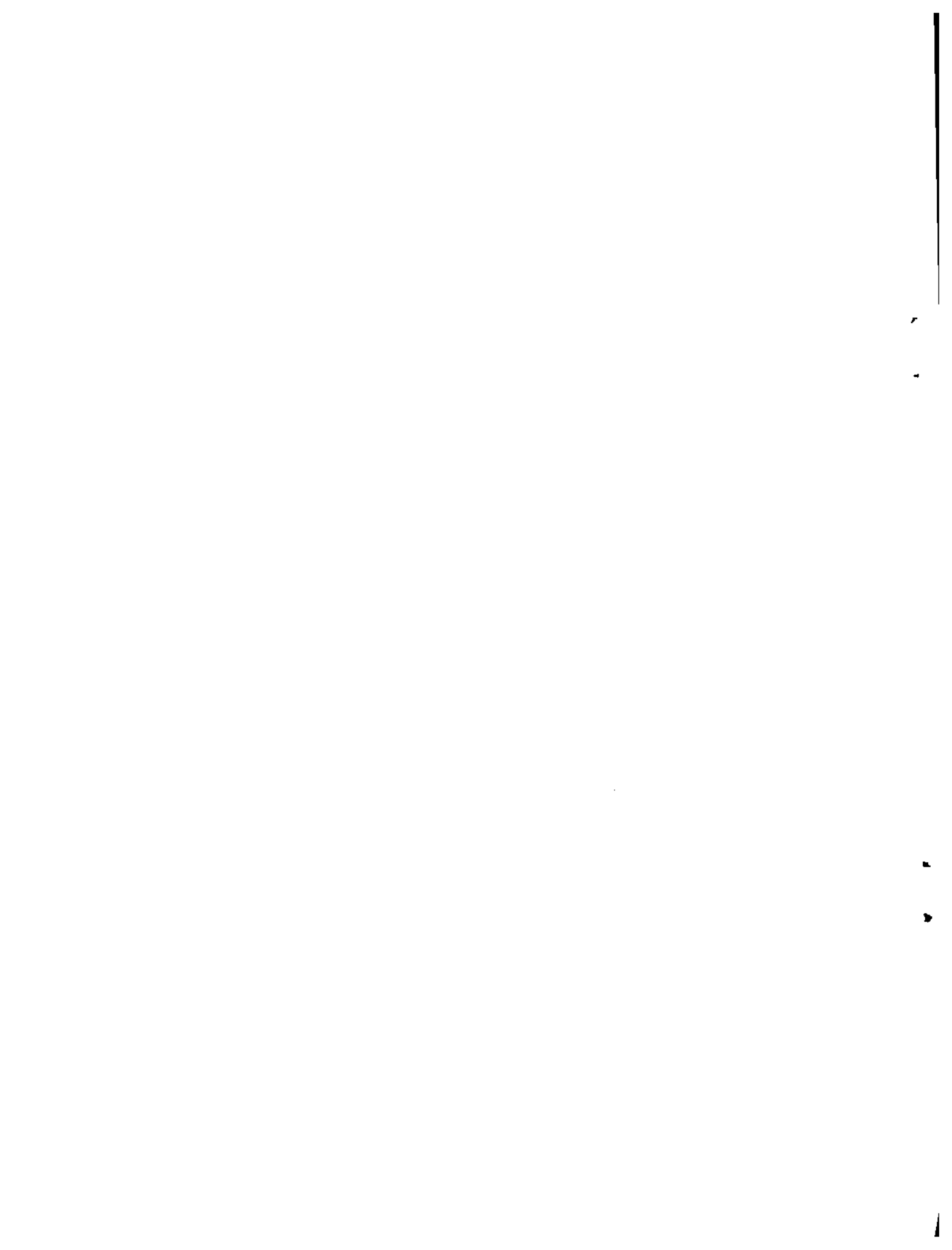


CENTRO DE INFORMACION
PROGRAMA DE C O N O L O G I A
P U B L I C A

**EVOLUCION DE LA POLITICA EDUCACIONAL DEL
REGIMEN MILITAR**

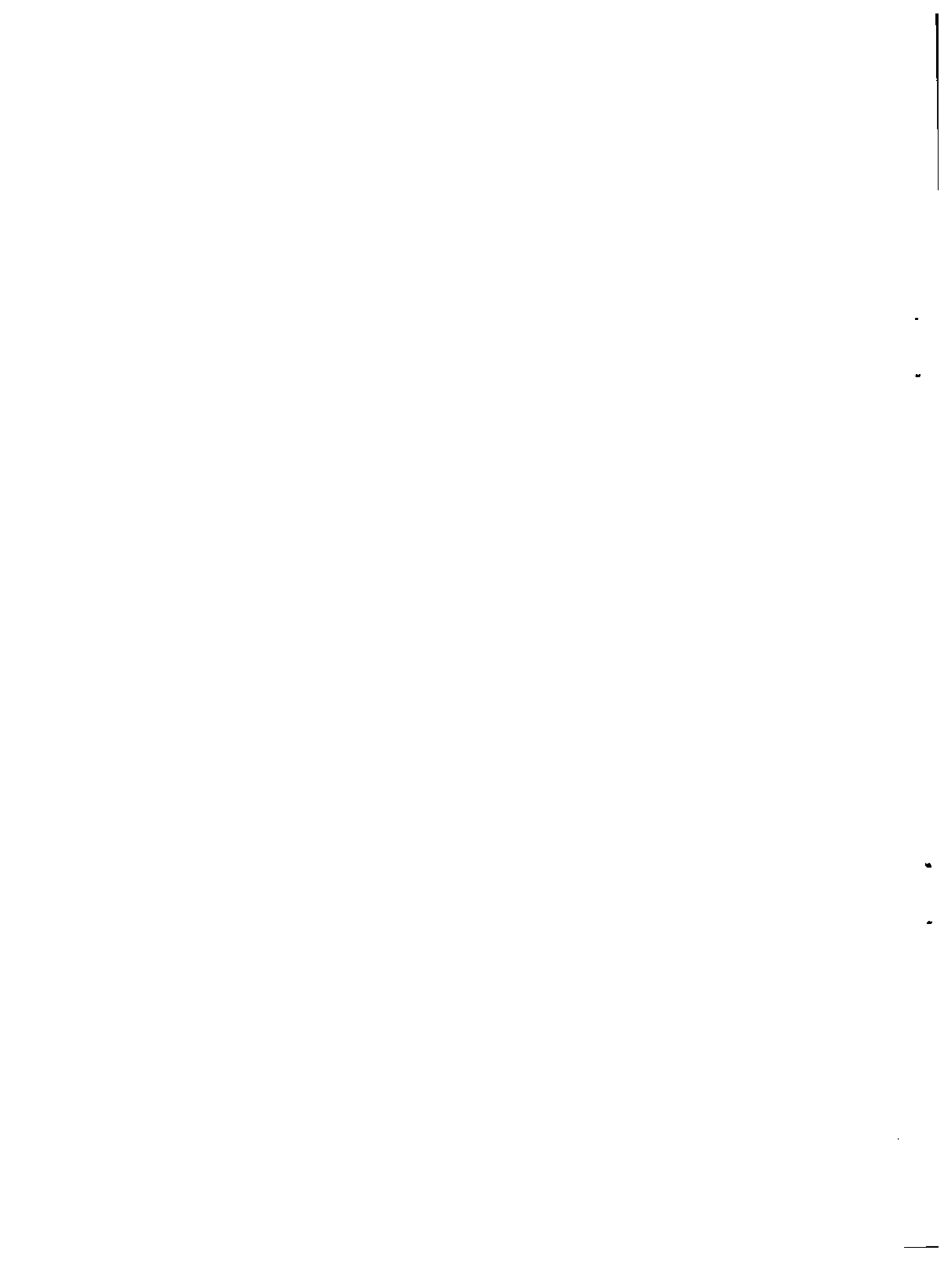
Iván Núñez P.

Junio de 1982.



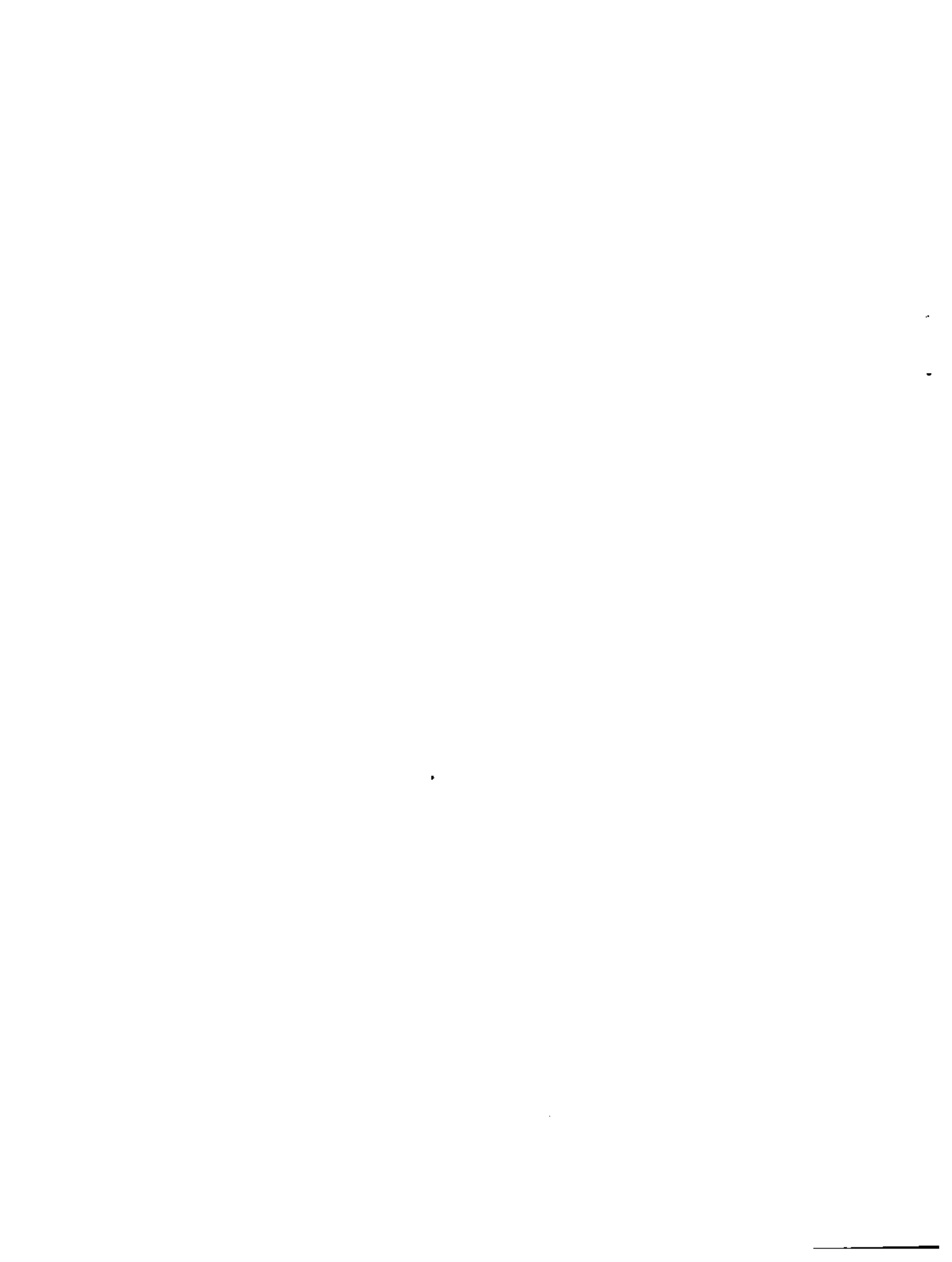
Este estudio es producto del Proyecto "La Construcción de la Política Educacional del Régimen Militar Chileno: 1973-1981", patrocinado por la Academia de Humanismo Cristiano y con el apoyo de la Interamerican Foundation, IAF.

Se publica dentro de la serie de monografías sobre "Las Transformaciones en la Educación Chilena bajo el Régimen Militar", preparadas por el PIIE gracias a un aporte de la Fundación Ford.

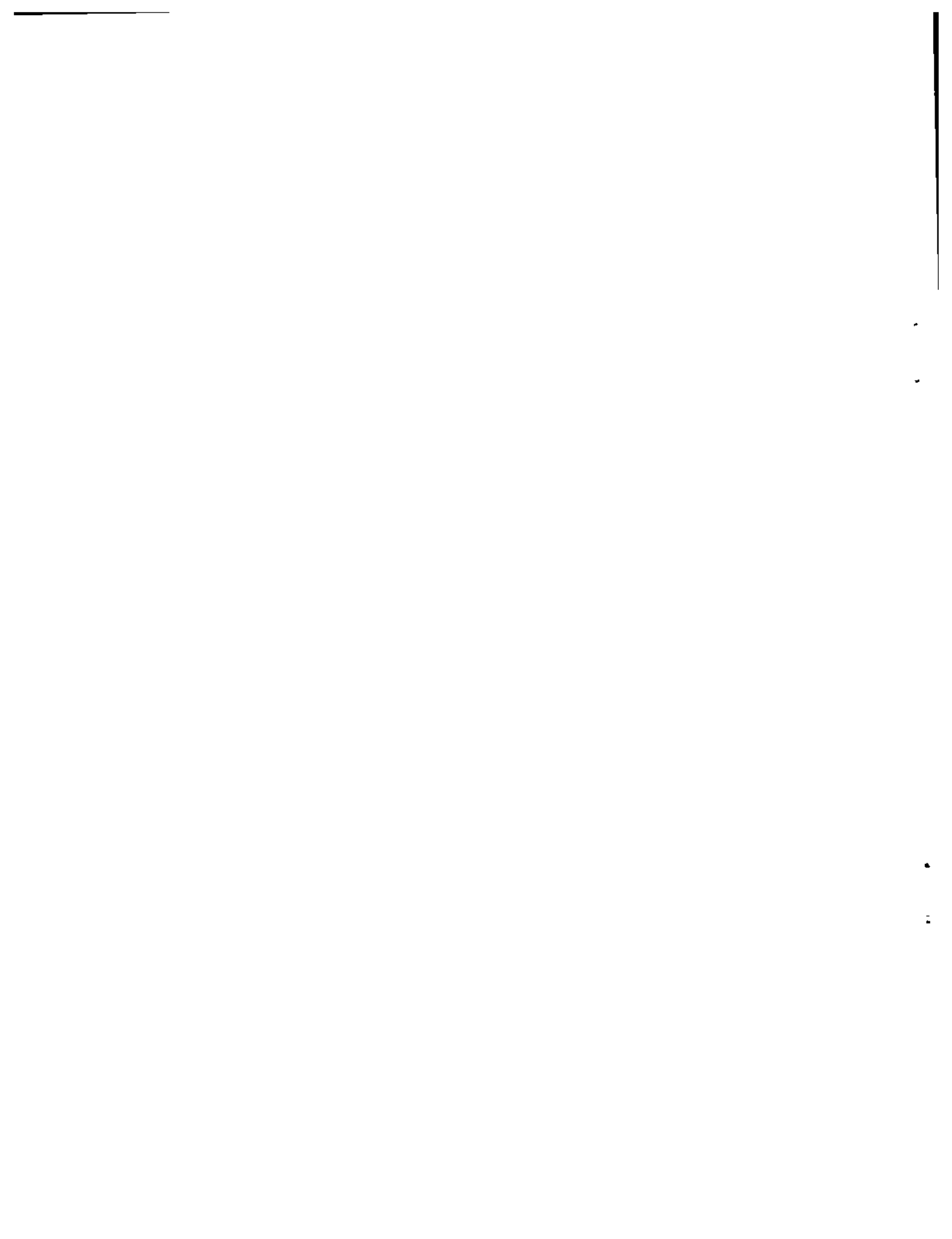


INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| Justificación | 1 |
| Objetivos | 3 |
| Sistema de hipótesis | 4 |
| Metodología de Investigación | 7 |
| NOTAS | 11 |
| CAPITULO I. LAS POLITICAS EDUCACIONALES EN EL PERIODO 1973 - 1975 | 12 |
| 1.1. Control y depuración del sistema escolar | 15 |
| 1.2. El "diagnóstico" de la educación chilena | 18 |
| 1.3. Los primeros pasos de reorganización del sistema educativo | 23 |



| | | |
|---------------|---|-----|
| 1. 3. 1. | El modelo educativo y la estrategia de cambio | 24 |
| 1. 3. 2. | La reorganización institucional | 32 |
| 1. 3. 3. | El currículo | 36 |
| 1. 3. 4. | La expansión del sistema educacional | 40 |
| 1. 3. 5. | Políticas hacia el magisterio | 42 |
| | NOTAS | 47 |
| | | |
| CAPITULO II. | LAS POLITICAS EDUCACIONALES EN EL PERIODO 1976-1978 | 54 |
| 2. 1. | Dos textos doctrinarios | 55 |
| 2. 2. | Rol del Estado, subsidiariedad y privatización | 58 |
| 2. 3. | La reorganización institucional | 62 |
| 2. 4. | Cambios en el currículo | 67 |
| 2. 5. | La cobertura del sistema educacional | 73 |
| 2. 6. | Políticas hacia el magisterio | 77 |
| | NOTAS | 81 |
| | | |
| CAPITULO III. | LAS POLITICAS EDUCACIONALES DESDE 1979 | 86 |
| 3. 1. | Las Directivas Presidenciales | 87 |
| 3. 1. 1. | El contexto | 87 |
| 3. 1. 2. | El contenido | 90 |
| 3. 2. | La educación en la Constitución Política de 1981 | 96 |
| 3. 3. | Los cambios en la institucionalidad educacional | 99 |
| 3. 3. 1. | Privatización y municipalización | 99 |
| 3. 3. 2. | El rol del Ministerio de Educación | 104 |
| 3. 3. 3. | La nueva estructura de la educación superior | 106 |



| | | |
|---|---|-----|
| 3.4. | Cambios curriculares | 108 |
| 3.4.1. | Los nuevos objetivos, planes y programas de la educación general básica | 108 |
| 3.4.2 | Los nuevos objetivos, planes y programas de la educación media | 112 |
| 3.5. | Políticas hacia el magisterio | 116 |
| 3.5.1. | El status jurídico-laboral | 116 |
| 3.5.2. | Mecanismos de negociación laboral | 117 |
| 3.5.3. | Organización gremial | 118 |
| 3.5.4. | Formación de docentes | 119 |
| 3.5.5. | Autonomía, subordinación o participación | 119 |
| | NOTAS | 121 |
| CAPITULO IV. COHERENCIA Y PERSISTENCIA EN LAS POLITICAS EDUCACIONALES | | 127 |
| 4.1. | Tendencias observables | 127 |
| 4.1.1. | El "continuismo desarrollista" | 128 |
| 4.1.2. | La mentalidad de control autoritario | 129 |
| 4.1.3. | La concepción católica tradicional | 130 |
| 4.1.4. | El neo-liberalismo economicista | 130 |
| 4.2. | Las etapas | 131 |
| 4.3. | Los agentes | 133 |
| 4.4. | Coherencia y persistencia | 134 |
| 4.4.1. | Manifestaciones de incoherencia | 135 |
| 4.4.2. | Falta de persistencia | 136 |
| 4.4.3. | Hacia una mayor coherencia | 137 |
| | NOTAS | 139 |
| | BIBLIOGRAFIA | 141 |



1
2

INTRODUCCION

Justificación

Los regímenes autoritarios y tecnocráticos como el de Chile, se enorgullecen de su supuesta capacidad para generar y aplicar políticas de carácter "orgánico", con una alta dosis de racionalidad interna y con gran eficacia y consistencia en su implementación.

En virtud de su sedicente representación del "bien común" y/o del "interés nacional", por encima de los intereses de grupos o de individuos particulares, estos regímenes estarían en condiciones de elaborar políticas persistentes, a mediano y largo plazo y fuertemente articuladas entre sí.

Afirmaciones de este tipo pueden constituir una ideo-

logización que permitiría ocultar las determinaciones históricas y los juegos de intereses que inspiran las políticas. Dicha aparente racionalidad resulta atrayente para ciertos grupos sociales que adhieren sin crítica a algunos valores de la modernidad como la eficiencia, la impersonalidad de los gobernantes, etc.

Es de interés dilucidar, circunstanciadamente, si las políticas del régimen militar chileno tienen la organicidad que se atribuye a la acción de los gobiernos de tipo tecno-autoritario. El examen de un caso particular de políticas como las educacionales, puede servir a este efecto.

Ocho años y medio de gobierno castrense en Chile hacen necesario un registro de sus diversas políticas y, por otra parte, posibilitan sistematizaciones acerca de la secuencia temporal de las mismas, a fin de facilitar o fundamentar las interpretaciones que van mereciendo.

Se ha acumulado ya una variedad de estudios sobre las políticas educacionales del gobierno militar. Algunos trabajos las abordaron en sus primeras manifestaciones -entre 1973 y 1975 o 1976- y las han enfocado desde una óptica comparativa y en relación con las políticas de los regímenes inmediatamente antecesores (1). Desgraciadamente, son anteriores al pleno despliegue de la presente estrategia de ajuste de la educación al mercado y de su privatización, visible más bien a partir de 1978 o 1979.

Estudios más recientes han analizado las Directivas Presidenciales para la Educación y las subsiguientes políticas y medidas concretas implementadas a partir de 1979 (2). Algunos de ellos tienen un carácter general e interpretativo, otros analizan aspectos más particulares, pero no se observa en ellos una visión fundada de la evolución de la política educacional desde sus primeras formulaciones.

Finalmente, se han producido algunos trabajos interpretativos que han explorado el condicionamiento estructural de la ac-

tual política educacional, su compatibilidad con el patrón de desarrollo capitalista autoritario, a la vez que su oposición al desarrollo histórico de la formación social chilena y al específico desarrollo educacional anterior a 1973 (3). Sería útil respaldar estos enfoques con una mayor documentación y complementarlos con un análisis de la forma cómo se ha llegado al enunciado de la política de "modernización educacional", expresada en las Directivas Presidenciales, y en sus aplicaciones posteriores.

Un examen de la "historicidad" de la política educacional vigente, de su génesis, de la forma cómo se ha ido construyendo, permitiría fundamentar mejor su estudio. Una desmitificación de la supuesta racionalidad y carácter técnico de la acción educacional de gobierno militar, permitiría también una mejor formación de juicio en grupos nacionales e internacionales que reaccionan favorablemente ante diseños políticos aparentemente orgánicos y despolitizados. Permitiría también una acumulación de referencias sobre las debilidades del ejercicio político del régimen. Un estudio sistemático que apunta a estos problemas sería una contribución significativa al debate público sobre las proyecciones del régimen castrense y sobre la construcción de alternativas al modelo oficial.

Objetivos

1. Hacer una descripción sistemática y secuencial de las políticas educacionales adoptadas por el régimen militar chileno, desde 1973 hasta la formulación de las Directivas Presidenciales para la Educación y desde éstas hasta 1981.

2. Analizar la coherencia y persistencia de la política educacional del régimen militar: a) coherencia respecto a sus formulaciones iniciales y entre los diversos componentes o niveles que la integran; y b) persistencia en la aplicación o ejecución de las políticas y de las medidas específicas que se desprenden de ellas.

El primer objetivo tiene un sentido de registro histórico-documental y permite acumular la base de conocimientos para el análisis sugerido en el siguiente objetivo. El segundo, intenta un enfoque crítico de la racionalidad de las políticas gubernamentales.

Sistema de Hipótesis

1. En la conformación de la política educacional del régimen castrense chileno, es posible distinguir tres líneas de acción que corresponden a diversos objetivos y que son sostenidas por grupos diferentes dentro de las estructuras del poder educacional:

- 1.1. Un primer objetivo, "heredado" o tradicional, tiende a asegurar el funcionamiento normal de los servicios educativos, a responder a la creciente demanda social por educación, manteniendo el "desarrollo lineal" del sistema educativo. Podría hablarse de una línea de "administración educacional desarrollista", que tendría como representativos a ciertos grupos de planificadores formados en las ideologías desarrollistas y modernizantes propias de los años 60.
- 1.2. Otro objetivo responde a la necesidad de control total de la sociedad y de aplastar al supuesto enemigo interno, asegurando que el sistema educativo deje de ser foco de conflictos, para lo cual es indispensable depurarlo y ocuparlo militarmente. Es la línea de la "seguridad nacional", que responde a la lógica de guerra, cuyos sostenedores principales serían autoridades militares y ciertos grupos de especialistas en inteligencia y seguridad.
- 1.3. Un tercer objetivo atiende a la contribución del sistema educacional a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo capitalista, con un diferente ordena-

miento económico que implica una distinta estructu
ración de las clases y sectores de clase y un nuevo
modo de dominación política. Dada la funcionalidad
del antiguo sistema educacional con el modelo de ca
pitalismo "nacional-desarrollista", se exige su
transformación radical para ajustarlo estrechamen
te a los nuevos lineamientos estructurales. Es la
estrategia de "modernización educacional", inspira
da en una lógica de refundación, de la que serían
gestores los tecnócratas economistas, en estrecha
vinculación con los grupos empresariales y financie
ros dominantes.

2. Las tres orientaciones señaladas coexisten en el tiempo, aunque combinándose en términos diferentes, de acuerdo con la dinámica general del régimen. Ellas son más bien complementarias, pero su unidad fundamental implica también contradicciones no antagónicas en la formulación y aplicación de las políticas educacionales:

- 2.1. Aproximadamente en los primeros tres años del gobierno autoritario fueron dominantes las dos primeras tendencias, la de administración desarrollista y la de seguridad, no sin conflictos y desfases entre ambas, en tanto que la tendencia tecnocrática-econo
mista apenas se esbozaba.
- 2.2. En una siguiente fase, hasta marzo de 1979, fue cobrando más fuerza la lógica de mercantilización y privatización, en tanto que se debilitaba la lógica de desarrollo tradicional.
- 2.3. A partir de la formulación de las Directivas Presidenciales y, sobre todo, desde el enunciado de las "modernizaciones", la tendencia tecnoeconomicista se impone plenamente, se implementa la destrucción del viejo sistema educativo y se echan las bases de la privatización y segmentación radical de las estruc

turas educativas, para hacerlas eficazmente consonantes con las estructuras socioeconómicas y con la estrategia vigente de acumulación capitalista. Ello implica la continuidad de la línea de control militar, el desmantelamiento de la administración tradicional y el abandono, no sin resistencias y dificultades, de la estrategia de desarrollo lineal de la educación.

3. Desde el punto de vista de la planificación educativa, universalmente instituida y legitimada como herramienta de desarrollo, y desde el punto de vista de la operación concreta de los servicios educativos y de la forma cómo los diversos grupos sociales reciben sus beneficios, es posible registrar una fuerte incoherencia en la política educacional del régimen militar. Puede afirmarse que no ha tenido las características de "organicidad" o de "racionalidad" técnica que debería encontrarse en un régimen autoritario-modernizante, al tenor de sus propias definiciones. Por el contrario, la acción educacional del régimen ha sido "política" y pragmática, tan zigzagueante y compromisaria como la de cualquiera de los regímenes anteriores.

- 3.1. Específicamente, ha existido contradicción con el desarrollo histórico de la educación chilena, cuya inercia objetiva de crecimiento y democratización ha seguido manifestándose en estos años, reflejada no sólo en demandas de sectores de la población o en la difusión de enfoques críticos o alternativos sino en la presencia de la línea de continuidad desarrollista en los propios círculos oficiales.
- 3.2. Es posible observar incoherencia o desfases entre los diversos componentes de la política educacional, o entre las políticas específicas para los diversos subsectores, así como falta de persistencia en muchas de las medidas acordadas, a pesar de que se han anunciado como óptimas y definitivas.

4. Una explicación parcial de la inorganicidad o inconsistencia interna de la política educacional podría encontrarse en el juego de las tres concepciones identificadas en la hipótesis 1. Otra posible explicación radicaría en el conflicto entre sectores de clase y grupos en el interior del bloque dominante, conflicto difícil de discernir con la información accesible y en el marco de una investigación del carácter que aquí se propone. Tal interpretación subyacerá, no obstante, en el nivel de hipótesis.

5. En el marco de la "historicidad" de la política educacional del gobierno castrense, esto es, de su desarrollo contradictorio y complejo, es posible apreciar, sin embargo, el mayor grado de coherencia logrado en los tres últimos años:

- 5.1. Existe una mayor coherencia "externa", es decir, una adaptación más directa y estrecha al proceso de implementación del modelo general de desarrollo.
- 5.2. Se ha logrado una mayor coherencia "interna", es decir, una articulación más eficaz entre los distintos componentes de la política educacional, entre los diversos niveles de acción, y entre las políticas específicas para los segmentos en que se desagrega el sistema educacional. Esta mayor coherencia podría explicarse por la intervención directa del general Pinochet, señalado como árbitro y articulador de los intereses, grupos y tendencias que se esbozan en el bloque dominante, así como por el predominio creciente del homogéneo círculo de tecnócratas neoliberales en el campo educacional.

Metodología de la Investigación

En cierto modo, esta investigación se inscribe en un

campo que podría denominarse "historia social de la educación". Los ocho años y medio de acción educacional del régimen castrense ya justifican enfoques históricos. La historiografía tradicional exigiría un mayor distanciamiento entre el tiempo del investigador y la época del objeto a estudiar. No compartimos ese criterio. Ya se dispone de una perspectiva suficiente para explorar la génesis y el dinamismo del objeto, en este caso la política educacional del gobierno militar. Ya se ha producido una decantación que permite, a partir de lo que ella "es", inquirir sus orígenes y el proceso a través del cual ha llegado a ser. Será, por otra parte, "historia social" porque no interesa estudiar la política educacional en su mera virtualidad respecto al campo específico de la educación, abstrayéndola del acontecer social. Por el contrario, interesa considerar el proceso como parte de un desarrollo más amplio.

El trabajo tiene un carácter preferentemente descriptivo. Se intenta una ordenación y selección de las diversas formulaciones de política educacional, de los correspondientes documentos legislativos y ejecutivos, de interpretaciones y comentarios provenientes de diversos sectores e individualidades, y de la información histórica que permita ubicar las políticas educacionales en el tiempo y en el contexto correspondientes; así como seguir el destino de las diferentes medidas que se adoptaron.

La metodología es histórico-documental, poniendo énfasis en el manejo de fuentes primarias. Sobre la base de los datos acumulados se entra en un análisis crítico en que se pone en discusión las hipótesis. Se intenta demostrarlas, rectificarlas o desecharlas, procurando que las interpretaciones se fundamenten en la información obtenida, o permanezcan como hipótesis razonables cuando los datos no han sido suficientes para probarlas a cabalidad.

A fin de ordenar el panorama de la evolución de las políticas educacionales, se han distinguido tres etapas, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos históricos y la obvia artificialidad de los cortes temporales, que arriesgan un congelamiento de las corrientes del acontecer real.

El criterio básico para distinguir tres lapsos en esta descripción histórica, se desprende de las hipótesis de la investigación. Impuesta la existencia de tres tendencias principales en la conformación de las políticas educacionales, la periodificación fue sugerida por la forma cómo esas tendencias se hacían presentes y se entrecruzaban a lo largo del tiempo. Sin perjuicio de que elementos del universo ideológico neo-liberal aparecieran expresados -más en términos doctrinarios que operativos- desde los inicios del régimen, en una primera fase las tendencias dominantes serían la "reactiva" o "político-militar" y la "desarrollista". Hacia fines de 1975 o comienzos de 1976, se entraría a una etapa de transición, en que las dos tendencias recién señaladas empiezan a desdibujarse y cobraría terreno la corriente "tecnocrático-liberal". Con la dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación, en marzo de 1979, se entraría a una tercera etapa, de predominio de la tendencia economicista liberal, de abandono de las expresiones de planificación desarrollista y de reubicación de las políticas de control y seguridad.

En consecuencia y de acuerdo con los objetivos del estudio, la exposición de éste consta de cuatro capítulos. Los tres primeros siguen el itinerario y presentan los contenidos de la política educacional, a través de las etapas que pudieron distinguirse en su evolución. El cuarto capítulo, por su parte, analiza la coherencia y la persistencia de dicha política, a partir de los antecedentes acumulados en los capítulos iniciales.

Delimitación: este trabajo examina la evolución de la política educacional del régimen militar, pero no se ocupa de sus efectos, salvo incidentalmente. Tampoco aborda, en forma sistemática, los fundamentos teóricos que han inspirado a las diversas expresiones de la voluntad política del gobierno militar en el campo educativo.

El énfasis en el análisis está puesto en las políticas que afectan a todo el sistema educacional y en las políticas relativas a la educación formal pre-escolar, básica y media. Sólo secundariamente se consideran las políticas específicas para la educación superior.

Siendo éste un estudio sobre el discurso del régimen militar en educación, debe entendersele como complementario respecto al conjunto de monografías del proyecto "Transformaciones en la Educación Chilena ...", que el PIE ha desarrollado paralelamente.

NOTAS

- (1) Bermúdez, Julián. El Sistema Educativo y los Requerimientos del Desarrollo Nacional, 1964-1975, Santiago, 1975.
- Castro, Pedro. La Educación en Chile de Frei a Pinochet. Salamanca, 1976.
- Fischer, Kathleen B. Political Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1975. Los Angeles, USA, 1976.
- Migone, Aída. Sistema y Constrasistema Educativo. Santiago, 1978.
- (2) Entre otros, la serie de trabajos presentados a los Encuentros mensuales del Círculo de Educación de la Academia de Humanismo Cristiano y los artículos publicados en las revistas "Cuadernos de Educación", "Mensaje" y "Análisis". Ver una revisión en Marcela Gajardo: "Educación chilena y Régimen Militar: Itinerario de cambios". Santiago, 1982.
- (3) Brunner, José Joaquín. El Diseño Autoritario de la Educación en Chile. Santiago, 1979.
- Echeverría, Rafael y Ricardo Hevia. La Política Educativa del Régimen Militar. Santiago, 1980.
- Vicaría de Pastoral Obrera. "La Política Educativa y sus Repercusiones en los Trabajadores". Santiago, Serie Estudios Sociales N° 6, 1982 (mimeo).

CAPITULO I. LAS POLITICAS EDUCACIONALES EN EL PERIODO 1978-1975

Antes de revisar el conjunto de políticas educacionales manifestadas en el lapso septiembre de 1973 a fines de 1975, se intentará reconstruir lo que podría denominarse la visión de la realidad educacional que explicitaron inicialmente las autoridades políticas y educacionales durante esta etapa, sea con los propósitos de deslegitimar los proyectos político-educativos anteriores, de legitimar las propias acciones y/o de basar las nuevas políticas educacionales.

Al dirigirse al país con motivo de la entrega de las Directivas para la Educación, el general Augusto Pinochet reconocía que "... cuando se tomó la dirección de la Nación, tanto el Presidente de la República como los miembros de la Junta de Gobierno, estaban convencidos de que era necesario un ajuste en la educación, donde se encuentra la clave del progreso nacional y de que, sin ella, a la larga, es imposible cualquier desarrollo cívico o económico" (1).

El convencimiento señalado parecía provenir más de

un juicio ideológico y político-militar que de un enfoque de variables político-educacionales. En efecto, según el mismo general Pinochet, " ... advertimos que, a escala mundial, la ideología marxista se traduce en una agresión permanente, puesta al servicio del imperialismo soviético ... Ella utiliza formas de guerra no convencional para apoderarse de los Estados desde adentro, empleando dos tácticas ... Por una parte, la infiltración de los núcleos vitales de las sociedades libres, principalmente los medios de comunicación social, los centros universitarios e intelectuales, las iglesias, los sindicatos y los organismos internacionales. Paralelamente, el fomento en esas mismas sociedades de todos los medios posibles del desorden ... " (2).

La "infiltración de los núcleos vitales de las sociedades libres" también alcanzaba al sistema escolar. En 1974 denunciaba el general Pinochet, "el deseo de alejar a nuestra Patria de los valores esenciales de su tradición cristiana, pretendiendo implantarnos el dominio de una ideología foránea anti-chilena, como es el marxismo-leninismo. A ello obedeció el deseo de uniformar las conciencias hacia derroteros ajenos a nuestro ser nacional, lo cual quedó de manifiesto en el proyecto de la llamada "Escuela Nacional Unificada" propiciado por el régimen depuesto, y que con razón la inmensa mayoría de los chilenos combatió y rechazó" (3).

En este marco de referencia se explican juicios más específicos como el siguiente, sobre la situación educacional al 11 de septiembre de 1973:

"Tanto el Ministerio como cada uno de sus Servicios mostraba un alto grado de desorganización, ineficiencia y anarquía estructural. Proliferaban las jefaturas, oficinas y funcionarios innecesarios los que sólo cumplían, a menudo, funciones estrictamente políticas ... "

"Los establecimientos escolares básicos y medios, así como las Escuelas Normales, estaban semiparalizadas (desde hacía dos meses), teniendo un funcionamiento muy irregular a lo largo del año con paros, tomas y enfrentamientos ... Es necesario ... destacar dos activi-

dades que provocaron el más nefasto efecto entre los miembros de la comunidad escolar. Una, la Escuela Nacional Unificada y la otra, la Democratización de la Enseñanza ... " (4).

Uno de los primeros decretos con significación de política educativa, sostuvo entre sus "considerandos" ...

"Que el Gobierno marxista de la ex-Unidad Popular desató una campaña sostenida en contra de los valores sustantivos de nuestra nacionalidad e intentó penetrar en la conciencia de la niñez y de la juventud chilena con el ideario marxista-leninista ajeno a la idiosincracia de nuestro pueblo".

"Que dicha campaña paralizó bruscamente y distorsionó de manera grave los objetivos que inspiraron la más reciente Reforma Educativa: sus contenidos, planes y metas, instrumentalizándolos con fines proselitistas de inspiración marxista" (5).

A partir de esta visión de la realidad educativa, el gobierno militar "adoptó una serie de medidas destinadas a sanear el sistema de educación", ordenadas en torno a tres líneas: i) "eliminar la orientación marxista que se había dado a una parte importante de la enseñanza"; ii) "aliviar la excesiva centralización" ... mediante una primera reorganización administrativa; y iii) llevar a cabo "un estudio diagnóstico detallado de los problemas del sistema de educación", con el objeto de disponer otras medidas de más largo alcance (6).

En los siguientes párrafos, se describirán, sucesivamente, las políticas de toma de control del aparato educativo y de "depuración" del mismo, de evaluación de su estructura y funcionamiento y el inicial intento de reorganización del sistema educativo formulados entre septiembre de 1973 y fines de 1975.

1.1. Control y depuración del sistema escolar

Desde los primeros días posteriores al pronunciamiento, las autoridades militares extendieron a los centros educacionales, universitarios, secundarios y básicos y a las correspondientes dependencias administrativas, las operaciones de "ocupación", toma de control y limpieza que se ejecutaban en otros ámbitos y a lo largo de todo el territorio nacional. La justificación de que el sistema escolar fuera intervenido militarmente, se encontraba en los juicios que sobre la situación educacional se habían formado los mandos castrenses. Las facultades para intervenir, derivaban de la concentración plena de poderes en manos de la Junta Militar de Gobierno y de su delegación en los Jefes de Plaza, o Jefes de Zona, provistos de toda clase de atribuciones y de medios para "normalizar" la situación a través de los procedimientos propios de una vasta operación militar.

En el caso del sistema educacional, junto con la ocupación física de numerosos locales educacionales, especialmente de enseñanza superior, y de la revisión material o allanamiento de otros, se procedió a cambiar a todos los mandos superiores y medios, desde Ministro, Directores Generales y Rectores Universitarios hasta la mayoría de los directores de escuelas en todo el país. En muchos de estos cargos se designaron militares en servicio activo o en retiro. En otros, a educadores o administradores de confianza del nuevo régimen.

A la inversa, basándose en legislación ad hoc (7), fueron despedidos miles de profesores y funcionarios. Más aún, se modificaron radicalmente los mecanismos y prácticas de gobierno de la educación, en un sentido de concentración de poderes, jerarquización y verticalidad de mando. Así, por el Decreto Ley N° 403 (8), se disolvió el Consejo Nacional de Educación, se puso término al mandato de sus integrantes y las funciones y atribuciones que la legislación otorgaba a este cuerpo colegiado fueron transferidas al Superintendente de Educación Pública (9). Otros Decretos Leyes suprimieron los Consejos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y sus facultades también fueron concentradas en la persona del respectivo Jefe de servicio (10).

Más aún: la normal dependencia de los centros escolares respecto a las jefaturas de los servicios de educación fue alterada mediante la ingerencia de mandos militares, bajo los cuales fueron colocadas las diversas redes escolares para efectos de reforzar el control de ellas. Este sistema de doble dependencia fue estatuido, para el caso del área metropolitana de Santiago, mediante una Circular, del 12 de agosto de 1974, del Comando de Institutos Militares del Ejército. Este instructivo, dirigido a los directores de escuelas, tenía por objeto general "regular el funcionamiento de los establecimientos educacionales del Gran Santiago" y, más específicamente, "ratificar conceptos y disposiciones dadas a conocer oportunamente a las autoridades educacionales" y, además, "reiterar la ingerencia que le compete al Comando de Institutos Militares del Ejército en el saneamiento y control del funcionamiento del área de Educación en el Gran Santiago" (11).

La norma general de la intervención era "controlar que las actividades docentes y coadyuvantes se efectúen en todos los niveles de la educación como se indican", es decir, "con estricta sujeción a los postulados que preconiza la Honorable Junta de Gobierno; obedeciendo fielmente las Directivas emanadas del Ministerio de Educación; dentro de las observancias de la más absoluta disciplina y justicia; y entregándose exclusiva y totalmente a las labores netamente profesionales, con total prescindencia de proselitismo político u otras gestiones de grupos ideológicos sectaristas ..."

La circular mencionada, hacía a cada rector o director de establecimiento "el único y exclusivo responsable ante la Autoridad Militar de lo que haga o deje de hacer su personal dependiente en relación con el control de la disciplina, orden y regularidad dentro del Establecimiento bajo su mando ...". A la vez, fijaba las atribuciones de la autoridad castrense designada para cada colegio. Estas atribuciones no sólo se referían al control del funcionamiento regular de las escuelas, sino a la estabilidad del personal, al control de las reuniones internas e incluso a la "sana impartición de la enseñanza". De esta forma, quedaba establecida una doble tuición de los centros escolares: ante la administración educacional ordinaria y ante la autoridad militar.

Con posterioridad, diversas circulares se refirieron

1.1. Control y depuración del sistema escolar

Desde los primeros días posteriores al pronunciamiento, las autoridades militares extendieron a los centros educativos, universitarios, secundarios y básicos y a las correspondientes dependencias administrativas, las operaciones de "ocupación", toma de control y limpieza que se ejecutaban en otros ámbitos y a lo largo de todo el territorio nacional. La justificación de que el sistema escolar fuera intervenido militarmente, se encontraba en los juicios que sobre la situación educacional se habían formado los mandos castrenses. Las facultades para intervenir, derivaban de la concentración plena de poderes en manos de la Junta Militar de Gobierno y de su delegación en los Jefes de Plaza, o Jefes de Zona, provistos de toda clase de atribuciones y de medios para "normalizar" la situación a través de los procedimientos propios de una vasta operación militar.

En el caso del sistema educacional, junto con la ocupación física de numerosos locales educacionales, especialmente de enseñanza superior, y de la revisión material o allanamiento de otros, se procedió a cambiar a todos los mandos superiores y medios, desde Ministro, Directores Generales y Rectores Universitarios hasta la mayoría de los directores de escuelas en todo el país. En muchos de estos cargos se designaron militares en servicio activo o en retiro. En otros, a educadores o administradores de confianza del nuevo régimen.

A la inversa, basándose en legislación ad hoc (7), fueron despedidos miles de profesores y funcionarios. Más aún, se modificaron radicalmente los mecanismos y prácticas de gobierno de la educación, en un sentido de concentración de poderes, jerarquización y verticalidad de mando. Así, por el Decreto Ley N° 403 (8), se disolvió el Consejo Nacional de Educación, se puso término al mandato de sus integrantes y las funciones y atribuciones que la legislación otorgaba a este cuerpo colegiado fueron transferidas al Superintendente de Educación Pública (9). Otros Decretos Leyes suprimieron los Consejos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y sus facultades también fueron concentradas en la persona del respectivo Jefe de servicio (10).

Más aún: la normal dependencia de los centros escolares respecto a las jefaturas de los servicios de educación fue alterada mediante la ingerencia de mandos militares, bajo los cuales fueron colocadas las diversas redes escolares para efectos de reforzar el control de ellas. Este sistema de doble dependencia fue estatuido, para el caso del área metropolitana de Santiago, mediante una Circular, del 12 de agosto de 1974, del Comando de Institutos Militares del Ejército. Este instructivo, dirigido a los directores de escuelas, tenía por objeto general "regular el funcionamiento de los establecimientos educacionales del Gran Santiago" y, más específicamente, "ratificar conceptos y disposiciones dadas a conocer oportunamente a las autoridades educacionales" y, además, "reiterar la ingerencia que le compete al Comando de Institutos Militares del Ejército en el saneamiento y control del funcionamiento del área de Educación en el Gran Santiago" (11).

La norma general de la intervención era "controlar que las actividades docentes y coadyuvantes se efectúen en todos los niveles de la educación como se indican", es decir, "con estricta sujeción a los postulados que preconiza la Honorable Junta de Gobierno; obedeciendo fielmente las Directivas emanadas del Ministerio de Educación; dentro de las observancias de la más absoluta disciplina y justicia; y entregándose exclusiva y totalmente a las labores netamente profesionales, con total prescindencia de proselitismo político u oscuras gestiones de grupos ideológicos sectaristas ..."

La circular mencionada, hacía a cada rector o director de establecimiento "el único y exclusivo responsable ante la Autoridad Militar de lo que haga o deje de hacer su personal dependiente en relación con el control de la disciplina, orden y regularidad dentro del Establecimiento bajo su mando..." A la vez, fijaba las atribuciones de la autoridad castrense designada para cada colegio. Estas atribuciones no sólo se referían al control del funcionamiento regular de las escuelas, sino a la estabilidad del personal, al control de las reuniones internas e incluso a la "sana impartición de la enseñanza". De esta forma, quedaba establecida una doble tuición de los centros escolares: ante la administración educacional ordinaria y ante la autoridad militar.

Con posterioridad, diversas circulares se refirieron

al tema, intentando precisar o delimitar el ámbito de la intervención militar y de la jurisdicción regular de la autoridad educacional (12). Así, la Circular N° 886, del 6 de noviembre de 1975, firmada por los Ministros del Interior, Defensa Nacional y Educación, y dirigida a los Intendentes y Gobernadores del país, declaró que "la potestad legal y reglamentaria en materias pedagógicas, técnicas y administrativas ... está radicada en el Ministerio de Educación Pública", al cual también compete "la tuición general sobre la educación particular". Por otra parte, se reconocía a las Fuerzas Armadas, la competencia para "velar porque las actividades de la Nación se desarrollen en un clima de paz y armonía interior, resguardando la Seguridad Nacional, así como la de la ciudadanía en general ...". En consecuencia, se instruía a las autoridades educacionales para que coordinaran sus actividades con los Intendentes y Gobernadores -a la vez, jefes militares- en un espíritu de "estrecha colaboración" (13).

Otras formas de asegurar el control, el ordenamiento y limpieza del sector educacional, fueron la prohibición de aplicar encuestas en los establecimientos escolares, la rigurosa vigilancia del ingreso de personas ajenas a cada centro escolar y la elaboración de listas de libros, textos de estudio y materiales didácticos autorizados por el Ministerio de Educación y la consiguiente prohibición del uso de los que no figuren en dichas listas, etc. (14).

Finalmente, la política de control y depuración se expresó también en medidas respecto a las organizaciones sociales componentes de la comunidad educativa. El Decreto Ley N° 82, del 11 de diciembre de 1973, ordenó la suspensión de las cuotas que el personal de educación pagaba al Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación, SUTE, y ordenó también la congelación de los fondos de éste. El Decreto Ley N° 1.284, de diciembre de 1974, suprimió la personería jurídica del SUTE y de otras organizaciones magisteriales y designó una comisión para hacerse cargo de sus bienes, los que más tarde fueron traspasados al Colegio de Profesores.

Fueron disueltas y prohibidas las Federaciones de Estudiantes de la enseñanza media y de las Universidades, salvo la Federación de la Universidad Católica de Chile. Los centros de alumnos de cada colegio fueron severamente controlados. Se prohibió su interven

ción en "actividades políticas, religiosas, en materias técnico-pedagógicas ni tampoco en la administración y organización del establecimiento". Se estipuló también que las directivas de los Centros serían designadas por las autoridades educacionales y no elegidas por los propios estudiantes. Precauciones similares se adoptaron respecto a los Centros de Padres y Apoderados de cada establecimiento.

1.2. El "diagnóstico" de la educación chilena

La primera intención de pasar de los juicios político-ideológicos sobre la situación educacional, a una visión más comprensiva y técnicamente fundada, se encuentra en el Decreto de Educación N° 1892, de 21 de noviembre de 1973 (15).

Los primeros considerandos de este decreto señalaban:

"Que la educación es una función prioritaria para el desarrollo del país, tanto en su aspecto cultural y humano como en el aspecto económico-social; que la educación es una tarea en la cual están comprometidos el Sistema Nacional de Educación, integrado por todos los establecimientos fiscales y particulares de enseñanza".

"Que la educación e instrucción impartidas por el Sistema Nacional de Educación y por las otras agencias informales, no obstante el área específica de sus respectivas acciones, deben estar animadas de un espíritu común, identificado con los valores nacionales, con la tradición cultural cristiana y con el proyecto histórico de la nación chilena".

"Que para alcanzar este consenso básico frente a la acción educativa es indispensable revisar permanentemente los instrumentos y contenidos del proceso educativo que

determinan la formación moral, cultural y social de los niños, jóvenes y adultos del país".

Los siguientes considerandos -ya reproducidos en la sección anterior- acusaban al gobierno anterior de manipular la conciencia de los educandos y de paralizar y distorsionar los objetivos de la más reciente reforma educacional, al parecer refiriéndose a los cambios del período 1965-1970.

En razón de todo lo anterior, se proponía "revisar todos los elementos específicos del currículum manipulados discrecionalmente por el gobierno marxista y evaluar el proceso de la Reforma Educativa en curso desde 1965".

En su parte resolutive, el decreto creaba una comisión con los siguientes objetivos:

- "a) Disponer los estudios necesarios para evaluar los resultados que se han venido obteniendo como consecuencia de la acción educativa general del sistema;
- b) Constituir subcomisiones y equipos de trabajo para la recolección de informaciones, ordenamiento, estudio, revisión y evaluación de los diversos aspectos, fases, etapas o funciones que se determinen;
- c) Coordinar las propias acciones que emprendan y las iniciativas que en el mismo sentido ejecuten oficinas o servicios dependientes del Ministerio de Educación, Universidades y otros organismos o instituciones nacionales;
- d) Proponer las soluciones y medidas aconsejables a corto plazos y mediano

plazo, que permitan un desarrollo armónico, integral y racionalizado del proceso educativo nacional".

Para cumplir estos propósitos, se estipulaban dos etapas de trabajo: la primera, destinada a superar los efectos de las acciones del gobierno anterior, mediante la revisión de los programas y de los textos de estudio, y la segunda, "destinada a evaluar en general la organización y la implementación curricular de la Educación Básica y Media ...".

La tarea de filtrar los programas de enseñanza y los textos escolares será descrita en términos generales en la sección siguiente. La tarea de evaluación del sistema educativo es analizada a continuación.

La Comisión creada por el Decreto 1892, recibió un nuevo respaldo en la Directiva Educacional N° 87, de 19 de diciembre de 1973 (16). En este instructivo, que será estudiado en especial, más adelante, se designaban diversas Comisiones para proponer políticas frente a una amplia gama de problemas y situaciones. La Comisión de evaluación pasó a integrarse a ese conjunto con la denominación de Comisión N° 2.

La Comisión N° 2 se estructuró en forma de un Comité coordinador y siete subcomisiones, divididas en varios grupos y subgrupos de trabajo, con el apoyo técnico de tres servicios de la Superintendencia de Educación: documentación, estadística y legislación (17). Llegó a contar con la participación de 400 personas, tanto del Ministerio de Educación, como de las Universidades, otros Ministerios y organismos.

El trabajo de evaluación tuvo un producto. En julio de 1974 se publicó un "Diagnóstico de la Educación Chilena" (18), extractado de los Informes elaborados por las subcomisiones y grupos de trabajo. Los temas considerados fueron los siguientes: 1) aspectos académicos del currículum; 2) aspectos extraprogramáticos de la

educación; 3) profesorado; 4) servicios al educando; 5) formación de profesionales medios; 6) educación de adultos; 7) educación especial; 8) educación de párvulos; y 9) planificación.

Al parecer, como fruto de grupos disímiles, la calidad de los diagnósticos fue diversa. La publicación que se tuvo a la vista no permite esclarecer si los resultados expuestos son fruto de investigación, de reflexión colectiva o de opiniones individuales. Por otra parte, una proporción importante del texto dedicado a los temas, es fruto de otro proceso paralelo: el de "consulta al profesorado".

En efecto, en junio de 1974, se convocó al cuerpo docente nacional a expresar sus juicios sobre el estado de la educación, a través de mecanismos fijados oficialmente y mediante un temario pre-establecido.

Las consideraciones que inspiraron este proceso, se explicitaron en un documento oficial (El N° 5), "Consulta a Nivel de Unidad Educativa" (20):

"Política de descentralización del gobierno, que contempla la delegación de funciones a todo nivel".

"La labor de evaluación del sistema educacional actual que está desarrollando el Ministerio de Educación Pública;

"La necesidad de que las unidades de base del sector Educación participen más conscientemente en el quehacer educativo".

De la conjunción de los estudios de la Comisión N° 2 de evaluación, y las conclusiones de la jornada de consulta, se esperaba "obtener una visión real de la situación educacional chilena, que permita una adecuada definición de políticas, determinación de objetivos a largo, mediano y corto plazos, estrategias, planes y métodos de trabajo" (21).

La participación de los docentes se daría en el nivel de la unidad educativa (escuela, liceo, colegio particular, etc.). Allí bajo la orientación de los directores de establecimientos, previamente instruídos por "monitores" a nivel departamental, se realizó una jornada de análisis durante los días 17 y 18 de junio.

Las áreas temáticas fueron las siguientes: 1) aspectos académicos del currículum; 2) aspectos extraprogramáticos; 3) profesorado; 4) rendimiento escolar; 5) construcción y equipamiento; 6) evaluación y orientación del educando; 7) asistencialidad del educando; 8) formación de profesionales medios; 9) educación de adultos; 10) funciones y organización de las agrupaciones educativas del sector educacional.

Para cada uno de los temas se entregó un desglose o pauta de trabajo bastante detallado, aunque el informe de cada unidad educativa no podía pasar de 3 páginas. Se acompañó un conjunto de seis documentos para orientar y organizar la reflexión: 1) Esquema de delegación de funciones en el Ministerio de Educación; 2) La Educación en las líneas Generales de Acción del Gobierno de Chile; 3) Principios del Gobierno de Chile; 4) Organización del trabajo de evaluación a nivel central; 5) Consulta a nivel de unidad educativa; 6) Normas a que deben someterse los informes. Los tres primeros documentos expresaban aspectos de la ideología y política educacional del gobierno y los restantes se referían a cuestiones procesales (22).

Los resultados de la discusión en las unidades educativas fueron recogidos por los directores de escuelas y sintetizados en jornadas en la jurisdicción departamental y regional, sucesivamente. Las Coordinaciones Regionales de Educación, a su turno, envían los correspondientes informes a la Superintendencia de Educación, encargada de integrar los resultados regionales y de entregarlos a las comisiones o grupos de trabajo establecidos en virtud del Decreto N° 1892.

Como producto de la consulta al magisterio sólo se conocen los párrafos que se insertaron en los informes resumidos que

sobre los mismos temas elaboraron las comisiones llamadas a diagnosticar la situación de la educación chilena. En otros términos, los resultados de la consulta se publicaron como ilustraciones o apoyos a los análisis de las comisiones que daban cumplimiento al Decreto 1892 (23).

El "diagnóstico" ha constituido un referente continuamente aludido en los documentos de política educacional aprobados por el gobierno y su función, más que de apoyo técnico a un eventual proceso de planeamiento, ha sido la legitimación de las orientaciones impartidas por el régimen para readecuar el sistema educativo (24). Por su parte, el proceso de consulta al profesorado podría interpretarse como un intento formal de reproducir, en las nuevas condiciones políticas de autoritarismo y restricción, las prácticas participativas que venían incrementándose en los ámbitos de la sociedad y la educación en los dos lustros anteriores a 1973 (25).

1.3 Los primeros pasos de reorganización del sistema educativo

El período inicial que se está describiendo, es abundante en formulaciones de política educacional. En el análisis de las primeras expresiones formales de una política educacional, se considerarán principalmente seis documentos emitidos por el gobierno militar en dicho período:

- a) El Decreto de Educación N° 1892, de 21 de noviembre de 1973, que designaba una comisión evaluadora de la Reforma Educacional;
- b) La Directiva Educacional N° 87, de 19 de noviembre, expedida por el Ministro, Almirante Hugo Castro;
- c) Las "Líneas Generales de Acción del Gobierno", emitidas al cumplirse seis meses desde el pronunciamiento militar de las que se examinarán sólo las referidas a educación; (26)

- d) Las "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", publicados en versión preliminar en diciembre de 1974;
- e) El "Plan Operativo 1975" para el Sector Educación (27); y
- f) El "Programa Ministerial" para el Año 1975 (28).

1.3.1. El modelo educativo y la estrategia de cambio

Los dos primeros documentos expresivos de una política educacional son muy escuetos en lo que se refiere a fundamentación teórica (29). Es todavía una etapa de emergencia, que requiere decisiones rápidas, sin necesidad de justificaciones ideológicas. Pero ya en el documento de marzo de 1974, se avanza al definir la educación "como patrimonio y tarea que concierne a toda la comunidad nacional, con el objeto de capacitar a cada hombre en el ejercicio de una libertad responsable y noblemente orientada". Más adelante se agrega el postulado de

"... una educación profundamente humanista, apolítica, que subordine el uso y desarrollo de los avances científicos y tecnológicos al bienestar del hombre y que haga de éste constructor experto y responsable del bien común".

"La Nación precisa ... un hombre capaz de crear, a partir del patrimonio legado por nuestros antepasados, un orden superior donde reune el respeto por la individualidad inviolable de cada ser".

La formulación de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile proporcionó un marco de referencia que integra vertientes cristiano-traditionalistas y nacionalistas (30). Sobre esta base se formularon más tarde los "principios rectores" de las Políticas Educativas del Gobierno de Chile.

A partir de una idea del hombre de inspiración humanista cristiano-occidental, que postula su trascendencia y le otorga primacía sobre todo lo creado, se define al Estado como subsidiario, a la vez que se señala la doble tarea histórica de lograr la unidad nacional y de amar, conocer y dominar el territorio chileno mediante el esfuerzo del trabajo.

La educación es valorizada como inherente a la condición humana y como requisito esencial para desenvolver las potencialidades del hombre. Por lo tanto, "es misión de la sociedad en la cual el hombre se desarrolla, proveer los medios para que sus miembros adquieran plenitud como persona". En este sentido, "la sociedad entera orienta, enseña, modela, educa o deseduca a sus miembros". No obstante es preciso que la sociedad enseñe lo mejor y de la manera más eficiente, para lo cual -y teniendo en vista el bien común- los entes culturales más influyentes se integren en un Sistema Nacional de Educación.

En verdad, el concepto de Sistema Nacional de Educación es repetidamente aludido en los textos del período. Está presente en el primer "considerando" del Decreto 1892, que lo visualiza "integrado por todos los establecimientos fiscales y particulares de enseñanza".

La Directiva Educacional del Ministro Castro parte recordando que la Constitución Política (31) había expresado en forma muy general la conformación de un Sistema Nacional de Educación -en adelante SNE- y señalando la necesidad de mejor definirlo y organizarlo en "un todo armónico, estructurado y con su contenido en forma que que dé cabida a las circunstancias actuales del país ..."

La Directiva en referencia entiende que el SNE "estará constituido por todas las entidades que están relacionadas con dicho proceso y coordinadas mediante el Ministerio de Educación". Luego explicita la composición y estructura del SNE mediante un "diagrama orgánico", bastante cercano a cómo la legislación anterior a 1973 venía entendiéndolo. Por ejemplo, la relación entre el Ministerio del ramo y la educación particular es formulada en términos de "Control de programa-funcional - Control de cobros y tarifas-Apoyo económico

- control de infraestructura y cuerpo docente". Con relación a las Universidades, el Ministerio debía definir estructuras y políticas, autorizando los presupuestos y operando la coordinación académico-docente. El Consejo Nacional de Educación era responsabilizado de "establecer la política educacional nacional" y de "controlar su aplicación", etc.

En cambio, en un "diagrama funcional" que también contiene la Directiva, se muestran algunas diferencias respecto a la organización del sistema de enseñanza vigente entonces. Se mantienen en líneas gruesas los tramos de educación parvularia, educación básica -común y especial- y educación media con sus modalidades humanista-científica y técnico-profesional. Pero se inserta la prueba de aptitud académica antes del último año de la enseñanza media, se ubican las pruebas específicas de selección en el momento mismo del ingreso a las Universidades, y se contempla la posibilidad de un año extra para ciertos estudiantes de la rama científico-humanista, en tanto que la rama técnico-profesional es definida como "terminal".

En el nivel superior, la Directiva grafica una curiosa anticipación del sistema de educación superior establecido en 1981. En efecto, distingue en las universidades tres canales diferenciados: las licenciaturas, la formación de profesores y los institutos tecnológicos, con mayor duración las primeras, duración media las segundas y corta duración los últimos. Sobre estos canales y tras "etapas de trabajo y retribución", se ubican los cursos de especialización y de postgrado (32).

Para los efectos de materializar esta genérica concepción de SNE, la Directiva del Ministro Castro estableció una Comisión (la N° 1) que debía ampliarla y darle forma jurídica mediante un proyecto de Decreto Ley. Otras comisiones debían proponer diversas medidas relativas a la organización educacional como el traspaso al Ministerio de Educación de entidades autónomas como la Junta Nacional de Jardines Infantiles o el INACAP, o la nueva estructura académica de la educación superior, o la incorporación de las escuelas normales a las universidades, etc.

Si bien se incluye la idea de Estado subsidiario y se

reconoce y enfatiza el principio de libertad de enseñanza, la educación particular es ubicada en los textos de este período como otro integrante del SNE, de menor o similar envergadura que la enseñanza pública pero no reemplazando a ésta (33). Está ausente la idea de privatización del conjunto de la educación formal, así como tampoco aparece el mercado como regulador del funcionamiento de la educación. Por el contrario, la planificación del desarrollo educativo es otra constante en las proposiciones de política educacional de esta etapa.

En efecto, ya el Decreto 1892 hablaba de "soluciones y medidas aconsejables a corto y mediano plazo, que permitan un desarrollo armónico, integral y racionalizado del proceso educativo nacional". Aquí sólo falta la palabra "planificación", porque el concepto mismo subyace con toda claridad.

El texto "Políticas Educativas del Gobierno de Chile" es más explícito. Se pronuncia por un principio de acción: el "cambio planificado", que implicaría: a) consulta a los sectores interesados; b) planificación detallada pero realista; c) experimentación sistemática antes de generalizar; d) ejecución eficaz; y e) evaluación rigurosa. A la vez, rechaza la estrategia de reformas y propone, en cambio, la "renovación continua", como otro principio de acción. Finalmente, también incluye como principios de acción los de "educación permanente" y de "pluralismo". Este último, entendido como debida consideración al papel jugado por la familia, la empresa, los gremios, las iglesias, etc, dentro del concepto de "ciudad educativa".

En torno a estos principios de acción se configuraría una nueva concepción de "política educacional", diferente de la tradicional (que incluía creación de nuevos organismos administrativos, medidas de "parche", "reformas" en la organización de la enseñanza o en los programas de estudio sin considerar los medios y recursos, etc.)

Por otra parte, la "política de renovación, planificada" que se proponía en el texto en referencia, tenía dos bases:

- 1) "... fijar grandes orientaciones, acompañadas de objetivos escalonados en el tiempo; estas orientaciones deben ser seguidas decididamente durante muchos años" (34).
- 2) "... disponer de los mecanismos de apoyo administrativos y técnico-pedagógicos que permitan lograr los objetivos fijados".

El documento "Políticas Educativas ...", propuso un conjunto de orientaciones generales, a nivel del sistema educativo (para "adecuarlo a las necesidades del país, disminuyendo las distorsiones y desigualdades ... resultado de la falta anterior de desarrollo planificado y racionalizado"), a nivel de la organización de la enseñanza (abordando las cuestiones de rendimiento escolar, y adaptación a los educandos) y a nivel de medios ("como condición indispensable para poner en práctica las otras orientaciones"). En las próximas secciones se señalarán algunas de estas orientaciones.

Además de las grandes orientaciones, de largo o mediano plazo, se propuso un programa de dos años (1975-1976), para crear las bases de cambios mayores en el sistema. El programa debía incluir:

- "a) creación de sistemas de planificación, desarrollo curricular, experimentación pedagógica, experimentación pedagógica, perfeccionamiento, planes, programas, textos y apoyo efectivo a la labor de las escuelas y universidades;
- b) realización al nivel más alto del gobierno con participación interministerial de un estudio sectorial sobre la educación en todas sus formas y su relación con el desarrollo social económico del país, investigación cuyas conclusiones deberán darse antes del 31 de diciembre de 1975;
- c) elaboración de un programa realista de renovación de estructuras y contenidos, cuyo comienzo está fijado en 1976 (ciertas experiencias e inves

tigaciones serán emprendidas desde el comienzo del año escolar en 1975), pero que tendrá carácter progresivo escalonándose su ejecución por varios años; y

- d) estimulación en las universidades del país de la creación de nuevos sistemas de planificación y racionalización que permitan mejorar su rendimiento, tomar decisiones sobre la necesaria reestructuración periódica de cursos y programas y coordinar sus actividades con las otras instituciones obrando en el sector de la educación" (35).

La realización de este programa era señalada como condición indispensable para lograr los siguientes objetivos mayores:

- "3.1. Objetivo a nivel de sistema: crear un equilibrio entre la estructura del sistema de educación y las necesidades del país y de la mayoría de sus ciudadanos.
- 3.2. Objetivo a nivel de la organización técnico-pedagógica de la enseñanza: mejorar el rendimiento de la enseñanza en el sentido más amplio.
- 3.3. Objetivo a nivel de medios: mejorar las condiciones de la labor educativa".

Para el cumplimiento de estos objetivos se proponía un conjunto de "orientaciones". Para el primer objetivo, las orientaciones eran: "1. Lograr una enseñanza básica universal; 2. Reducir la marginalidad (socioeconómica, geográfica y cultural)".

Para el logro del segundo objetivo, las orientaciones que se formulaban eran: "1. Relacionar la enseñanza con las funciones que tendrán los egresados; 2. Elevar el grado de conocimientos adquiridos por los educandos a cada nivel por la creación de una enseñanza flexible y mejor adaptada a los individuos; 3. Organizar medios

de enseñanza apropiados a las necesidades de la población adulta y de jóvenes no escolarizados; 4. Mejorar las condiciones de desarrollo de los párvulos con programas que refuercen el cuidado familiar; y 5. Dar un mejor servicio a los educandos que necesitan educación especial dentro del sistema regular".

Por último, para el cumplimiento del tercer objetivo, se sugería: "1. Mejorar el equipamiento escolar; 2. Elevar el nivel profesional de los profesores y jefes de establecimientos; y 3. Mejorar las condiciones de los docentes" (36).

La formulación de estrategias de cambio contenida en el documento en referencia, tenía cierta consonancia con las "Líneas de Acción del Gobierno de Chile", publicadas en marzo de 1974, en cuya parte referente a educación se podían encontrar planteamientos recogidos más tarde en los objetivos y "orientaciones" indicados recién: "formación de técnicos y profesionales a todos los niveles que el país necesita para su desarrollo ...", "dar especial interés a la educación de preescolares ...", "elevar la condición humana y profesional del personal docente ...", "racionalizar la educación de adultos" (37).

Por otra parte, la primera de las "líneas de acción" de marzo de 1974 es claramente divergente de las "Políticas Educativas ...", de diciembre del mismo año, cuando propone "reformular y adecuar el sistema educacional". Ya se ha visto cómo este último texto cuestionaba acerbamente la estrategia de "reforma", a la vez que levantaba su alternativa de "renovación permanente".

El intento de desarrollar y cambiar progresivamente la educación, esbozado en "Políticas Educativas ...", parece tener una primera concreción en el "Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector Educación" (38). Este texto oficial recogió los lineamientos contemplados en aquél documento e intentó una programación presupuestaria y de la expansión de matrícula, a través de una desagregación de carácter regional. Sin embargo, no constituyó todavía un plan completo de desarrollo educacional ni propiamente una herramienta del cambio planificado que se propugnaba en "Políticas Educativas ...". Se insertaba el "Plan Operativo" dentro del programa de dos años

(1975-76), de "creación de las bases de cambios mayores", durante los cuales, de acuerdo con los literales a) y b), debían crearse "sistemas de planificación" y realizarse "un estudio sectorial sobre la educación en todas sus formas y su relación con el desarrollo social económico" (39). En consecuencia, el "Plan Operativo" debe entenderse como manifestación de una voluntad de orientar el desarrollo educacional por los carriles de la planificación y como primer paso, sin duda limitado, en el establecimiento de un sistema de este carácter (40).

Finalmente, debe señalarse el establecimiento de los Programas Ministeriales como instrumento de fijación de políticas educacionales y de control de su cumplimiento. En efecto, desde 1975, al comenzar el año, la Presidencia estipula un programa de realizaciones o medidas a implementar en el ámbito de cada Ministerio, y durante el año, recibe cuenta y evalúa el cumplimiento de las mismas. El texto del Programa Ministerial para el sector Educación es, pues, un buen registro de las políticas educacionales. El análisis comparativo de los sucesivos programas permitiría seguir la evolución de las mismas.

Igual que el "Plan Operativo", el Programa reproducía los principios rectores estipulados en "Políticas Educacionales ...", sintetizaba algunas conclusiones del diagnóstico de 1974 y señalaba como "objetivos generales" los siguientes: a) Descentralización y desestatización de la gestión educativa; b) Apoyo a los sectores marginales de la población; c) Reestructuración de las funciones ministeriales; y d) Programas de alimentación escolar.

Entre las tareas específicas, se enfatizaba la reestructuración del programa de alimentación estudiantil; la desestatización y descentralización expresada en reducción de la participación estatal en la composición de la matrícula y en medidas administrativas y financieras; y la realización del estudio sectorial sobre la educación ya propuesto en "Políticas Educacionales ...". En el plano de la educación superior, una comisión ya designada, debía producir un plan de corto, mediano y largo plazo, con integrantes en representación de las Universidades, Consejo de Rectores, Hacienda, Economía, Contraloría y ODEPLAN, bajo la presidencia de miembros del Comité Asesor de la Junta de Gobierno (41).

En suma: los documentos oficiales que se han examinado reafirmaban la imagen de un Sistema Nacional de Educación como modelo ordenador de la organización educativa, sistema que seguiría incluyendo un sector público dominante -no obstante las propuestas genéricas de desestatización, que no se traducían aún en medidas operativas- y un sector privado reconocido y estimulado como parte importante del SNE, todo ello bajo la coordinación y el control del Estado.

Los documentos asumían la necesidad de racionalizar el desarrollo de la educación y de realizar cambios profundos en su organización, en sus orientaciones y contenidos y en sus relaciones con la sociedad y sus necesidades. Se veía en la planificación la herramienta básica de racionalización a la vez que estrategia principal de los cambios.

Los rasgos del modelo de desarrollo educativo y el contenido de los principales cambios propuestos en esos primeros años, son materia de las siguientes secciones.

1.3.2. La reorganización institucional

Como ya se ha indicado, la reestructuración de la organización y administración del aparato educacional público es una de las primeras y principales preocupaciones del gobierno militar en este período.

Ya las Directivas Educativas de diciembre de 1973 manifestaban una amplia voluntad reorganizadora. La mayoría de las 16 comisiones que se designaban en ese documento tenían como misión proponer cambios de índole institucional o administrativo.

En efecto: la Comisión N° 1 debía proponer un Decreto Ley "que amplíe y dé forma jurídica legal a la conformación de este Sistema Nacional de Educación; la N° 3 mixta, debía "estudiar

la integración de INACAP al Ministerio de Educación" y la N° 6 estudiaría la modificación de la ley orgánica de INACAP para los mismos efectos; la comisión N° 7 propondría un D.L. que estipulara los mecanismos de regulación y control de la enseñanza particular; la N° 8, entre otras materias, debía abordar una reestructuración geográfica de la educación superior que diera por resultado universidades regionales, en el Norte, Sur y Austro y en zonas de densa población como Valparaíso y Concepción; al Consejo de Rectores se le encomendaba estudiar la reestructuración académica ya aludida (estudios universitarios propiamente tales o licenciaturas, institutos pedagógicos y carreras cortas o tecnológicas); la comisión N° 12 debía estudiar los deberes y atribuciones del Consejo de Rectores; la N° 13 procedería a examinar la fusión de las Escuelas Normales con las Universidades; la N° 14 estudiaría un sistema de aportes especiales o bonos para el financiamiento de la educación y la N° 15, fusionaría y modernizaría la legislación sobre subvenciones a la enseñanza particular. Finalmente, la Comisión N° 16, junto con coordinar el trabajo de las restantes comisiones, redactaría un proyecto de Ley de Educación que ordenara y reuniera la legislación vigente.

En las "Líneas de Acción del Gobierno" para el sector Educación, se fijaron dos tareas generales relacionadas con el ámbito administrativo-institucional:

- "Adecuación de los servicios de carácter administrativo y técnico del Ministerio, descentralización y mecanización del sistema".
- "Dinamización de las diferentes regiones educacionales del país, para estimular su creatividad y participación a través del Plan de Descentralización" (42).

Durante el año 1974 se fue formulando un esquema de descentralización, que reposaba sobre dos escalones básicos: la "unidad educativa" y las "agrupaciones educativas".

"Se consideran unidades educativas a todas aquellas

organizaciones que de algún modo están desarrollando educación: establecimientos de educación regular, bibliotecas, museos, unidades de educación extraescolar como clubes, medios de comunicación de masas como radio, televisión y diarios".

"Estas Unidades Educativas deben integrarse en agrupaciones cuyo ámbito geográfico está por determinarse; su organización deberá tener alta flexibilidad, y su tamaño dependerá de las características geoeconómicas y sociales de cada zona. Se considera a las agrupaciones locales de unidades educativas como agentes del desarrollo de la política educacional en cuanto a diagnóstico de la realidad local y formulación de sugerencias concretas de mejoramiento de la labor educacional de la zona" (43).

En concreto, se visualizaba a las agrupaciones educativas locales como eslabón inferior en la cadena de elaboración de los planes de desarrollo educacional, en la que el eslabón siguiente era la "coordinación regional" y el subsiguiente, el Ministerio mismo, a cargo de los planes locales, regionales y nacional, respectivamente. Se entendía que las organizaciones locales y las coordinaciones regionales, jugarían, además "un papel fundamental en la evaluación del desarrollo de los programas específicos de la zona".

Este esquema parecía bastante coherente no sólo con los propósitos de impulsar una profunda descentralización, sino con la concepción de un Sistema Nacional de Educación inspirado en los principios de "educación permanente" y de "ciudad educativa".

En el "Plan Operativo" de 1975, ya aparece plenamente estructurado el modelo de descentralización y reorganización del aparato de gestión.

En el nivel local, se mantienen los conceptos de "unidad educativa" y de "agrupación educativa". Se adiciona, sin embargo, un nivel comunal, en el que actuaría un "director comunal de educación", responsable de las funciones técnicas (pedagógicas y administrativas) que se desarrollen en las agrupaciones educa

tivas, y un nivel provincial, en el cual un "director provincial" haría de nexo entre lo comunal y lo regional, con funciones más bien de coordinación y supervisión.

El nivel regional aparece como instancia privilegiada en el esquema de descentralización. Sobre la base de las antiguas Coordinaciones Regionales (44), se contemplaba la creación de las Secretarías Regionales de Educación, con equipos técnicos y administrativos y con crecientes atribuciones y recursos para hacerse cargo progresivamente de la ejecución de los programas y acciones educacionales en su zona; a la vez, debían cautelar la compatibilización de las políticas y planes sectoriales con las de la región en su conjunto. Se contemplaba también el funcionamiento de los Consejos Regionales de Educación, "organismos de apoyo a la acción educativa", formados por representantes de los organismos descentralizados del sector: Universidades, Junta de Auxilio Escolar, Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, medios de comunicación social, etc.

En el nivel central o nacional, se distinguían dos niveles: el superior y el de normas y supervisión. El nivel superior, al que correspondía "la interpretación de la política del Gobierno", "la elaboración de las políticas, planes y asignación de recursos sectoriales" y "la coordinación con otros sectores e instituciones", estaría integrado por el Ministro, el Vice-Ministro, el Gabinete (fiscalía, relaciones públicas, etc.) y la Secretaría de Planificación y Coordinación ("organismo sectorial de planificación", asesor del Ministro en la toma de decisiones, a cargo de un funcionario de alta jerarquía y exclusiva confianza presidencial). El Ministro sería también asesorado por un Consejo Nacional de Educación (también conformado por representantes de los organismos descentralizados ya aludidos) y por un Consejo Coordinador (constituído por los directivos de los distintos servicios del Ministerio de Educación y Cultura).

El nivel de normas y supervisión estaba llamado a "transformar las líneas generales de política de nivel superior en normas y reglamentos para el nivel de ejecución ... velando por su cumplimiento tanto en el sector fiscal como en el particular". Estaría integrado por: i) la Dirección de Educación; ii) el Centro de

Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas; iii) la Dirección de Cultura; iv) la Dirección de Personal; v) la Dirección de Presupuesto; vi) la Dirección General de Administración y Materiales; y vii) el Servicio de Computación.

La Dirección de Educación (45) tendría como objetivo fundamental "traducir en normas educativas específicas los lineamientos generales de política educacional dados por la Secretaría de Planificación y Coordinación y servir de apoyo técnico permanente o las Unidades Técnico-Pedagógicas Regionales".

Según un alto funcionario educacional, a mediados de mayo de 1975, "el Ministerio de Educación presentó al Comité Asesor (de la Junta de Gobierno, i. n. p.) el proyecto de Decreto Ley que reestructura el Ministerio, racionalizando su hacer, definiendo las líneas de jerarquía y los canales para dar expedición a su labor" (46) (47).

Hasta la fecha, no se dicta la ley de reestructuración de la gestión educacional. Sin embargo, el gobierno ha procedido de hecho, o mediante legislaciones parciales, a implementar parte importante de este esquema. En los capítulos II y III, se examinará la forma y medida en que se fue cumpliendo el proceso de reorganización de la administración educacional.

1.3.3. El currículo

La política del gobierno militar respecto a los objetivos, contenidos y métodos educacionales tuvo, en el período 1973-75, una doble dimensión: por una parte, se orientó a una "depuración" o limpieza de todos los elementos que pudiesen corresponder a la supuesta estrategia de infiltración marxista en las prácticas educativas. En una sección anterior, ya se describieron las políticas destinadas a eliminar profesores, a seleccionar textos y otras acciones que asegurasen una completa despolitización del sistema educacional.

Durante los últimos meses de 1973 y el año 1974, se procedió a dictar programas "transitorios" que, manteniendo en lo grueso la estructura y los contenidos curriculares vigentes, eliminaban diversas materias que se estimaban conflictivas y, en cambio, ponían énfasis en otras que apuntaban a reforzar los valores nacionales. Por otra parte, se adoptaba un conjunto de medidas para crear un "clima escolar" de orden, jerarquización, patriotismo y exaltación de lo castrense y a la vez, producir en los alumnos una completa dedicación a los estudios y en los docentes, una actitud estrictamente profesional y disciplinaria (48).

La segunda dimensión de la política educacional en el campo curricular era la construcción de un modelo alternativo, que reflejase la ideología del bloque ahora dominante y sirviese a las necesidades de legitimación, consolidación y reproducción del nuevo orden.

Inicialmente, en este ámbito, se podría encontrar una cierta tendencia de continuidad y de respeto a lo fundamental del esquema curricular de la Reforma Educacional de 1965-70. El Decreto N° 1892, ya referido, al ordenar una evaluación de la Reforma parecía apuntar más bien a identificar y remediar aquellos efectos de la infiltración marxista que habían contribuido a "paralizar" la Reforma y a "distorsionarla", antes que a intentar su reemplazo radical.

La Directiva Educacional de diciembre de 1973, es más crítica y contiene juicios como las siguientes: "la política a seguir en este aspecto es -clara y definitiva: debe revisarse la metodología y el contenido de los programas tanto de la educación básica común como de la educación básica especial ...". "la cantidad de estudiantes que finalizan la Educación Media excede en mucho a la capacidad de las universidades y para los que no llegan a la Universidad para continuar estudios superiores, el mundo del trabajo debe ofrecerles un lugar y la educación media debe prepararlos para ello ... Sabido es que en este último punto el liceo no es solución y deben buscarse pronto los mecanismos para que lo sea". Tampoco se confía en la otra dimensión del liceo, "cuya eficacia actual como preparación para la Universidad es por lo menos dudosa y en todo caso susceptible de mejorar".

Frente a este cuadro, se plantean dos respuestas genéricas. En el campo de la educación científico-humanista -impropiamente denominada "media" en el documento- "adelantar la prueba de Aptitud Académica en un año, convenientemente estructurada para que mida potencialidades y conocimientos y sea capaz de determinar calificaciones mínimas que den ingreso a la Universidad ... Los alumnos así preseleccionados continuarán su año en la Educación Media con fuertes exigencias en áreas diferenciadas que les mejoren su nivel de conocimiento. Los alumnos no seleccionados cambiarían a planes de estudios medios de capacitación laboral en administración fiscal, empleados particulares, bancarios, relaciones públicas o secretariado, etc.; algunos de estos cursos podrían prolongarse un año extra en la educación media, antes de que sus alumnos vayan a incrementar la fuerza de trabajo".

En el campo de la educación técnico-profesional "la política será de una expansión cualitativa y cuantitativa que entregue mano de obra calificada para el desarrollo del país" ... "Este tipo de educación debe ser 'de término', vale decir, no destinada a seguir estudios superiores, lo que no es obstáculo para capacitaciones periódicas posteriores. El paso de la educación profesional y técnica debe ser excepcional y según cánones definidos y estrictos".

Todas estas orientaciones implicaban modificación a aspectos sustantivos de la reforma de 1965 (49).

El documento "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", adopta en materias curriculares una óptica en muchos aspectos divergente de la Directiva de 1973. Su principal preocupación es mejorar el rendimiento de la enseñanza en el sentido más amplio. Enfatiza la implementación de una pedagogía flexible y mejor adaptada al individuo, proponiendo el diseño de nuevos programas que los profesores puedan adaptar a las capacidades diferenciales de sus alumnos, el suministro de mejores textos y materiales, y la experimentación de nuevos métodos de evaluación, como el "aprendizaje para el dominio".

Por otra parte, ante el problema de la vinculación

entre la enseñanza y las funciones que tendrán los egresados, cuestiona la existencia de una educación técnico-profesional de nivel medio y con carácter terminal. Señala la inexistencia de estudios de recursos humanos que puedan ajustar la oferta de "mandos medios" a los requerimientos del mercado de trabajo, así como la dificultad de hacer predicciones máxime cuando pronto cambiaría la estructura económica y administrativa del país. Reconoce, además, que ni los empleadores se interesan por los mandos medios que produce la enseñanza técnico-profesional, ni los jóvenes tampoco aceptan el carácter "terminal" de esos estudios y postulan a la universidad con legítimo derecho.

En consecuencia, el texto "Políticas Educativas ..." propone mejorar y reforzar la educación general, enfatizar una preparación intelectual específica para la mejor adaptación de los educandos a un medio ambiente determinado y al mundo del trabajo, y ubicar la preparación vocacional propiamente tal lo más tardíamente posible, en estrecha conexión con el mercado de empleo y, por lo general fuera de la escuela.

Coincide, en cambio, con las "Directivas Educativas" en cuanto a desarrollar la enseñanza especial y la educación parvularia.

Los otros dos documentos de política educativa que se han considerado en el período, prácticamente no se pronuncian frente a los problemas de objetivos, contenidos y medios curriculares. De hecho, tanto el "Plan Operativo" como el "Programa Ministerial" trabajaron sobre la base de conservar la organización y orientación pedagógica vigente, poniendo más bien énfasis en la reestructuración administrativa y/o en el desarrollo y mejoramiento de ciertas ramas o áreas preteridas, como la atención parvularia, la educación especial o las escuelas básicas en las regiones fronterizas. El año 1975, en consecuencia, no significó mayores cambios en los aspectos propiamente docentes.

1.3.4. La expansión del sistema educacional

Los primeros textos de política educacional que se están empleando en el análisis, no se pronuncian específicamente sobre estrategias respecto al crecimiento y distribución de la oferta educacional. Es en "Políticas Educativas ..." que se encuentra ya una propuesta articulada sobre la cobertura del sistema educativo y la distribución de los recursos con que éste operaba".

Al plantearse el objetivo de "crear un equilibrio entre la estructura del sistema de educación y las necesidades del país y de la mayoría de sus ciudadanos", el documento "Políticas Educativas" partía de dos consideraciones: i) "el sistema de educación actual resulta de un desarrollo histórico poco racional, empujado por la demanda social y por una serie de políticas improvisadas"; y ii) "en el aspecto social, el actual gobierno se está guiando en parte por el Mapa de la Extrema Pobreza del país, el que revela la condición de vida subhumana de una minoría marginada de los beneficios del progreso socio-económico ...". "Una mayoría de los ciudadanos de nuestro país no ha podido gozar de la educación básica completa que es su derecho", pero se gasta menos que nunca en aquella parte de la educación (la básica) a la que asiste la mayoría de la población.

En consecuencia, había que racionalizar los recursos y medios educativos y reorientarlos de modo que, prioritariamente, sirvieran a las necesidades de la mayoría y, particularmente, del sector extremadamente pobre.

Específicamente, el texto referido proponía: 1) lograr una enseñanza básica universal; y 2) reducir la marginalidad, en su sentido socioeconómico (mediante una racionalización del sistema de becas y asistencia a fin de dar ayuda preferente a los más pobres), en su sentido geográfico (mediante el desarrollo de las escuelas fronterizas y de zonas alejadas) y en su sentido cultural (mediante programas específicos en beneficio de las minorías étnicas, aymaráes, mapuches y pascuenses).

Adicionalmente, como ya se ha indicado, planteaba

la tarea de organizar medios de enseñanza apropiados a las necesidades de la población adulta y de jóvenes no escolarizados, y el mejoramiento de las condiciones de desarrollo de los párvulos, con programas que refuercen el cuidado familiar.

El Plan Operativo 1975 hacía suyos los objetivos de desarrollo y racionalización indicados en "Políticas Educativas ... " y fijaba metas de expansión para ese año que, en general, fueron modestas y representaban un freno al ritmo histórico de crecimiento del sistema educativo chileno (50).

Sin embargo, es interesante señalar las especificaciones de dichas metas. Contrastando con el objetivo de lograr la universalización de la educación básica, se autorizaba una expansión de la enseñanza básica común de apenas 13.854 plazas, un 0,7%, indicándose que la prioridad en la distribución la tendrían las escuelas de tipo fronterizo. Para la enseñanza secundaria científico-humanista, se proponía una expansión de 3.8% y para la técnico-profesional de 4.5%. El subsistema universitario ofrecería en 1975, 40.814 vacantes de ingreso, lo que representaba una disminución de 4.1% respecto a las ofrecidas en 1974.

En cambio, las metas fijadas para la educación parvularia y para la educación especial o diferencial, eran muy ambiciosas: atender 25.000 nuevos párvulos, en el primer caso, y más de 14.000 alumnos adicionales en el segundo caso, además de la creación de 30 centros de diagnóstico, con capacidad para cubrir en el año 13.550 casos, más que en 1974 (51).

Tras estas cifras subyacían dos políticas de financiamiento: i) la reducción progresiva del gasto fiscal por razones de política económica, y del gasto en educación como porcentaje del gasto fiscal total (52); y ii) una redistribución del gasto educacional, en términos de disminuir los aportes a la enseñanza superior y de aumentar el gasto en la educación parvularia y básica y reorientando estos gastos para servir preferentemente a los sectores más pobres o marginales (53).

El Programa Ministerial de Educación para 1975 coincidía con los otros textos en la indicación de

"usar en forma más eficiente los recursos estatales en cuanto a su rendimiento y destino último. Así, los recursos se asignarán primordialmente con el objetivo de erradicar la extrema pobreza a través de esta herramienta (la educación) que teniendo efectos a largo plazo, es la única que puede garantizar una efectiva igualdad de oportunidades a todos los chilenos" (54).

De manera que, como lo demostraría un examen de las cifras reales de matrícula, en los años 1974 y 1975, la política respecto a la cobertura del sistema educacional consistió en una radical reducción de la tendencia expansiva que traía desde los años 60 y en una racionalización del gasto, en el sentido de un mejor uso de los recursos y una redistribución hacia los servicios que garantizaran una mejor atención a los sectores de extrema pobreza.

1.3.5. Políticas hacia el magisterio

Ante el cuerpo docente, el gobierno militar sostuvo en el período 1974-1975, tres políticas diferenciadas pero complementarias.

En primer lugar, procedió, como ya se ha visto, a la depuración y desestructuración del magisterio y a imponerle un disciplinamiento que asegurase el orden y la despolitización de los servicios educacionales y que garantizara un cumplimiento sin trabas de las directivas gubernamentales para la educación.

En segundo lugar, se aplicó al profesorado en general y, al profesorado del sector fiscal en especial, una política de remuneraciones consonante con la política general de remuneraciones y con la estrategia económica del nuevo régimen.

Como es sabido, el gobierno militar adoptó una drástica política de reducción de los ingresos de los trabajadores (55), basada en tres fundamentos: i) la necesidad de superar el caos y la estagnación económica a que había conducido el régimen depuesto en 1973; ii) enfrentar los efectos de la situación económica internacional originada en la violenta alza de los precios del petróleo; y iii) echar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, todo lo cual involucraría fuertes sacrificios para el conjunto de la población, incluido el sector laboral.

Aunque formalmente se decretaron aumentos generales de sueldos y salarios proporcionales al incremento del índice de precios al consumidor, la forma como éste se calculó determinó que la curva de las remuneraciones fuese más baja que la de la inflación, limitando seriamente los ingresos reales de los trabajadores. A ello debe agregarse un fuerte crecimiento del desempleo.

Para el sector público, las remuneraciones que tenían un valor 100 en 1970 y que habían ascendido a 121,77% en 1972, descendieron a 56,93% en 1974 y a 69,01% en 1975, para volver a bajar en 1976 a 60,89% (56).

Esta reducción de los sueldos y salarios de los trabajadores públicos ocurrió en el marco del encuadramiento de todos ellos en la llamada Escala Unica de Remuneraciones, establecida por el Decreto Ley N° 272, de 1973, para regir desde el 1° de enero de 1974. La Escala Unica, junto con legitimar la rebaja general de remuneraciones del sector público, intentaba racionalizar y unificar los variados regímenes salariales de este conglomerado.

El magisterio estatal de todos los niveles fue "encasillado" en los grados de la Escala Unica. El profesor de enseñanza básica sin título fue ubicado en el grado 30° y el titulado, en el 28°. El profesor de enseñanza media con título fue encasillado en el grado 25°. La inserción del profesorado en la Escala Unica, al ser comparada con la ubicación de otros grupos de funcionarios con similares responsabilidades y niveles de formación, resultaba desmedrada, no obstante que el magisterio conservaba el sistema de asignación trienal de an

tiguedad que elevaba sus sueldos desde un 40% adicional al cumplir tres años de servicio público, hasta 140% al cumplir 27 años.

A comienzos de 1974, el Jefe de Estado saludaba al profesorado y a la vez resumía el tratamiento salarial que se le aplicaría:

"... se procurará ofrecer un aliciente económico a la función magisterial, acorde con su jerarquía y sacrificio, pero, al igual que los demás chilenos, los educadores deben comprender que afrontamos en el presente año, el más duro de nuestra historia en lo material, y que es el fruto de la desastrosa herencia recibida. No es posible satisfacer hoy todavía las aspiraciones legítimas a un ingreso familiar satisfactorio; pero tengan todos la seguridad de que si cada cual pone su cuota en esta etapa de privaciones colectivas, el país saldrá adelante venciendo obstáculos que a muchos parecían insalvables ..." (57).

Sólo mediante el Decreto Ley N° 1.285, de fines de 1975, se procedió a un encasillamiento del profesorado en la Escala Unica. Se ubicaba al profesor de educación básica, con título, en el grado 23°, y al de enseñanza media en el grado 20°. Pero, a la vez, se reducía la escala de asignación trienal, de manera que su tope máximo sería de 100% de la remuneración básica (58).

En consecuencia, el cumplimiento del propósito de "mejorar las condiciones de los docentes" y, específicamente, de "estudiar un plan escalonado de elevación de remuneraciones y revisar el régimen de trabajo de los docentes" que se estipulaba en "Políticas Educativas ...", quedará postergado para años posteriores.

En cambio, se ofreció al magisterio nacional, un conjunto de políticas que podrían denominarse "de dignificación profesional", que parecían constituirse en alternativas a la dureza del discipli

namiento autoritario y del tratamiento salarial.

Primera expresión de dichas políticas, fue la incorporación de las Escuelas Normales a las diversas Universidades del país (59). En efecto, a fines de 1973 se decretó la reorganización de las Normales, más bien por razones políticas y de seguridad, y posteriormente se decidió anexarlas a las facultades, escuelas o departamentos de educación de las sedes universitarias a lo largo del país. Esta medida fue interpretada como de elevación de la calidad de la formación de maestros de educación básica y como aporte a una verdadera profesionalización de la docencia (60).

Más aún, el Decreto Ley N° 353, de 15 de marzo de 1974, estableció un "sistema nacional de formación de docentes" y creó una Consejo de Coordinación Nacional de Formación de Docentes, bajo dependencia del Consejo de Rectores de las Universidades chilenas, con participación del Ministerio de Educación y del Colegio de Profesores.

El D.L. 353 y el ulterior funcionamiento del Consejo Nacional de Formación de Docentes implicaron una voluntad de integración y de regimentación de las carreras universitarias de pedagogía, en términos de una racionalización no competitiva, consonante con los entonces vigentes criterios de desarrollo planificado de la educación, dentro de los marcos de un Sistema Nacional.

La segunda expresión de las "políticas de dignificación" de la profesión docente" fue la creación del Colegio de Profesores. El Decreto Ley N° 678, de 1° de octubre de 1974, en sus considerandos", abundaba en loas a la abnegada labor del profesor y a la importancia social del ejercicio docente, reconocía y recalca el carácter profesional de dicho ejercicio y definía al Colegio que se creaba como "la organización única, profesional y moral que promueva la dignificación del profesor" (61).

Entre los principales objetivos de la nueva organización gremial estaba el de "promover el progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión, regular su correcto ejercicio y velar porque sus miembros mantengan en el desempeño de la función docente una

actitud de prescindencia política partidista, como parte de su ética profesional".

A la usanza de los tradicionales Colegios, propios de las profesiones liberales, la nueva entidad significó la afiliación obligatoria de todos los docentes titulados -en las Universidades o en las Escuelas Normales- y de las personas que, sin poseer título, estuviesen ejerciendo la docencia en la educación preescolar, básica y media. El Colegio de Profesores, asimismo, debía promover la ética profesional, mediante la dictación de un Código de Etica, el establecimiento de Comisiones de Etica y de un procedimiento aplicable a las violaciones de la misma. En suma, la ley reconocía al magisterio como un cuerpo profesional organizado. En el período siguiente, la ley que creó la Carrera Docente vino a consolidar el carácter corporativo y funcionario de la profesión magisterial.

N O T A S

- (1) Discurso con motivo de las Directivas Presidenciales para la Educación. Stgo. 5 de marzo de 1979.
- (2) Augusto Pinochet U. Visión Futura de Chile, Santiago 6 de abril de 1979.
- (3) "Mensaje del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Gobierno a los Educadores de Chile", Revista de Educación N° 47, Santiago, mayo de 1974; p. 2.
- (4) "Un Año de Construcción 11 de Septiembre 1973-11 de Septiembre 1974 ..." Santiago, 1974; p. 267.
- (5) Decreto de Educación N° 1892, de 21 de noviembre de 1973.
- (6) Políticas Educativas del Gobierno de Chile, Santiago, 1974; párrafo 2.1.
- (7) Los Decretos Leyes N° 6 y 22, que declaraban en interinato a todos los funcionarios públicos y autorizaban su reemplazo a discreción del gobierno.
- (8) Diario Oficial del 6 de abril de 1974.
- (9) El D. L. 403 señalaba como fundamentos que la ley que creó el Consejo tenía 20 años de vigencia, que entretanto, la Constitución Política experimentó reformas atingentes al Consejo y que, por último, que estaba estudiándose una reestructuración general de los servicios públicos. No se dan argumentos propiamente políticos.
- (10) En estos casos, no cabía el pretexto de antigüedad de la legislación, ya que habían sido fundados en 1964, 1967 y 1970, respectivamente; ni tampoco cabía alguna contradicción con las reformas constitucionales.

- (11) El texto de este importante documento puede verse en la monografía de Salomón Magendzo y Consuelo Gazmuri: "El Control Autoritario expresado en las Circulares del Ministerio de Educación en el Período 1973-81", Santiago 1982.
- (12) Circulares N° 148 de 12 de agosto de 1974 y N° 10 de 5 de mayo de 1975.
- (13) Ver texto de la Circular 886 en Magendzo y Gazmuri: op. cit.
- (14) Ver las correspondientes instrucciones en Magendzo y Gazmuri; op. cit.
- (15) Ver Revista de Pedagogía N° 180, Santiago, diciembre de 1973; pp. 254-255.
- (16) Su texto completo puede verse en El Mercurio, Santiago 13 de enero de 1974; p. 30 y en Revista de Pedagogía N° 183, Santiago, julio de 1974; pp. 114 - 120
Una versión resumida y comentada, que también reproduce los organigramas, se encuentra en Iván Navarro A; Cambios en la Estructura del Sistema Educativo, Santiago, 1978; pp. 6-16.
- (17) El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1974; pp. 33-35.
- (18) Se trata de una edición de la Superintendencia de Educación, con 53 páginas tamaño oficio, a mimeógrafo. No se conoce otra edición más completa o más definitiva.
- (19) Puede observarse la ausencia de conclusiones generales y de una visión de conjunto de la situación educativa.
- (20) Los seis documentos que orientaron la Consulta fueron publicados por El Mercurio de Santiago, los días 16, 16 y 17 de junio.
- (21) El Mercurio, Santiago, 10 de junio de 1974.

- (22) Sobre los tres primeros documentos habrá referencias en la próxima sección.
- (23) Superintendencia de Educación "Diagnóstico de la Educación Chilena", Santiago, julio de 1974.
- (24) Para un juicio de carácter técnico sobre la calidad del diagnóstico de 1974, es útil una comparación con los diagnósticos elaborados por Ernesto Schiefelbein para la educación chilena en 1964 y en 1970.
- (25) A pesar de la profundidad y la significación de los cambios educacionales proyectados más tarde, el régimen militar no ha vuelto a repetir procesos de consulta como el de 1974.
- (26) Se publicaron como anexo en "Un Año de Construcción ..."; op. cit; en El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1974; p. 33; y en Revista de Pedagogía N° 181, Santiago, marzo-abril de 1974.
- (27) Ministerio de Educación Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector Educación, Santiago, enero de 1975.
- (28) "Programas Ministeriales, Año 1975", en Revista de Pedagogía N° 190, Santiago, mayo de 1975; p. 71-77.
- (29) En el Decreto 1892, hay una breve alusión a que la educación debe identificarse con "los valores nacionales", "la tradición cristiana" y "el proyecto histórico de la nación chilena", sin mayor explicitación.
- (30) Según el historiador Mario Góngora, la Declaración de Principios "extrae su inspiración del Tradicionalismo español, y más generalmente, de la concepción tomi_{sta}, en cuya virtud la finalidad suprema del Estado es la idea del Bien Común ...". Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX. Santiago, 1982; p. 133. Por su parte J. J. Brunner sostiene que la ideología tradicionalista católica "... contribuyó, especialmente, en los primeros años después del golpe militar a moldear la retórica ofi-

cial." "La Cultura Autoritaria en Chile". Santiago, 1981; pp. 71-74.

- (31) En el texto constitucional aprobado en la reforma de 1970, se estipulaba la existencia de un Sistema Nacional de Educación.
- (32) Desgraciadamente, la Directiva apenas explicita en palabras el contenido de los gráficos. Téngase presente que la Directiva tiene por objeto organizar comisiones de estudio. Pero es significativa por el planteamiento de problemas que la autoridad quiere abordar en ese momento.
- (33) Tanto en la Directiva N° 87 como en las Líneas Generales de marzo de 1974, se plantea la tarea de elaborar una Ley que establezca los mecanismos de "regulación y control de la enseñanza particular", a la vez que considere y reconozca su aporte.
- (34) Al final de este estudio se podría juzgar si las orientaciones sugeridas fueron "seguidas decididamente durante muchos años".
- (35) Superintendencia de Educación, "Políticas ..."; op. cit.; p. 8.
- (36) Superintendencia de Educación, "Políticas ..."; op. cit; pp. 10-21.
- (37) "Un Año de Construcción ..."; op. cit.
- (38) Superintendencia de Educación, Santiago, enero de 1975; 4 tomos.
- (39) La propuesta de realizar este estudio denotaba insatisfacción respecto a la calidad técnica del "diagnóstico" de 1974. No obstante, no se sabe de su ejecución.
- (40) Más bien, de restablecimiento de la planificación. Desde la década del 60, la expansión del sistema es

colar se venía ajustando a planificación vinculada a la programación presupuestaria anual. La novedad radicaba en la desagregación por regiones.

- (41) Curiosamente, el Programa estipulaba que esa Comisión también debía estudiar "la factibilidad para crear la Universidad de Estudios del Cobre, a ubicarse en la II Región".
- (42) "El Mercurio", Santiago, 15 de junio de 1974; p. 33.
- (43) "Esquema de Delegación de Funciones en el Ministerio de Educación", El Mercurio, Santiago, 15 de junio de 1974; p. 33.
- (44) Las 10 Coordinaciones Regionales de Educación habían sido creadas según un precepto legal de 1967, pero entraron realmente en funciones en 1971, disponiendo de atribuciones delegadas por el Ministerio y las Direcciones de Educación para desconcentrar las decisiones administrativas y para coordinar los diversos programas educacionales en el ámbito regional.
- (45) Reemplazaría a las tres direcciones del aparato "tradicional" del Ministerio: Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Profesional.
- (46) Luis Velasco Yáñez: "En torno a la reestructuración del Ministerio de Educación", Revista de Educación, N° 52-53-54, Santiago, junio de 1975; p. 5.
- (47) No se dió a la publicidad el proyecto textual.
- (48) Este aspecto de la política educacional ha sido especialmente abordado en: Julián Bermúdez: El Sistema Educativo y los Requerimientos del Desarrollo Nacional, 1964-1975, Santiago, 1975.
- Aída Migone: Sistema y Contrastema Educativo, Santiago, 1978.

José J. Brunner: El Diseño Autoritario de la Educación en Chile, Santiago, 1979; y Magendzo, Salomón y Consuelo Gazmuri; op. cit.

- (49) Estas "directivas" también, como en el caso de la educación superior, prefiguraban la reestructuración curricular en marcha en la etapa actual.
- (50) La evolución de las matrículas entre 1973 y 1974, también mostraba bajísimos índices de expansión o, en algunos casos, decrecimiento en la oferta educativa (era el caso de la enseñanza básica, -0,1%, comercial; -1,8% y agrícola; -8,9%). "Plan Operativo ..." op. cit; p. 31.
- (51) Ninguna de las dos metas se cumplió; el crecimiento de la atención pública y privada fue de 7.380 plazas en educación parvularia, y de 1.730 en educación especial. Ver Echeverría Rafael, Ricardo Hevia y Gabriela Lopez: Estadísticas de Matrícula y Población. Santiago, 1981; Cuadros I y IV.
- (52) El gasto educacional representó en 1972, un 19,46% del gasto fiscal; en 1973 un 12,83%; en 1974, un 18,63% y para 1975, se programó un 15,89%. Plan Operativo ... op. cit; p. 36.
- (53) Para estimar el cumplimiento de estas políticas, ver Carmen Luz Latorre: "La Asignación de Recursos a Educación", Santiago, 1980.
- (54) Revista de Pedagogía N° 190, Santiago, mayo de 1975; p. 73.
- (55) Los índices reales de remuneraciones, en abril de cada año, según deflactación de CIEPLAN, fueron los siguientes: 1970, 100%; 1971, 127,32%; 1972, 133,25%; 1973, 128,76%; 1974, 63,13%; 1975, 70,88%; 1976, 65,95%; 1977, 73,73%; 1978, 76,52%; 1979, 83,96%.
- (56) Guillermo Campero: Trasnacionalización de la Economía y la Sociedad: su impacto en la estructura y estrategia del movimiento sindical chileno después de 1973. Santiago, 1980 (Informe de Avance).

- (57) "Mensaje del Excmo. señor Presidente de la Junta de Gobierno a los Educadores de Chile", Revista de Educación N° 47, Santiago, mayo de 1974; p. 3.
- (58) En consecuencia, el profesor de enseñanza media al término de su carrera, veía reducidas sus remuneraciones (en pesos de septiembre de 1979), de \$ 25. 505 en 1973, a \$ 18. 734 en 1974, a \$ 12. 300 en 1975 y a \$ 10. 956 en 1976, menos de 43% que en 1973. Alfonso Bravo: "La Situación del Profesorado", Cuadernos de Educación N° 92, Santiago, diciembre de 1979; p. 325.
- (59) Desde 1967, las Escuelas Normales dependientes del Ministerio de Educación tenían nivel de formación post-secundaria.
- (60) "Se estudió la situación de las Escuelas Normales y como medida para elevar el nivel académico de su enseñanza, se las integró a las Universidades". "Un Año de Construcción . . .", Santiago, 1974; p. 269 (el subrayado es nuestro).
- (61) Ver Iván Núñez: "Cambios en la Situación del Magisterio", Santiago, 1982.

CAPITULO II. LAS POLITICAS EDUCACIONALES EN EL PERIODO 1976 - 1978

En relación al período anterior, en el lapso 1976-1978, se observa cierta persistencia en el discurso sobre "sistema nacional de educación" y en la preservación del aparato educacional del Estado y de su rol como regulador y planificador. Se acentúa el discurso sobre prioridad a la atención de los sectores de extrema pobreza y sobre eliminación de los factores de desigualdad en la distribución de los beneficios educativos. Va abriéndose paso el enfoque economicista neo-liberal, desde la Oficina de Planificación Nacional. La política de control y depuración se modera y, en subsidio, se hacen esfuerzos de cooptación del magisterio. Dada la fuerte restricción del gasto público en educación, el régimen no puede ofrecer al profesorado una solución de fondo a su problema salarial sino hasta fines del período, a través de la ley de Carrera Docente. En materia de cambios educacionales, el impulso que parecía desprenderse de documentos como la "Directiva" del Ministro Castro y de "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", se frena y se circunscribe a dos dimensiones: la reorganización del aparato funcionario y los cambios en el sistema de evaluación.

En términos generales, puede definirse esta etapa como de transición, de lenta gestación de las transformaciones estructurales que se emprenderán en la etapa siguiente, y de contradicción entre un enfoque desarrollista estatizante que no cede aún, y un enfoque liberal privatizante que recién se esboza. Todo esto, en un contexto de deterioro en los niveles de gasto y de cobertura educacional y de pasos lentos y limitados en el ámbito de la reforma de la enseñanza.

2.1. Dos textos doctrinarios

Dos documentos aprobados, uno al terminar el primer período y otro al iniciar el segundo, condensan la ideología educativa del régimen y anticipan las modificaciones de fondo que se implementarán desde 1979, aunque sin precisar las estrategias ni remarcar los acentos desnacionalizadores y mercantilizantes que aparecerán más tarde.

El llamado "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile", aprobado el 23 de diciembre de 1975, en las partes referentes a educación estipulaba:

"El Gobierno de Chile, consciente de que el ser humano debe desarrollar la capacidad de su inteligencia para conocer la verdad y la aptitud de su voluntad para buscar el bien, postula una educación que perfeccione íntegramente a la persona en cuanto tal. Para ello, la educación chilena se desarrollará dentro de los siguientes criterios orientadores:

1. La educación deberá profundizar y transmitir el amor a la Patria y a los valores nacionales, el respeto a la vocación libre y trascendente del ser humano y a los derechos y deberes que de ella se derivan, el aprecio por la familia como célula básica de la sociedad, la adhesión al concepto de la unidad nacional, y a la valoración del saber y de

la virtud como elementos del progreso del hombre y de la nación.

2. Para cumplir con esta finalidad, el Estado reconoce el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, y admite una amplia libertad de enseñanza, sin otros límites que los que el bien común impone a la función educacional.

Ninguna libertad de enseñanza puede, sin embargo, contravenir los objetivos mismos de la educación. No se aceptará, por tanto, 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. La educación no podrá ser usada con fines de política contingente.

3. El Estado considera como una de sus funciones más esenciales la de asegurar que la enseñanza básica obligatoria sea una realidad para todos los chilenos, proporcionándosela gratuitamente, al menos, a quienes no puedan subvenir económicamente a ella. Asimismo, corresponde al Estado crear y mantener establecimientos educacionales en todos los niveles, en la medida en que la iniciativa particular sea insuficiente para cubrir las necesidades del país, proveyendo, además, al financiamiento subsidiario de la educación en general.

4. La institucionalidad deberá contemplar mecanismos de control de la actividad educacional, tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte, respetando siempre el principio de la libertad de enseñanza, dentro de los legítimos marcos que le son propios" (1).

Por su parte, el Acta Constitucional N° 3, aprobada el 11 de Septiembre de 1976, reconocía en su artículo 1°, entre otros, los siguientes derechos a los habitantes del país.

"N° 13. El derecho a la educación. La Educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida y, para ello, se promoverá en los educandos el sentido de responsabilidad moral, cívica y social; el amor a la patria y a sus valores fundamentales; el respeto por la dignidad del ser humano y el espíritu de fraternidad entre los hombres y de paz entre los pueblos.

Los padres tienen el derecho preferente de educar a sus hijos y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de estos derechos.

Es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. El Estado debe atender las necesidades de la educación como una de sus funciones prioritarias.

La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para este efecto, sean necesarias y asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, atendiendo sólo a la capacidad de los postulantes.

Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes.

La ley contemplará los mecanismos adecuados

para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles.

N° 14. La libertad de enseñanza. "Un estatuto especial regulará el ejercicio de esta libertad" (2).

2.2. Rol del Estado, subsidiariedad y privatización

Durante este período se perfila más nítidamente la concepción de un sistema educativo en el que se conjuga la acción subsidiaria del Estado y la del sector privado. No se trata, sin embargo, de la propuesta neo-liberal, aunque elementos de ésta ya van introduciéndose en las formulaciones oficiales.

La presencia del Estado es considerable, no tanto en los documentos más genéricos o de índole más ideológica como en las políticas más específicas. Además, subsiste la voluntad de planificar el desarrollo del sistema educativo. No aparecen aún, políticas de privatización total o mayoritaria del aparato educativo, ni fórmulas como la "municipalización", ni menos la consideración del mercado y la competencia como mecanismos de asignación de recursos, pero se planean privatizaciones parciales y se propone el pago de matrículas en la educación pública de nivel medio y superior.

Las autoridades educacionales propiamente tales, parecen más inclinadas a la administración y mejoramiento del aparato estatal y a promover cambios educativos consonantes en alguna medida con el "desarrollismo" propio de los años 60. La tendencia liberalizante, en cambio, parece expresarse más bien desde la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN.

En un discurso ante el Congreso de la Federación de Centros de Padres de la enseñanza particular, el Ministro de Educa-

ción almirante Troncoso Daroch, definía el alcance de la subsidiariedad en los siguientes términos, circunscribiendo los organismos intermedios que comparten la responsabilidad de educar con el Estado:

"... De allí surge la prioridad que debe tener en nuestro país la Educación y el cuidado que debemos emplear en desarrollarla para que alcance su plenitud. En ella intervienen diversos grupos y sectores, todos los cuales deben proceder en forma armónica para satisfacer el objetivo. El rol del Estado debe ser pues, el de contribuir a ese desarrollo de modo coherente y consecuente con el fin social y, en ningún caso, sustitutivo de lo que los elementos naturales de la sociedad puedan hacer por sí mismos. En este caso, me estoy refiriendo a los padres de familia y al Magisterio".

"Para nadie es un misterio que el principio de subsidiariedad significa el libre desenvolvimiento de los organismos naturales o intermedios de la estructura social. Es decir, en nuestro caso, son precisamente los Padres de Familia los primeros responsables de la educación de sus hijos y, enseguida, el Magisterio que se ocupa profesionalmente de completar la educación familiar" (3).

El gran ausente de esta delimitación de la subsidiariedad es el empresario privado. En consecuencia, no parece interpretarse en ese momento la privatización como entrega del funcionamiento de la educación a las fuerzas del mercado.

El Programa Ministerial para el año 1976 tendía, en primer lugar, a motorizar la reestructuración administrativa que se detallará más adelante; a ordenar el estudio de una planificación curricular más adecuada; a priorizar la atención integral de los párvulos en situación de extrema pobreza; a disponer medidas para disminuir la deserción escolar; a desarrollar la educación especial; a revisar la educación de adultos; y en el nivel de la educación superior, a

reestudiar planes y programas de estudio para "superar la verdadera anarquía existente . . . y sentar las bases de un sistema de enseñanza riguroso, orgánico y racional"; a proponer un programa realista de regionalización universitaria, y a iniciar en el segundo semestre, un sistema por el cual los usuarios pagarán una parte del costo de la docencia, gozando a su vez, de créditos de largo plazo, etc. (4).

En el Plan Nacional Indicativo 1976-1981, se formulaban los siguientes criterios:

"El Estado reafirmará su responsabilidad final en el desarrollo de la educación en el país, cautelando su integración con la política social y económica del Supremo Gobierno".

"La acción del Estado asumirá la forma de servicios directos e indirectos, de fomento, coordinación y control, dependiendo su extensión de consideraciones de bien común y subsidiariedad; limitará su campo de ingerencia directa a materias estratégicas para el desarrollo del sector o imposibles de atender en forma justa y eficiente por los agentes privados".

"Incentivará y difundirá la libertad de enseñanza sin más límite de salvaguardarla de usos proselitistas o atentatorios contra el bienestar y seguridad nacionales".

"Se dictarán y controlarán normas técnico-pedagógicas que garanticen niveles nacionales en la calidad de los programas docentes, dentro de los marcos de libertad ya definidos" (5).

Encabezando las "políticas específicas", en el mismo texto se hacía la siguiente declaración:

"Para el sector en su conjunto, se completará el proceso de racionalización y regionalización del aparato administrativo del Ministerio de Educación y sus servicios, creando una institu-

cionalidad ágil y oportuna en sus decisiones; se adecuará el sistema educacional a las necesidades relativas de recursos humanos calificados, en armonía con los requerimientos de justicia social, a fin de servir a los sectores pobres y marginados; se reemplazará gradualmente el sistema gratuito de enseñanza, de manera que, sin menoscabo de objetivos y restricciones sociales, se capturen recursos del usuario que disponga de ellos, redistribuyéndolos hacia los más necesitados".

Recién en el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983, se prefigura una privatización como la que se planteará en el período siguiente, iniciándola en un sector específico del sistema educativo:

"Durante el sexenio y en forma paulatina, el Estado iniciará un traspaso de la gestión educativa a instituciones intermedias. Este traspaso se iniciará con los establecimientos que imparten educación técnico-profesional".

"El Estado mantendrá la responsabilidad por el fomento, la coordinación y el control del sistema y en todo momento permanecerán bajo su acción directa aquellas materias estratégicas para el desarrollo del sector e imposibles de atender en forma justa y eficiente por los agentes privados" (6).

A pesar de que en sus líneas gruesas, el modelo de gestión educacional que triunfa en el siguiente período parece preanunciarse en las diversas formulaciones transcritas, la privatización económica de la educación no se concreta, salvo en dos iniciativas puntuales, con distinta suerte: el traspaso de las escuelas técnico-profes

sionales a corporaciones empresariales y los frustrados intentos de cargar el financiamiento de la docencia a los usuarios.

En cambio, a nivel de políticas específicas abundaron aquellas destinadas a prolongar o reformar el manejo estatal de la educación y a consolidar estructuras tradicionales de gestión y organización. La misma y priorizada descentralización administrativa es una modificación del aparato de gestión estatal de la educación. Los intentos de remodelación del sistema universitario se producen en una estructura en que predominan las universidades públicas y las privadas sometidas a intervención estatal y financiadas por el erario nacional. Las políticas hacia el magisterio se concretan en la conformación de una carrera docente que conserva y acentúa el carácter funcionario del profesorado y su sólida estructuración como cuerpo organizado nacionalmente, etc.

Cabe también señalar que, aunque formalmente reconocida la libertad de enseñanza, los textos oficiales son reiterativos en señalar su límite, que estaría en la eventual trasgresión de los valores básicos que importan al régimen y/o en la utilización política de la enseñanza. Tras esta relativización de la libertad de enseñanza se encuentran los mismos fundamentos de la política de control y depuración del sistema educativo: la vocación anti-marxista y la preocupación por el orden y la seguridad nacional. Por lo mismo, los textos señalados tienden a perpetuar el Estado Docente, en su dimensión de orientador y contralor del contenido y la forma de la práctica educativa.

2.3. La reorganización institucional

Como se señaló en el capítulo anterior, en el Plan Operativo del Sector Educación para el año 1975 ya se detallaron los lineamientos de la reestructuración del Ministerio de Educación Pública. En el Programa Ministerial de Educación para 1976, se colocan en primera prioridad algunas tareas reestructuradoras: 1) traspaso de funciones desde órganos del nivel central a las nuevas Secretarías Ministeriales Regionales; 2) reorganización de la Subsecretaría de Educación; y 3) reestructuración de los organismos descentra

lizados del Sector: Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, Consejo Nacional de Televisión, etc. (7).

Los siguientes documentos de política educacional (Planes, Mensajes Presidenciales, etc.) aluden reiteradamente a medidas y proyectos de reestructuración administrativas, varias de las cuales fueron poniéndose en práctica durante los años 1976 a 1978.

Así, paulatinamente, las Secretarías Regionales de Educación fueron recibiendo atribuciones y recursos para asumir la responsabilidad de la ejecución de los programas educacionales, dejando al nivel central concentrado preferentemente en tareas de dirección superior, elaboración de normas, supervisión y apoyo a los programas. Esta forma de descentralización fue posible porque formaba parte de un proceso general de regionalización de todo el aparato de la administración civil del Estado.

En cuanto al Ministerio de Educación propiamente tal, durante este período avanza en una reorganización de hecho. Se estudian y elaboran proyectos de ley que lo reestructuren, pero no llegan a materializarse y las modificaciones se introducen de manera factual (8).

Uno de los cambios principales consistió en la integración de las tres Direcciones de Educación (Primaria, Secundaria y Profesional) en una Dirección única de Educación encargada de velar por el cumplimiento de la política educacional, impartiendo normas pedagógicas para la orientación, supervisión y evaluación del sistema escolar" (9). Esta fusión se produjo por la vía de asignar a uno de los Directores el ejercicio de las tres Direcciones, aunque éstas subsisten legalmente, con sus respectivas plantas de personal, presupuesto separado, etc.

Respecto a la Superintendencia de Educación Pública, en 1978 se anunciaba que ésta dejaría en manos de la Dirección de Edu

cación sus funciones de índole técnico-pedagógica, para concentrarse en otras:

"El Proyecto de Ley que reestructura el Ministerio de Educación Pública como Ministerio de Educación y Cultura, ya elaborado y de próxima aprobación, contempla un cambio en el rol que le cabe cumplir a la Superintendencia de Educación".

"Su nombre ya no será Superintendencia de Educación, sino Oficina de Planificación y Presupuesto, y sus funciones serán las propias del quehacer de la planificación del sector educación, asesorando a las autoridades en la toma de decisiones sobre educación y cultura ... con visión de futuro y combinando criterios para el mejor uso de los recursos existentes en función del cumplimiento de los objetivos de la Educación y la Cultura" (10) (11).

En relación con el esquema de reestructuración publicitado en 1975, una parte importante de las medidas quedó sin ejecución durante el período 1976-1978 y otras han quedado incumplidas hasta la fecha o se abandonaron definitivamente.

En cuanto a la administración de los establecimientos educacionales mismos, el Programa Ministerial de 1976 estipulaba la presentación de "un estudio completo que incluya un plan piloto para poner en marcha dispositivos que conduzcan a una delegación progresiva de aquella en manos de la comunidad". Especificábase que se debía contemplar "la conveniencia de varias alternativas como son el nivel comunal o vecinal, cooperativas educacionales, etc. ...". El estudio debía realizarse a lo largo del primer semestre de modo de poner en marcha un plan piloto durante el segundo semestre, para implantarlo a nivel nacional o regional durante 1977 (12). Como se verá, decisiones en algún grado parecidas, sólo se tomaron en 1980 para implementarse recién entre 1981 y 1982 (la llamada "municipalización").

Durante el período, no se hicieron propuestas para estructurar e implementar las "agrupaciones educativas" contempladas en el modelo inicial de reestructuración administrativa. Tampoco se intentó una mayor precisión o detalle de la propuesta de establecer niveles de dirección comunal de educación. En cuanto al nivel provincial, en el Plan Nacional Indicativo 1978-1983, se estipuló que

"... durante 1978 se realizarán los estudios para transformar las Direcciones Provinciales de Educación en Servicios Provinciales de Educación Pública en todas aquellas áreas geográficas en que la densidad de alumnos y la infraestructura escolar existente lo permitan. Donde ello no resulte posible, se establecerán servicios para dos o más provincias, cuya cobertura geográfica se mantendrá hasta que se den las condiciones para crear los servicios provinciales. Dichos servicios gozarán de autonomía administrativa, de personalidad jurídica propia y el Ministerio Central en conjunto con las Secretarías Ministeriales Regionales de Educación, dictará las normas generales a que debe atenderse, junto con vigilar su cumplimiento. Las plantas de personal se establecerán a nivel central, al igual que las normas sobre remuneraciones ...". "Durante 1979 deberá implementarse la creación y puesta en marcha de dichos Servicios Provinciales de Educación Pública, ..." (13).

La propuesta de profundizar la descentralización por la vía de crear los Servicios Provinciales de Educación fue recogida en las Directivas Presidenciales de marzo de 1979, como se indicará más adelante (14).

No volvió a hablarse de los Consejos Regionales ni del Consejo Nacional de Educación. La administración educacional continuó en manos de autoridades unipersonales y no se proyectaron reformas tendientes a establecer cuerpos colegiados de representación estamental y/o de asesoría o consulta.

En el nivel central, por ausencia de la ley de reestructuración varias veces anunciada, diversos aspectos de la propuesta de 1975 quedaron a medio camino. Es el caso de la gestión en el ámbito cultural. Con insistencia se define al Ministerio como de Educación y Cultura, lo que supone una gestión integrada de la actividad cultural oficial. Sin embargo, hasta la fecha, subsisten tres organismos paralelos que actúan en el mismo campo: el antiguo Departamento de Cultura y Publicaciones, dependiente de la Subsecretaría de Educación y convertido de hecho en Departamento de Extensión Cultural del Ministerio; la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, y un organismo ajeno al sector Educación: la Asesoría Cultural dependiente de la Presidencia de la República.

Otro ámbito en el que se manifestaron tendencias reestructuradoras es en la educación superior. En efecto, el Programa Ministerial de 1976 contemplaba la tarea de reformular la estructura de sedes matrices y sedes regionales de las diversas universidades chilenas, dentro del esfuerzo de regionalizar y racionalizar el subtema de educación superior.

El 13 de febrero de 1976, el Ministro de Educación Arturo Troncoso Daroch pronunció un discurso que esbozaba las líneas gruesas de una remodelación de la educación superior, en la que sin perjuicio de la autonomía académica y administrativa de las universidades, proponía su integración en un verdadero sistema de educación, debidamente coordinado y orientado por procesos comunes de planificación, a su turno vinculados con la política nacional de desarrollo. En concreto proyectaba la promulgación de un Estatuto Nacional de las Universidades chilenas, el fortalecimiento de la función coordinadora del Consejo de Rectores, y la racionalización del desarrollo nacional de las universidades, en términos de una efectiva regionalización. Proponía un plan de integración inmediata de sedes regionales de las diversas universidades, a fin de iniciar el año académico 1976 en el marco de una nueva estructura (15). A pesar de su consonancia con el proceso general de regionalización y con los esfuerzos de descentralización en la administración ministerial, la propuesta del Ministro Troncoso Daroch no se implementó y no habría cambios de este tipo sino hasta comienzos de 1981.

En síntesis, las políticas de reorganización institu-

cional en el período 1976-1978, se inscribieron dentro de una perspectiva de continuidad del concepto de sistema nacional de educación y de reforma y perfeccionamiento del aparato estatal de gestión, tendiente a hacerlo más sólido y eficiente. A ello apuntan las políticas específicas de descentralización y de remodelación de las estructuras centrales de administración. Sin embargo, fuera de los avances en materia de regionalización, varias de las políticas formuladas se implementaron parcialmente, simplemente se postergaron hasta la etapa siguiente o se abandonaron definitivamente.

2.4. Cambios en el currículo

A pesar de diversos anuncios, incluidos en los documentos de política educacional, no hubo cambios curriculares de importancia, en el período 1976-1978. Quizás si el ámbito en que más se avanzó fue el de la evaluación del rendimiento académico de los alumnos, aunque en este lapso los cambios no pasaron todavía de la etapa experimental.

En el Plan Nacional Indicativo 1976-1981 se estipuló que en la enseñanza científico-humanística debían readecuarse los programas docentes, en concordancia con las condiciones que debe enfrentar el egresado: por una parte, preparación para enfrentar los estudios universitarios y, por otra, preparación para incorporarse eventualmente al mercado de trabajo. En la enseñanza técnico-profesional también debían readecuarse los programas y el equipamiento, para proyectar los conocimientos del egresado a las necesidades reales de capacitación que impone el mercado (16).

En éste como en otros textos oficiales, las referencias a los aspectos pedagógicos son muy generales, insistiendo más bien en objetivos como "mejorar la calidad de la enseñanza", o "adecuar la preparación de los egresados", etc. sin que se desarrolle una propuesta específica de reforma curricular.

En consecuencia, como ya se dijo, no se implementan

modificaciones de fondo en los objetivos educacionales y en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, durante este período surgieron, o se reavivaron, fuertes inquietudes sobre la calidad de la enseñanza y/o la crisis de la educación. Jefes responsables de la formación de los oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas hicieron pública crítica sobre los niveles de conocimientos de los estudiantes que aspiraban al ingreso a las carreras militares. Se acuñó entonces la expresión "apagón cultural", del cual se responsabilizó en gran medida al sistema escolar (17).

El siguiente párrafo de un editorial de "El Mercurio", es representativo de la demanda en los círculos dominantes en favor de medidas radicales en este campo:

"El país valora y aprecia entodo lo que significa el esfuerzo que se lleva a cabo por el Gobierno y el Ministerio de Educación para rectificar los vacíos y, sobre todo, las desarticulaciones de la enseñanza oficial. Pero también se da cuenta que el mal es más hondo, y ... obliga a un correctivo de fondo, en que se revisen sistemas de enseñanza, programas de asignaturas y materias, métodos magisteriales y equilibrio proporcional entre lo que haya que aprender". (18).

Desde que se instauró el régimen militar, las diversas autoridades educacionales -especialmente las que no eran docentes profesionales- venían predicando la necesidad de aumentar las exigencias académicas y de promover una actitud de mayor esfuerzo individual, para lo cual se modificaron los reglamentos de evaluación y promoción de alumnos, en términos de una mayor estrictez. En los considerandos del nuevo Reglamento de Evaluación y Promoción para la Educación Básica y para la Secundaria Científico-Humanista, se leía:

"Considerando:

Que el proceso de reconstrucción nacional exige una mayor cuota de esfuerzo a todos los chilenos

dentro del área de responsabilidades de cada uno, lo que en el plano cualitativo debe reflejarse en una mejor calidad de los aprendizajes y, por consiguiente, del rendimiento escolar.

Que el éxito escolar debe basarse, preferentemente, en la autosuperación, impulsada por una permanente y real exigencia, de modo que se promueva la capacidad y se premie el trabajo efectivo" (19).

A pesar de las nuevas normas y del disciplinamiento emprendido en la vida escolar, surgieron las críticas ya señaladas, sin que en el período se adoptaran otras políticas sustantivas que una diferente concepción de la evaluación del rendimiento escolar.

En efecto, la reglamentación dictada en 1974 no satisface a algunas autoridades educacionales y ya en noviembre de ese mismo año se establece una Comisión de especialistas para elaborar un ante-proyecto de nuevas normas de evaluación y promoción. En lo procesal, la Comisión propuso una aplicación experimental del proyecto de reglamentación, desde 1975, pero la iniciación del pilotaje tuvo lugar recién en 1977. En lo conceptual, el Reglamento propuesto es visto como "gestor de revisiones, adecuaciones y cambios, tanto en la estructura y forma de actuar de algunos componentes del proceso Enseñanza-Aprendizaje, como en el Sistema Escolar" (20). Más aún, se estima que las nuevas normas "requieren, básicamente, cambios de actitud y de conducta en profesores, alumnos y apoderados frente a la evaluación del rendimiento escolar y frente al proceso de enseñanza-aprendizaje".

La fundamentación del Decreto que implantó el reglamento experimental en 1977, es expresiva de una distinta mentalidad que la de 1974:

"Considerando:

-Que la educación tiene como función primordial el desarrollo integral del individuo;

-Que la evaluación puede ayudar a un logro más pleno de los objetivos educacionales en la casi totalidad de los educandos;

-Que es responsabilidad del sistema escolar establecer las condiciones óptimas que hagan posible un proceso de enseñanza-aprendizaje eficiente;

-Que el proceso evaluativo como parte integral del proceso enseñanza-aprendizaje debe concebirse fundamentalmente como el medio para adquirir evidencias que permitan mejorarlo, mostrando a todos los que están comprometidos con él, sus éxitos, logros y deficiencias;

-Que, por lo tanto, el proceso enseñanza-aprendizaje como la evaluación deben sufrir las transformaciones que permitan responder a los principios anteriormente señalados" (21).

En este Decreto y en las modificaciones posteriores se advierte la adscripción a una concepción curricular y de evaluación, desarrollada principalmente en Estados Unidos, que hace hincapié en el logro de una amplia gama de objetivos de aprendizaje, más que en la mera acumulación de información; que "operacionaliza" dichos objetivos, a fin de que sean alcanzados en mayor cantidad por el máximo de alumnos; y que concibe a la evaluación como un proceso central que ayuda al desarrollo de la enseñanza-aprendizaje.

Este enfoque, en principio, diverge claramente de la postura tradicional de entender la calidad de la enseñanza como una cuestión de trasmisión y asimilación repetitiva de conocimientos y de concebir la evaluación como un instrumento selectivo basado en criterios de premio o castigo.

No obstante que en diversos textos, algunas autoridades gubernamentales y educacionales siguieron trasuntando una con-

cepción academicista y tradicional de la enseñanza, la nueva propuesta pedagógica siguió experimentándose, durante 1977 y 1978, para llegar a niveles generales de aplicación durante el siguiente período.

Finalmente, cabe insistir en que, durante la etapa 1976-1978 sólo se hicieron modificaciones de detalle en los planes de estudio de la enseñanza básica y media. El Ministerio de Educación no priorizó cambios por esta vía. En marzo de 1978, declaraba lo que sigue:

"Se ha sostenido que el principal defecto de la Educación radicaría en los inadecuados planes y programas de estudios. La verdad es que éstos son sólo una pauta de orientación para la labor del profesor en la clase ... Su formulación está en constante evolución, consecuencia necesaria en los avances del mundo en que vivimos. En todo caso nuestros actuales programas de estudio están a un nivel comparable a los de los países desarrollados ..." (El subrayado es nuestro, inp.) (22).

El énfasis en el cambio curricular se puso más bien en la preparación e implantación de las nuevas normas de evaluación y de las consiguientes modificaciones metodológicas. Dada la escala experimental de esta reforma, se tuvo la sensación de que se marcaba el paso en este ámbito. A comienzos de 1978 se reavivó una corriente crítica, encabezada por autoridades universitarias que hablaban de "crisis de la educación", a partir de la constatación del descenso de los niveles de preparación de los estudiantes que ingresaban a las casas de estudios superiores (23). Consecuentemente reclamaban una política educacional coherente y de gran vuelo (24). Obviamente, diversos personeros del sector y el propio Ministerio, oficialmente, salieron en defensa de lo obrado. Así, la citada "Declaración Pública del Ministerio de Educación" puntualizaba que:

"El esfuerzo realizado ha permitido superar los efectos más funestos del caos prevalente a septiembre de 1973, de lo que son testigos padres, alumnos, profesores y la comunidad nacional".

"El exagerado estatismo en Educación de las últimas décadas imposibilitaba de hecho la vigencia de una verdadera Libertad de la Enseñanza. El principio de subsidiariedad es el fundamento de una serie de realizaciones que dan una nueva fisonomía al sistema educacional chileno tales como:

- a) La regionalización y descentralización que han descongestionado la administración y enfatizado las atribuciones en las regiones.
- b) El impulso dado a la Educación Privada al reconocer un sinnúmero de carreras cortas y sus respectivos títulos.
- c) La reforma e incremento de la subvención a los establecimientos particulares gratuitos.
- d) La creación del Colegio de Profesores.
- e) El ascenso al nivel universitario de la formación de todos los docentes.
- f) La pluralidad de textos de estudio.
- g) El aumento de la participación del sector laboral y productivo en la gestión de la educación técnico-profesional, y tantas otras inspiradas en el mismo principio y que sería largo anumerar" (25).

Agregaba la declaración que, fuera de la preocupación gubernamental por un conjunto de factores y requisitos del proceso educativo, se había prestado especial atención a la situación de los profesores y se anunciaba una solución integral a través de la futura Carrera Docente.

No obstante, ésta y otras argumentaciones siguieron dando la impresión de política parsimoniosa y de corto vuelo. Así, en marzo de 1979, con motivo de formular las Directivas Presidenciales para la Educación, el general Pinochet daba "la partida a un poderoso impulso renovador de la enseñanza nacional", ya que "preocupaciones más inmediatas y urgentes, aunque no más importantes, habían retardado el esfuerzo que en forma masiva hoy emprendemos" (26).

2.5. La cobertura del sistema educacional

Los documentos conocidos de política educacional en el período 1976-78 no son explícitos respecto a la expansión de las oportunidades educacionales. El énfasis se pone más bien en la redistribución de la oferta educacional y en la reasignación de los recursos públicos en el sector (27).

Salvo para el nivel universitario, no hay declaraciones formales de una política de restricción del crecimiento del sistema. Tampoco hay formulaciones definidas en favor de una expansión permanente y global de las matrículas, exento para dos o tres sectores muy específicos: la educación prebásica, la educación especial o diferencial y la educación básica en sectores de extrema pobreza o de marginalidad geográfica y/o étnica.

No obstante, se puede observar un congelamiento de la tendencia evolutiva del sistema formal en su conjunto. Entre 1976 y 1978, la matrícula total de educación prebásica, básica, media y universitaria, aumentó sólo desde 2.991.940 a 3.048.696 educandos, en tanto que la tasa de escolaridad de la población de 0 a 24 años descendió de 52,7 a 52,4% (28).

Conforme a lo propuesto en diversos programas o planes de gobierno, se expandió la educación preescolar, de 131.608 a 157.920 párvulos, y la educación especial, de 16.974 a 17.107 niños. En cambio, la educación general básica descendió de 2.260.248 a

2.250.097 escolares. La enseñanza media, por su parte, experimentó un incremento moderado de 465.435 a 510.471 matriculados, lo que aumentó la tasa de escolaridad de la población de 15 a 19 años, de 40,6 a 42,7% (considérese que en 1972 y 1973, estas tasas eran de 41,8 y 42,1% respectivamente). Finalmente, la enseñanza universitaria restringió su cobertura desde 134.149 a 130.208 estudiantes (29).

Probablemente, estas fluctuaciones se deban no tanto a la política educacional como a la influencia del proceso económico-social. 1976 es el año de la "política económica de shock", con fuertes restricciones al gasto fiscal, descenso grave de los índices de ocupación, congelamiento o rebaja de sueldos y salarios, etc. Los efectos de estos factores sobre el sistema educativo y sobre la población se prolongaron en los años siguientes.

La estrategia formulada por ODEPLAN en 1977, fijaba los siguientes objetivos especiales para el sector Educación:

- "1. Disminuir al máximo el analfabetismo, ya sea el natural y el producido por pérdida de conocimientos.
2. Incorporar a la educación pre-básica al máximo de la población entre 2 y 6 años de edad en situación de extrema pobreza.
3. Hacer efectiva la obligación legal de que el 100% de la población posea educación básica completa.
4. Promover el desarrollo de la educación media de forma que pueda recibir a todo aquel que desee continuar sus estudios, entregando los conocimientos que le permitan ya sea incorporarse a la fuerza de trabajo y/o continuar estudios superiores.
5. La educación superior deberá generar los profesionales requeridos para asegurar el crecimiento económico y el desarrollo de

la cultura, la investigación científica y el perfeccionamiento tecnológico del país.

6. Garantizar la igualdad de oportunidades, asumiendo el Estado la responsabilidad de financiar los costos de la educación a quienes no tengan los recursos suficientes para hacerlo, independientemente del tipo de establecimientos que el individuo o sus apoderados elijan para obtenerla" (30).

Este enunciado de objetivos involucraba también una política de financiamiento de la educación:

"... Considerando estos principios y porque científicamente se ha demostrado que la rentabilidad social de la educación pre-básica y básica es superior a la obtenida por los restantes niveles, el Estado asegurará la educación gratuita en dichos niveles". "Similar predicamento se aplicará respecto de la educación especial".

"La educación media, en cuanto a sus costos de docencia y para los dos tipos de enseñanza considerados, será financiada por el grupo familiar del estudiante, cuando dicho grupo familiar cuente con los recursos suficientes".

El monto de la matrícula por alumno será variable y su cálculo se efectuará mediante fórmulas preestablecidas que considerarán la renta del grupo familiar y el número de estudiantes".

"En los casos de alumnos provenientes de sectores de bajos niveles de ingreso, el Estado otorgará subsidios directos que permi-

tan cubrir la diferencia entre el costo del servicio prestado y lo que puedan aportar los usuarios".

"El resto de los gastos de la educación media será financiado por el Estado".

"La enseñanza de adultos realizada por el Estado deberá ser financiada por él, pero sus beneficiarios deberán contribuir con aportes personales según sea el nivel de ingreso".

"La docencia en la educación superior se financiará con pagos de sus beneficiarios mediante un sistema de créditos para matrícula y mantención que serán cancelados por los alumnos una vez que se titulen e incorporen a la actividad profesional" (31).

En concreto, junto con afirmar el principio de la gratuidad de la atención educacional de nivel prebásico, básico y especial, prestada por el Estado, se estableció el criterio que en los restantes niveles, los educandos debían aportar al financiamiento de la educación pública, en forma proporcional a los ingresos de las familias respectivas.

El pago de matrícula en la educación media y superior despertó polémica durante 1977. Con diversos matices y ritmos fue imponiéndose el pago en las universidades, en la medida en que el Estado fue restringiéndoles su aporte presupuestario.

En el caso de la enseñanza media, a pesar de las dudas, las advertencias o las críticas (32), el gobierno decretó el pago, estudió un complicado mecanismo para establecer los montos que debían cancelar las familias y la forma de pagarlos. El sistema debía entrar en vigencia al comenzar el año lectivo 1978. Poco antes, el Presidente Pinochet ordenó suspender la medida.

2.6. Políticas hacia el magisterio

En la mayor parte de este período, el profesorado del sector estatal fue objeto de la política laboral y salarial descrita en la sección 1.3.5. del capítulo anterior; esto es, se le siguió considerando como parte del cuerpo de funcionarios públicos, regido por el Estatuto Administrativo y al final del período se le incorporó a un marco jurídico más específico: la ley de la Carrera Docente. Hasta la dictación de ésta en septiembre de 1978 (33), el magisterio siguió afecto al esquema salarial que se le aplicó dentro de la Escala Unica de Remuneraciones y dentro del cuadro de la política general de reajustes de sueldos (34).

No obstante que, aparentemente, hubo algún mejoramiento en el nivel de remuneraciones, durante el lapso 1976-1978 persistieron las quejas públicas acerca de su insuficiencia. En junio de 1976 el Ministro Arturo Troncoso ordenó la constitución de una comisión que debía proponer un proyecto de ley de carrera docente, de la que se esperaba una solución integral al problema (35). Por otra parte, se veía en la política de cobros de matrícula, una forma de allegar recursos para mejorar sustantivamente las rentas de los profesionales de la educación. Así, un documento de ODEPLAN anunciaba que "se perfeccionará la carrera docente del Magisterio del sector público y se mejorarán nuevamente sus remuneraciones, de acuerdo a la situación del país y a los resultados del cobro del derecho de escolaridad" (36).

Otro importante texto de ODEPLAN, sostenía lo siguiente:

"En cuanto al personal docente, el Estado deberá fomentar e imponer como requisito de empleo, su constante capacitación de manera de elevar la calidad de la enseñanza".

"Mediante una adecuada coordinación con las universidades, deberá incentivar el interés de los profesores por asistir a programas de perfeccionamiento impartidos por las universidades".

"Estos dos puntos quedarían invalidados si no van acompañados de un adecuado nivel de remuneraciones para el profesorado, lo que se tiende a solucionar por el traspaso de la administración a organizaciones intermedias entre el Estado y los ciudadanos, los cuales fomentarán la creación de mejores posibilidades de empleo para los docentes".

"En los casos en que sea el Estado el que asuma directamente la administración de la educación, se establecerán incentivos especiales para que el personal docente se interese por desempeñarse en estos cargos y así no se provoquen distorsiones en la calidad del servicio entregado" (37).

En suma, el problema de los niveles salariales del magisterio parecía tener, en los planificadores oficiales, diversas soluciones: por una parte, a través de la privatización del servicio educacional público (en forma de "traspaso a organizaciones intermedias"); por otra, a través de un mayor aporte de los padres de familia al financiamiento de la educación media estatal; o por último, a través de un sistema de carrera docente para los educadores del sector público.

En definitiva, fué esta última la política que predominó en 1978. La suspensión del cobro de derechos de escolaridad, en marzo de ese año, impidió que se asociara el mejoramiento de las remuneraciones docentes a la contribución de las familias (38). En cuanto a la privatización del cuerpo docente, salvo en el sector de la enseñanza Técnico-profesional, no se pondría en práctica todavía.

La oferta de mejoramiento se produjo, en consecuencia, a través de la ley de Carrera Docente, cuyo financiamiento sería de cargo fiscal y ascendía a US\$ 100 millones anuales adicionales al gasto histórico en sueldos del profesorado.

En marzo de 1978, el proyecto de ley fue aprobado por el general Pinochet y el 1° de septiembre del mismo año fue solemnemente promulgado su texto.

Según el DL N° 2.327, la Carrera Docente significaba:

"a) Estimular la eficiencia de la enseñanza en todos los niveles del sistema educativo; b) Regular la carrera docente mediante el ordenamiento de los educadores, para darles oportunidad de ascenso y promoción; c) Garantizar a los educadores su situación dentro de los respectivos escalafones que constituyen dicha carrera; y d) Estimular la superación y eficiencia de los educadores, mediante un sistema de remuneraciones acorde con sus méritos y antigüedad".

Específicamente, la Carrera -que incluía a todos los profesores de enseñanza preescolar, especial, básica y media y al personal técnico y directivo de los establecimientos escolares del Ministerio de Educación- organizaba a los docentes en dos estamentos: docentes propiamente tales y docentes superiores y, en cada uno de estos niveles, los ordenaba en cuatro escalafones, correspondientes a cada uno de los tipos de enseñanza arriba señalados. Establecía en cada escalafón varios tramos jerarquizados, en los que se encasilló inicialmente al personal docente según antigüedad y al personal docente superior según el tipo de cargo que desempeñaba.

Luego, se contempló un sistema de movilidad o promoción, según una combinación de criterios de antigüedad y méritos, medidos estos según un mecanismo de calificaciones, más perfeccionamiento profesional. Se contempló una asignación de título docente, equivalente a la mitad de la asignación de título que gozaban los restantes tipos de profesionales incluidos en la Escala Unica de Remuneraciones (39).

Independientemente de sus implicaciones económicas (40), la Carrera Docente, por una parte, tendía a reconocer y consolidar la condición profesional del magisterio -aparentemente gratificando los méritos y el perfeccionamiento y los títulos- y, por otra parte, reforzaba la condición funcionaria del profesorado estatal y su estructuración en un escalafón nacional, sometido a comunes normas de contratación y regulación. Parecía ser una solución integral y definitiva, a juicio de sus defensores, una solución óptima, si se la sumaba a la elevación de la formación de maestros al nivel universitario, a la organización y funcionamiento de un Colegio profesional que debía defender las prerrogativas de los titulados y a otras medidas menores de "dignificación". En el siguiente capítulo podrá observarse el destino corrido por estas políticas, en su tiempo presentadas como soluciones integrales, eficientes y definitivas.

N O T A S

- (1) Revista de Pedagogía N° 208, Santiago, septiembre de 1977; pp. 650-651.
- (2) Decreto Ley N° 1.552 de 11 de Septiembre de 1976.
- (3) Revista de Pedagogía N° 199, Santiago, junio de 1976; pp. 360-361.
- (4) Revista de Pedagogía N° 196, Santiago, marzo de 1976; pp. 264-271.
- (5) ODEPLAN: Eficiencia Económica para el Desarrollo Social. Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1976-1981. Santiago; s.f.; p. 39.
- (6) ODEPLAN: Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983, Santiago, s.f.; p. 77.
- (7) Revista de Pedagogía N° 196, Santiago, marzo de 1976; pp. 264 y ss.
- (8) Hasta la fecha no se dispone de una legislación que consolide jurídicamente y/o profundice la reestructuración.
- (9) Mensaje Presidencial, 11 de septiembre de 1977- 11 de septiembre 1978; p. 437.
- (10) "El Nuevo Rol de la Superintendencia de Educación", en Administración y Planificación de la Educación, N° 1, Santiago, diciembre de 1978; p. 15.
- (11) De hecho, se ha producido la reducción del ámbito de acción de la Superintendencia. En entrevista de "El Mercurio", de fecha 23 de agosto de 1981, la ingeniero comercial María Teresa Infante, Superintendente de Educación declaraba que los planes y programas de estudio no eran materia de su competencia.

- (12) Revista de Pedagogía N° 196, Santiago, marzo de 1976; p. 269.
- (13) ODEPLAN: Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983, Santiago, s.f.; pp. 77-78.
- (14) Esta fórmula, a pesar de su consagración presidencial, fue reemplazada por el traspaso de la administración de las escuelas al nivel comunal. No obstante, entre uno y otro esquema hay notables diferencias. La principal es que los Servicios Provinciales de Educación eran públicos y seguramente serían dirigidos por administradores educacionales y no por autoridades políticas del orden interior como son los Alcaldes.
- (15) "El Mercurio", Santiago, 14 de febrero de 1976.
- (16) ODEPLAN: Eficiencia Económica para el Desarrollo Social, Santiago, s.f.; pp. 39-40.
- (17) Ver "El Mercurio", Santiago, 6 de febrero de 1977; y 10 de noviembre de 1977.
- (18) "Deterioro de la Enseñanza", editorial de "El Mercurio", Santiago, 23 de septiembre de 1977.
- (19) Decreto Supremo N° 164, Diario Oficial de 24 de mayo de 1974, también publicado en "El Mercurio", de 11 de marzo de 1974; p. 24. Los posteriores reglamentos de evaluación y promoción para la enseñanza técnico-profesional y enseñanza de adultos dictados en 1974, repiten literalmente los mismos "considerandos".
- (20) Rafael Herrera Ruiz, "La Evaluación del Rendimiento Escolar. Un Nuevo Reglamento", Anales de la Escuela de Educación, N° 2, Santiago, 1980; pp. 48-67. Ver también: Eduardo Cabezón C. Los Efectos de la Aplicación de una Estrategia de Dominio de Aprendizaje en los Alumnos, sus Profesores y sus Padres; Santiago, 1981; pp. 6-9.

- (21) Decreto de Educación N° 133, publicado en el Diario Oficial, del 16 de marzo de 1977.
- (22) "Declaración Pública del Ministerio de Educación. Respuesta a críticas formuladas en diversos medios de comunicación". El Mercurio, Santiago, 5 de marzo de 1978.
- (23) Ver declaraciones del Decano de Educación de la Universidad Católica de Chile, Rafael Hernández, en El Mercurio, Santiago, 23 de febrero de 1976.
- (24) Ver La Tercera, Santiago, 25 de marzo de 1978; p. 7; y el editorial "Acción Coherente en Educación" El Mercurio, Santiago, 12 de marzo de 1976.
- (25) El Mercurio, Santiago, 5 de marzo de 1978.
- (26) En el discurso correspondiente del general Pinochet, se decía: "es honrado reconocer que los problemas de fondo de la educación nacional no han sido solucionados y, aún más, tienden a agravarse" (...) "El conjunto de la educación no avanza, y ese estancamiento constituye una grave amenaza para el futuro del país".
- (27) Entre 1976 y 1978, el aporte fiscal a la Junta de Jardines Infantiles, como porcentaje del total de asignaciones al Sector Educación, aumentó de 1,7 a 1,8%. El aporte a la educación básica y prebásica del Ministerio del ramo disminuyó de 49,3 a 48,8%. El aporte fiscal a la educación superior representó un 33,7% del aporte total a educación, tanto en 1976 como en 1978. Ver Carmen Luz Latorre: "Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1965-1980", Santiago, 1982, Cuadro N° 2.
- (28) R. Echeverría; R. Hevia y G. López: Estadísticas de Matrículas y Población 1958-1979, Santiago, 1981; Cuadro XIV.
- (29) Echeverría, Hevia y López. Op. cit.

- (30) ODEPLAN: Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas a Largo Plazo, Santiago, 1977; pp. 29-30.
- (31) ODEPLAN: Op. cit.; pp. 35-36.
- (32) Ver editoriales de El Mercurio, Santiago, 15 de julio de 1977 y 19 de enero de 1978; y Revista de Educación N° 66, enero-febrero-marzo de 1978; p. 3. Por otra parte, el general Gustavo Leigh ha declarado recientemente: "En la Comisión Legislativa número dos me opuse siempre al cobro de la educación. Ahí deben estar las actas de los debates memorables ... si es que están. Se rechazaron proyectos que buscaban el pago de la enseñanza secundaria ... lo rechazamos de plano". Revista Hoy, Santiago, 9 al 15 de diciembre de 1981; p. 22.
- (33) Decreto Ley N° 2.327, Diario Oficial de 22 de septiembre de 1978.
- (34) El índice general de sueldos y salarios reales, con base 100 en 1970, evolucionó desde 65,95% en 1976 a 76,52 en 1978; el índice del sector público, de 60,89% en 1976 a 69,93 en 1978; el índice de sueldos del profesor de enseñanza media, ascendió desde 60,7 a 69,1%. Iván Núñez: Cambios en la Situación del Magisterio; pp. 17 y 21.
- (35) Ver "El Mercurio", Santiago, 3 de junio de 1976.
- (36) ODEPLAN: Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983, Santiago, s.f.; pp. 77.
- (37) ODEPLAN: Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas de Largo Plazo. Santiago, 1977; p. 37.
- (38) El II Congreso Nacional del Colegio de Profesores, realizado en junio de 1977, había apoyado la política de alzar las matrículas porque era "el único recurso concreto para un mejoramiento significativo de las remuneraciones del magisterio".

- (39) Un análisis y discusión de la Carrera Docente, puede verse en Iván Núñez P.; op. cit.
- (40) A pesar de su mayor costo y de que objetivamente significó algún mejoramiento, no pareció resolver el problema grueso de las remuneraciones y, por el contrario, despertó críticas por el tratamiento desmedrado de los docentes en relación con los administradores y por la sobrecarga de trabajo que re cayó sobre aquellos, en forma no proporcional al aumento de sus sueldos.

CAPITULO III. LAS POLITICAS EDUCACIONALES DESDE 1979

El tercer período que puede distinguirse en la evolución de la política educacional del régimen militar es el que se abre con la dictación de las Directivas Presidenciales para la Educación, el 5 de marzo de 1979.

Con la Directiva Presidencial y con las formulaciones subsiguientes, se inicia una dinámica de cambios educacionales claramente distinguible de la evolución anterior. Con pleno respaldo político, se emprende la tarea de adecuar estrechamente la estructura, funcionamiento y contenido de la educación a las necesidades y exigencias del modelo global de desarrollo. Para este efecto, se emprende un conjunto de transformaciones de fondo, engarzadas entre sí y presididas por una lógica neo-liberal, claramente privatizadora y sustentada en el mercado como regulador de la actividad social.

Lo anterior significa el inicio de una total desarticulación del "sistema nacional de educación" y el anuncio del abandono de

la responsabilidad del Estado en el crecimiento de la cobertura de la educación, así como de la práctica de una planificación centralizada de dicho desarrollo. El Estado se contrae a asegurar una educación básica universal -no necesariamente a través de docencia estatal- y, especialmente a ejercer funciones normativas y fiscalizadoras. Se reafirma, con estilos diferentes, la política de control del aparato educacional tan drásticamente ejercida en el primer período y más moderadamente en el segundo. En el sector educación, como en otros, el Estado tiende a definirse exclusivamente como "Estado Guardián" y a facilitar que, a través del mercado, los individuos y los grupos privados se hagan cargo de las actividades de enseñanza.

En este capítulo, después de describir y analizar dos documentos básicos para la comprensión de las recientes políticas educacionales, se señalarán las diferencias entre éstas y las políticas anteriores del régimen militar, en lo referente a la institucionalidad y gestión de la educación, a los objetivos, planes, programas y métodos de enseñanza y en lo relativo al magisterio. No se intentarán escrutinios detallados de dichos temas, por ser más actuales y objeto de una importante acumulación de literatura (1). La intención es de ubicar estas políticas en relación con las que se formularon en los dos períodos anteriores y señalar los elementos de continuidad o ruptura que se contengan en ellas.

3.1. Las Directivas Presidenciales

El 5 de marzo de 1979, en ceremonia pública el Presidente Augusto Pinochet hizo entrega al Ministro de Educación de un conjunto de "Directivas sobre la Educación". El texto de las mismas fue acompañado de una carta al Ministro y de un discurso del mandatario (2). En esta sección, se analizarán los conceptos fundamentales contenidos en los tres documentos.

3.1.1. El contexto

Las Directivas Presidenciales sobre la Educación,

DPE, se formularon como parte de una distinta etapa de la evolución del régimen. Después de un período inicial signado principalmente por el uso de la coacción para destruir la institucionalidad anterior, para abrir paso a una nueva correlación de fuerzas sociales, y para instaurar un nuevo modelo económico, se avanzaba a un período de consolidación a base de gestar instituciones apropiadas a la conformación de consensos que dieran estabilidad y permanencia al régimen. Se entraba al período de las "modernizaciones". Algunas, como el Plan Laboral, ya se habían iniciado. Otras, como la reforma previsional o la municipalización, sucederían a la DPE. En 1980 se formularía la espina dorsal de la nueva institucionalidad: la Constitución plebiscitada en septiembre de ese año.

La propia DPE definía el proceso que venía experimentando la educación, del cual ella misma representaba un salto adelante. En el discurso del 5 de marzo, se partía por identificar la situación educacional anterior al 11 de septiembre de 1973 como "cúmulo de anarquía". Más específicamente, se señalaba que la expansión de la tarea educadora del Estado, "aumentada tan explosivamente", se estaba cumpliendo sin locales adecuados, equipamiento mínimo, textos y materiales aptos y suficientes ni profesores debidamente preparados. Esta "mediocridad de elementos" habría significado un rezago, en comparación con otros países de Latinoamérica. A todo ello se unía "confusión de objetivos educacionales", "desmoralización del profesorado" y una comunidad desinteresada de la función educacional. Decía el general Pinochet.

"El cuadro que he descrito es desalentador y más desalentadores son todavía sus resultados. Ninguna de las fases de la educación está cumpliendo plenamente sus objetivos y entregando los egresados que el desarrollo nacional exige".

Después de abundar en juicios sobre las deficiencias en la formación académica, la repitencia, la deserción, la falta de profesores competentes, y la ausencia de alternativas a la uniformidad que conducía a la Universidad, etc., el mandatario precisaba que el objeto de la DPE era "corregir dichos males mediante el conjunto de

medidas que allí se detallan" y "dar ... la partida a un poderoso impulso renovador de la enseñanza nacional en todos sus aspectos".

Este impulso había sido retardado por "preocupaciones más inmediatas y urgentes, aunque no más importantes". No obstante, el gobierno no había permanecido pasivo desde 1973 hasta 1979. Según el general Pinochet, había echado algunas "bases previas" para el esfuerzo abierto con la DPE. Esas bases eran:

- 1) "el enaltecimiento social del Magisterio con la creación del Colegio de Profesores"
- 2) "una tarea concertada de progreso educacional ... la carrera docente"
- 3) la despolitización y reorganización de las Universidades en lo académico, administrativo, financiero y orgánico (3).

Agregaba el Presidente Pinochet:

"Reconociendo lo anterior, es honrado aceptar también que los problemas de fondo de la educación nacional no han sido solucionados y, aún más, tienden a agravarse. Los progresos indudables que se registran en algunos campos como la enseñanza parvularia, la de niños con problemas de aprendizaje y otras, son excepcionales, pero el conjunto de la educación no avanza y ese estancamiento constituye una grave amenaza para el futuro del país".

En otro términos, a ojos del propio Presidente, se iniciaba con la DPE una nueva etapa, de mayor dinamismo y ambición, contrastante con el alcance relativamente corto o poco eficaz de las políticas anteriores del propio régimen.

La DPE intentaba avanzar con mayor rapidez, y pro-

fundidad y amplitud en las necesarias transformaciones del sector. El mismo carácter presidencial de este documento, esto es, la intervención personal del general Pinochet en los cambios educacionales, aseguraría la radicalidad de los mismos y su mayor coherencia. En efecto, el paquete de medidas tenía una clara definición que las unificaba, al mismo tiempo que las vinculaba estrechamente con el modelo económico-social que se implantaba (4).

La necesidad de adoptar el sistema educativo a los nuevos rumbos del desarrollo nacional, fue expresada así por el mandatario en su discurso: "si no existe una educación congruente con el rumbo que estamos imprimiendo a Chile, nos exponemos a fracasos pues estaríamos edificando sobre arenas".

3.1.2. El contenido

La carta del Presidente Pinochet al Ministro Vial, de fecha 5 de marzo de 1979, sintetiza los aspectos fundamentales contenidos en las Directivas propiamente tales.

a) Aspecto ideológico: se anuncia que "todo el sistema educacional estará guiado por el humanismo cristiano, que se expresa en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile y en los Objetivos Nacionales".

Esta declaración fue confirmada en el discurso presidencial de la misma fecha, en el que se sostuvo que "... la planificación educacional respetará la libertad religiosa, de pensamiento y técnico-pedagógica, en el solo pero estricto marco de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y del Objetivo Nacional".

En las DPE mismas, en su párrafo sobre Programas y planes de estudio de la Educación Básica, Media, Diferencial y de Adultos, se señala que "se revisarán y reformularán para ... asegurar su concordancia con el humanismo cristiano expresado en la De-

claración de Principios de la Junta de Gobierno de la República de Chile y con el Objetivo Nacional".

b) Estructura del sistema educativo: por una parte, se postula -en la Carta- la constitución de "un sistema de educación continuo, desde la enseñanza parvularia hasta la superior"; por otra, se propone la conformación de diversas alternativas para quienes no completen el proceso y con el objeto de superar la unidireccionalidad del sistema, que sólo conduce al paso por la Universidad (5).

En las DPE, se caracterizan someramente las alternativas: 1) las actuales escuelas de enseñanza media técnico-profesional; 2) institutos tecnológicos privados, para formar profesionales de nivel medio; 3) el contrato de aprendizaje, para formar trabajadores calificados y especializados; 4) la capacitación de trabajadores en servicio, para darles un nivel de semicalificación; 5) los sistemas de educación de adultos, especialmente la "instrucción programada", la enseñanza por radio y TV y la validación de estudios de autodidactas; y 6) la diversificación en el propio sistema de educación superior, en el que debía distinguirse entre los títulos, grados, carreras y estudios que tendrían el carácter de universitarios y "los demás", que "podrán darse y/o cursarse a través de las universidades o de otros centros de enseñanza superior, sin ninguna diferencia legal".

Se enfatizaban a tal grado las alternativas al tronco central del proceso educativo, que en la Carta se llega a "ofrecer a los chilenos de cualquier edad múltiples oportunidades de formación humana a través de numerosos y variados sistemas de educación" (el subrayado es nuestro: i. n. o.).

c) Estado o iniciativa privada: se sostiene en la Carta que "la posibilidad que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable" y, por el contrario, que "se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta a la tarea educacional".

El Estado consolidará lo obrado en educación y seguirá dedicándole atención preferente, "conservando en todo momento,

sus obligaciones normativas y fiscalizadoras". En el ejercicio de su responsabilidad educacional, el Estado "irá a una rápida y efectiva descentralización, basada en los Servicios Provinciales de Educación Pública". La DPE concibe a estos Servicios como ampliamente autónomos y con capacidad para administrar "los recursos materiales ... y humanos necesarios para impartir la enseñanza de parvularia, básica y media que actualmente depende del Ministerio".

Es decir, los Servicios Provinciales serían los órganos administradores y operativos, en tanto que el Ministerio se reservaría la dictación de las normas nacionales como programas, planes de estudio y textos, y la fiscalización correspondiente.

Una parte especial de las DPE se dedica a la acción de los particulares. Se ofrece la mantención de la política de subvenciones, ampliándola además a los establecimientos que cobren una escolaridad insuficiente. Se anuncia una amplia política de créditos y otros estímulos para los particulares que instalen establecimientos educacionales, y una línea de desburocratización y expedición en las relaciones administrativas entre los órganos estatales y los establecimientos privados.

La tendencia a la privatización se configura mejor al anunciar la DPE que se continuará con el traspaso de las escuelas técnico-profesionales a empresas privadas, así como al indicar que se fomentará la creación de institutos tecnológicos privados.

La restante participación del Estado en educación se centraría en la educación básica, con el propósito de universalizarlo y de cumplir el deber histórico y legal de que todos los chilenos tengan acceso a ella, como se expresa en la carta presidencial al Ministro del ramo.

d) Universalismo y selectividad: tanto en la carta como en el discurso presidencial se indica que "el esfuerzo nacional se orientará ... preferentemente hacia la enseñanza parvularia y básica", con el objetivo de "asegurar, en el más breve plazo, que ningún chileno de

je la escuela elemental sin disponer de las herramientas mínimas, en conocimientos y en formación, para ser un buen trabajador, un buen ciudadano y un buen patriota, y para tener abiertas las opciones de progreso educacional".

Para cumplir el propósito de universalizar la educación básica, se ordenó "reactualizar el cumplimiento de la obligatoriedad legal de este tipo de educación ... aplicando las medidas de compulsión y sanción que la ley franquea ..."

Dado el carácter masivo de esta enseñanza, la DPE, se esboza una readecuación de sus objetivos, en términos que sus egresados: 1) "sepan hablar, leer y escribir correctamente el idioma patrio"; 2) "dominen las cuatro operaciones aritméticas ..."; 3) "conozcan sistemática y cronológicamente ... la Historia de Chile y conozcan también su Geografía; y 4) "conozcan y practiquen sus deberes respecto de la comunidad y sepan exigir de ella sus derechos ..."

Entre otras medidas, para asegurar el cumplimiento de estas metas mínimas, se oferta a los directores de escuelas básicas "la máxima flexibilidad que pedagógicamente sea posible en materia de planes y programas de estudio, métodos de enseñanza, distribución de horas de clases entre las asignaturas, orden y énfasis para desarrollar las materias, etc."

La universalización, condensación de objetivos y flexibilización curricular de la educación básica contrasta con el enfoque propuesto en la DPE para la educación media científico-humanista. En efecto, sostiene que

"Alcanzar la educación media, y en especial la superior, constituye una situación de excepción para la juventud, y quienes disfruten de ella deben ganarla con esfuerzo -lo cual implica un alto nivel de trabajo y exigencias compatibles con los avances científicos y tecnológicos- y además debe pagarse o devolverse a la comunidad por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro ..."

Se señala en la DPE misma que:

"En este nivel de educación, se intensificará enérgicamente el nivel de exigencia, en forma de desviar hacia otras alternativas educacionales a quienes no tengan la vocación ni o la capacidad de trabajo compatibles con este nivel de exigencia."

En otros términos, se configura para la educación media general y para la superior, una definición selectiva, por la vía de un nivel de exigencia y de trabajo soportable sólo por una parte quizás minoritaria de los estudiantes y por la vía del pago del costo de estas enseñanzas, sea directamente o en forma de una retribución ulterior.

Se desprende, además, que los alumnos que deserten de la educación media o superior serán desviados hacia las alternativas educacionales, implicando que éstas tienen un carácter remedial, secundario, sin la misma dignidad o significación que el canal que lleva de la rama científico-humanista a la Universidad propiamente tal.

e) Actores del proceso educativo: la DPE dedica un apartado especial al apoyo de la comunidad a la educación, anunciando que se revitalizarían los Centros de Padres y Apoderados y los Centros de Alumnos, "entregando su generación a las respectivas comunidades, pero con los mecanismos que aseguren que estos Centros no sean desvirtuados políticamente ni en general se desvíen de sus funciones específicas".

Por otra parte, se emitieron "directivas para enaltecer la consideración nacional del profesorado." En la carta al Ministro se sostiene que "el centro del proceso educativo es el profesor" y que "el Estado y la comunidad se empeñarán en darle una formación adecuada, una vida digna y la consideración que merece en todas las sociedades civilizadas." En el discurso presidencial se agregaba la disposi-

ción del gobierno a mejorar paulatinamente la situación material del profesorado y se anunciaba un nuevo estudio de remuneraciones, para cumplirlo a fines de 1979.

En DPE misma, se esbozaba un conjunto de medidas como las siguientes: creación del Premio Nacional de Educación y de la Academia de Ciencias de la Educación del Instituto de Chile, medidas de perfeccionamiento, medidas de bienestar y otras de reconocimiento o la significación del magisterio. Se anunciaba también el "perfeccionamiento de la ley, reglamento y aplicación práctica de la Carrera Docente", y la canalización de la acción del Estado hacia el profesorado a través del Colegio gremial respectivo.

f) La estrategia de cambio: las DPE implican una estrategia autoritaria y verticalista de cambio. Su dictación no fue precedida de algún proceso de consulta a sectores o grupos representativos de la comunidad educativa. En sí mismas, las DPE son una explicitación de la voluntad política presidencial. Frente a cada tema se hacen consideraciones, se señala una línea y se ordena la formación de comisiones a las cuales se fijan diversos plazos, dentro de los tres primeros trimestres del año 1979. Se indica, además, que toda proposición de medidas debe acompañarse de la respectiva estimación de costos y del respectivo financiamiento.

Por otra parte, en la carta al Ministro se indica que

"Debe resistirse la tentación de cambiar por cambiar. Debe aprovecharse lo ya realizado y las experiencias anteriores. Debe utilizarse también las experiencias extranjeras y la técnica pedagógica, pero no subordinándose a ellas, sino para crear una educación chilena, fundada en nuestra realidad nacional y adecuada a ella. Por último, no debe introducirse ninguna innovación que carezca de los elementos humanos y materiales que la sustenten y posibiliten su éxito".

Finalmente, en las DPE se estipula que "donde se juz-

que prudente, las medidas que se adopten para cumplir las directivas, se aplicarán primero en forma experimental y en áreas reducidas antes de generalizarlas". Un Congreso General de Educación, a celebrarse en 1982, debe evaluar dicho cumplimiento.

En suma, generación verticalista de la política educacional, realismo o pragmatismo en su implementación, posibilidad de estrategias experimentales de aplicación y evaluación a posteriori son algunos de los rasgos de las DPE, desde el punto de vista estratégico.

En las secciones subsiguientes se considerarán las políticas específicas en que se tradujeron las Directivas, así como también otras políticas del período no originadas en este texto o divergentes de él.

3.2. La educación en la Constitución Política de 1981

La Constitución Política que se plebiscitó en septiembre de 1980 y que rige desde el 11 de marzo de 1981, contiene diversas disposiciones relativas a la educación. Aunque no se trata propiamente de un texto de política educacional, conviene un análisis de su contenido, como expresivo de concepciones dominantes acerca del rol y carácter de la educación.

La Constitución vigente se refiere explícitamente a la educación en el Capítulo III, "De los Derechos y Deberes Constitucionales". En el artículo 19°, que enumera los derechos asegurados a todas las personas, se lee lo siguiente

"10° El derecho a la educación
La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de las personas en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá

al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella a toda la población.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación, en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

11° La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político-partidista alguna.

Los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel".

Puede señalarse que el texto constitucional de 1981 recoge algunos de los principios ya universalizados de la normativa educacional moderna: asignarle por objeto "el pleno desarrollo de la persona" y en cierto modo, reconocer el principio de permanencia de la educación al referirla a "las distintas etapas de la vida"; en el mismo sentido cabe considerar el precepto del fomento estatal al desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura.

El principio de democratización de la educación tiene una relativa expresión cuando se establece la obligatoriedad de la educación básica y el deber del Estado de mantener un sistema gratuito, destinado a asegurar el acceso universal a ella (6).

La Constitución de 1981 recoge la doctrina católica sobre el derecho privativo de los padres a escoger la educación para sus hijos. Recoge también el principio liberal de la libertad de enseñanza. Pero, al mismo tiempo explicita una serie de limitaciones provenientes de "la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional", a la vez que le prohíbe la propagación de tendencias político partidistas.

Puede verse aquí una persistencia de la corriente castrense-autoritaria que ve la educación como campo de confrontación ideológico-política, del cual debe erradicarse drásticamente al enemigo de la civilización cristiano-occidental mediante un proceso de depuración y permanente interdicción. En el mismo sentido apuntan otras disposiciones de la Constitución vigente como el artículo 8°, que declara ilícito y contrario al ordenamiento republicano "todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico basado en la lucha de clases." En efecto, las personas a quienes el Tribunal Constitucional declare contraviniendo la prohibición señalada, no podrán ser "rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellas funciones de enseñanza ... ni podrán ser dirigentes de organizaciones gremiales o relacionadas con la educación ..."

Si se compara el texto de 1981 con la parte correspon

diente del Acta Constitucional N° 3, reproducida en el capítulo anterior, puede verse que el documento de 1976 era más explícito en su conceptualización de la educación y de sus objetivos y más amplio en la asignación de obligaciones al Estado, puesto que le indicaba incluso entre sus "funciones prioritarias" la de asegurar el acceso a la educación media de quienes hayan egresado del nivel básico, como asimismo, fomentar el desarrollo de la educación superior y "garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulados".

3.3. Los cambios en la institucionalidad educacional

3.3.1. Privatización y municipalización: El proceso de privatización que se consagró políticamente en la DPE, ya venía configurándose en el período anterior. Expresiones de esta tendencia eran la entrega paulatina de escuelas agrícolas e industriales del Estado a corporaciones de "desarrollo social" formadas por los empresarios privados; el mejoramiento de las leyes de subvenciones que apuntaban a fomentar el desarrollo de la educación particular; y el traspaso de algunas funciones tradicionalmente estatales a entidades privadas, como el perfeccionamiento del profesorado, o la elaboración y distribución de alimentos a los escolares.

Un impulso fundamental en la dinámica de desestatización lo constituyó la legislación que autorizó el traspaso de las escuelas básicas y secundarias públicas a la administración municipal (7). En virtud de una autorización generada en una ley de rentas municipales dictada a fines de 1979, se promulgó el DFL N° 1, 3063, de 13 de junio de 1980, que reglamenta el traspaso de servicios públicos a las municipalidades. Entre otros, el espíritu de la ley era entregar a control alcaldicio organismos estatales como las escuelas básicas y secundarias administradas por el Ministerio de Educación.

La fundamentación de este proceso radicaría principalmente en el principio de subsidiariedad, el cual se aplicaría no sólo a la relación entre los organismos públicos y los privados, sino también a la relación entre los órganos del gobierno central, sus dependencias y las municipalidades.

"La división de funciones entre el gobierno central y las municipalidades, según el Ministro del Interior (8), es de vital importancia para la libertad, eficiencia y justicia de una sociedad". Agregaba el Ministro:

"La importancia de una operación satisfactoria de la administración comunal reside en permitir una efectiva descentralización de la actividad pública con evidentes beneficios para la ciudadanía. Las comunas, por estar y conocer más de cerca las demandas y preferencias de sus habitantes, pueden ofrecer una gama de servicios que acomode más adecuadamente dichas preferencias, respondiendo más pronta y precisamente a los requerimientos de sus residentes; la mayor cercanía permite un reconocimiento más explícito no sólo de los beneficios sino también de los costos de los programas públicos. Más importante aún la existencia de un número significativo de Municipalidades resulta en mayor innovación, experimentación y dinamismo en la provisión de servicios públicos".

La nueva legislación obligaba al Gobierno a tres compromisos muy concretos: 1) "la provisión de fondos para que los municipios puedan desarrollar estas funciones"; 2) "radicar en el represente de la comuna, el alcalde, la responsabilidad del ejercicio de estas funciones, otorgándole la flexibilidad necesaria para que pueda llevarlos a cabo efectivamente"; y 3) "velar por la aplicación del principio de subsidiariedad", en términos de que el alcalde controle los frutos del financiamiento a los servicios traspasados, pero sin "transformarse en empresario como tampoco confundir la labor de ejecución -que puede perfectamente estar a cargo del sector privado- (el subornado es nuestro, inp), con la provisión del financiamiento necesario para satisfacer determinadas necesidades comunales" (9).

En otras palabras, fundándose en el principio de subsidiariedad, el proceso de traspaso de servicios centralizados a las municipalidades es concebido como un esfuerzo de descentralización pero también como un proceso de privatización, puesto que la ejecución de los programas públicos puede perfectamente encargarse al

sector privado. Al efecto, los alcaldes (el anterior carácter corporativo de las Municipalidades se ha personalizado en el alcalde) deberían evitar "transformarse en empresarios", o en administradores directos de los servicios. Se les proveería, en consecuencia, de las facultades necesarias para que su responsabilidad radique sólo en el control de los frutos del financiamiento público de tales programas.

Estas bases conceptuales fueron aplicadas en los siguientes términos al sector educación, según el DFL N° 1-3063 y la ulterior legislación que se indicará.

Se autorizó a convenir -entre el Ministerio de Educación y cada Alcalde- el traspaso de las escuelas básicas y medias científico-humanísticas. Específicamente, se traspasaría la administración, ejecución u operatoria de las escuelas; el personal que en ellas labora; los edificios y bienes correspondientes; y un financiamiento adecuado.

La gestión municipal de las escuelas debería ajustarse a las mismas normas que regulan la relación entre el Estado y los establecimientos particulares de enseñanza. Esto es, las escuelas municipales gozarán de los mismos márgenes de la libertad de enseñanza que las escuelas privadas reconocidas y estarán sujetas al mismo régimen de supervigilancia y fiscalización por parte del Estado. "Las Municipalidades ... se ajustarán en su gestión a todas las disposiciones que sobre el particular rigen para tal actividad y estará sujeta a la supervigilancia técnica y fiscalización que disponga la ley, de parte de las entidades y servicios especializados" (10). En el caso de la actividad educativa, a las mismas normas, supervisión y control que el Ministerio de Educación ejerce sobre la enseñanza privada.

Por otra parte, la gestión municipal podía ser delegada:

"Las Municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán cons-

tituir, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro" (11).

En otros términos, la administración municipal de las escuelas podía, a su turno, ser traspasadas a Corporaciones ad hoc creadas por las Municipalidades o a entidades o personas privadas, siempre que no persigan fines de lucro.

Se traspasa el personal pero "no será considerado dentro de la dotación máxima fijada al Municipio respectivo". Esto es, el personal no pasa de la condición de funcionario público a la de funcionario municipal. En verdad, "será aplicable a este personal las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régimen previsional y a sistemas de reajustes y sistemas de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado" (12).

Se traspasan bienes muebles y inmuebles. Pero, en particular, los bienes raíces o edificios de propiedad de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos se entregarán en régimen de comodato a las Municipalidades y éstas "quedarán facultadas para conceder el uso de estos bienes a terceros, por un plazo máximo de noventa y nueve años" (13). La no identificación de esos "terceros", hace factible el traspaso de edificios escolares a entidades privadas, eventualmente con fines de lucro.

En cuanto al financiamiento de las escuelas "municipalizadas", el principio general e inicial fue que el Fisco asigne a la Municipalidad "recursos presupuestarios para contribuir a los gastos de operación y funcionamiento que irroque el servicio transferido", en un monto que no podrá ser superior a los gastos que irrogaba mientras era organismo del sector estatal (14).

Posteriormente, se dispuso que las Municipalidades

podían acogerse al régimen de subvenciones que se estableció para las escuelas particulares y que fue reformado y mejorado a través del Decreto Ley 3476, de 1980 (15).

En suma, el traspaso de escuelas a las Municipalidades fue claramente ubicado en una perspectiva privatizadora, no sólo en su fundamentación conceptual sino en su articulación legal. En ese sentido obrarían el régimen de relaciones entre Ministerio de Educación y escuelas "municipalizadas", la privatización del régimen laboral y previsional del personal escolar, la forma de entregar y administrar el financiamiento público y la posibilidad de privatizar el aparato de gestión de las escuelas.

No obstante que la Directiva Presidencial para la Educación muestra una coincidente intención desestatizante y privatizadora, en su propuesta de descentralización no estipuló la "municipalización". Como se señaló, la fórmula de la Directiva era la creación de Servicios Provinciales de Educación autónomos. La misma fórmula era preferida por otros documentos anteriores de política educacionales, los cuales tampoco se pronunciaban por la "municipalización".

El traspaso de las escuelas a las municipalidades no tuvo su origen en la política educacional. Más precisamente, no fue iniciativa de las autoridades educacionales. En verdad, forma parte de una política gubernamental más amplia, aplicable a diversos sectores. No es casualidad que el Decreto Ley N° 3.063, de Rentas Municipales, y el DFL N° 1-3063, provengan del Ministerio del Interior y que el Decreto Ley N° 3.477 se origine en el Ministerio de Hacienda, el cual también elaboró la nueva ley de subvenciones a la enseñanza particular. Hay indicios que ubican a funcionarios de la Dirección de Presupuestos como los primeros en hacer una propuesta articulada de "municipalización" en la enseñanza (16).

En cuanto a la implementación de la política de traspaso a las Municipalidades, inicialmente se estipuló que se procedería gradualmente y previa una fase de experimentación y de la correspondiente evaluación de los primeros resultados del proceso (17). Más tarde se decidió acelerarlo y se programó que durante el año 1982 de-

bía quedar cumplido en su totalidad. En efecto, durante 1981 se avanzó velozmente en los traspasos. Pero a comienzos de 1982, se anunció que el proceso se detendría, debido a razones presupuestarias, para ser reanudado y completado a inicios de 1983. A esas alturas ya se habían traspasado 5.724 escuelas con 72.531 funcionarios, lo que representa aproximadamente un 85% de la meta final (18).

A los avances de la "municipalización", debe sumarse la continuación de la tendencia a traspasar los establecimientos de la enseñanza técnico-profesional de nivel medio a las corporaciones ligadas al empresariado privado.

El Decreto Ley N° 3166, de 6 de febrero de 1980, facultó al Ministerio de Educación Pública para entregar la administración de los establecimientos de educación técnico-profesional de carácter estatal a instituciones del sector público o a personas jurídicas privadas que no persigan fines de lucro. De esta forma, la totalidad de las escuelas agrícolas y la mayoría de las industriales se han traspasado y se anuncia la entrega de parte de los liceos comerciales al gremio de los comerciantes mayoristas (19). Así el Ministerio de Educación está en vías de traspasar la totalidad de los establecimientos escolares que tradicionalmente administró.

3.3.2. El rol del Ministerio de Educación: El proceso de "municipalización-privatización" no implica que el Estado deje de intervenir en la marcha de la educación. En la entrevista recién citada del Ministro Prieto se lee que ...

"Esta Secretaría de Estado conservará lo que es la esencia de su misión; es decir, lo técnico-pedagógico, los aspectos normativos, la evaluación y promoción, los planes y programas de estudios, los objetivos generales de los mismos, etc. Pero se desligará de lo que constituye apoyo administrativo, que ahora consume su tiempo y esfuerzo y le impide trabajar en lo que todos quieren: mejorar la calidad de la enseñanza".

En diversos otros textos se estipula que el Ministerio del ramo se contraerá a funciones técnicas, normativas y de supervigilancia y fiscalización, tal como lo estatuyen los propios decretos de municipalización y de fomento a la educación particular.

Además de reiterar el antiguo propósito de reestructurar el nivel central del Ministerio por medio de una ley que le reconozca su condición de Ministerio de Educación y Cultura y los cambios funcionales que se han operado en los últimos años, se ha anunciado la creación de un Sistema Nacional de Supervisión (20). Este nuevo aparato sería el instrumento que permitirá al Ministerio implementar su misión de supervigilancia y control. Por su intermedio, el órgano normativo, la Dirección de Educación, podría comunicarse con el sistema escolar y mejorar la calidad de la educación, a través del cumplimiento de los siguientes objetivos:

"Asegurar que los procesos educativos se desarrollen de acuerdo a las orientaciones y directivas de la Administración".

"Detectar e identificar áreas de problemas que entorpecen el funcionamiento eficiente del sistema".

"Velar, mediante un control de calidad del sistema, por el cumplimiento de las estrategias, planes y programas y proyectos específicos que implementan la Política del Sector".

"Contribuir al establecimiento de buenas relaciones humanas y de un clima propicio que posibilite la realización personal y profesional de todos aquellos que participan en el sistema" (21).

Para cumplir estos objetivos, en los que se confunden los propios de una función de supervisión educacional moderna con los de un control estatal sobre los contenidos del proceso pedagógico (22), se proyecta la construcción de un aparato perfectamente centralizado y jerarquizado, capaz de llegar hasta el último establecimiento escolar, tanto estatal como municipal y privado con o sin subvención. Du

rante 1981 se aplicó un diseño experimental de supervisión en la XIII Región y en la provincia de Talca, el cual, una vez validado, se extenderá al resto del país.

Por otra parte, el rol normativo del Ministerio de Educación se ha expresado en los últimos años en la promulgación de numerosa e importante reglamentación, como nuevas reformas a los sistemas de evaluación y la formulación de objetivos, planes y programas de estudio para la enseñanza básica y para la media científico-humanista que se sintetizarán en secciones subsiguientes de este trabajo. Del mismo modo, ha asumido nuevas e importantes funciones de control en relación con el desarrollo del sistema de educación superior, para cuyo efecto se ha creado un Departamento "ad hoc".

3.3.3. La nueva estructura de la educación superior (23)

Por obra de un conjunto de Decretos con Fuerza de Ley (24), en 1981 se inició un drástico proceso de remodelación de la educación superior, conforme a lo expresado en la Directiva Presidencial para la Educación.

Conforme a esta legislación, se diversificó el sistema, incorporando junto a las Universidades propiamente tales, los Institutos Profesionales (algunos de los cuales tendrían la especificidad de Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas) y los Centros de Formación Técnica.

Se fijaron legalmente los fines de cada uno de estos tipos de instituciones. Mientras las Universidades fueron definidas como "instituciones de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura ... al más alto nivel de excelencia", los Institutos Profesionales lo fueron como instituciones para la "formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades", y los Centros recibieron el objetivo fundamental de "formar técnicos idóneos", a través de carreras cortas.

Las ocho universidades existentes a la fecha fueron reorganizadas. Las dos universidades públicas que tenían un alcance nacional perdieron sus sedes provinciales y sobre la base de éstas, se fundaron ocho nuevas universidades y ocho institutos profesionales.

La ley definió la autonomía universitaria en sus aspectos académicos, económicos y administrativos y también el alcance y limitaciones de la libertad académica. Por otra parte, reservó a las universidades exclusivamente el otorgamiento de los grados académicos de Licenciado, Magister y Doctor y estatuyó que doce títulos profesionales requerirían previamente la obtención del grado de Licenciado y, por lo tanto, su otorgamiento será privativo de las Universidades. Entre estos 12, se encuentran los correspondientes a la mayoría de las carreras más antiguas o tradicionales y de mayor prestigio y demanda.

La reforma incluyó la autorización genérica para crear nuevas Universidades, Institutos y Centros de iniciativa privada y fijó los requisitos y procedimientos para cada autorización en particular, los que son relativamente complicados en el caso de las Universidades y más sencillos en el caso de Institutos Profesionales y Centros Técnicos.

Finalmente, la legislación estableció dos tipos de financiamiento público para las Universidades pre-existentes y para las Universidades e Institutos que resultaron de la división de las estatales. El primero, de carácter permanente, se irá reduciendo hasta fijarse en 1985 en el 50% del aporte fiscal que recibían en 1981. El segundo, consiste en un aporte creciente por cada uno de los veinte mil mejores alumnos -según la Prueba de Aptitud Académica- que se matricule en cada Universidad, Instituto o Academia Pedagógica. Con ello, se introduce explícitamente un criterio de competitividad para lograr, a través del reclutamiento de los mejores alumnos, una mejor proporción del subsidio público a la educación superior.

Cabe señalar que esta reorganización de la educación superior, en la medida que diversifica el sistema, recuerda la propuesta esbozada por el Ministro Hugo Castro J. a fines de 1973 y, en

la medida que intenta racionalizar el desarrollo regional del sistema, recuerda la propuesta del Ministro Arturo Troncoso, en febrero de 1976, ambas esbozadas en los capítulos anteriores.

Por otra parte, el desarticular el tradicional sistema de educación superior y, sobre todo, al reducir acusadamente el ámbito de las dos universidades estatales, se estaba avanzando en el proceso de desestatización característico del período. La consagración de la no gratuidad de la enseñanza superior y la introducción del principio de competitividad, amén de hacer difícil la subsistencia de un sistema coordinado y planificable, implica la subordinación del desarrollo universitario a la lógica del mercado. Es decir, estaría imponiéndose plenamente la concepción neo-liberal.

Por otra parte, la serie de precauciones que se toman en la nueva legislación para asegurar la despolitización de la educación superior o su consonancia con la ideología del régimen, denotan la subsistencia de los criterios de autoritarismo y de la mentalidad que mira el campo educacional y académico como problema de seguridad nacional. En ese sentido pueden interpretarse los procedimientos para la apertura de nuevas universidades que incluyen informe previo del Ministerio del Interior, o las disposiciones para posibilitar su clausura (25), aplicables también a los Institutos y Centros de Formación Técnica. En el mismo sentido obra la disposición que posibilita que el Presidente de la República siga nombrando los Rectores de las instituciones de educación superior financiados con fondos públicos (26), etc.

3.4. Cambios curriculares

3.4.1. Los nuevos objetivos, planes y programas de la educación general básica: El 20 de mayo de 1980, se aprobó el Decreto de Educación N° 4002, que fija objetivos, planes y programas de estudio de esta rama de la enseñanza (27).

En los "considerandos" del nuevo cuerpo normativo

se dice:

"Que es conveniente revisar periódicamente el plan y los programas de estudio que se aplican en el país".

"Que estas revisiones aconsejan simplificar su formulación y otorgar a la dirección de los establecimientos educacionales las facultades necesarias para adaptarlos a la realidad en que desarrollan sus funciones educativas, y hacer los más manejables por el profesor".

"Que corresponde consolidar las modificaciones parciales introducidas al plan y a los programas de estudio de la Educación General Básica en este último tiempo".

"Que es necesario dotar al plan y a los programas de estudio de la suficiente flexibilidad para permitir su adaptación a las necesidades sin efectuar cambios irrelevantes en éstos que provoquen distorsiones en su aplicación".

De este texto se desprenden dos de los rasgos principales del currículo reformado: uno, su simplificación, que se expresará en que los programas de cada asignatura consisten sólo en enunciados de objetivos, con escasas sugerencias adicionales; y dos, su flexibilidad, rasgo que permea objetivos, planes y programas y que se constituye un elemento clave para entender la funcionalidad de la nueva enseñanza básica.

Los objetivos del ciclo se expresan en dos niveles diferenciados: objetivos generales y objetivos mínimos. Los primeros tienen un alcance amplio, una intención formativa integral y definen a la enseñanza básica como primer escalón de un proceso educativo contínuo:

"a. Comprender la realidad en su dimensión personal, social, natural y trascendente.

- b. Pensar en forma creativa, original, reflexión, rigurosa y crítica, de acuerdo con sus propias posibilidades;
- c. Proseguir estudios de nivel medio, en consonancia con sus aptitudes.
- d. Desempeñarse en la vida como persona responsable, provisto de los hábitos y valores propios de tal, y participar en la vida de la comunidad cumpliendo con sus deberes y exigiendo sus derechos. Entre los valores que deberán destacarse se encuentran el amor a la Patria; el amor a los padres y a la familia; el respeto por la dignidad del hombre manifestado a través de los valores de tolerancia y de comprensión; y por último, los valores propios de la sociedad cristiana que forma parte del Objetivo Nacional del Gobierno de Chile".

Los objetivos mínimos, en cambio, aparecen como más instrumentales y principalmente cognitivos y configurando una enseñanza básica de más estrecho alcance, a la vez que más ajustados al perfil contenido en la Directiva Presidencial para la Educación:

- "a. Saber expresarse correctamente en nuestro idioma en forma oral y en forma escrita.
- b. Dominar las cuatro operaciones aritméticas y sus nociones complementarias esenciales.
- c. Conocer sistemática y cronológicamente con la profundidad que corresponde a este nivel, la Historia y la Geografía de Chile.
- d. Conocer, con la profundidad que corresponde a este nivel, las nociones elementales de las Ciencias de la Naturaleza.

- e. Conocer y practicar sus deberes respecto a la comunidad y exigir de ella sus derechos, en forma concreta y aplicada a la realidad que el educando y su familia viven.
- f. Formarse como persona y como ciudadano que manifieste en su comportamiento las actitudes y valores propios de nuestra cultura y sobre los que tradicionalmente ha existido un consenso nacional".

El Decreto N° 4002, establece para los dos ciclos de la enseñanza general básica un plan de estudios con un conjunto de asignaturas, de las cuales Castellano, Matemáticas e Historia y Geografía deben ser enseñadas en la misma cantidad de horas semanales de clase que fija el plan. En cambio, en la educación fiscal, el Director de la Escuela, la Unidad Técnica y el profesor del curso pueden acordar la disminución de las restantes asignaturas, o suspender una o más de ellas hasta por un semestre, respecto a todo el grupo curso, o a un grupo menor de alumnos, para agregar las horas restadas a las tres asignaturas señaladas.

Esto y otras opciones como la de impartir o no la asignatura de Idioma Extranjero, se presenta como expresión de un principio de flexibilidad. Los criterios para decidir al respecto son razones pedagógicas -bajo rendimiento- y/o la disponibilidad, escasez o ausencia de recursos humanos y medios materiales en el establecimiento.

Por su parte, la educación particular queda exceptuada de esta facultatividad y debe cumplir obligatoriamente la totalidad del plan de estudios (28).

En cuanto a los programas mismos, como ya se ha dicho, la mayoría de ellos consta de un enunciado de objetivos generales por asignatura y por curso, y de un listado de objetivos específicos, sin especificar contenidos ni metodologías. Todo ello, es presen

tado también como una aplicación del principio de flexibilidad y de confianza en el profesionalismo de los docentes. Sin embargo, en algunas asignaturas, como las de Historia y Geografía, los objetivos están enunciados de tal manera que llevan implícita o explícita una serie de ase^{er}ciones, juicios o descripciones que los asemejan bastante a formulaciones de contenido (29).

También son perceptibles en los programas de asignaturas como Historia y Geografía y de Formación de Hábitos y Actitud Social del Alumno, las afirmaciones de índole ideológico-políticas conforme a la óptica del régimen imperante. Así, en el programa de Formación de Hábitos, se estipulan como objetivos generales:

... "los valores de la persona en cuanto tal, los valores de la persona en su relación con los demás y los valores de la persona en relación con la comunidad nacional, todos insertos en el concepto humanista cristiano que sustenta nuestra tradición nacional".

3.4.2. Los nuevos objetivos, planes y programas de la educación media científico-humanista: El 30 de Diciembre de 1981, se dictó el Decreto de Educación Exento N° 300 que estableció un nuevo currículo para la Educación Media Científico-Humanista (30).

Al dictarse la reforma de planes y programas para la enseñanza secundaria, el Ministro de Educación Alfredo Prieto la caracterizó en términos como los siguientes:

"La Educación Media se impartirá en dos ciclos: el primer ciclo, de dos años, es común para todos los alumnos de este nivel. Se procura que el alumno desarrolle sus capacidades y su formación integral con el fin de continuar en la alternativa que le ofrecerá el segundo ciclo de la Educación Media, o en la Educación Media Profesional".

"Al finalizar el segundo ciclo de la Educación Me

dia, el alumno tendrá dos alternativas de conti
nuación: seguir estudios de nivel superior (Uni
versidades, Institutos Profesionales, Centros
de Formación Técnica, etc.) o integrarse a la
vida del trabajo con una preparación, en mu-
chos casos, más eficiente que la que hoy posee
el alumno que egresa de la Educación Media
Científico-Humanista".

"Los planes y programas de estudio se han sim
plificado en cuanto a su formulación, reducién
dose el número de asignaturas y el horario se-
manal de clases ... La reducción horaria se-
manal racionaliza el estudio de los alumnos y
el trabajo del profesor. Sin embargo, al exten
der el período anual de clases ... se aumenta
el horario anual, favoreciéndose así el proceso
formativo del educando".

"La simplificación de los programas de estudio
implica un adecuado grado de flexibilidad y co-
loca al profesor, como profesional de la educa-
ción en condiciones de tomar decisiones sobre
la planificación del trabajo en el aula ... La
flexibilidad permite, además, elevar el nivel
académico de la educación media hasta donde la
unidad educativa lo determine, estudiando su
propia realidad".

"... Se tiende a descartar de los programas de
estudio los contenidos que puedan ser irrelevan
tes para la formación del educando, pudiendo
así el alumno dedicarse con mayor motivación
a un estudio intenso y exigente, que sea capaz
de generar un mejoramiento real de su aprendi
zaje".

"El planteamiento curricular de los planes y
programas de estudio se centra en la persona
del alumno, lo que determina, principalmente,
desarrollar valores de carácter formativo ..."

"El enfoque curricular de los programas es,

además, coherente con la Declaración de Principios del Gobierno de Chile: el hombre es un ser único, perfectible y trascendente. Este marco humanista resalta su naturaleza espiritual y le otorga la primacía absoluta sobre todo lo creado, incluso respecto del Estado. Esto implica concebir al hombre como un ser libre, que tiene derechos y obligaciones. Por ello, los fines de la educación están orientados hacia la perfección espiritual permanente del hombre ..." (31).

El Decreto N° 300 estipuló los fines de la Educación Media, en su artículo 1° :

"La Educación Media cuyo fin general es atender a la población escolar que ha finalizado el nivel de educación general básica, tiene los siguientes fines específicos:

1. Continuar la educación regular y sistemática, de modo que cada alumno llegue a ser una persona que asuma responsablemente los compromisos con su familia, con la comunidad nacional y con el desarrollo cultural que vive el mundo.
2. Lograr que el alumno alcance el aprendizaje y las habilidades que le permitan desempeñar un papel activo en la sociedad, tanto en lo material como en lo espiritual, y que le permitan, también, transformar en gestor activo de su educación permanente.
3. Lograr que el alumno sea capaz de pensar libre y reflexivamente, juzgando y decidiendo por sí mismo.
4. Lograr que el alumno tenga una clara comprensión del mundo en que vive y de las transformaciones que enfrenta la humanidad.

5. Profundizar en el conocimiento y aprecio de nuestro legado histórico-cultural y lograr un conocimiento actualizado de la realidad nacional.
6. Formar personas que alcancen los aprendizajes fundamentales que faciliten la continuación de estudios superiores y su incorporación al mundo del trabajo" (32).

Si se compara el nuevo currículo de la educación secundaria con el recientemente aprobado para la educación básica, pueden observarse algunas diferencias, aparte de las diferencias debidas a los niveles distintos del proceso educativo.

Aunque ambos están inspirados en el principio de flexibilidad, en secundaria no se estipulan objetivos generales y objetivos mínimos sino un solo conjunto de objetivos generales para todo el nivel. Tampoco se establecen asignaturas prioritarias, inamovibles y otras que pueden reducirse o suspenderse; ni se hacen diferencias entre escuelas fiscales y escuelas particulares para tomar decisiones de reducir, ampliar o conservar el plan oficial.

La tendencia de diferenciación se expresa en la enseñanza media al bifurcarse al término del 2° año, en un canal científico humanístico o un canal técnico profesional para los siguientes dos grados. Se expresa además en la enseñanza científico-humanístico en la existencia de un plan electivo que implica tres asignaturas de tres horas semanales cada una, en los dos años del segundo ciclo de este nivel. Se estipula que para ofrecer el plan electivo deberán considerarse los intereses de los alumnos, las opiniones de los padres, las necesidades del país y de la región y los recursos humanos y materiales disponibles. Se espera que esta opcionalidad permitirá habilitar mejor a los alumnos para continuar estudios superiores o para integrarse al mundo del trabajo, especialmente en ocupaciones del sector servicio.

Los programas de la educación media, por su parte, aparecen aún más simplificados que los de básica y dejan aún mayor

espacio a la responsabilidad profesional del docente. Además, denotan una menor carga ideológica que los de enseñanza básica.

En suma, mientras en el primer período el énfasis de la política curricular estuvo puesto en la "depuración" de los programas y textos y en el segundo período lo estuvo en la introducción de un régimen de evaluación que quiere generar una renovación metodológica, en el período posterior a 1979 el énfasis se pone en una reforma de objetivos, planes de estudio y programas de enseñanza, con inspiración en la ideología gubernamental y con rasgos de flexibilidad que permitan la mejor adaptación de la educación a las necesidades de jerarquización de la sociedad y de diferenciación y estructuración del mercado ocupacional.

3.5. Políticas hacia el magisterio

En el ámbito del profesorado es donde pueden advertirse las mayores diferencias entre las políticas oficiales impulsadas en los períodos anteriores y aún las enunciadas en la DPE, y un conjunto de decisiones gubernativas adoptadas a partir de 1980, decisiones que configuran importantes cambios en el status del magisterio. Estas decisiones tienen un sentido divergente o incongruente con las políticas ya señaladas (33).

Las nuevas políticas que incidieron en la situación del profesorado se referían a: definiciones jurídico-laboral; mecanismos de fijación de remuneraciones y otras condiciones de trabajo; organización gremial; formación profesional; dependencia, autonomía y participación.

3.5.1. El status jurídico-laboral: En el período anterior se había consolidado la condición funcionaria del profesorado a través de la Ley de Carrera Docente y los docentes de los colegios particulares seguían gozando de disposiciones legales específicas que regulaban sus condiciones de trabajo y remuneración.

Sin embargo, en junio de 1980 se legisló sobre el traspaso de las escuelas fiscales al sector municipal, lo que significó, como, se ha dicho, una verdadera "privatización" de la condición laboral de su profesorado. La "municipalización" implica a la vez, la inaplicabilidad de la Carrera Docente, uno de los pilares de la política magisterial sostenida hasta 1979.

Más aún, la Ley N° 18.018, de 14 de agosto de 1981 afectó a todo el personal docente de las escuelas, municipales y particulares. En efecto, esta ley, que reformó al Decreto Ley N° 2200 estableciendo una plena liberalización de las relaciones laborales para los trabajadores del sector privado, implicó que dicho personal es definido escuetamente como "trabajador", perdiendo toda protección específica vinculada a su peculiar profesión (34).

La asimilación del sector docente a la nueva legislación laboral parece expresar una valoración distinta a la contenida en la Directiva Presidencial, que hablaba de "enaltecer la consideración nacional del profesorado".

3.5.2. Mecanismos de negociación laboral: De acuerdo al "Plan Laboral" modificado en la Ley 18018, los trabajadores del sector privado -profesores incluidos- tendrán las remuneraciones y demás condiciones de trabajo que se convengan en el contrato individual que firmen al emplearse. En otros términos, los salarios de los profesores ya no serán fijados por ley, o a partir de mínimos establecidos legalmente. Es cierto que los profesores que pasaron del sector fiscal al municipal debían ser inicialmente contratados con la misma remuneración que tenían antes del traspaso. Pero, dada la escasa o nula estabilidad en el empleo, la fijación ulterior de las remuneraciones ha quedado en los hechos al arbitrio de los empleadores.

En cuanto a las posibilidades de sindicalización y negociación colectiva, se ha configurado un problema de interpretación jurídica. Un enfoque sostiene que el personal de las escuelas municipalizadas no tendría derecho a estas garantías, porque la ley explícitamente excluye a los trabajadores públicos y al personal de las muni-

cipalidades. Otra versión sostiene que los trabajadores de las escuelas deben gozar de estos derechos, porque la ley los define como parte del sector privado y no los considera como integrantes de las plantas de personal municipal. Por último, aunque se impusiese esta última tesis, queda en que el hecho de que los empleadores del personal escolar tienen una característica que hace muy desigual su relación con este personal: se trata de alcaldes, es decir, de funcionarios del Ministerio del Interior, con toda la concentración de poder que esto significa.

3.5.3. Organización gremial: Respecto a la organización representativa del profesorado, ha ocurrido también un giro en la política oficial. Después de haber establecido legalmente el Colegio de Profesores y de exhibir su existencia como prueba de la voluntad de dignificar la profesión magisterial, se llegó a su conversión en simple "asociación gremial".

En efecto, el Decreto Ley N° 3621 de 7 de febrero de 1981, ordenó la libertad de afiliación de los profesionales, dejó sin efecto la exigencia de inscripción en los diversos Colegios para ejercer profesiones y transfirió a los Tribunales de Justicia la vigilancia que respecto a la ética profesional ejercían los Colegios. Estos fueron transformados en Asociaciones Gremiales y se autorizó la fundación de una cantidad indefinida de éstos en cada profesión o sector de la actividad comercial, empresarial o profesional.

De esta forma, se hizo posible que los profesores se organizaran en una pluralidad de asociaciones, como de hecho está ocurriendo (35).

Por otra parte, la "municipalización" y "privatización" del sistema escolar y, por ende, de la condición laboral de los educadores hace posible que éstos se organicen también en "sindicatos de empresa", de imponerse la tesis interpretativa que reconoce este derecho.

La pluralidad de organizaciones representativas ha reemplazado al monopolio del Colegio. La libertad de afiliación ha reemplazado a la colegiatura obligatoria; todo ello como fruto de una de las modernizaciones liberalizantes, pero con efectos en el sector educación contradictorios con lo que fue la política vertebral del régimen hasta 1980.

3.5.4. Formación de docentes: En esta área también la política general de liberalización y la decisión de remodelar el sistema de educación superior, modificaron el esquema de formación de profesores que el mismo gobierno había sostenido hasta 1981. Después de haber concentrado las carreras de Pedagogía en las Universidades, tras la supresión de las escuelas normales, la reforma reciente excluyó a esta carrera del conjunto de 12 definidas como propiamente universitarias.

Aunque la ley no prohíbe a las Universidades ofrecer carreras de formación de educadores y de hecho varias de ellas las conservan (36), el espíritu de la ley es que esta carrera se dé en los Institutos Profesionales, es decir, en instituciones limitadamente profesionalizantes. Más aún, el Estado creó dos institutos profesionales destinados exclusivamente a la formación docente: las Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas de Santiago y de Valparaíso. En este sentido, ambas recuerdan a las escuelas normales discontinuadas en 1973, las cuales, no siendo instituciones universitarias, tenían un nivel superior post-secundario (37).

3.5.5. Autonomía, subordinación o participación: Diversos indicios parecían señalar que el rol asignado por el Estado a los docentes parecía configurado con rigidez y colocaba a éstos en una situación de subordinación muy poco profesional. Así podía deducirse de la rigidización del currículo, del reforzamiento de los controles, de la fuerte jerarquización de la vida escolar, de muchos de los rasgos de la Ley de Carrera Docente y de la imposición de una organización gremial no autónoma ni facilitadora de la participación del profesorado (38).

En cambio, los nuevos planes y programas parecen dejar un margen importante de decisión a los profesores en su quehacer propiamente pedagógico. Faltaría establecer en qué medida los restantes elementos de autoritarismo señalados más arriba, u otros propios del nuevo contexto (39), hacen más ilusoria que real la libertad que ofrecen los programas (40).

N O T A S

- (1)

Las monografías del Proyecto "Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar (Santiago, 1982) en su conjunto dan cuenta pormenorizada de los cambios más recientes. Por otra parte, desde 1979, ha ido en incremento la actividad de descripción, análisis e interpretación crítica de las políticas educacionales, actividad que fue muy escasa en los años anteriores. Un estudio de Marcela Gajardo, "Educación Chilena y Régimen Militar: Itinerario de Cambios" (Santiago, 1982), revisó 36 trabajos referentes al tema. Ver Ernesto Schiefelbein "Antecedentes para el Análisis de la Política Educacional Chilena en 1982"; Santiago, 1982.
- (2)

Los tres textos fueron publicados por la prensa de Santiago, el día 6 de marzo. Más tarde fueron publicados por REDUC. "Educación Chilena. Información de Prensa N° 3", Santiago, CIDE, s.f. y en Presidencia de la República, División Nacional de Comunicación Social: "Bases para la Política Educacional 1979", Santiago, 1979.
- (3)

En la Carta al Ministro, el Presidente identificaba como "bases previas", la reestructuración y la regionalización del Ministerio de Educación y la creación de la carrera docente, y señalaba que "ha llegado el momento de revisar a fondo el proceso educacional, ya que éste adolece de graves defectos".
- (4)

Sobre este tema, ver Rafael Echeverría y Ricardo Hevia: "Cambios en el Sistema Educacional bajo el Gobierno Militar", Santiago 1980; José J. Brunner: "El Diseño Autoritario de la Educación Chilena", Santiago 1979; Vicaría de Pastoral Obrera: "La Política Educacional y sus Repercusiones sobre los Trabajadores", Santiago, 1982.

- (5) La organización educacional chilena fue descrita como "un cilindro, con una sola entrada, la escuela básica, y una sola salida, la Universidad". Discurso presidencial del 5 de marzo de 1979.
- (6) Obsérvese que la gratuidad se refiere sólo a la educación básica; más aún, sólo al segmento de ella que el Estado sostenga para asegurar el acceso generalizado a ella; no se obliga al Estado a asegurar el tránsito de toda la población por el ciclo básico completo ni a facilitar el egreso en condiciones de equidad entre los diversos sectores sociales.
- (7) Sobre este tema, consultar: 1) Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos: Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Manual de Consulta. Santiago 1980; 2) Hernán Pozo: La Situación Actual del Municipio Chileno y el Problema de la Municipalización. Santiago, 1981.
- Ricardo Hevia: Cambios en la Administración Educacional: la Municipalización, Santiago, 1982.
- (8) Discurso del Ministro Sergio Fernández en el 2° Congreso de Alcaldes, 'El Mercurio', 12 de noviembre de 1980; p. E-1.
- (9) El mismo discurso citado, agregaba: "... no puede el Municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el Gobierno central está empeñado en realizar".
- (10) Art. 3°, párrafo primero del DFL N° 1-3063.
- (11) Art. 12° del DFL N° 1-3063, agregado al texto primitivo mediante el Art. 26° del D. L. N° 3477, de 29 de agosto de 1980.
- (12) Art. 4°, párrafo 2° del DFL N° 1-3063.

- (13) Art. 21° del Decreto Ley N° 3476, de 4 de septiembre de 1980, que fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado.
- (14) Art. 8° del DFL N° 1-3063.
- (15) Su Art. 19° facultó a las Municipalidades para incorporarse a dicho régimen.
- (16) Ver la monografía de Ricardo Hevia; op. cit.
- (17) El Ministro de Educación, Alfredo Prieto declaró que el proceso comenzaría a aplicarse en 1981, "en forma piloto y en ciertas comunas representativas seleccionadas". El Mercurio, Santiago, 17 de junio de 1980.
- (18) El Mercurio, Santiago, 26 de mayo de 1982; p. C-4.
- (19) Se publicita la transferencia de seis liceos comerciales de Santiago, a la Cámara de Comercio. El Mercurio, Santiago, 10 de junio de 1982.
- (20) Ver "Instructivo sobre el Sistema Nacional de Supervisión", enviado por el Subsecretario de Educación a los Secretarios Regionales Ministeriales. Revista de Educación N° 87, junio de 1981; pp. 74-77.
- (21) Revista de Educación, Santiago, junio 1981; p. 75.
- (22) Según declaraciones del Subdirector Nacional de Educación, Guillermo Aravena: "no nos interesa sólo fiscalizar, inspeccionar. Queremos recoger información para saber si está funcionando bien o mal el sistema y de esta manera tomar las medidas pertinentes para que la educación mejore". El Mercurio, Santiago, Revista de Educación Básica N° 7.
- (23) Sobre este tema, se puede encontrar la legislación básica en: Consejo de Rectores Universidades Chilenas: Nueva Legislación Universitaria Chilena, Santiago, 1981, o en el Boletín Mensual de Legislación y Jurisprudencia N° 17, de enero de 1981, publicación del

mismo Consejo.

Ver también: Guillermo Briones: Las Universidades Chilenas en el Modelo de Economía Neo-Liberal 1973-1981; Santiago, 1981; José Joaquín Brunner: "La Universidad, el Poder y el Mercado", en Cuadernos de Educación, N° 104, Santiago, abril 1981; pp. 35-41.

Hugo Araneda Dorr: "Bases Generales del Nuevo Régimen Universitario", en Cuadernos Consejo de Rectores N° 16, Santiago, enero-abril, 1982; pp. 23-41.

- (24) En virtud del Decreto Ley N° 3541 de 12 de diciembre 1980, se facultó al Presidente de la República para "reestructurar las universidades del país ... fijar su régimen jurídico y regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza". Esta atribución se ejerció por medio de DFL.
- (25) "... si realizare actividades contrarias a las leyes, al orden público, a las buenas costumbres, a la moral o a la seguridad nacional ..." Art. 27° del DFL N° 1, de 30 de diciembre de 1980.
- (26) Se ha llegado a decir que el que paga tiene derecho a controlar la institución.
- (27) Su texto completo se encuentra en Revista de Educación N° 79, Santiago, mayo de 1980. Ver también la monografía de Abraham Magendzo: Análisis Comparativo de los Planes y Programas de Estudios de la Enseñanza General Básica de 1967 y 1980, Santiago, 1982.
- (28) Se ha señalado que estas disposiciones pueden dar origen a, por lo menos, dos grandes tipos o calidades de escuela básica: la mayoría de las fiscales, con un plan de estudios limitado y centrado en las tres asignaturas obligatorias, dada su escasez de recursos; y las escuelas privadas, obligadas a cumplir el currículo completo.

(29) Un ejemplo: "Distinguir a Diego Portales como el estadista que, en medio del desorden, vio con claridad lo que debía hacerse en Chile para consolidar un gobierno firme que fuera impersonal, respetable y respetado (aprovechar de nuestra tradición monárquica, la obediencia de un Ejecutivo fuerte), logrando unir a los bandos opuestos (pipiolos, pelucones, etc.), en torno a un Ejecutivo fuerte", Programa de Historia y Geografía, 70 año.

Otros ejemplos: "Reconocer el nacimiento ... del marxismo, doctrina errónea y utópica ..." Programa de Historia y Geografía, 8° Año; "Valores sociales de convivencia: 1. Comprensión y tolerancia. Se refiere a las personas y no a las doctrinas. Estas pueden ser verdaderas o falsas. Hay doctrinas que podemos tolerar y tratar con comprensión; hay otras que no es posible hacerlo ... 3. Respeto y reverencia hacia la ley, gobernantes, autoridades". Programa de Formación ... "

(30) Ver monografía de Abraham Magendzo y Adriana Delpiano: Cambios propuestos en la Educación Media, Santiago, 1981.

(31) Revista de Educación N° 94, Santiago, mayo de 1982; pp. 3-4.

(32) Revista de Educación N° 94, Santiago, marzo de 1982; pp. 3-4.

* (33) Ver, Iván Núñez P: Cambios en la Situación del Magisterio, Santiago, 1982; Hernán Quezada, El Estatuto Jurídico de la Profesión Docente, Santiago, 1981; Hernán Quezada: Municipalización y Asociaciones Gremiales. Efectos en la Profesión Docente, Santiago, 1981.

(34) El Subsecretario de Educación, ingeniero agrónomo Manuel José Errázuriz, ha declarado recientemente que " ... La carrera docente y el Estatuto Administrativo eran los mejores argumentos para la subsistencia de los funcionarios mediocres y los profesores

incapaces". La Tercera, Santiago, 15 de diciembre de 1981.

- (35) Se han constituido dos nuevas Asociaciones Gremiales de Profesores, además del antiguo Colegio.
- (36) No obstante, la carrera de Pedagogía desapareció de las dos principales Universidades del Estado: la ex-Universidad Técnica y la Universidad de Chile. Esta última formaba profesores secundarios desde 1889.
- (37) La reubicación de las carreras de Pedagogía ha sido interpretada como manifestación de desconocimiento de su importancia social y académica e indirectamente como lesiva de la dignidad de la profesión docente afirmada en la propia Directiva Presidencial.
- (38) Ver Rodrigo Vera: El Rol del Sector Docente y la Política Educativa Vigente, Santiago, 1980.
- (39) Como la cercana presencia de los Alcaldes, o la implementación de un sistema de supervisión que puede funcionar como vigilante o control más que como apoyo.
- (40) La situación del profesorado fue configurada por los obispos chilenos como "crisis integral de la profesión docente".

CAPITULO IV. COHERENCIA Y PERSISTENCIA EN LAS POLITICAS EDUCACIONALES

En esta parte, se analizará la evolución de la política educacional del régimen militar, tomando como referencia la descripción y ordenación cronológica y temática de su "discurso", hecha en los capítulos anteriores. En especial, se discutirán las etapas propuestas a modo de hipótesis, la coherencia al interior de las formulaciones oficiales y la persistencia o duración en el tiempo de las distintas políticas.

4.1. Tendencias observables

El examen de las expresiones documentales de la política educacional del gobierno instaurado en 1973, permite reconocer, al menos, cuatro orientaciones o corrientes que confluyen a la conformación de dicha política:

4.1.1. El "continuismo desarrollista" : puede denominarse así al conjunto de ideas o propuestas de política educacional que se identifican con algunas de las orientaciones de desarrollo educacional originadas en la década del 60, a partir de la Alianza para el Progreso -en el ámbito continental- y del "planeamiento integral de la educación" en el ámbito nacional; orientaciones reforzadas en la década del 70 con aportes internacionales como los contenidos en el Informe Faure, de UNESCO.

Es posible interpretar como "continuismo desarrollista" algunas de las manifestaciones del "discurso" educacional del actual gobierno. El texto que más claramente expresa este enfoque es "Políticas Educativas del Gobierno de Chile", emitido en 1974. Los conceptos de "cambio planificado", "renovación continua", "experimentación sistemática y evaluación rigurosa", coinciden con el enfoque modernizador, de base científico-técnica, propio del desarrollismo de los 60. Incorpora también este texto los preceptos de "educación permanente" y "ciudad educativa", introducidos por el Informe Faure, años más tarde. Más aún, en "Políticas Educativas ...", se encuentran acentos democratizantes como el principio de "consulta a los sectores interesados", el objetivo (a nivel de sistema) de "crear un equilibrio entre la estructura del sistema educacional y las necesidades del país y de la mayoría de sus habitantes", etc.

Aún antes de la publicación de "Políticas Educativas ...", cabe encontrar expresiones que recogen la tradición educacional democrático-modernizante, como el Decreto 1892, que se proponía "depurar" la reforma educacional de 1965, sin que apareciese todavía una propuesta sustitutiva; el llamamiento a una Consulta al Profesorado, en 1974, que recuerda las experiencias de discusión pública del tema educacional en los años inmediatamente anteriores.

Quizás si sea atribuible a esta tendencia la voluntad de mantener la universalización de la educación básica; de atender especialmente a los grupos marginales y de desarrollar la educación parvularia y la educación especial, en beneficio de estos sectores.

Por último, la presencia de la concepción de "siste-

ma nacional de educación" y la insistencia en un desarrollo educativo presidido e impulsado por el Estado, a través de un sector público dominante; ideas que permanecen a pesar de las propuestas de Estado subsidiario y de privatización, podrían considerarse como manifestaciones de una mentalidad "continuista", respetuosa de la tradición de desenvolvimiento de la educación como servicio público orgánico (1).

4.1.2. La mentalidad de control autoritario: en los capítulos iniciales pudo caracterizarse una visión del sistema educacional como un campo en que se daba la confrontación con el marxismo anti-nacional, en el que cabía una enérgica intervención para depurarlo, despolitizarlo y habilitarlo para que se encuadrara en la inspiración humanista-cristiana occidental y nacionalista.

En diversos documentos y declaraciones oficiales se observa una voluntad de "poner en orden" el sistema educacional, al cual se percibe como caótico y desarticulado. Se busca la normalización de la actividad educativa y, más al fondo, su regularización y estructuración jerarquizada, para una absoluta dedicación de los educandos al estudio, de los profesores a la docencia y de los administradores a la conducción, rechazando toda tentativa de cada estamento para sobrepasar sus correspondientes marcos.

Al mismo tiempo, esta tendencia exige del sistema educacional una mayor eficiencia y de los educandos un máximo rendimiento, para lo cual se pone énfasis en la disciplina, el esfuerzo personal y se instaura una mecánica de refuerzos positivos y negativos: premios al mérito, castigo al demérito, evaluación como calificación y jerarquización, etc.

Algunas manifestaciones concretas de esta mentalidad se encontraron en las políticas de depuración inicial y de destrucción de las organizaciones tradicionales de la comunidad educacional; en la instauración transitoria de un específico control militar sobre los establecimientos; en la mantención de mecanismos más permanentes de control, entre los cuales se ha señalado a las calificaciones de la Carrera Docente, la acción de los Alcaldes, el sistema de supervisión, etc.

4.1.3. La concepción católica tradicional: en varios textos es posible encontrar la visión católica sobre la educación como evangelización, y como perfeccionamiento en virtud de la trascendencia de la persona humana. El mismo origen tiene la concepción del Estado, subsidiario y representativo del bien común y la atribución a los padres de la condición de primeros y naturales educadores, así como el principio de libertad de enseñanza, como definitorios de la institucionalidad educativa.

Concomitante con lo anterior, es la reiterada definición del "humanismo cristiano según lo entienden la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno y el Objetivo Nacional de Chile" como el marco a que deben ajustarse la planificación curricular y el proceso de enseñanza mismo". En el mismo sentido integrista deben entenderse definiciones de "tolerancia" como las contenidas en los vigentes programas de educación básica.

Las manifestaciones de presencia del tradicionalismo católico se encuentran, sin embargo, más en los textos de nivel más general y teórico, como la introducción a "Políticas Educativas ...", o en los artículos constitucionales, que en la normativa educacional más específica.

4.1.4. El neo-liberalismo economicista: también ha sido posible demostrar el avance de una cuarta corriente, de origen tecnoeconomicista y neo-liberal. Tiene en común con el desarrollismo continuista, la preocupación por modernizar el sistema educativo y hacerlo más eficiente y mejor articulado con los requerimientos del desarrollo económico. Tiene en común con el tradicionalismo cristiano, la demanda de libertad educacional y el rechazo al estatismo en la enseñanza (2).

Sin embargo, la tendencia neo-liberal enfatiza el ajuste del desarrollo educativo al modelo económico, al mercado ocupacional y a la política monetarista de restricción del gasto fiscal. Por otra parte, tiende a introducir en el campo educacional nociones como la de "capital humano", y de rentabilidad medida a través del

"costo-beneficio", y, sobre todo, los criterios de lucro, competitividad y de libre mercado como motores y requisitos del desarrollo educacional.

Esta concepción ha sido más perceptible en los documentos orientadores de la planificación educacional emanados de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, o de sus proyecciones en el interior del aparato de gestión educacional. Ha sido particularmente visible en los fundamentos y en la legislación positiva que está remodelando el subsistema de educación superior.

En suma: se ha logrado demostrar la presencia de cuatro orientaciones específicas que han intervenido en la conformación de la política educacional del régimen militar. La integración de estas tendencias no ha sido armónica. Se han combinado en distintos términos o proporciones a través del tiempo. Su confluencia no ha facilitado la coherencia ni la persistencia en la implementación de las políticas.

4.2. Las etapas

La periodización utilizada en el estudio -1973-1975; 1976-1978 y 1979-1981- probó ser útil para una descripción ordenada y secuencial de las políticas educacionales.

A través del relato histórico, se pudo evidenciar que en los sucesivos períodos, las tendencias señaladas más arriba se han combinado de modo diferente para producir las orientaciones de gestión del sistema educativo. En términos gruesos, esas combinaciones pueden caracterizarse en la siguiente forma.

i) En la primera etapa -1973-1975- dos corrientes son dominantes: la de continuidad desarrollista y la castrense -autoritaria. Durante esos años, muchas cosas siguen haciéndose como en el pasado. Si bien hay búsqueda de elementos diferenciadores, están presentes la

inercia histórica y la tradición, estatista, burocrática de expansión. Por otra parte, es impactante la ocupación militar del campo educativo, con todo vigor y visibilidad. La inspiración católico-tradionalista se hace presente en el terreno de los principios y persistirá en las siguientes etapas, pero sin determinar necesariamente las políticas educativas concretas.

Esta primera etapa es de continuidad y de remodelación a la vez. Rica en primeras formulaciones y en intentos no siempre perseverantes. No se parte con un modelo integrador, operante en lo conceptual y en lo práctico; se va definiendo en el camino. Cuando logra plasmarse, en el documento "Políticas Educativas", tropezada con dificultades, que postergan o clausuran, a la larga, su implementación.

La temática parece concentrarse en la cuestión del poder, la gestión y la institucionalidad; hay modificaciones en la presencia y jerarquización de los diversos actores sociales que intervienen en el proceso educativo; se modifica el clima escolar, pero no son sustanciales las transformaciones en el contenido y forma del proceso enseñanza-aprendizaje.

ii) En la siguiente etapa -1976-1978- se va difuminando lentamente la línea de continuidad, aunque antes de abandonar el campo tiene manifestaciones como la Carrera Docente -que podría interpretarse como su canto de cisne. Se hace también menos agresiva la tendencia de control autoritario sobre el campo educacional, quizás si por haber logrado sus objetivos. Por otra parte, aparecen las primeras propuestas de la corriente economicista de mercado, probablemente en la medida que se imponía la política de "shock" y se definía el modelo neo-capitalista. El avance de esta corriente se va profundizando en los últimos momentos del período.

La etapa podría definirse como de transición. Al parecer, las dificultades económicas y las restricciones presupuestarias imponen un ritmo pausado y opaco en un sector en que antes hubo bulleante actividad y definidos proyectos de reconstrucción.

Continúan las iniciativas de remodelación del aparato administrativo, centradas más bien en la regionalización y en la reorganización del Ministerio. Poco se avanza en el orden propiamente pedagógico, todo lo cual levanta impaciencias y aún críticas en el propio campo oficial.

iii) En la etapa final -1979-1981- se altera la correlación entre las líneas conceptuales que presiden el discurso gubernamental sobre educación. La corriente neo-liberal se hace predominante, mientras que prácticamente desaparece el continuismo desarrollista. Las otras dos expresiones siguen manteniendo una inserción secundaria en un modelo que se hace más homogéneo.

Esta etapa puede considerarse fundacional. Bajo el respaldo, el acicate y el encuadramiento conceptual de las Directivas Presidenciales, se da un salto en la remodelación de la educación, con proyecciones en todos los niveles del sistema y en todas las variables del proceso educacional: organización, administración, financiamiento, currículo, política de personal, etc. La preponderancia del esquema privatizador-liberal le da mayor coherencia a las políticas oficiales, lo que no excluye alguna contradicción menor.

4.3. Los agentes

En un estudio que se ha ceñido al discurso y con fuentes puramente documentales, resulta difícil identificar a las personas y grupos portadores de cada una de las tendencias señaladas.

Para ubicar a los inspiradores o portadores del continuismo desarrollista, habría que contar con alguna información biográfica sobre autoridades y técnicos para detectar aquellos que tuvieron su formación profesional en los años 60 y que estuvieron expuestos a la influencia del mensaje modernizantes, en su versión demócrata-cristiana o similares.

Respecto a los sostenedores específicos de los crite-

rios político-militares, cabe la hipótesis obvia de que se trata de las autoridades castranses dentro y fuera del Ministerio, y sus asesores también uniformados. Habría que inquirir también sobre el pensamiento de los educadores y administradores de la educación que han egresado de la Academia Superior de Seguridad Nacional.

Difícil también resulta, en ausencia de un verdadero debate público sobre los fundamentos de las políticas educacionales, identificar a los exponentes más importantes de la doctrina educacional de la Iglesia Católica, en su interpretación tradicional integrista.

Finalmente, parece más fácil asociar la emergencia de los criterios neo-liberales y privatista **empresariales**, con autoridades y especialistas provenientes de fuera del sector educación, especialmente economistas y funcionarios del Ministerio de Hacienda, de ODEPLAN y del Ministerio del Interior.

4.4. Coherencia y persistencia

La documentación analizada permite establecer que las políticas educacionales del régimen militar, desde 1973 a 1981, no han tenido un carácter orgánico. En vez de una racionalidad originada en un núcleo conceptual homogéneo, ha habido una confluencia -no necesariamente armónica- entre tradiciones ideológicas diversas. Por otra parte, se han observado discontinuidades, retrocesos y/o alteraciones de los rumbos fijados. Parece adecuado sostener que la política educacional de este régimen ha sido tradicional, en el sentido del pragmatismo y los zigzagueos propios de la práctica política en los regímenes democráticos. No se observa, tampoco, que sea la racionalidad científica la que inspire las decisiones gubernamentales en educación.

4.4.1. Manifestaciones de incoherencia: no fue posible, en este trabajo, examinar la inconsistencia u oposición entre las políticas educacionales estudiadas y las tendencias históricas de desarrollo de la educación chilena (3). En cambio, fue posible identificar un conjunto de contradicciones en el despliegue secuencial de dichas políticas.

Es en las políticas hacia el profesorado donde se encuentran las más visibles incoherencias. Desde luego, hubo y hay una permanente contradicción entre el discurso de profesionalización, enaltecimiento y dignificación del magisterio, y las políticas de control autoritario sobre el cuerpo docente y las recientes políticas de privatización de las relaciones laborales. Se han señalado también incongruencias entre la consideración del profesorado como cuerpo de funcionarios del Estado y dicha privatización, entre su formación en carreras universitarias y la exclusión de los pedagogías de esas carreras, etc.

En el terreno curricular se observan otras inconsistencias. Por ejemplo, la rigidización de los planes de estudio de 3° y 4° año medio científico-humanístico, en 1974, y la posterior política de flexibilización del currículo; más importante aún la contradicción entre la concepción educativa tradicionalista que expresan diversas autoridades, en cuanto a promover unilateralmente la asimilación de conocimientos o de información, la ideología del mérito, la evaluación como premio y castigo, con proyecciones selectivas, etc. y las formulaciones pedagógicas modernizantes y universalistas defendidas por otras autoridades, a través de la promoción del "aprendizaje para el dominio" y de la evaluación formativa, etc.

En el aspecto institucional ha habido divergencias entre el discurso sobre privatización y Estado subsidiario, por una parte, y persistentes políticas estatizantes, por otra; por ejemplo, en 1978 se legisla sobre Carrera Docente, es decir, se continúa con la tradición de considerar al profesorado como un estamento funcionario y se consolidan estructuras, normas y privilegios propios de una burocracia organizada nacionalmente, en circunstancias que se venía desarrollando una concepción de descentralización y desestatización educacional que necesariamente tenía que expresarse en una "liberalización" del cuerpo docente.

También puede considerarse la inconsecuencia entre el discurso sobre sistema nacional de educación y su conexo sobre planificación del desarrollo educacional, presente sobre todo en los primeros años de ejercicio del régimen, y las políticas de municipalización, privatización e introducción de los criterios de mercado al sector Educación. Esta inconsecuencia parece manifestarse primero y más visiblemente en el caso de la educación superior, en donde la reciente promoción de una política de competitividad por los subsidios y la estructuración de un mercado de docencia superior hacen inviable la existencia de un verdadero sistema e imposible una planificación del desarrollo académico.

4.4.2. Falta de persistencia: la revisión de los documentos de política educacional ha permitido registrar una amplia serie de enunciados o decisiones que no se implementaron, o que fueron abandonados o discontinuados a poco de iniciar su ejecución.

La Directiva Educacional de fines de 1973 contuvo una serie de orientaciones que no se llevaron a la práctica. Es el caso de la propuesta de nueva estructura del sistema educacional, algunos de cuyos rasgos sólo se rescatan en 1981. No se ejecutaron tampoco los traslados de INACAP -desde la CORFO al Ministerio de Educación- y de la Junta de Jardines Infantiles- de su condición autónoma a la condición de Dirección de Educación Parvularia del Ministerio. Tampoco se limitó la enseñanza profesional a una condición terminal, etc.

Del documento "Políticas Educativas ..." quedaron incumplidas diversas decisiones como la de realizar un estudio sectorial interministerial sobre la realidad educacional y su relación con el desarrollo social y económico; la de implementar "un programa realista de renovación de estructuras y contenidos" que comenzaría en 1976; la de apoyo a los programas de mejoramiento del nivel de cuidado de los párvulos dentro de la familia, etc.

En la propuesta sobre reorganización del aparato ins-
titucional y de administración educativa formulada inicialmente en el
"Plan Operativo 1975", se ha omitido la creación de las "unidades edu

cativas" y de las "agrupaciones educativas"; la creación de los Servicios Provinciales de Educación ha sido varias veces reanunciada pero, hasta la fecha, no lograda; la instalación de Consejos Regionales y un Consejo Nacional de Educación tampoco se ha implementado; las modificaciones del nivel central se han ejecutado "de facto", sin que todavía se legalicen, además ha quedado sin ejecutoría la intención de convertir al Ministerio en cartera de Educación y Cultura.

Otras medidas olvidadas han sido la dictación de un Estatuto de la Educación Particular; el pago diferencial de matrículas en la enseñanza media fiscal; las propuestas de reforma del sistema de educación superior indicada en la Directiva Educacional de 1973, re planteada en el "Plan Operativo 1975" e intentada en 1976 por el Ministro Troncoso Daroch; el "Plan Nacional para la Enseñanza y Práctica de la Construcción y Manejo de Veleros", promovido por Circular N° 698 emitida por el Subsecretario de Educación Miguel Retamal, en julio de 1975, etc.

En materia de participación, luego de la limitada Consulta al Profesorado en 1974, no hubo nuevos anuncios, hasta la Directiva Presidencial de 1979, en la que se ofertó un Congreso Nacional de Educación para el presente año y del que no se ha vuelto a saber.

Un mejoramiento sustantivo de las remuneraciones de los docentes fue varias veces prometido desde 1973 y sólo cumplido relativamente con la Carrera Docente. Desde entonces, se ha vuelto a prometer, en la Directiva Presidencial y con motivo de la municipalización, sin que los profesores tengan la sensación de que se ha logrado.

4.4.3. Hacia una mayor coherencia: no obstante el reconocimiento de la variedad de inconsistencias que se detectan en la política educacional del régimen castrense, es dable apreciar que en el tercer período -a partir de 1979- hay una mayor coherencia; tanto una coherencia "interna" como, probablemente, una mayor coherencia con el proyecto económico-social y político global.

Puede suponerse que la dictación de la Directiva, que implicó una intervención más directa y cercana del general Pinochet, y la hegemonía del llamado "equipo económico de Gobierno" en la determinación de las políticas oficiales, han contribuido a la mayor articulación de las decisiones educacionales, en este lapso.

En efecto, en torno al eje "desestatización-libre mercado", se han ido estructurando medidas de política educacional de diversa índole como las que se analizaron en el Capítulo III. De un modo u otro, ellas expresan el predominio de la concepción neo-liberal, son coherentes con ésta y relativamente coherentes entre sí. A pesar de algunas discontinuidades secundarias (4) se ha logrado también una mayor persistencia en la aplicación de las políticas que la observada en los dos primeros períodos (5).

La constatación de la mayor consistencia de las recientes política educacional, no debe implicar ignorancia de la forma como se fue construyendo, de las etapas seguidas y de las contradictorias corrientes que compitieron antes de lograrse la actual -y quizás transitoria- coherencia.

N O T A S

- (1) Curiosamente en las citadas declaraciones del General Gustavo Leigh, se perciben notas que lo acercarían a esta corriente: "Estamos viendo que se nos está llevando a una copia exacta del modelo norteamericano donde se ha llegado a un mercado de 200 millones de almas. Allí hay real libertad económica para fundar un colegio o una universidad, pero también hay libertad absoluta en lo político ... "Debe existir una fiscalización pública, organismos de control, les guste o no a los empresarios. La jibarización de las principales universidades del país, como la Universidad de Chile, creo que ha sido un daño irreparable ... Sólo quienes dispongan de recursos van a poder entrar a la Universidad. Cuántos muchachos inteligentes quedarán sin acceso a la Universidad o a la educación secundaria?". Revista Hoy, Santiago, 9 al 15 de diciembre de 1981; p. 22.
- (2) Sin embargo, el historiador católico Mario Góngora hace notar, recientemente, que en el contexto de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, el principio de subsidiariedad "significaba proteger una concepción orgánica del Estado, que tiende a evitar la nivelación centralizadora ... Pero ese principio vino a ser, entre los discípulos de la escuela de Milton Friedman, el principio casi único" (pp. 133-134). Agrega Góngora que, ante el avance del neo-liberalismo ... "Los ideales tradicionalista de la primera hora, de la Declaración de Principios, han quedado relegados al olvido" (p. 136). Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX. Santiago, 1982.
- (3) Sobre este tema, ver Iván Núñez P.: Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973, Santiago, 1982; y Rafael Echeverría y Ricardo Hevia: La política educacional del gobierno militar, Santiago, 1980.

- (4) Quizás si la más notoria sea la discrepancia entre la propuesta de la Directiva Presidencial para crear los Servicios Provinciales de Educación, que ulteriormente fue sustituida por la municipalización como fórmula para descentralizar. Otras, es la decisión inicial de "municipalizar" en forma gradual y experimental, reemplazada más tarde por el traspaso masivo y acelerado.
- (5) A la luz de las recientes dificultades en la política económica y de la relativa pérdida de influencia del equipo tecnoeconómico neo-liberal, cabe la duda respecto a la persistencia con que se continuará implementando el presente modelo educacional; incluso cabe preguntarse si habrá de nuevo manifestaciones de "estatismo", que repongan el tema de la incoherencia. El retorno de la Armada al Ministerio de Educación alimenta estas preguntas.

B I B L I O G R A F I A

ARANEDA DORR, HUGO. "Bases Generales del Nuevo Régimen Universitario", en Cuadernos Consejo de Rectores. Universidades Chilenas, N° 16. Santiago, enero-abril de 1982; pp. 23-41.

BERMUDEZ, JULIAN. 'Sistema Educativo y Requerimientos del Desarrollo Nacional. La Educación Chilena en el Período 1964-1974'. Santiago, CLACSO-FLACSO, enero 1975.

BRAVO, ALFONSO. "Situación del Profesorado", en Cuadernos de Educación, Año XI, N° 92 Santiago, CIDE, diciembre de 1979; pp. 322-329.

BRIONES, GUILLERMO. Las Universidades Chilenas en el Modelo de Economía Neo-Liberal: 1973-1981. Santiago, PIIE, 1981.

BRUNNER, JOSE JOAQUIN. El Diseño Autoritario de la Educación en Chile. Santiago, FLACSO, 1980.

La Cultura Autoritaria en Chile. Santiago, FLACSO y Latin American Studies Program, Universidad de Minnesota 1981.

"La Universidad, el Poder y el Mercado", en Cuadernos de Educación, N° 104 Santiago, CIDE, abril de 1981; pp. 35-41.

CABEZON CONTRERAS, EDUARDO y otros. Los Efectos de la Aplicación de una Estrategia de Dominio de Aprendizaje en el Rendimiento de los Alumnos, de sus Profesores y sus Padres. Santiago, Ministerio de Educación Pública, 1981; (mimeo). Versión preliminar.

- CAMPERO, GUILLERMO. "Trasnacionalización de la economía y la sociedad: su impacto en la estructura y la estrategia del movimiento sindical chileno después de 1973". Primer Informe de Avance. Santiago, Instituto Latinoamericano de Estudios Trasnacionales (ILET) y Academia de Humanismo Cristiano (AHC), Programa de Economía del Trabajo (PET). Diciembre 1980.
- CASTRO, PEDRO. La Educación Chilena de Frei a Pinochet. Salamanca, Ediciones "Sígueme", 1977.
- CONSEJO DE RECTORES UNIVERSIDADES CHILENAS.
Secretaría General.
Nueva Legislación Universitaria. Santiago, Secretaría General del Consejo de Rectores, 1981.
- ECHEVERRIA, RAFAEL y RICARDO HEVIA. La Política Educacional del Régimen Militar, Santiago, PIIE, 1980 (mimeo).
- ECHEVERRIA, RAFAEL; RICARDO HEVIA y GABRIELA LOPEZ.
Estadísticas de Matrícula y Población 1958-1979. Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, 1981.
- FISCHER, KATHLEEN B. "Political Ideology and Educational Reform in Chile 1964-1976". UCLA Latin American Center University of California, Los Angeles, 1979.
- GAJARDO, MARCELA. Educación Chilena y Régimen Militar: Itinerario de Cambios. Santiago, 1982, FLACSO, Documento de Trabajo N° 138; (mimeo).
- GONGORA, MARIO. Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX. Santiago, Ediciones La Ciudad, 1982.

HERRERA RUIZ, RAFAEL. "La Evaluación del Rendimiento Escolar. Un Nuevo Reglamento". Anales de la Escuela de Educación N° 2, Santiago, Universidad Católica de Chile, Escuela de Educación 1980; pp. 48-67.

HEVIA, RICARDO. Cambios en la Administración Educacional: la Municipalización. Santiago, PIIE, 1982.

LATORRE, CARMEN LUZ. La Asignación de Recursos a la Educación en los Últimos Años. Santiago, CPU. Documento de Trabajo N° 97, julio de 1978.

Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1965-1980. Santiago, PIIE, 1982.

MAGENDZO, ABRAHAM. Análisis Comparativo de los Planes y Programas de Estudios de la Enseñanza General Básica de 1967 y 1980. Santiago, PIIE, 1981.

MAGENDZO, ABRAHAM y ADRIANA DELPIANO. Cambios Propuestos en la Educación Media. Santiago, PIIE, 1981.

MAGENDZO, SALOMON y CONSUELO GAZMURI. "El Control Autoritario Expresado en las Circulares del Ministerio de Educación en el Período 1973-1981". Santiago, PIIE, 1981.

MIGONE, AIDA. Sistema y Contrastema Educacional. Santiago, CLACSO, 1978, (mecanog.).

MINISTERIO DE HACIENDA. Dirección de Presupuesto. "Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Manual de Consulta". Santiago, septiembre de 1980.

NAVARRO ABARZUA, IVAN. "Cambios en la Estructura del Sistema Educativo". Santiago, CPU, Documento de Trabajo N° 120, octubre de 1978; (mimeo).

NAVARRO A., IVAN. La Formación de los Profesores - Realidad y Desafíos. Santiago, CPU, Documento de Trabajo N° 233, mayo 1981.

NUÑEZ P., IVAN. Cambios en la Situación del Magisterio. Santiago, PIIIE, 1982.

Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973.
Santiago, PIIIE, 1982.

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL, ODEPLAN.

Eficiencia Económica para el Desarrollo Social. Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1976-1981. Santiago, s. f.

Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social Políticas de Largo Plazo. Santiago, septiembre de 1977; Imp. Editorial Universitaria S. A. .

Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983.
Santiago, s. f. Imp. Edit. Universitaria S. A.

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL DE CHILE.

Una Experiencia de Desarrollo Social.

Santiago, 1978; (mimeo).

Ver III-1. Los recursos humanos, la educación, la capacitación y el empleo; pp. 9-53.

PINOCHET U., AUGUSTO. Directiva Presidencial sobre Educación Nacional (5 de marzo de 1979).
Santiago, REDUC, Red Latinoamericana de Documentación en Educación, Información de Prensa N° 3, 1979.

Visión Futura de Chile. Clase Magistral con motivo de la Inauguración del Año Académico en la Universidad de Chile. Santiago, 6 de abril de 1979.
División Nacional de Comunicación Social.

POZO, HERNAN. La Situación Actual de Municipio Chileno y el Problema de la 'Municipalización' " Santiago, FLACSO, Contribuciones, 1981.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. División Nacional de Comunicación Social. Bases para la política educacional 1979. Santiago, 1979.

Mensaje Presidencial 11 de Septiembre 1977-11 de Septiembre 1978, Santiago, 1978.

QUEZADA C., HERNAN. El Estatuto Jurídico de la Profesión Docente". Primera Parte. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano, Círculo de Educación.
Documento de Trabajo, octubre 1981.

"El Estatuto Jurídico de la Profesión Docente". Segunda Parte. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano, Círculo de Educación. Documento de Trabajo, diciembre 1981.

"Municipalización y Asociaciones Gremiales. Efectos en la Profesión Docente". Santiago, Centro de Educadores Asociados, CEA, Documentos de Trabajo N° 1, 1981.

SCHIEFEL BEIN, ERNESTO. Antecedentes para el Análisis de la Política Educacional Chilena en 1982. Santiago, CPU, 1982.

SUPERINTENDENCIA DE EDUCACION. Diagnóstico de la Educación Chilena. Santiago, julio de 1974; (mimeo).

"El Nuevo Rol de la Superintendencia de Educación", en Administración y Planificación de la Educación, N° 1. Santiago, Superintendencia de Educación; pp. 15-18.

Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector Educación. Santiago, enero de 1975. 4 tomos.

Políticas Educacionales del Gobierno de Chile. Santiago, diciembre de 1974.

"Un Año de Construcción
11 Septiembre 1973 - 11 Septiembre 1974
El Jefe Supremo de la Nación, General de Ejército
Augusto Pinochet Ugarte informa al país".
Santiago, Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones,
1974. (Ministerio de Educación Pública, pp. 267-291).

VERA, RODRIGO. El Rol del Sector Docente y la Política Educacional Vigente. Santiago, PIE, 1980.

VICARIA DE PASTORAL OBRERA. La Política Educacional y sus Repercusiones en los Trabajadores. Santiago, Serie Estudios Sociales N° 6, 1982 (mimeo).

CUADERNOS DE EDUCACION. Santiago, CIDE.

REVISTA DE EDUCACION. Santiago, Ministerio de Educación,
Centro de Perfeccionamiento, Experimentación
e Investigaciones Pedagógicas.

REVISTA HOY. Santiago.

REVISTA DE PEDAGOGIA. Santiago, FIDE.

DIARIO OFICIAL DE LA REPUBLICA DE CHILE.
Santiago.

EL MERCURIO. Santiago.

LA TERCERA DE LA HORA. Santiago.