones del trabajo docente salieron, en muchas medidas, ilesos.<sup>27</sup>

### Algunas consideraciones

Con toda certeza –en la segunda década del siglo XX– el Estado chileno reunía a todos los organismos públicos y la mayoría de los colegios eran *fiscales*. En tanto el predominio estatal empezaba a mostrar sus agotamientos, algunas iniciativas tendían a reducir el centralismo y remediar las insuficiencias regionales, pero ninguna trascendió al sistema en su conjunto. Los municipios conservaban atribuciones nominales y obligaciones del nivel central en un marco de severa escasez financiera, sobreviniendo clásicas irregularidades. Las antiguas demandas subsistieron: acceso educativo a poblaciones vulnerables, igualdad de oportunidad, pluralismo ideológico en la enseñanza y participación de distintos agentes; éstas, a su vez, forzaron a una planificación de carácter integral para responder institucionalmente.

25 Con respecto a esta aseveración, el Estatuto Docente parece no tan restrictivo como se ha planteado históricamente, las limitaciones a menudo se originan en las personas que llevan su aplicación.

26 La institucionalidad educativa implica normas, principios y formas de organización y de funcionamiento.

27 Los cambios fundamentales se vinculan con temas administrativos, con mayores regulaciones a los operadores del mercado.

El diseño de políticas se caracterizó por racionalización y planificación. La propuesta educativa intentó conciliar requerimientos laborales utilizando criterios empresariales y las decisiones en el sector se trazaron como inversiones de capital humano. En la política intervencionista del Estado adquirieron gran relevancia las dimensiones estadísticas y cuantitativas de la educación patrocinadas por diversas entidades internacionales. Bajo esta política todos los insumos del proceso educativo estaban –directa o indirectamente– en manos del Estado, y en teoría otorgaban similares oportunidades al conjunto de estudiantes. Los planes abordados en una reforma educacional mantuvieron los preceptos del Estado Docente, en cuyo caso, los gobiernos hasta el Golpe Militar, reglamentaban la educación oficial, sostenían y extendían el servicio de educación pública y garantizaban, en la medida de lo posible, el cumplimiento de la demanda social de educación (Núñez, 1995).

En los años setenta persistieron los objetivos ligados a la integración socio-cultural de la nación y la extensión equitativa del servicio público. Entre 1970 y 1973 no hubo variaciones de fondo; las innovaciones y adelantos convergieron al interior de un sistema escolar unificado bajo el resguardo estatal. Si bien Chile albergó un ciclo convulsionado desde el punto de vista político y social, el Estado se mantuvo legitimado por los discursos y valores de justicia social dominantes en las sociedades occidentales, crecientes en tamaño y capacidades respecto a la educación hasta 1973. Entre sus logros cabe mencionar la extensión y democratización de la oferta educativa, la alta inversión pública en educación, la creación de consejos regionales y locales de educación para promover la participación en la gestión educativa, el impulso a la educación popular prebásica y, finalmente, la ENU –tenazmente objetada por la oposición– que incorporaba el concepto de educación general y politécnica para el nivel medio.

Tras el Golpe de Estado el garante del desarrollo del país en muchas medidas se dispersó. Las fuerzas armadas se apoderaron del control estatal e impusieron modificaciones en todos los ámbitos del quehacer nacional. El régimen político alteró esencialmente la naturaleza del sistema. Hasta entonces “la política y

los proyectos de transformación social fueron intentos de reforma social o económica para adaptar las estructuras de la sociedad a la demanda de los individuos” (Labarca, 1985, p. 98). Sin llegar a valorar sus alcances, tropiezos y resultados, las políticas educativas habían tenido en consideración la preocupación por la democracia y la ampliación de las oportunidades; la exclusión de las necesidades de las mayorías era inimaginable.

Al final de la década de los setenta y a inicios de los ochenta, el modelo neoliberal empezó a fructificar y finalizó el desmantelamiento del Estado de compromiso; el programa del régimen militar se encauzó a la materialización del Estado Subsidiario.<sup>28</sup> En tales circunstancias el funcionamiento coercitivo y excluyente conservó y endureció los procedimientos burocrático-autoritarios de su cultura organizacional. Si antes frente a la disconformidad entre individuos e instituciones se convenía cambiar el sistema para satisfacer necesidades de los ciudadanos, posteriormente las medidas se dirigieron a cambiar a los individuos. Las modificaciones introducidas a todo nivel supusieron que los individuos debían ajustarse a las estructuras; en cualquier caso, los cambios debían venir de ellos mismos. Tres anuncios actuaron como precedentes: el Plan de las Modernizaciones, las Directivas Presidenciales sobre la Educación Nacional y la Constitución de 1980.

En estos planes se implementó la descentralización casi total del sistema administrativo del país. La descentralización educacional se ajustó a la privatización<sup>29</sup> a través de la versión privada-subvencionada y pública-municipalizada. Esta

28 Para I. Núñez el Estado subsidiario es un Estado impasible, abstraído en el control social y político interno, en la seguridad externa, en las mínimas regulaciones hacia la economía y en las reducidas intervenciones del plano social, todo lo cual tiene efectos decisivos en el sistema educacional.

29 Además, la privatización no hubiese tenido el éxito sin la base ni el fundamento entregado en la asignación de recursos vía mercado, dispuesta en aquella época.

última –cubierta de imprecisiones y de incentivos a todo riesgo– ha sido el proceso de *mayor impacto* en la educación no universitaria implantado durante el régimen militar. Los entes locales designados creaban un servicio de educación municipal y se les traspasaba únicamente la gestión del recurso humano y material de los centros educativos, siguiendo parámetros homogéneos y nacionales. El diseño y la implementación pedagógica continuaban a cargo del Ministerio de Educación y las instancias locales como las ministeriales mantenían sus normas particulares.

En tal descentralización el modelo, paradójicamente, pretendió la universalidad. El conjunto de medidas se aplicaba de forma generalizada y unilateral, con independencia de sus heterogeneidades y particularidades. Por su parte, la recepción local de los servicios seguía sujeta a una serie de diferencias territoriales, por lo que los resultados difícilmente fueron homogéneos. Así, los servicios educativos municipales se expandieron de manera diferencial.

Las políticas educativas de los gobiernos de la concertación no incluyeron cambios radicales en la institucionalidad, aunque la *municipalización* fue objeto de críticas porque había sido un proceso impuesto, escaso en legitimidad, arrastraba déficit de finanzas (matrícula decreciente, subvención desvalorizada, gestión deficiente y comunas diversas), más la consabida división de funciones administrativas y pedagógicas entre el Municipio y el Ministerio de Educación que desafiaban el inmutable desequilibrio de su funcionamiento. Los planes apuntaron a fortalecer la descentralización con mayor conexión a las necesidades de sus usuarios y dispositivos de rendición de cuenta pública de su gestión. A su vez, la reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades reiniciaba la elección de las autoridades comunales y la institucionalización de participación ciudadana; antecedentes inaugurales del proceso de legitimación.<sup>30</sup>

Consecuentemente, la inversión en educación aumentó tanto el gasto público como el gasto privado. En las modificaciones a la Ley de Subvenciones se mantuvo el subsidio a la demanda, pagando por la asistencia de los alumnos, y se propuso corregir las discrepancias más sobresalientes entre ingresos por subvención y gasto, normales de funcionamiento en todas las modalidades de enseñanza. Hasta hoy la política de financiación prescinde de la diversidad manifiesta en los territorios, de la heterogeneidad y recursos vinculados al capital humano inicial y de los aprendizajes que deben alcanzar los alumnos.<sup>31</sup>

La reforma de los años noventa –y su continuidad en la época– debe recapacitar respecto del complejo dispositivo de intervención que supuso activismo múltiple y diverso en un marco de rigidez operativa burocrática que, con todo, no transformó la normatividad ni las estructuras que dan soporte a los procesos básicos. Se trata de una reforma que introdujo, complementó y sumó componentes –incluso inorgánicos–, pero que no logró modificar las normas básicas de operación del sistema educativo, ni mucho menos la de las escuelas. Una reforma que colmó de complejidad la organización, operación y funcionamiento del sistema educativo sin perpetrar cambios significativos en las prácticas docentes y de gestión de las escuelas.

Con respecto a los gobiernos locales, es posible señalar que existen diversos municipios con desempeños educativos también disímiles; que hay, dentro de esta complejidad, alguna tipología que los identifica, de servicios consolidados a rudimentarios; que las diferencias

30 Desde la mitad de los años noventa, la construcción de la autoridad del gobierno municipal se unió a la posibilidad de formulación de una política educativa local declarada en un proyecto de desarrollo educativo propio. Sin embargo, ahí entraron en juego tanto la disponibilidad de recursos técnico-profesionales como la capacidad para llegar a acuerdos políticos que llevarán necesariamente a la construcción de una nueva gobernabilidad local.

31 La Ley de Subvención Escolar Preferencial 20.248/2008 busca compensar desigualdades sociales de origen de los alumnos entregando recursos adicionales a las escuelas, las cuales deben comprometerse para mejorar la calidad de la enseñanza. Es decir, comienza nexo financiación-resultados educativos, más recursos y apoyos para los que necesitan, bajo obligaciones de aprendizaje.

están marcadas por los recursos que manejan, el desarrollo comunal y la gestión en el sector, y que la política educativa territorial es secundaria, menos explícita y consciente. Quizás todo esto sea por la dicotomía en la que se asentó el sistema, fraccionando funciones administrativas y pedagógicas, a pesar de que la viabilidad y sostenimiento de cualquier política en educación están fuertemente ligados al recurso humano y revelan una cuestión estructural por años no resuelta que ha dañado posiciones colaborativas y sinérgicas.

El Estado –sin renunciar a lo deseable y en la búsqueda de nuevos equilibrios– debe avanzar en una significativa reconsideración de los procedimientos ministeriales en materia de política educativa y en una necesaria actualización en materia de territorio. En paralelo, debe construir viabilidad que primeramente

debe pretenderse para luego ganar espacios. Los cambios exigen, en conjunto, una reorientación de por lo menos dos organismos sectoriales y de actores que pueden desbordar lo estrictamente educacional, y desde allí deben contemplar: la heterogeneidad y complejidad de los municipios, el planeamiento gradual y multidimensional, la combinación interministerial, la compatibilidad de políticas nacionales con espacios locales, la distribución de competencias y responsabilidades entre niveles gubernamentales y subnacionales, y el empoderamiento progresivo de las nuevas demandas; todo esto sin olvidar que la política sigue otros plazos y, en ocasiones, otros intereses; y la práctica, tanto en entidades edilicias como sectoriales exige sus propios ritmos.

## Bibliografía

- Beyer, H. (2000). Entre la autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile. En: F. Larraín & R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile*, 644-708. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Candia, A. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 179-200. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=80003408> [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2011].
- Castro, P. (1977). *La educación en Chile de Frei a Pinochet*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Collier, S. & Sater, W. F. (1998). *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press.
- Cornejo, R. (2006). El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4, (1), 118-129. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/551/55140109.pdf> [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2011].
- Correa S., Figueroa C., Jocelyn-Holt A., Rolle C. & Vicuña M. (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana Chilena.
- Cox, C. & González, P. (1997). Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años noventa. En: C. Cox, P. González, I. Núñez & F. Soto (Comp.), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, 101-180. Santiago: MINEDUC.

- Cox, C. (2005). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En: C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, 19-113. Santiago: Editorial Universitaria.
- Chile, Ministerio de Educación Pública (1961). *Bases generales para el planeamiento de la educación chilena*. Santiago: MINEDUC.
- Chile, Ministerio del Interior (2002). *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Santiago: SUBDERE.
- Chile, Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) *Informe de Avance*. Disponible en: <http://www.consejoeducacion.cl> [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2011].
- De Puelles, M. (2002). Estado y educación: una relación histórica. En: A. Ruiz (Coord.), *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*, 17-48. Madrid: Biblioteca Nueva, D. L.
- Donoso, S. (2005). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en crisis. *Revista Estudios Pedagógicos*, 31, (1). Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So718-07052005000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So718-07052005000100007&script=sci_arttext) [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2011].
- Echeverría, R. (1980, mayo). *La política educacional y la transformación del sistema de educación en Chile a partir de 1973*. Trabajo preparado para el seminario "Seis años de gobierno militar en Chile". Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington D. C.
- Espinoza, O. & González, L. (1993). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*. Santiago: PIIE.
- Espinoza, J. & Marcel, M. (1994). *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. Santiago: CEPAL.
- García-Huidobro, J. & Sotomayor, C. (2005). La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años noventa. En: C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, 253-315. Santiago: Editorial Universitaria.
- González, P. (2005). Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En: C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, 597-660. Santiago: Editorial Universitaria.
- Gimeno, J. (2005). ¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin igualdad? En: J. Gairín (Coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*, 85-134. Madrid: CISSPRAXIS, S. A.

- Gysling, J. (2005). Reforma curricular: itinerario de una transformación cultural. En: C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, 597-660. Santiago: Editorial Universitaria.
- Inzunza, J. (2009). *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile: antecedentes para una polémica de 200 años*. Santiago: Programa EPE, FACSO, Universidad de Chile.
- Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. *Estudios Públicos* 32, 193-237.
- Nickson, A. (2005). La descentralización política. En: I. Crespo & A. Martínez (Eds.), *Política y gobierno en América Latina*, 167-199. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Núñez, I. (1989). *La descentralización y las reformas en Chile. 1940-1973*. Santiago: PIIIE.
- Núñez, I. (1995). La educación chilena en el periodo 1945-1990. En: C. Lozano y A. Puiggrós (Comp.), *Historia de la Educación Iberoamericana 1945-1992, Tomo I*, 231-252. Buenos Aires: Miño y Dávila editores S.R.L.
- Núñez, I. (1997). El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997): una mirada analítica. En: C. Cox, P. González, I. Núñez & F. Soto (Comp.), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, 57-100. Santiago: MINEDUC.
- Oliva, M. (2008). Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Revista Estudios Pedagógicos* 34, (2). Disponible es: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07052008000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07052008000200013&script=sci_arttext). [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011].
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Santiago: Ministerio de Educación.
- OPECH (2009). *De actores secundarios a estudiantes protagonistas*. Santiago: Observatorio Chileno de Políticas Educativas.
- PIIE, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Vol. 1 y 2. Santiago: PIIIE.
- Soto, V. (2006). Profesionalización docente: desde la visibilidad a la invisibilidad. *Docencia. Revista del Colegio de Profesores de Chile A. G.*, 30, 71-83.
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago: Ediciones Sur.