

2383

012-1694

**piie**

programa interdisciplinario de investigaciones en educación

ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

LA POLÍTICA EDUCACIONAL DEL GOBIERNO MILITAR

Rafael Echeverría

SANTIAGO, 1981.

Brown Sur 247 — SANTIAGO — Teléfono: 746656

El presente estudio se enmarca en el contexto de la política educativa del Gobierno Militar en Chile. El propósito de este trabajo es analizar el impacto de dicha política en el sistema de enseñanza superior, en particular en la formación de docentes y en la investigación científica.

Este estudio se enmarca en el contexto de la política educativa del Gobierno Militar en Chile. El propósito de este trabajo es analizar el impacto de dicha política en el sistema de enseñanza superior, en particular en la formación de docentes y en la investigación científica.

El presente estudio se enmarca en el contexto de la política educativa del Gobierno Militar en Chile. El propósito de este trabajo es analizar el impacto de dicha política en el sistema de enseñanza superior, en particular en la formación de docentes y en la investigación científica.

Esta monografía forma parte del conjunto de estudios resultantes del Proyecto de Investigación: "Transformaciones en la Educación Chilena bajo el Régimen Militar", llevado a cabo por el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), con el apoyo de la Fundación Ford. Coordinador del Proyecto fue el Dr. Rafael Echeverría.

El presente estudio se enmarca en el contexto de la política educativa del Gobierno Militar en Chile. El propósito de este trabajo es analizar el impacto de dicha política en el sistema de enseñanza superior, en particular en la formación de docentes y en la investigación científica.

El presente estudio se enmarca en el contexto de la política educativa del Gobierno Militar en Chile. El propósito de este trabajo es analizar el impacto de dicha política en el sistema de enseñanza superior, en particular en la formación de docentes y en la investigación científica.

## LA POLITICA EDUCACIONAL DEL GOBIERNO MILITAR (\*)

Uno de los aspectos destacados de la gestión del Gobierno Militar ha sido su política educacional. El propósito de este trabajo es el examinar el carácter de dicha política, situarla en el contexto del proyecto global de sociedad que identifica a este gobierno y definirla en relación a los antecedentes que entrega el desarrollo histórico de la educación en Chile.

Cabe hacer presente que la definición más importante de política educacional de parte del Gobierno Militar tiene lugar en una fase bastante avanzada de su gestión. Con ello no se pretende desconocer las importantes intervenciones sobre el sistema educativo que el Gobierno ejecuta desde septiembre de 1973, ni los diseños de política que caracterizan los primeros años. Sin embargo, la definición de la política educacional que se propone a comienzos de 1979, mediante la Directiva Presidencial sobre Educación Nacional, establece un nuevo hito desde el cual se iniciaran profundas transformaciones. El carácter todavía reciente de estas iniciativas inevitablemente limita las posibilidades de análisis. Por otro lado, es necesario tener también presente que al entrar el país, desde el segundo semestre de 1981, en una profunda recesión económica, muchas medidas de transformación educativa son suspendidas. La posibilidad de que vuelvan a ser impulsadas posteriormente dependerá de las condiciones políticas y económicas que resulten de los efectos de la actual crisis y de las alternativas que se adopten para su resolución.

El Golpe de Estado que en 1973 lleva al poder al presente Gobierno marca un importante punto de quiebre en la historia del país. Como quedará de manifiesto más adelante, la educación es una de las áreas que exhibe con mayor clari-

---

(\*) Este trabajo recoge y profundiza lo planteado en R. Echeverría, "La política educacional y la transformación del sistema de educación en Chile a partir de 1973", Working Paper N° 74, The Wilson Center, 1980, y en R. Echeverría y R. Hevia, "Cambios en el sistema educacional bajo el Gobierno Militar", Documento de Trabajo, PIIE, 1980. En ambos trabajos se incorporan diferentes referencias bibliográficas y una vasta información estadística, las cuales se ha optado por no repetir en el presente texto. Ellas pueden ser consultadas en los trabajos citados.

dad la ruptura institucional que acompaña el asalto militar al poder de septiembre de 1973. Ello lo es a tal grado, que es posible afirmar que los efectos inmediatos de mayor significación del Golpe de Estado se sintetizan adecuadamente al mencionarse la ocupación militar del aparato estatal, el desmantelamiento de las organizaciones políticas y sindicales y la intervención sobre la educación y los medios de comunicación. Con ello se interrumpía un proceso de desarrollo nacional de alrededor de 35 años.

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Luego que Chile sufriera los efectos de la crisis mundial de 1929, que provocara una significativa contracción del sistema educativo, el desarrollo ulterior de la educación se inscribe dentro de los marcos del modelo de desarrollo socioeconómico que desde fines de la década de los 30 se adopta en el país. Desde 1938, se plantea como cauce y condición del desarrollo nacional el impulso a un vasto proceso de industrialización que, bajo la conducción preponderante del Estado, sustituya las importaciones que dejaban a la economía nacional desprotegida frente a las fluctuaciones de los mercados internacionales. El insuficiente desarrollo de una burguesía ligada a intereses nacionales, obliga a que dicho proceso sea asumido por el Estado y que éste se transforme en una instancia decisiva en la distribución social del excedente. Ello es posible por la emergencia de una forma particular de Estado, el llamado el "Estado de compromiso". Este se define, en síntesis, por la capacidad de suplir la ausencia de un bloque social que asuma, tras sus intereses, la conducción del proceso de desarrollo; por la conformación de un nivel de concordancia significativo entre las diferentes clases sociales en torno a: 1) los lineamientos básicos del modelo de desarrollo, y 2) un determinado sistema de normas que permitan resolver los conflictos entre dichas clases. La crisis económica previa había creado las bases desde las cuales se constituye esta suerte de "contrato social implícito".

Esta situación no niega la confrontación de intereses entre diferentes sectores y clases sociales, pero establece un particular cauce para su resolución. Ese cauce de muestra ser aceptable y, en los hechos, es aceptado por el conjunto de las clases. Ello da cuenta no sólo de la notable expansión de los sistemas legales y electorales, sino del elevado grado de respaldo y acatamiento que les confiere la población, la que es frecuentemente caracterizada por ser fuertemente "legalista" y "electoralista". Por lo tanto, más allá de las atribuciones que el Estado asume como agente económico dentro de este modelo de desarrollo, él se transforma a la vez en el ámbito principal de resolución de los conflictos de intereses. Las posibilidades de acceso e influencia que sobre el Estado alcancen las distintas clases regula de una u otra forma los conflictos entre ellas. Todo esto tiene de conferirle un carácter crecientemente político a la actividad social y transforma a las organizaciones políticas, los partidos, en los principales instrumentos para canalizar las demandas sociales existentes y constituir nuevas demandas. De ello resulta una acelerada expansión de la participación política de la población, un aumento del carácter político de la confrontación de intereses y una ampliación sostenida del aparato del Estado. Este debe responder a demandas sociales crecientes por educación, salud, vivienda, previsión, etc. de sectores cada vez más numerosos, sectores que, a su vez, buscan consolidar en su interior posiciones de influencia.

Con el desarrollo del "estado de compromiso", se realiza una ampliación progresiva de la democracia política, que incorpora a sectores sociales cada vez más vastos a la disputa por el poder del Estado. Mientras en 1932 la población electoral representaba el 10% de la población nacional, en 1957 la cifra había aumentado a un 17%. Sin embargo, desde fines de la década de los 50 a los inicios de la década de los 70 se registra un salto notable en dicho porcentaje. En 1972, la población electoral era superior al 45% del conjunto de la población nacional y alcanzaba a más del 80% de la población de 18 años y más (universo de la población electoral potencial, que representaba el 56,6% de la población total). El proceso de crecimiento electoral estaba, en consecuencia, acercándose a su punto de clausura.

Dentro de este contexto, la educación alcanza un papel decisivo, desplegando, gracias al propio carácter del modelo en aplicación, un alto grado de independencia frente a la evolución de las estructuras productivas. En la medida que la sociedad tiende a articularse en torno a la política, haciendo del Estado el centro de la actividad social, la edu

cación gana en autonomía y responde a requerimientos de órdenes diversos. Ello contribuye a un aumento sostenido de la demanda social por educación. Es así como, mientras en 1935 la matrícula del sistema de educación formal (incluyendo los niveles de enseñanza pre-básica, básica, media y universitaria, y excluyendo a adultos) alcanzaba a menos de 600.000 personas, representando un 22.7% de la población entre 0 y 24 años, en 1973 la cobertura había aumentado a cerca de tres millones de personas matriculadas, llegando el porcentaje a un 54.5% para el mismo tramo de edad. Si se considera la matrícula de la educación básica, se constata que, de una cobertura de 565.000 niños que en 1935 representaban el 56.7% de la población entre 6 y 14 años, en 1973 se llega a 2.176.000 niños, cubriéndose prácticamente la totalidad de la población dentro de ese tramo de edad. En la enseñanza media, la matrícula aumenta de 23.000 alumnos, que representan el 4.7% de la población entre 15 y 19 años, a 445.000, equivalente a un 42.9% de ese mismo tramo. Con respecto a la enseñanza universitaria, en 1935 se registraba una matrícula de algo superior a 6.000 alumnos, con el 1.4% de la población entre 20 y 24 años, y en 1973 la cobertura ha alcanzado más de 145.000 alumnos, incrementando las cifras absolutas 23 veces y el porcentaje para el tramo correspondiente de edad a un 16.8%. En resumen, el notable aumento de la educación durante este período queda en evidencia al considerar que mientras la población entre 0 y 24 años crecía a una tasa promedio anual de 1.95, la matrícula del sistema de educación formal lo hacía a una tasa promedio de 4.33%. Ello significaba que manteniendo constante la población, la educación avanzaba en promedio a una tasa del 2.33% anual.

Sin embargo, por muy notable que fuera el crecimiento de la cobertura educativa, basta compararlo con el crecimiento de la cobertura electoral para constatar que la educación se desarrolla más lentamente que la política y comprender, por lo tanto, que los incrementos en la cobertura educativa no logran disminuir la presión social por educación. A la luz de la demanda social por educación generada por el desarrollo político del país, los avances registrados en el sistema educacional se mostraban insuficientes.

La demanda social por educación respondía a requerimientos diversos. En primer lugar, se la exigía como un instrumento eficaz de movilidad social. Aunque selectiva en términos de la jerarquía social entre las clases, la educación permitió rearticulaciones en la división social del trabajo y en la distribución del ingreso. Si bien de ello se beneficiaba el conjunto de la población, su importancia era particularmente significativa para el heterogéneo conglomerado

que conforman las capas medias. Estas eran las que obtenían las mayores ventajas sociales de las oportunidades ofrecidas por el sistema educacional.

En segundo lugar, la educación contribuía a la profundización del proceso democrático en cuanto al ámbito en el cual se producían y transmitían interpretaciones sobre la realidad nacional y desde el cual se participaba en la elaboración de proyectos de reordenamiento y transformación del sistema social. Ello, por su parte, colaboraba en la articulación de intereses convergentes de diferentes clases sociales y en la conformación de alianzas políticas que competían por el control del Estado para realizar sus respectivos proyectos de organización social. Por lo tanto, la ampliación del sistema educacional expresaba simultáneamente la extensión de la creatividad social, el estímulo para la participación de amplios sectores en la definición del carácter de la sociedad y la constitución de un vasto espacio público que permitía a estos sectores expresar sus diferentes proyectos históricos. Todo ello se realizaba no sólo al amparo del Estado, sino que muchas veces impulsado desde su interior.

Sin embargo, en la medida que se expande el sistema político y con ello se incrementa la demanda social por educación, se hace necesario impulsar importantes transformaciones al interior del sistema educacional. La más importante de estas transformaciones es la Reforma Educacional que, desde 1965, inicia el Gobierno de la Democracia Cristiana. Lo fundamental de esta Reforma es su objetivo de democratización de la enseñanza o, dicho en otras palabras, de adecuación del sistema educacional al desarrollo democrático que en el plano político había registrado el país. Ello se manifiesta de diversas maneras, entre las que cabe destacar:

- a) la expansión de la cobertura del sistema educacional hacia sectores que en el pasado habían exhibido dificultades de acceso y permanencia dentro de él;
- b) la creación de un sistema asistencial masivo tendiente a atenuar los efectos en las posibilidades educativas que resultaban de las condiciones de desigualdad social;
- c) relacionado con lo anterior, la afirmación del principio de igualdad de oportunidades en el terreno educativo;



- d) el respeto del principio del pluralismo ideológico en la enseñanza;
- e) la promoción de diversas formas de participación en la gestión educacional, de parte de las comunidades educativas, y
- f) el desarrollo de variados programas de capacitación destinados a apoyar a las organizaciones sociales de base, particularmente las organizaciones sindicales, a las que se les confiere una elevada participación en su diseño y gestión. Estos no se orientan en la perspectiva de la movilidad social, sino que buscan fortalecer las organizaciones populares, capacitándolas para una mejor defensa de sus intereses y otorgándoles la formación que les permita asumir niveles crecientes de participación en las diferentes esferas de la vida social.

A pesar de las importantes transformaciones que la Reforma de 1965 produce en el sistema educacional, la asincronía entre el desarrollo político del país y su desarrollo educativo no logra resolverse. Ello evidentemente alienta la crítica social sobre el sistema educacional, el cual es percibido crecientemente como selectivo a la vez que sectores sociales más amplios accedían a él.

La particular relación que el modelo de desarrollo imperante promueve entre la política y la educación no sólo es condición importante que justifica gran parte de las transformaciones del sistema educacional. Simultáneamente esta misma relación opera como obstáculo para asegurar un mayor nivel de eficiencia y modernización del sistema educativo. Por otro lado, algunos de los desarrollos que muestra la educación se suelen explicar más por el papel que la educación cumple al interior de las demandas políticas que por requerimientos sociales efectivos. Es conveniente entregar algunos ejemplos al respecto.

Dado el papel central que el modelo de desarrollo le confería al Estado y debido también a la sostenida expansión del aparato estatal como respuesta a problemas de empleo y al interés de los diversos sectores de ganar una mayor influencia en su interior, la administración educacional se sobreburocratiza lo que introduce elementos de rigidez y de mayor centralismo. El aparato educativo del Estado se hace más pesado, alcanzando proporciones que no están en rela

ción a las necesidades reales del sistema educacional. Esta centralización administrativa se ve acompañada también por una centralización regional, produciéndose una distribución de los recursos educacionales, humanos y materiales, que no sólo privilegiaba excesivamente la capital del país, sino que, a la vez, muchas veces asignaba los recursos educacionales que se destinaban a provincias de acuerdo a requerimientos políticos que no siempre correspondían con las necesidades sociales por educación más apremiantes.

Al nivel de la enseñanza media tiende a prevalecer una orientación pedagógica que enfatiza los contenidos culturales generales, ligados a las humanidades y a una formación de ilustración. Si bien con la Reforma de 1965 se le confiere un peso mayor a la enseñanza científica, la educación media sigue siendo concebida, preponderantemente, como un medio para acceder a la educación superior. Ello contradice el hecho de que realmente sólo una proporción muy pequeña de los que ingresan a la enseñanza media logran incorporarse a la universidad. Para todos los desertores de la enseñanza media el sistema educacional no ofrece alternativas suficientes que les permitan integrarse adecuadamente a la esfera del trabajo. Ello identifica la incapacidad de mantenerse en el sistema educativo como fracaso escolar y promueve la frustración de quienes, habiendo completado su educación secundaria, no logran ingresar a la universidad.

Esta misma situación genera una elevada presión política por expandir la enseñanza superior, lo que explica que sea precisamente este nivel de educación el que registra comparativamente la mayor tasa de crecimiento anual promedio para todo el período entre 1935 y 1973. Por otro lado, la respuesta que genera esta presión política por expandir la educación superior no siempre ofrece alternativas de formación socialmente consistentes.

En la medida que la enseñanza superior es de un costo mucho mayor que los otros niveles de enseñanza, las universidades llegan a absorber una alta proporción del presupuesto que el Estado destina a educación en su conjunto. El modelo de desarrollo generaba sus propios obstáculos para corregir esta situación en la medida que la restricción del apoyo a la educación superior constituía un factor de elevada sensibilidad política por su capacidad de presión inmediata sobre la opinión pública y las instancias de ejercicio del poder.

Por lo tanto, si bien el sistema educativo exhibe una notable expansión en el período de 40 años que antecede

al Golpe Militar de 1973, expansión que sigue una orientación democratizadora en múltiples sentidos, ella no es suficiente en relación al incremento de la demanda por educación que genera un ritmo todavía mayor en la expansión del sistema político. Esta situación permite, por su parte, que desde el propio sistema educacional se incremente la presión política sobre el Estado y los partidos para acelerar los cambios educacionales, aumentar la cantidad de la oferta educativa y readecuar y mejorar su calidad. Dentro del sistema escolar, los agentes de mayor capacidad de presión política son los profesores. En las universidades la capacidad de presión la ejercen los estudiantes. El movimiento del Magisterio y el movimiento estudiantil llegarán a ser destacados actores políticos en el escenario público nacional. Sin embargo, el sistema educacional arrastra, a la vez, importantes obstáculos para acometer algunos desafíos modernizadores.

El Gobierno de la Unidad Popular da cuenta del hecho de que el "estado de compromiso" ha alcanzado un punto crítico. En la medida que el conjunto de las demandas sociales se incrementan y el sistema demuestra su incapacidad de satisfacerlas, el proceso de profundización democrática se percibe en oposición al fundamento capitalista en que se basaba el modelo de desarrollo. El proyecto de la Unidad Popular plantea como alternativa política la preservación de las formas establecidas de resolución de los conflictos para llevar a cabo un programa de gobierno que cuestiona explícitamente el carácter capitalista del sistema social. Tal alternativa política rompe el nivel de concordancia que las distintas clases expresaban con respecto al modelo económico y, por sobretodo, pone en tela de juicio el sistema de normas de regulación del conflicto en el que tal "Estado de compromiso" descansaba.

La política educacional del Gobierno de la Unidad Popular se inscribe dentro de un esfuerzo importante llevado a cabo por el Estado en el sentido de alcanzar niveles mayores de democratización de la enseñanza, respondiendo a las crecientes demandas sociales por educación. A la vez, se promueven una mayor participación de los agentes educativos en la gestión educacional, una mejor relación de la educación y el trabajo y una reducción de la brecha existente en la calidad de la educación impartida a los estratos sociales más privilegiados con respecto a aquella que recibían los sectores populares. Estos objetivos, fueron en gran parte recogidos en el proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU), elaborado por el Gobierno de la Unidad Popular, proyecto que no logró contar con el apoyo suficiente para ponerse en práctica.

La crisis social generalizada que se desencadena durante el Gobierno de la Unidad Popular pone en cuestión los fundamentos económicos y políticos del orden social vigente sin que alcance a concitarse el sustento social político y militar necesarios a partir de los cuales pueda instaurarse un orden alternativo. Ello crea las condiciones para que el agudo conflicto de intereses, que la mencionada crisis pone de manifiesto, se resuelva a través de la intervención de la fuerza armada, la que asume los intereses de la gran burguesía, en un contexto de acentuada polarización política.

## 2. GOBIERNO MILITAR Y NUEVO ORDEN SOCIAL

El bloque social que bajo la conducción de las Fuerzas Armadas asume el Gobierno luego del Golpe de Estado de 1973, orienta su acción hacia el establecimiento de un nuevo ordenamiento social. Para tal efecto, el Gobierno Militar deja de manifiesto de inmediato su propósito de eliminar los factores básicos del orden social anterior, redefinir el carácter de aquellas instituciones socialmente imprescindibles, acometer una profunda depuración ideológica en su interior y reprimir todo aquello que amenace con la posibilidad de constitución de una alternativa al modelo oficial apoyado con el poder de la fuerza.

Este nuevo modelo de desarrollo expresa, en diferentes planos, una ruptura radical con aquel recientemente descrito. En el plano económico, se abandona el objetivo de la industrialización sustitutiva de importaciones y se opta por una lógica de acumulación que se inscribe en la dinámica del capitalismo internacional. Este nuevo modelo hace del mercado la instancia predominante y prácticamente exclusiva, salvo algunas intervenciones menores de parte del Estado orientadas por el principio de la subsidiaridad, en la distribución del excedente social. El papel conductor que anteriormente había asumido el Estado como agente económico es

dejado en las manos invisibles del mercado, lo que requiere como mecanismo de compensación en lo político de un Estado autoritario y represivo que se autodefine como el único agente político aceptado.

Cabe destacar que el papel que el nuevo modelo de organización social le confiere al mercado no se limita solamente a la esfera económica. Por el contrario, el mercado es postulado como el mecanismo básico de regulación del conjunto de la convivencia social. Ello se traduce en que, más allá del dominio represivo del Estado hacia toda forma de acción política que no sea la propia, la propiedad privada y la lógica de intereses que de ella resulta se establecen como el marco determinante de dicha convivencia. En la medida que el mercado se rige por el poder social del dinero, siendo socialmente selectivo de acuerdo a la riqueza de quienes participan en él, se garantiza el predominio de los intereses de los sectores más pudientes del país.

El nuevo modelo de organización social reconoce como una de sus principales diferencias con el anterior un desplazamiento de la política a la economía, en cuanto esfera predominante en la regulación de la vida social. Esta afirmación requiere, sin embargo, de algunas importantes precisiones, sin las cuales no es posible establecer la naturaleza del proyecto social del Gobierno Militar. El objetivo de hacer de la economía y, particularmente del mercado, la instancia básica de regulación social y de la libertad económica, entendida como libertad de empresa, la condición de cualquier otra libertad social, no significa que el Estado deje de cumplir una intervención social decisiva. Lo que se altera en relación al modelo social anterior es el carácter de tal intervención.

Una primera rectificación tiene lugar en el terreno de la intervención económica del Estado. Mientras en el modelo anterior el Estado asumía un papel destacado como agente económico conductor y como agente corrector de las desigualdades generadas por una distribución fundada en el mercado, en el actual modelo se entrega la conducción económica al capital privado. La intervención del Estado en la distribución se mantiene sólo para paliar las condiciones de miseria extrema generadas por la lógica mercantil.

Una segunda rectificación guarda relación con el hecho de que el propósito de hacer del mercado la instancia predominante de la vida social es la expresión de un voluntad política que, si bien no se halla sustentada en una voluntad social mayoritaria, se encuentra respaldada por posi

ciones de fuerza. Por lo tanto, la transición de lo político al mercado no representa un proceso espontáneo, sino que inducido política y militarmente. De allí que, no existiendo desde un comienzo condiciones económicas capaces de asegurar, por sí mismas, del predominio de la lógica mercantil, se requiera, paradójicamente, de que sea el propio Estado quien deba constituir las. Ello explica que la crítica a la política y la apología del mercado se realicen desde un Estado fuertemente autoritario.

La intervención del Estado es, en consecuencia, decisiva, aunque sustancialmente distinta de aquella que caracterizaba al modelo anterior. Ella se orienta, al menos, en dos direcciones diferentes. En primer lugar, el Estado asume la tarea de reprimir toda actividad política que tienda a disputar o, incluso, cuestionar su control monopólico del poder. En segundo lugar, el Estado se compromete en crear aquellas condiciones que faciliten la capacidad reproductora del mercado y que impidan, a futuro, la gestación de focos de poder social capaces de cuestionar el poder mercantil o de intervenir en él.

El nuevo modelo de organización social descansa, por lo tanto, en tres condiciones generales. En primer lugar, en la eficacia represiva del Estado; en segundo lugar, en la conformación de una nueva institucionalidad basada en relaciones sociales que tiendan a subordinar el papel de la política y, en tercer lugar, en el éxito económico del nuevo sistema o, al menos, en su capacidad de evitar crisis económicas desde las cuales entre en cuestión la globalidad del modelo.

Estas tres condiciones adquieren preponderancias diferentes a través del tiempo. En una primera fase, en la cual las condiciones económicas e institucionales están todavía lejos de alcanzarse, el componente represivo del Gobierno será el predominante. Con posterioridad, se le comenzará a dar especial prioridad a las transformaciones institucionales que bajo condiciones de estabilidad económica permitan la reproducción del sistema sin necesidad de tener que recurrir a la intervención directa y permanente de la fuerza. En estas dos fases, el poder se concentra y comparte en dos ámbitos diferentes: la fuerza militar y el capital. Durante ellas se procura terminar con el poder social que previamente habían alcanzado las organizaciones populares y los partidos políticos, gracias a la intervención mediadora y correctiva que se efectuaba a través de la esfera política. La apuesta y condición para permitir la reducción de la fuerza militar es el éxito económico del modelo, bajo la consolidación de condiciones institucionales que lo protegen.

Por lo tanto, el anterior "Estado de Compromiso", de carácter democrático y participativo, regido por la lógica de la confrontación electoral y los mecanismos de representación popular, es sustituido por un Estado autoritario, de carácter excluyente y represivo, apoyado por la fuerza militar. Simultáneamente el principio de la soberanía popular, en cuanto expresión de los intereses de la Nación, es sustituido por el principio de que tales intereses se encarnan naturalmente en las Fuerzas Armadas. Ellas se erigen como garantes del orden social que el antagonismo de clases destruye y como preservadoras de una genuina unidad nacional.

Antes de examinar la política educacional del Gobierno Militar es importante referirse al carácter que exhiben el conjunto de sus iniciativas de cambios institucionales que, en campos diferentes, el Gobierno se propone acometer bajo la consigna de la modernización. En todas ellas se pueden reconocer, al menos, tres rasgos importantes. Primero, ellas se realizan con el objetivo de permitir un particular proceso de privatización entendido como el traspaso de responsabilidades que eran asumidas por el Estado a través de la creación de condiciones atractivas para que esas actividades sean asumidas por el capital privado. Ello implica la eliminación de diversos obstáculos legales que dificultaban el acceso del capital privado y la conformación de nuevos sistemas de funcionamiento que permitan que tales actividades resulten lucrativas. Segundo, se busca también un proceso de privatización de carácter distinto al anterior en la medida que lo que se busca desplazar es el que el Estado pueda seguir haciendo de instancia comprometida en la resolución del conflicto social, como lo estaba anteriormente. El objetivo que, en este sentido, se persigue es que las oposiciones de intereses se resuelvan en el mercado o en ámbitos privados de irradiación social reducida y lo más distantes posibles del poder central del Estado para así preservar su mayor estabilidad e invulnerabilidad. El Plan Laboral, por ejemplo, responde precisamente al objetivo de establecer un sistema de normas fundadas en el principio de la privatización del conflicto entre el capital y el trabajo. Tercero, no es posible desconocer un carácter efectivamente modernizador en las reformas institucionales, en la medida que, dentro de su propia lógica, ellas procuran resolver problemas arrastrados y devenidos muchas veces crónicos en distintos campos de la actividad social. En este último sentido, se exhibe la voluntad de alcanzar niveles superiores de eficiencia en el desempeño registrado en tales campos, transformando sus condiciones operativas y el sistema de normas que estructura dichas actividades.



Es importante destacar el hecho que , a partir de las condiciones que se han señalado, el modelo de organización social que impulsa el Gobierno Militar demuestra estar haciendo una opción importante en desmedro de la posibilidad de acometer una profunda ofensiva ideológica. Este es un punto que exige de un tratamiento cuidadoso pero imprescindible para dar cuenta de la política educacional. Lo que se afirma es que desplegando firmemente una represión ideológica que impide que determinadas posiciones puedan expresarse socialmente en los medios de comunicación o dentro del sistema educativo, como sucede con el marxismo, el Gobierno Militar se preocupa más de establecer restricciones a la práctica social para impedir la gestación de formas de conciencia que cuestionen su estabilidad que de desarrollar programas de adoctrinamiento sobre un pensamiento oficial bien definido. En otras palabras, la iniciativa propiamente ideológica del Gobierno es reducida optándose, en cambio, por impedir que determinados contenidos se expresen y por introducir restricciones en la práctica social que impidan que ellos se reproduzcan y expandan. En este sentido, debe reconocerse que las importantes transformaciones educativas propuestas por el Gobierno Militar apuntan preferentemente a cambios en la estructura educacional que a la implementación de programas de formación a partir de una ideología oficial. El criterio de la privatización de los mecanismos de construcción de la conciencia social y de su inscripción en la lógica del mercado, en oposición a un papel afirmativo del Estado por sobre su rol represivo, se manifiesta como alternativa de regulación de las prácticas ideológicas.

### 3. BASES PARA UNA NUEVA POLITICA EDUCACIONAL

Desde el momento mismo de su toma del poder, el Gobierno Militar toma posesión del conjunto del sistema educacional ya sea por la vía que el propio Estado le confiere sobre gran parte del sistema escolar; por la intervención militar de todas las Universidades, en las que nombra Rectores-Delegados a oficiales de las Fuerzas Armadas; y por el sometimiento de todos los establecimientos educacionales bajo autoridad militar. Con ello se inicia un profundo proceso de depuración ideológica a través del cual se expulsa a un vasto contingente de docentes comprometidos con el Gobierno de la Unidad Popular, se revisan los programas de estudios y se eliminan de las bibliotecas los textos considerados ideológicamente peligrosos.

Posteriormente, en la Declaración de Principios publicada en marzo de 1974, se hace presente la clausura del principio del pluralismo ideológico concretada con anterioridad y se proclama la adscripción del Estado a una determinada tradición ideológica de marcado contenido nacionalista. En dicho documento se postula como el objetivo más preciado del gobierno el forjar la unidad nacional, lo que supone el rechazo de toda concepción que suponga y fomente un antagonismo irreductible entre las clases sociales. Para alcanzar este objetivo se requiere también cambiar la mentalidad de los chilenos y abrir paso a nuevas generaciones formadas en

una escuela de sanos hábitos cívicos. Ello requiere de "una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana".

En diciembre de 1975, el Gobierno Militar emite un segundo documento de importancia en relación a la definición del nuevo régimen: el Objetivo Nacional de Chile. Nuevamente se afirma la necesidad de que la educación sirva al desarrollo de nuevos valores que acrecienten los rasgos positivos de la idiosincracia nacional. Se deja en claro, no obstante, que "no se aceptará... la difusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario y democrático de la institucionalidad chilena, o contra la integridad de la familia o de la nación".

En marzo de 1979 el gobierno fija las bases de su enunciado más importante de política educacional en el documento Directiva Presidencial sobre Educación Nacional y en la carta al Ministro de Educación que lo acompaña. Afirmando que la nueva política se inscribe en el estricto marco de la Declaración de Principios y del Objetivo Nacional, se avanza sustancialmente en la definición de criterios y prioridades.

Los lineamientos centrales de la política educacional planteada en la Directiva pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) El Gobierno Militar se reserva la tuición sobre los contenidos de la enseñanza. En rigor, se excluye la posibilidad de que el sistema educacional pueda ofrecer una interpretación sobre la sociedad, su historia y sus perspectivas futuras que contradiga aquella suscrita por el Gobierno. En este mismo sentido, se proscribe lo que en un sentido muy amplio se define como la "politización" de la enseñanza. El objetivo que la Directiva le asigna a la educación es el de formar "buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas", afirmación que reconoce una fuerte carga ideológica.
- b) El Gobierno Militar restringe su responsabilidad social en educación en procurar que todos tengan acceso a la enseñanza básica. En ella, los alumnos deberán aprender a leer y escribir, manejar las cuatro operaciones aritméticas, conocer la historia de Chile y su geografía, y

formarse en sus deberes y derechos en la comunidad. Se estipula que el alcanzar la educación media y la superior será considerada como una situación de excepción para la juventud, y quienes accedan a ellas deberán pagar por tratarse de un privilegio. Es necesario destacar que esta proposición representa una importante restricción al principio de igualdad de oportunidades educacionales que prevaleciera en el pasado.

c) Se afirma la decisión del Gobierno Militar de detener toda expansión de la labor educativa del Estado y de transferir las posibilidades de ampliación del sistema educacional al sector privado. Ello no obsta para que el Gobierno no preserve "en todo momento, sus funciones normativas y fiscalizadoras". La privatización de la enseñanza no se opone, por lo tanto, a las exigencias de control requerida por el diseño autoritario. Se refuerza, sin embargo, la subordinación de la educación al mercado y a la estructura existente de distribución del ingreso. Nuevamente se trata de una importante rectificación con respecto al desarrollo educacional pasado que hacía descansar su mayor capacidad de expansión en la ampliación de la enseñanza fiscal.

d) Para el caso de la enseñanza media técnico-profesional el propósito de privatización es todavía más acentuado en la medida que se propone vincularla más estrechamente a la empresa privada.

El objetivo de esta medida es el de asegurarle a este tipo de enseñanza su propio mercado ocupacional. Sin embargo, sus efectos son de mayor alcance. Se subordina la enseñanza técnico-profesional a la lógica de la empresa privada como único criterio de influir en el desarrollo económico del país y se permite que un sector significativo de futuros trabajadores se forme dentro de los marcos y contenidos de finidos por los intereses de las empresas. Tanto esta proposición como la anterior, producen una creciente capacidad de determinación de la estructura económica sobre la educación, disminuyendo el grado de relativa independencia que ambas observaban en el pasado.

- e) Se proponen criterios generales sobre la gestión de la educación superior y sobre la necesidad de revitalizar la colaboración de los Centros de Padres y Apoderados en el sistema escolar, enfatizándose la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la exclusión de la política. De la misma forma, se proponen algunas iniciativas que estimulen la labor de los profesores.

A partir de la Directiva y durante el resto de 1979, el Gobierno inicia el estudio de diversos proyectos específicos para dar cumplimiento a los objetivos que se ha trazado. Luego de introducir algunas importantes medidas de reestructuración al interior del Ministerio de Educación, durante 1980 se introducen importantes cambios sobre el sistema escolar.

Junto con anunciar la necesidad de perfeccionar los mecanismos de supervisión y de establecer un sistema de evaluación educativa, se procede a modificar los planes y programas de la educación general básica, promoviendo una mayor flexibilidad programática. Evidentemente esta mayor flexibilidad no se dirige a establecer ámbitos de mayor libertad para abordar los contenidos programáticos desde perspectivas ideológicas diversas. En este aspecto el Gobierno preserva un marco restringido de libertad ideológica. A lo que se apunta, en cambio, es el hecho de que se les confiere a las escuelas una mayor libertad para incluir o excluir de sus programas determinadas asignaturas, de acuerdo a los recursos disponibles y a las características socioeconómicas de sus alumnos. Dentro del marco de las restricciones ideológicas preestablecidas, se promueve para los docentes una flexibilidad mayor en la enseñanza.

En junio de 1980, el Gobierno da a conocer su iniciativa de mayor incidencia sobre la estructura del sistema escolar, al anunciar su propósito de traspasar la administración de la educación fiscal, centralizada en el Ministerio de Educación, a los municipios. A la vez que se promueve un papel más destacado de la iniciativa privada en las tareas educativas, el Estado inicia un proceso de descentralización en su gestión educacional. Cabe recordar que en ese momento el Estado asumía cerca del 80% del total de la cobertura del sistema escolar. El proceso de municipalización de la administración educacional tiene, sin duda, un componente modernizador en la medida que ayuda a la desburocratización y podría introducir una mayor eficiencia administrativa. Por otro lado, abre posibilidades para acercar la tarea educativa a las necesidades de sus usuarios reales y, de esta forma,

adecuarla a sus requerimientos particulares. Esto último, sin embargo, entra en oposición con la inexistencia actual de mecanismos democráticos para la designación de las autoridades municipales, la ausencia de canales de participación efectiva de la comunidad en la administración comunal y con la designación vertical de los Alcaldes, como personas de confianza de la cabeza política de un Estado autoritario. En estas condiciones, el proceso de municipalización más que promover la participación de la comunidad en la educación tiende a reforzar los mecanismos de control autoritario sobre ella en segmentos claramente delimitados, como es el ámbito municipal.

Por otro lado, las dos iniciativas que se han mencionado (cambio en planes y programas en la educación básica y municipalización) encierran, dadas las características del modelo de organización social en aplicación, el peligro de promover los márgenes existentes de desigualdad en la atención escolar, de acuerdo, primero, a las condiciones desiguales de la población atendida y, segundo, a los recursos profundamente desiguales que movilizan las diferentes municipales. En la medida que el Estado restringe su intervención correctora de desigualdades a paliar sólo las situaciones extremas, la educación que previamente había sido un instrumento de movilidad social (individual y colectiva) y, por lo tanto, de corrección (tanto social como individualmente) de las condiciones preexistentes de desigualdad, corre el peligro de transformarse en una esfera de la actividad social que en lo fundamental "refleja" sin capacidad de modificar significativamente la desigualdad social generada fuera de ella y, particularmente, en el frío dominio del mercado.

El proceso de municipalización o de descentralización de la gestión educativa del Estado no es sólo una política que acompaña el objetivo primordial de privatización o de cierre progresivo del espacio público, estimulado por el modelo de organización social oficial. Este proceso es, en sí mismo, una forma particular de privatización. Ello al menos desde dos puntos de vista. En primer lugar, la municipalización es un camino hacia la privatización en la medida que se afirma simultáneamente que, una vez que la administración educativa ha sido transferida a las municipalidades, se deben buscar nuevas áreas de intervención de las empresas privadas en la educación, a través del apoyo en la gestión educativa municipal o por el hecho de que el proceso de municipalización pueda conferírsele un carácter transitorio para luego procederse al traspaso de la administración municipal a formas más o menos directa de administración privada.

En segundo lugar, la municipalización representa también un instrumento eficaz en lo que llamábamos la privatización del conflicto social. En una administración fiscal centralizada de la educación, el profesorado fiscal (que en Chile es de alrededor de 90 mil docentes) conforma un gremio numéricamente considerable que, en sus reivindicaciones, se ve enfrentado con el poder central del Estado. Los conflictos que, como se demostrara, en el pasado comprometían al profesorado, involucraban necesariamente a la misma cúpula del Estado. Esta situación favorecía la unidad gremial del cuerpo docente y les confería un importante poder de negociación. El proceso de municipalización modifica esta situación al segmentar la relación con el Estado en múltiples y reducidos ámbitos comunales. Ahora, cada municipalidad re presenta una arena de negociación diferente, sin que los conflictos con los docentes arrastren al Estado como un todo y puedan comprometer su estabilidad. En la medida que los términos de negociación sean distintos en cada municipalidad, disminuyen las condiciones que fortalecían la unidad gremial y el cuerpo docente atomiza sus conflictos. Como puede apreciarse, la municipalización constituye una singular alternativa de privatización de la educación pública.

Al iniciarse 1981, el Gobierno da a conocer su política de transformación radical del sistema universitario. En lo medular esta reforma universitaria se sustenta en el supuesto de que promoviendo la competencia de las universidades en el mercado, éstas promoverán su nivel de competencia académica. Por lo tanto, se establece un proceso mediante el cual se fija como objetivo que en el plazo de cinco años la mitad de los recursos que el Estado destina a la educación superior sean asignado en forma proporcional a las ventajas que las universidades demuestren entre sí en el mercado, a través de la selección que hagan de los mejores alumnos egresados de la enseñanza media. Se configura, por lo tanto, incluso en áreas en las que interviene mediante el aporte de financiamiento fiscal, no lo hace introduciendo una lógica de corrección de la lógica del mercado, sino que se subordina a esta última. Al introducir la mediación del mercado en la intervención financiera del Estado en las universidades, se busca generar una lógica interna de desenvolvimiento universitario que reduce drásticamente la intervención del sistema universitario en la definición del destino del país, que restringe profundamente las posibilidades de generar desde las universidades un pensamiento crítico frente a las condiciones sociales imperantes y que introduce obstáculos adicionales para la gestación de un movimiento estudiantil políticamente combativo. Un objetivo importante de la reforma universitaria es el procurar el sometimiento del

comportamiento estudiantil al costo financiero de su formación superior y evitar así que distraiga esfuerzos en áreas de interés que puedan resultar políticamente explosivas. Para obtener este resultado, el énfasis está puesto no tanto en una política de adoctrinamiento directo del estudiantado, sino en crearle un sistema de relaciones dentro de la estructura universitaria que, al estar sometidas a condiciones de mercado, desaliente, por su costo, al tipo de comportamientos que se desea eliminar. Es importante destacar, sin embargo, que si bien el Estado introduce la mediación del mercado para asignar los recursos fiscales a las universidades y, por lo tanto, definir los términos de su intervención financiera, se mantiene inalterable la intervención sobre el poder universitario que, desde 1973, mantiene el sistema de Rectores-Delegados nombrados desde el Gobierno.



#### 4. A MODO DE CONCLUSION

El proceso de reforma educacional iniciado por el Gobierno Militar se halla inconcluso. En estas circunstancias, no es posible extraer conclusiones definitivas, como tampoco puede descartarse el hecho de que la crisis económica que se inicia en 1981 pueda provocar rectificaciones importantes y la revisión de los principios postulados hasta la fecha.

No obstante lo anterior, se considera necesario proponer un conjunto de proposiciones que tienden a dar cuenta de aspectos estimados relevantes y que son inherentes a la actual política educacional.

- a) Cualquier evaluación de actual política educativa debe reconocer que su condición originaria es la fuerza y que ésta representa un componente permanente en toda la gestión del Gobierno. Sin embargo, es preciso también reconocer que mediante la implementación de las diferentes reformas educativas ha procurado conformar un nuevo ordenamiento del sistema educacional que busca instituir mecanismos de autorregulación de manera que los factores disruptivos del nuevo sistema encuentren obstáculos estructurales para expandirse.

- b) Ligado estrechamente a lo anterior, es importante destacar que la actual política educacional procura efectuar un importante desplazamiento en los factores condicionantes del desarrollo educativo. Mientras en el pasado el desarrollo de la educación era, en medida importante, tributario de las condiciones políticas existentes, el actual modelo en aplicación busca transferir parte importante de esa capacidad regulativa a la esfera de la economía y, muy particularmente, a las condiciones de mercado. Con ello se pretende hacer primar intereses privados e individuales por sobre intereses sociales. Ello constituye un objetivo central en la política de privatización que el Gobierno Militar ha impulsado en diversas áreas de la actividad social.
- c) También en relación con lo anterior, es posible afirmar que el proyecto ideológico del régimen descansa en medida importante en la eficacia del condicionamiento económico sobre el sistema educacional. La confianza depositada sobre la eficacia del condicionamiento económico ha permitido que se le confiara un papel secundario a la idea de alcanzar un predominio ideológico mediante una fuerte intervención ideológica directa sobre los aparatos y agentes educacionales. Se está muy lejos de sostener que el Gobierno no haya intervenido ideológicamente sobre la educación. Pero es necesario reconocer que la intervención militar sobre la educación ha sido predominantemente represiva antes que directamente adoctrinadora.
- d) Además de reestructurar el sistema educacional buscando una mayor subordinación de la educación al mercado, el Gobierno ha establecido un marco jurídico que modifica el tipo de relaciones sociales que prevalecen en el sistema. Aspecto importante de esta transformación ha sido el objetivo de privatizar los espacios potenciales de desarrollo del conflicto social, protegiendo al poder central del Estado frente a tales conflictos y clausurando los espacios públicos.
- e) De esta forma, se ha procurado disolver las condiciones de constitución y reproducción de

los dos principales actores sociales de proyección nacional que anteriormente se conformaban desde el sistema educacional: el magisterio docente y el movimiento estudiantil.

- f) Todo lo señalado se ha efectuado en el marco de reformas que han demostrado contener también una dimensión modernizadora efectiva. Situaciones problemáticas que en el pasado se arrastraban por no generarse las condiciones políticas que hubiesen permitido enfrentarlas, han sido consideradas dentro de los objetivos de transformación educativa del Gobierno Militar.
- g) Más allá de los cambios en la estructura del sistema educacional, es importante destacar que durante el Gobierno Militar se produce una disminución significativa en el crecimiento de la cobertura educacional que, de manera sostenida, se había registrado en el pasado. Al interior del sistema educativo la enseñanza particular aumenta su peso relativo, en desmedro de la enseñanza pública. En relación a los niveles de la enseñanza, destaca el incremento de la educación preescolar y la disminución de la enseñanza universitaria.