

7116

012-645

piie

programa interdisciplinario de investigaciones en educación

ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

EL MARCO TEORICO-POLITICO DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA
(1973 - 1983)

Loreto EGAÑA

Abraham MAGENDZO

Septiembre 1983

EL MARCO TEORICO-POLITICO DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA
(1973-1983)

Loreto EGANA

Abraham MAGENDZO

Este trabajo forma parte del proyecto "El proceso de descentralización educativa en Chile" que se desarrolla en el PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación) con financiamiento del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá.

Septiembre de 1983

I N D I C E

| | Pág. |
|---|------|
| I. INTRODUCCION | 1 |
| II. NEO-LIBERALISMO-DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL | 4 |
| 1. Conceptos básicos de la ideología neo-liberal | 4 |
| 2. Conceptos básicos de la Doctrina de Seguridad Nacional | 11 |
| 3. El Neo-liberalismo en la realidad chilena | 20 |
| 4. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el pensamiento geo-político en la realidad chilena | 25 |
| 5. La descentralización en el neo-liberalismo y en la Doctrina de Seguridad Nacional | 31 |
| III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL DURANTE EL REGIMEN MILITAR (Enseñanza Básica y Media) | 36 |
| 1. Etapa de Diagnóstico; Secretarías Regionales Ministeriales; Plan Operativo Nacional y Regional | 37 |
| 2. Etapa de Transición; Cambios y reestructuración administrativa; Tendencias Privatizantes (1976-1978) | 44 |
| 3. Etapa de Definición; Directivas Presidenciales; Propuestas de Descentralización Integral; Municipalización (1979-1983) | 48 |
| IV. ANALISIS DE LAS CONTRADICCIONES Y ASPECTOS CONSENSUALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION | 84 |

| | Pág. |
|--|------|
| 1. Convergencia y contradicción a nivel teórico | 86 |
| 2. Elementos de control y de ejercicio centralizado del poder en el proceso de descentralización educativa | 99 |
| 3. Tendencias privatizantes | 106 |
| 4. Participación y descentralización | 110 |
| | |
| A manera de síntesis | 127 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 130 |

I. INTRODUCCION

Con el advenimiento del régimen militar al poder, se ha intentado crear una nueva institucionalidad bajo la consigna de la modernización, en la cual la política de descentralización juega un papel preponderante.

El proceso de descentralización se proyecta en forma global a todos los sectores de la vida nacional, abarcando también al sistema educativo.

El propósito de este estudio es profundizar en el marco teórico-político en que se inscribe el proceso de descentralización y cómo éste se expresa en el sistema educacional.

Desde ya se puede señalar que el objeto de un proceso de descentralización, expresado en forma amplia, es la redistribución del poder. Para efectos de este estudio se considerará poder a la capacidad de tomar decisiones que obligan efectivamente a otros.

En el ámbito educativo al igual que en otros sectores organizacionales se pueden distinguir diversas funciones (planeamiento, formulación de políticas, evaluación, etc.) pudiendo diferir la implementación en cuanto a su grado de descentralización.

En términos generales se puede hablar de distintos tipos de descentralización; política, administrativa y financiera.

En el contexto de nuestro estudio nos referiremos a la descentralización política entendida como la capacidad de fijar políticas y normas en su sentido más general. En este caso, se requiere la autonomía de las entidades que actúan como titulares de la descentralización política con respecto a las entidades centrales o nacionales (*).

Un aspecto que define a esta autonomía es la capacidad que los organismos descentralizados desarrollan para independizarse del control central. La descentralización política está íntimamente relacionada también con el espacio de participación que se ofrece en el proceso de toma de decisiones, a los directamente afectados.

La nueva institucionalidad propuesta por el régimen militar se ha inspirado en corrientes político-ideológicas diversas, apareciendo como preponderantes, las que se inscriben en los postulados neo

(*) Octavio Arizmendi y Otros. "Descentralización administrativa de la Educación en América Latina", OEA-CEPCIECC, 1972, p. 83.

liberales y las de Seguridad Nacional, las cuales han demostrado tener una presencia más estable a lo largo del período, advirtiéndose su influencia en la conducción política del gobierno.

Al interior del proceso de descentralización educativa, postulamos que la presencia de ambas corrientes de pensamiento, actuando desde sus particulares perspectivas ideológicas, le confieren a este proceso una dinámica que se manifestará a través de opciones específicas en la política educacional.

Por la naturaleza de esta dinámica es posible suponer que el proceso de descentralización, anteriormente conceptualizado, encontrará serias limitaciones, generándose además notorias discrepancias entre el nivel de discurso y las realizaciones prácticas.

Se ha optado por presentar, en primer término, en forma sucinta, los principios básicos del pensamiento neo-liberal y de la Seguridad Nacional, sus expresiones concretas en la realidad chilena y específicamente en el proceso de descentralización.

En segundo término, se describe el proceso de descentralización educativa en sus aspectos más significativos y referido a la educación básica y media. Esta descripción tiene como marco de referencia a los supuestos teórico-políticos recientemente aludidos, que permiten establecer cómo la doctrina neo-liberal y de Seguridad Nacional van condicionando este proceso de descentralización.

II. NEOLIBERALISMO-DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

1. Conceptos básicos de la ideología neo-liberal

En el contexto de este trabajo sería ambicioso poder desarrollar con plenitud los supuestos teóricos que sustentan la ideología neo-liberal. Interesa relevar los aspectos fundamentales que permitan comprender la estrecha relación que existe entre el neo-liberalismo y el proceso de descentralización:

a. El Estado centralizado, fuente de coacción.

Se hace hincapié irrestricto, a nivel de discurso, en la libertad del individuo; se tenderá a favorecerla al máximo buscando la forma de eliminar toda posibilidad que esta libertad individual pueda ser coaccionada, controlada o reglamentada. Al Estado se lo percibe como obstaculizador de la libertad individual ya que "las autoridades políticas y los burócratas tenderían a usar las instituciones

públicas para maximizar su propio bienestar". Para la ideología neo-liberal, la libertad individual no es solamente un valor entre otros, una máxima de moral a la par con todas las demás máximas, sino la fuente y condición necesarias de todos los demás valores individuales (*). En este contexto, es posible pensar que toda modalidad organizativa o legal que restrinja la libertad individual atentaría contra los principios básicos del neo-liberalismo. Según Hayek, "aunque la libertad se da bajo la ley, la ley no es superior a la libertad. La subordinación formal de la libertad a la ley no afecta la subordinación material de la ley a la libertad, porque la ley es meramente un medio que tiene como finalidad la protección de la libertad" (**). Por consiguiente, para Hayek, el Estado de Derecho es inseparable de la libertad, pero éste debe estipular reglas iguales y abstractas para todos.

La ausencia de la coacción, tal como se señaló anteriormente, constituye un pilar del pensamiento neo-liberal. En efecto, para Hayek, la libertad consiste en aquel "estado de virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otros u otros. La coacción es la arbitraria manipulación de los términos o alternativas de elección de otros y de ordinario podemos calificarla igualmente de interferencia injustificada". Por lo tanto, todo sistema de planificación económica y política es una forma abierta de coacción que atenta directamente contra la libertad de las personas. El Estado y su burocracia planificadora representa para el neoliberalismo la expresión máxima de la coacción,

(*) Friedrich, Hayek, "Camino de libertad". Edit. Universitaria, Centro de Estudios Públicos, 1981, p. 81.

(**) Hayek; op. cit. p. 85.

que se asemeja, según Hayek, a la acción que los "gansters y chantajistas realizan al cobrar su protección" (*).

b. El autoritarismo estatal

Intimamente relacionado con el aspecto coercitivo del Estado, el neo-liberalismo rechazará un Estado vigilante y autoritario que actúa discrecionalmente y dispone de amplios poderes. En este sentido, a nivel de discurso, se postula que la sociedad debe estructurarse sobre la base del principio de que cada uno "puede ser fiel a sus propias convicciones". Esto exige un alto grado de tolerancia y respeto por la opinión de otros. Para un liberal "por mucho que se valoren determinados fines, jamás es lícito obligar a bregar por la consecución de las aludidas metas, a quienes, de otro modo, aprecien las cosas". Se llega a sostener, inclusive, que "el convivir y el colaborar fructíficamente en sociedad exige respeto para aquellos objetivos que pueden diferir de los nuestros personales, presupone permitir a quienes valoren de modo distinto al nuestro tener aspiraciones dispares a las que nosotros abrigamos por mucho que estimemos los propios ideales" (**).

Sin embargo, conjuntamente con esta posición, se asume una actitud que muestra algunas de las primeras incongruencias del pensamiento neo-liberal. Es así como se reconoce que en cada sociedad existen personas de "superioridad indudable" y que ciertas élites tienen un papel decisivo en el progreso cultural e intelectual.

(*) F. Hayek, "Fundamentos de la libertad", 3a. edición. Unión Editorial, S.A. Madrid, 1978, p.163.

(**) F. Hayek, Idem, p. 131.

No creen, sin embargo, haya nadie que por sí y ante sí se halle facultado para decidir subjetivamente quiénes, entre los ciudadanos, deban ocupar puestos privilegiados. En este sentido, el gobierno mayoritario que es expresión de un sistema democrático, es un medio y es considerado un mal menor entre otros sistemas.

c. El mercado

Uno de los conceptos básicos para comprender la ideología neoliberal es "el orden del mercado". Se postula, en primer término, que el mercado constituye el regulador y dinamizador de la inserción de los individuos en la sociedad. A los individuos se les concibe como seres racionales, capaces de tomar sus propias decisiones. Sólo por esta capacidad racional que tiene el individuo de seleccionar aquello que le es más beneficioso y preferible, y que refleja en el mercado, se evita la coerción y se induce la libertad. "La belleza del orden del mercado, dice Hayek, es precisamente el hecho de ser amplio e impersonal, libre de todo mandato externo político o administrativo. Sólo el mercado está a salvo de la influencia contaminante de la política. El libre mercado pasa a constituir la base indiscutible de todas las libertades individuales."

Cabe preguntarse cómo el mercado regula el comportamiento de los individuos; cómo los individuos elijen sus ocupaciones, lo que desean producir o los servicios que desean prestar; cómo seleccionan la educación para sus hijos, el sistema de salud que quieren recibir, etc.. En otras palabras, qué orienta a las personas a

hacer sus mejores elecciones, en un contexto libre de toda planificación, de toda intencionalidad apriorística, de objetivos bien definidos. La respuesta a esta pregunta surge de una especie de "intuición" que los individuos tienen para adaptarse naturalmente al mundo que los rodea. Se cae irremediabilmente a la supervivencia de los más exitosos, de los más aptos, para moverse en este orden del mercado. "El mercado garantiza libertad e igualdad de oportunidades, no libertad e igualdad" (*).

Hayek lo plantea muy claramente" "El orden del mercado es realmente un proceso que surge de nuestra adaptación al mundo que desconocemos. Todo lo que hacemos para el mercado está determinado por circunstancias de las cuales no tenemos información, por el modo en que nuestras materias primas son producidas y nuestros productos son deseados. Por tanto, nos adaptamos a eventos de los cuales no sabemos nada y satisfacemos necesidades de personas que no conocemos. Este orden no surge porque alguien nos dirija y nos diga qué hacer. Surge al estar nosotros guiados por señales impersonales: los precios del mercado. Es un sistema de comunicaciones que se ha originado sin que el hombre lo entienda, pero que ha situado a cada persona en posición de lograr una adaptación a millones de eventos sobre los cuales no se sabe nada" (**).

Al analizar esta afirmación de Hayek se comprende, en primer término, que al mercado se le confiere el atributo de un "orden espon

(*) Lawrence Minard: F. A. Hayek: "¿Eco del pasado o voz del futuro? En camino de libertad". Friedrich H. Hayek, Santiago de Chile. Editado por Centro de Estudios Públicos, 1981, p. 25

(**) Idem

táneo", de una "mano invisible", de un "giroscopio" que todo lo organiza y le provee una "estabilidad natural" a la sociedad. Podríamos decir que el mercado es un "gran imán" que sin conocerse claramente su fuerza, atrae a los individuos "libremente", lo que explica el por qué permite que tantas individualidades se orienten "intuitivamente" hacia los mismos objetivos, que son desconocidos apriorísticamente. Le confiere a la sociedad un orden pero sin imponer un orden planificado.

Sin embargo, debemos acotar que los neoliberales, a pesar de reconocer que los individuos se mueven en un "mundo de tinieblas" existen condiciones que determinan el éxito de una acción, la obtención de un resultado positivo, el logro del progreso. Estas condiciones están determinadas por el grado de conocimiento que los individuos poseen frente a las decisiones que toman y a las acciones que adoptan. Nuevamente volvemos a la supervivencia de los más aptos: serán aquellos que poseen el mayor conocimiento posible con respecto a las opciones que seleccionarán. Ciertamente, en el orden competitivo del mercado serán más "exitosos" aquellos individuos que poseen mayor conocimiento e información.

Para Hayek existe sólo el conocimiento individual y no el conocimiento de la sociedad o la suma de conocimiento de cada uno de los individuos. "A través de los esfuerzos mutuamente ajustados de muchos individuos se utiliza más conocimiento del que cualquier persona posee o es posible que sintetice intelectualmente... Por encima de todo tendríamos que proporcionar el máximo de oportunidades a cualquier clase de individuos a fin de que aprendiesen hechos que nosotros todavía desconocemos y de que hiciesen uso de este conocimiento en sus actos"

Es, nuevamente, el mercado el que transmite este conocimiento a través de los precios, bondades y gratificaciones y coordina, por consiguiente, la acción de los individuos. Si los consumidores (de cultura, educación o productos) son racionales como se presupone que lo son, maximizarán el bienestar (preferencias) que pueden lograr buscando "pagar el menor precio" posible y hacer el menor sacrificio con el propósito de alcanzar los mayores beneficios. El funcionamiento del mercado competitivo asignará los recursos productivos y humanos a la producción y desarrollo de los bienes (la educación es considerada también un bien más valorado por los consumidores y específicamente los dejará a cargo de quienes -por ser comparativamente más eficientes- logran los menores costos de producción y, por ende, el menor precio de venta al consumidor).

2. Conceptos básicos de la doctrina de Seguridad Nacional

La doctrina de Seguridad Nacional emerge en una fase particular del desarrollo socio-político y económico de algunos estados latinoamericanos, que tiende a desembocar en una crisis de tipo institucional. Esta crisis se plantea como una contradicción no resuelta entre un patrón de desarrollo establecido y un proceso democratizador de creciente presencia y movilización de fuerzas populares que presionan sobre el sistema. Esta contradicción se expresaría en sus últimas fases en procesos de desinstitucionalización, deslegitimación del sistema, alta movilización popular y extrema polarización política (*).

Las Fuerzas Armadas (FF.AA.) que en esta coyuntura histórica toman el poder, lo hacen invocando principios de Seguridad Nacional. Estos se presentarán articulados en las denominadas Doctrinas de Seguridad Nacional, las que proporcionan racionalidad a las acciones castrenses destinadas a alterar las formas históricas de relación entre los militares y la política (**).

En relación a la emergencia de los regímenes militares sustentados en Doctrinas de Seguridad Nacional, cabe destacar que las FF.AA. están comprometidas como totalidad institucional, considerándose depositarias últimas del destino de la Nación; "garantes supremas de la unidad nacional amenazada; rol mesiánico de salvación de la nación

(*) "Seguridad Nacional y Régimen Militar", Vicaría de la Solidaridad, Santiago, 1977, p. 20

(**) Augusto Varas, Felipe Agüero. "Desarrollo doctrinario de las FF.AA. chilenas", FLACSO, Santiago, 1979, p. 14.

ante la crisis que amenaza con desintegrarla". Este último elemento se presenta con carácter de legitimador de la acción política emprendida por las FF.AA. y tiende a reafirmar el rol histórico que éstas pretenden tener en la conducción política de sus respectivos países (*).

Como consecuencia lógica de lo anterior, el proyecto político impulsado por las Doctrinas de Seguridad Nacional, se presenta como un objeto particularizado, privatizado de las FF.AA.. Apunta a una concepción de la sociedad civil, en la que están muy presentes los principios de la organización militar: una sociedad altamente jerarquizada, un Estado autoritario y centralizado, un movimiento social fuertemente disciplinado y de estructura unitaria en el que los conflictos son reducidos al mínimo (**).

Se advierte una convergencia de tipo teórico al interior de las FF.AA., articulada básicamente en torno al pensamiento geopolítico, base teórica prioritaria de las Doctrinas de Seguridad Nacional.

La geopolítica centra su estudio en el concepto de Estado, considerándolo como una super persona y como la forma más elevada de la evolución social. Para Pinochet, "geopolítica es la ciencia que estudia cuál es la influencia ejercida por los factores geográficos e históricos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones de carácter político. Sirve de guía al estadista en la conducción de la política interna y externa del Estado y orienta al militar

(*) M. A. Garretón; G. Arriagada. "América Latina a la hora de las Doctrinas de Seguridad Nacional", CISEC, 1978, p. 182 ad.

(**) M. A. Garretón, G. Arriagada; op. cit. p. 159.

en la preparación de la Defensa Nacional y en la conducción estratégica al facilitar la previsión del futuro, y establecer la forma en que pueden ser alcanzados los objetivos (nacionales) y, en consecuencia, deducir las medidas para la conducción política o estratégica más conveniente" (*).

En el Estado concebido como "componente orgánico" y "fenómeno biogeográfico" se conjugan los elementos constitutivos de éste: Población, quien da vida y voluntad dinámica al territorio que ocupa; Territorio o espacio, lugar físico donde se desarrolla el Estado y Soberanía, o voluntad de constituir un Estado, estrechamente ligada a la capacidad de éste para tomar decisiones, expresado también como poder soberano.

Además de los elementos que constituyen el Estado, cobra una importancia fundamental en el pensamiento geopolítico la contextura que presenta dicho Estado, es decir, cómo los elementos constitutivos, se distribuyen dentro del área geopolítica para mostrar el Estado hacia el exterior.

En esta estructuración se distingue "una línea perimétrica que lo envuelve, o frontera, un espacio que se denomina Hinterland o espacio alimentador del núcleo central, un núcleo vital o Heartland, más denso en población, en una posición central y donde se encontraría ubicado el poder directivo del Estado y las comunicaciones, concebido como el sistema nervioso de su organismo. (**).

 (*) Augusto Pinochet, "Geopolítica", Santiago, p. 42.

(**) Augusto Pinochet, op. cit. p. 159.

Este Estado, con sus elementos constitutivos ya identificados, presenta en su existencia el ciclo de todo ser vivo: nacimiento, desarrollo, expansión y muerte. La supervivencia será su instinto principal. Procurar un desarrollo sano y sin contratiempos al Estado, y precaverlo frente a posibles enemigos o peligros, será la preocupación fundamental de la geopolítica. En este contexto se presenta con una capacidad orientadora fundamental para el conductor político que dirige el Estado.

Un conjunto de elementos conceptuales sirven de instrumentos al conductor político en su misión de guiar al Estado para el óptimo desenvolvimiento de sus potencialidades, entre éstos tienen relevancia para nuestro estudio, los siguientes:

- a. Poder Nacional. El poder nacional, entendido "como fuerza organizadora de la vida social, es (también) la resultante orgánica que el Estado tiene para dirigir sus destinos como política de poder". Luego, "poder comprende la organización de la población para ejercer dominio sobre el espacio y sobre la masa humana ubicada dentro de los límites del Estado para llevar a la práctica en forma esencialmente dinámica, la voluntad del Estado..." "El poder nacional es potencia que ordena con capacidad irresistible, ya sea en su propio ámbito, pues no existe otro poder capaz de anularlo (interior), sea hacia el exterior, donde sólo es frenado por otros Estados con idénticos poderes" (*)

Este poder interior (nacional) del Estado, permite que se adopte la modalidad política que se estime más conveniente para la direc-

(*) Augusto Pinochet, op. cit. p. 153

ción, organización y conducción de la masa humana integrante del Estado.

El poder nacional es, por lo tanto, el conjunto de medios de acción de que puede disponer el Estado con miras a imponer su voluntad.

- b. Objetivos Nacionales. La voluntad del Estado adquiere su expresión concreta en los Objetivos Nacionales o Permanentes, concepto central de la Doctrina. Estos pueden ser caracterizados como las metas y necesidades que un pueblo desea alcanzar en un lapso que se estima lo suficiente, sea por medios pacíficos, sea por medio de la fuerza. Estos objetivos del Estado no son producto del azar y, en ocasiones, no se refieren necesariamente a los deseos o aspiraciones de los ciudadanos. El Estado tiene ciertos objetivos necesarios, consecuencia de su existencia como organismo bio-geográfico. El objetivo central será su supervivencia, concebida como instinto de vida (*).

Von Chrismar expresa al respecto: El objetivo natural permanente de todo Estado es alcanzar el máximo de desarrollo y seguridad" (**).

- c. Seguridad Nacional. Como parte constitutiva de los Objetivos Nacionales y al mismo tiempo como condición para su obtención y resguardo se presenta la Seguridad Nacional.

 (*) Jorge Chateau. "Antecedentes teóricos para el estudio de la geopolítica y doctrinas castrenses". FLACSO, Santiago, 1977, p.37.

(**) Julio von Chrismar, citado por J. Chateau. "Características principales del pensamiento geopolítico chileno. Análisis de dos libros. Santiago, FLACSO, 1977, p. 37.

"La Seguridad Nacional es la garantía dada por el Estado para la conquista o la defensa de los Objetivos Nacionales a pesar de los antagonismos o las presiones" (*). En este sentido, es concebida como la comprensión o visión de los objetivos permanentes de todo país soberano y en la coordinación de las actividades civiles con las FF.AA. con el fin de precaver la independencia e integridad nacionales (**). Se trata, por lo tanto, de la fuerza del Estado capaz de destruir todas las fuerzas adversas que amenacen su óptimo desarrollo.

Von Chrismar distingue entre Seguridad Nacional, la cual asegura al Estado de todo peligro o amenaza externa o interna, contra su integridad territorial, autoridades, instituciones, etc. y Seguridad Integral, que es más amplia, previendo todo fenómeno que pueda significar una amenaza presente o futura para el Estado, vigilando el aprovechamiento máximo de la capacidad ciudadana en beneficio de los objetivos nacionales y controlando el perfeccionamiento de las virtudes ciudadanas (morales, intelectuales y físicas) para evitar todo riesgo de decadencia del Estado y de sus Instituciones fundamentales (***)).

-
- (*) Amaral Gurgel, cit. p. J. Comblain "Dos ensayos sobre Seguridad Nacional". Santiago, 1979, p.42.
- (**) A. Varas, op. cit. p. 20
- (***) J. von Chrismar, 1962, cit. J. Chateau. "Geopolítica y Regionalización", Santiago, FLACSO, 1978, p. 47.

d. Desarrollo. Un concepto que surge estrechamente ligado a la Seguridad Nacional es el de Desarrollo. Mc Namara explica esta relación al sostener que "La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad. Un país subdesarrollado y que no se desarrolla, jamás alcanzará nivel alguno de seguridad por la sencilla razón que no puede despojar a sus ciudadanos de su naturaleza humana" (*). El papel asignado al desarrollo, consiste implícitamente en neutralizar posibles descontentos sociales que afectarían el orden establecido y, por lo tanto, la Seguridad del Estado.

Si bien, el desarrollo es considerado en forma amplia como el progreso económico, político y social, adquiere desde otro punto de vista una connotación muy específica al ser conceptualizado como "el crecimiento continuo de la capacidad del Poder Nacional mediante el crecimiento de los elementos políticos, económicos, psicosociales y militares que lo componen" (**).

Castello Branco, explica el desarrollo bajo la forma de una causalidad recíproca "La interrelación entre el desarrollo y la Seguridad produce el hecho que, por un lado, el nivel de Seguridad esté condicionado por la tasa y el potencial de crecimiento económico y, por otra parte, que el desarrollo económico no pueda efectuarse sin un mínimo de seguridad" (idem **)

(*) J. Comblain, op. cit. p. 52.

(**) Documento de trabajo de la Escuela Superior de Guerra, cit. p. J. Comblain, op. cit. p. 53.

La amplitud y vaguedad del concepto de desarrollo así concebido, deja abierta diversas opciones que se implementarán a nivel de proyecto político, siendo sin embargo, un común denominador su constante ligazón al concepto de Seguridad.

La opción política en el marco de las relaciones internacionales se presenta como un elemento característico de las Doctrinas de Seguridad Nacional, adquiriendo distinto acento, en lo que a discurso -al menos- se refiere, entre los diversos regímenes sustentados en estas doctrinas.

Por una parte, la opción adquiere carácter de alineamiento, en el contexto político internacional, en torno a los regímenes capitalistas occidentales, frente al peligro representado por los regímenes marxistas. Se simplifican en una dicotomía -Este-Oeste- las relaciones políticas internacionales. Sin embargo, este alineamiento presenta variaciones, inscribiéndose más bien, en un alineamiento junto a una superpotencia occidental -EE.UU.- frente a la otra superpotencia oriental -Unión Soviética-.

Por otra parte, la implementación práctica de esta posición se manifiesta más nítidamente en la actitud frente al marxismo, considerado como ideología extranjerizante y subversiva, que atenta directamente contra la Seguridad del Estado. La forma de combatir lo adquiere las características de una guerra total, en que la sociedad es polarizada, identificándose como enemigo, inspirado en la ideología marxista, a todo aquel que difiera de los postulados sustentados por los gobiernos.

Un elemento legitimador importante de estos regímenes lo constituye, por lo tanto, la lucha contra la subversión marxista, atribuyéndole a ésta el objetivo de "debilitamiento de las sociedades

que la secta roja no controla, a fin de poder dejar caer sus garras sobre ellas en el momento oportuno, para convertirlas en nuevos satélites del imperialismo soviético (*).

La represión, base de sustentación de estos regímenes, encuentra su legitimación en el contexto de la guerra total contra la subversión marxista.

(*) Augusto Pinochet. Mensaje Presidencial 11 septiembre de 1976.

3. El neo-liberalismo en la realidad chilena

La aplicación del modelo neo-liberal en la realidad chilena debemos comprenderla en el contexto de la situación político-social que ha vivido el país desde comienzos de la década de los 70. El neo-liberalismo es aplicado en Chile como reacción al colapso del sistema económico que estuvo acompañado con altos índices inflacionarios, crisis en extensos segmentos del sistema productivo y escasez de bienes esenciales.

Si bien la ideología neo-liberal no se impuso de inmediato después del golpe militar en 1973 (*), ésta adquiere, a partir de 1977, dimensiones de una concepción ideológica global que va a producir cambios profundos en la estructura institucional chilena. Particularmente, a partir de mediados de 1979 cuando el régimen se encuentra firmemente asentado, se avanza irrestrictamente en la aplicación del modelo neo-liberal (**), constituyendo no sólo una medida exclusiva

(*) Tomás Moulian y Pilar Vergara sostienen que al comienzo del régimen (1974, Declaración de Principios de la Junta de Gobierno), se adoptó una concepción tradicional católica en que el núcleo principal eran los conceptos de persona, bien común y derechos naturales; el 11 de septiembre de 1976, en un discurso, el general Pinochet incorpora decididamente los conceptos de la seguridad nacional como esquema teórico básico (T. Moulian y Pilar Vergara, Ideología y Política Económica, Colección Estudios CIEPLAN N°3, sept. 1980, p. 112.

(**) En septiembre de 1979 el Gral. Pinochet anuncia al país que "ha biéndose ya alcanzado alguna de las metas de la reconstrucción nacional, el gobierno pasará en adelante a ser uno de modernización nacional (El Mercurio, 12 de septiembre de 1979, Santiago).

mente económica, tendiente a sanear los problemas inflacionarios, liberar los precios, impulsar la actividad privada y abrir la economía al libre comercio, sino que con el transcurso del tiempo se convierte en una estrategia política llamada a erradicar irreversiblemente todos los mecanismos de participación política y generar una nueva conciencia social y una nueva institucionalidad (*). El modelo neo-liberal, entonces, no es sólo una alternativa para "mejorar la economía" sino que, además, es la vía que conducirá a cambios radicales en todos los ámbitos de la vida nacional.

El carácter globalizador del modelo neo-liberal apunta según se afirma "a la promoción del desarrollo integral del país, al predominio de la racionalidad y de una libertad perfeccionada para todos los ciudadanos en su interés más inmediato (**). Ciertamente, el núcleo central de las transformaciones está en la esfera económica pero ésta trasciende al plano de toda la sociedad, los cambios se operan en el plano laboral, la seguridad social, la educación, la salud, la administración, la agricultura y el aparato judicial.

En todas estas áreas, de una u otra manera, está presente la ideología neo-liberal, si bien en un marco de un régimen autoritario -que como se verá- le confiere a esta ideología en la práctica, una dimensión muy sui géneris. Se explicita que los propósitos básicos de las reformas son: descentralizar las instituciones públicas; transferir

(*) Tomás Moulián y P. Vergara, op. cit. p. 109

(**) El Mercurio, 16 de septiembre 1979, Santiago.

el mayor número de responsabilidades al sector privado; garantizar la libertad de elegir a los individuos en lo tocante al suministro y el acceso a los servicios sociales básicos (*). Como se puede observar, los lineamientos rectores del modelo neo-liberal son enunciados: descentralización, privatización, régimen de mercado; garantía a las libertades individuales; retirada del Estado.

Sin embargo, tanto a nivel del discurso como en el de las acciones concretas, el modelo neo-liberal, en la práctica chilena, se presenta contradictorio e incongruente, todo lo cual permite hipotetizar que el real propósito de la modernización está más bien orientado a desarticular la base social y política que a conducir a una auténtica libertad como pretenden los clásicos de la doctrina neo-liberal.

En gran medida, todas las acciones emprendidas llevan implícitamente la contradicción. En el plano laboral, por ejemplo, si bien se liberaron la mayor parte de los mercados, en todas las áreas, se mantuvo una fuerte intervención estatal en la regulación de los sueldos y salarios y, hasta 1979, estuvo prohibida la negociación colectiva. Esta intervención ha estado dirigida a mantener una política salarial restrictiva (**). En 1979, se dictó el Plan Laboral del gobierno que fijó las normas para el funcionamiento de las organizaciones sindicales y creó un espacio para la negociación colectiva. Sin embargo, el gobierno, a través de la Dirección

(*) El Mercurio, ibid.

(**) Pilar Vergara. Las transformaciones de las funciones económicas del Estado de Chile bajo el régimen militar. Colección Estudios CIEPLAN, 5 de julio 1981; p. 139. Estudios N°53

del Trabajo, conserva un fuerte poder de regulación sobre la marcha de las organizaciones sindicales, en particular en lo referente a la autorización para la constitución del sindicato, al control sobre los dirigentes elegidos y en lo relacionado con la administración financiera y económica de dichas organizaciones. En la práctica, pues, se trata de una libertad sindical fuertemente regulada por el Estado (*). En el sector salud, se propicia un fortalecimiento de la medicina privada, restringiéndose la acción pública a la atención de los sectores más empobrecidos. El Servicio Nacional de Salud, se estructura en 27 servicios regionales administrados autónomamente con estructura de empresa privada, a cuya cabeza el gobierno nombra a un director que cuenta con la confianza exclusiva del Presidente de la República, con amplias atribuciones. Nuevamente, se aprecia la descentralización, la privatización y la apertura al mercado libre en un esquema que busca un control por parte del ejecutivo.

En el área del sistema de seguridad social y previsional se privatiza drásticamente, autorizando la creación de Sociedades Anónimas que administran los fondos de los imponentes, sin embargo, son los grandes conglomerados económicos los que controlan el sistema ya que son también ellos los que participan y controlan las compañías de seguros y el mercado de capitales -en los cuales se invierten los recursos previsionales.

(*) Ibid, p. 140.

El área educación, que será tema de análisis en los próximos capítulos, presenta un cuadro muy semejante. De acuerdo a la nueva política educacional anunciada, se transfiere al sector municipal y privado las escuelas, pero conjuntamente se acepta que "la institucionalidad deberá contemplar los mecanismos de control de la actividad educacional, tanto respecto de la idoneidad de su contenido como de la calidad con que se imparte" (*).

(*) Políticas educacionales del Gobierno de Chile, 1974.

4. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el pensamiento geopolítico en la realidad chilena

En el Decreto Ley N°1, del 11 de septiembre de 1973, referido al Acta de Constitución de la Junta se presenta a las FF.AA. como las resguardadoras y defensoras de la integridad física y moral del Estado y de su identidad histórico-cultural, considerándose esta acción como la misión suprema de éstas. Asimismo, se afirma que el estado de destrucción en que se encuentra el país es debido a la intromisión de una ideología "extranjerizante, dogmática y excluyente," como es el marxismo leninismo. Se hace mención a la necesidad de crear un "Proyecto Nacional", mirando su evolución a largo plazo y considerando la utilización eficiente de nuestras potencialidades reales".

La nueva institucionalidad, considerada como un elemento necesario en este proceso de reconstrucción del país, en vistas a constituirlo como una gran Nación, es conceptualizada de la siguiente manera:

... "el Gobierno de las FF.AA. y de Orden ha asumido la misión histórica de dar a Chile una nueva institucionalidad que recoja los profundos cambios que la época contemporánea ha ido produciendo. Sólo así será posible dotar a nuestra democracia de una sólida estabilidad, depurando a nuestro sistema democrático de los vicios que facilitaron su destrucción, pero trascendiendo a una nueva labor rectificadora, para entrar de lleno en el audaz campo de la creación. Punto capital de esa nueva institucionalidad será la descentralización del poder tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social"

(*)

(*) Decreto Ley N°1, 11 de septiembre 1973.

Explicitado el contexto en el cual las FF.AA. asumen el poder, -si tuación de desintegración nacional-, la misión que éstas en ese contexto adquieren y los objetivos hacia los cuales se dirigen -hacer de Chile una gran Nación- queda por fijar el marco en que éstas se sitúan, para realizar su misión. Este queda claramente explicitado en el Discurso Presidencial de septiembre de 1976, en el cual el tema de la Seguridad Nacional cobra especial relevancia.

En relación a las bases teóricas de esta nueva institucionalidad, Pinochet expresa: "como filosofía inspiradora de tan medulares documentos jurídicos, surge nítida y coherentemente la de que Chile deja de ser un Estado ideológicamente neutral, como lo sustentaba el liberalismo filosófico y asume resueltamente una doctrina clara, sólida y vigorosa, de la cual emanan las bases jurídicas de la institucionalidad chilena, y que son indisolubles de la existencia del Estado mismo (*).

La Seguridad Nacional, así entendida, emerge como un concepto destinado no sólo a proteger la integridad territorial del Estado, si no muy especialmente a "defender los valores esenciales que conforman el alma o tradición nacional, ya que sin ellos, la identidad nacional misma se destruiría" (**)

Más adelante el Presidente identifica a uno de los peligros más graves que amenaza al Estado, como es el marxismo-leninismo. En ese

(*) Augusto Pinochet, Mensaje Presidencial, Septiembre 1976, p.16.

(**) Augusto Pinochet, op. cit. 1976, p. 17

contexto concluye: "Es como fruto del análisis precedente que se comprende también que, ante el marxismo convertido en agresión permanente, resulte imperioso radicar el poder en las FF.AA. y de Orden, ya que sólo ellas cuentan con la Organización y los medios para hacerle frente" (*).

A nivel doctrinario se encuentra ya definido el marco en el que los procesos de la nueva institucionalidad se llevarán a cabo. Sin embargo, en cuanto a proyecto político, éste presenta connotaciones especiales. A partir de 1975, la dirección hegemónica en el Estado reposa en la alianza entre el liderazgo personalizado en las FF.AA. que asegura el manejo de los mecanismos de poder político, y el sector tecnocrático encargado de la conducción económica, que expresa los intereses de los núcleos capitalistas dominantes (**).

La geopolítica y la Doctrina de Seguridad Nacional, útiles a las FF.AA. cuando emergen en el campo de la acción política, no les proporcionan un programa global de gobierno o proyecto político que vaya más allá de medidas represivas o de alguna reestructuración en la esfera del régimen de gobierno. Es así, como se inserta la ideología neo-liberal, expresada en lo económico en el régimen de libre mercado, que intenta orientar la acción global del gobierno bajo sus postulados teóricos

Sin embargo, elementos de Seguridad Nacional y geopolíticos se mantienen presente a lo largo de todo el proyecto político implementa

(*) Augusto Pinochet, op. cit. 1976, p. 20

(**) M A. Garretón, "Procesos políticos en un régimen autoritario, 1980, p. 22.

do por el gobierno militar, estableciéndose acentos sí, en el tiempo en que esta presencia se hace más nítida. Elemento básico de esta presencia lo constituye a nivel de discurso y documentos oficiales lo referido a la definición de objetivos nacionales. Estos adquieren diferentes connotaciones, destacándose el objetivo fundamental de hacer de Chile una gran Nación, en el contexto de una unidad nacional. Al respecto se agrega: "conspiran en contra de esa unidad las ideologías foráneas, el sectarismo partidista, el egoísmo o antagonismo deliberado entre las clases sociales y la invasión cultural extranjerizante" (*).

En julio de 1977, el Presidente Pinochet expresa las líneas básicas que informarán la nueva institucionalidad a que anteriormente se hace referencia. En esta ocasión, se explicitan las características que el producto de esta nueva institucionalidad -la nueva democracia- debe presentar. Se advierten, claramente, ciertos rasgos que confieren similitud al proyecto con otros regímenes militares en América Latina, inspirados en Doctrinas de Seguridad Nacional. Se postula la creación de una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social... (**). Se consagra una autoridad "fuerte y vigorosa" que proteja la libertad y la democracia de quienes pretendan destruirla. Integradora, "en cuanto debe robustecer el Objetivo Nacional y los objetivos permanentes de la Nación", posibilitando la creación de un poderoso elemento de unidad de la gran familia chilena, a la cual se ha pretendido, sistemáticamente, disgregar por tanto tiempo,

(*) "Declaración de principios del Gobierno de Chile," Stgo., 1974

(**) Discurso... El Mercurio, 9 de julio de 1977.

impulsando una lucha de clases que no existe y no debe existir".

La referencia a lo técnico, en el contexto de la nueva democracia será un elemento característico de estos regímenes militares, los cuales le confieren una importancia creciente. Estos recurren a proyectos "técnicos" que se implementarán a través de la acción del gobierno, según modelos determinados. Es el caso del modelo neo-liberal de libre mercado, implementado desde el aparato del Estado, por el "equipo económico".

En lo referido a "auténtica participación social" como atributo de esta nueva democracia, forma parte de un discurso constante del régimen militar. En el contexto de movilizar las potencialidades del país, para engrandecer al Estado, la potencialidad humana cobra especial relevancia. Este hecho debe cristalizarse en una movilización y unificación de la población en torno al Proyecto Nacional. Prohibida la actividad política, reprimida la actividad sindical y poblacional, la participación social en un sentido amplio y vago se presenta como un campo abierto a la acción del gobierno, el cual le dará la connotación que sirva a sus fines.

Una cristalización de la nueva institucionalidad es la constitución de 1980. Sin entrar en detalles, es interesante señalar la afirmación del poder de las FF.AA. al interior del régimen de gobierno; la no definición de variadas materias que quedan sujetas a la dictación de leyes orgánicas, de responsabilidad prevalente del Jefe de Estado, la afirmación del modelo económico neo-liberal como opción preferencial del régimen de gobierno.

A lo largo de todo el régimen militar se va a mantener un marco en que éste se desarrolla, coherente con la presencia hegemónica de las FF.AA. al interior de éste. Si bien al comienzo del régimen, la existencia de este marco fue más explícita, decayendo a nivel de discurso en los años posteriores, en sus manifestaciones concretas se mantiene inalterada.

En nombre de la Seguridad Nacional se ejerce una represión permanente a todo nivel, siendo invocado constantemente el peligro del marxismo-leninismo, se opta por un modelo económico que debería producir el desarrollo del país, se instaura una nueva instituciónalidad que debe reemplazar a un antiguo orden político, social y económico que llevaba, según discurso oficial, a la desintegración del país, se mantiene el poder político autoritario y concentrado en una persona, única vía posible para la mantención del régimen.

5. La descentralización en el neo-liberalismo y en la Doctrina de Seguridad Nacional.

En el contexto de nuestro estudio es conveniente detenerse en el significado que asume el proceso de descentralización para los planteamientos neo-liberales y de Seguridad Nacional.

De los postulados analizados con anterioridad en torno a la posición neo-liberal surge como corolario lógico la necesidad de descentralizar las decisiones y de entregar al sector privado los medios de producción y las instituciones que ofrecen bienes y servicios, entre los cuales se encuentra la salud y la educación. Dadas las restricciones que para la "libertad" significa el poder omnipotente de un Estado centralizado, que por definición tenderá a la corrupción y a la coacción de los individuos, es indispensable dejar que la mayor parte de las decisiones sean adoptadas allí donde existe "libertad para elegir", es decir, en el mercado. La descentralización en este esquema es en rigor entregar en manos de los sectores privados el funcionamiento económico e institucional.

Tanto en el proceso de descentralización como en el de privatización prima el concepto de los incentivos que el mercado libre otorga a las instituciones y a los individuos. Fundamentados en la concepción de la racionalidad individual, de la libre competencia y de la búsqueda "intuitiva" de los mayores beneficios, sólo los entes que están más cercanos a los riesgos asumidos serán capaces y están motivados para innovar y luchar por mejores resultados. Cuando la economía y las instituciones están centralizadas y, por consiguiente, los riesgos de las acciones emprendidas son compartidas y los resultados a-

parecen como extendidos en el anonimato, se pierde el incentivo y no se asumen las consecuencias de una mala administración y se llega al estancamiento.

Los organismos privados y las instituciones descentralizadas no pueden permitirse el fracaso y, por ende, competirán entre ellas para minimizar el riesgo y de esta manera lograr altos beneficios y recompensas. El mercado, es decir, la "mano invisible" es el que proporciona la información, -es la llave maestra para el éxito- de quienes tienen los incentivos para tomar riesgos. El mercado sólo puede actuar de esta manera cuando existe la propiedad privada.

Existe en este esquema una cadena de supuestos que se refuerzan unos con otros. El mercado opera en la medida que existe la propiedad privada y ésta se incentiva porque el mercado es capaz de gratificarla y ofrecerle beneficios por los riesgos que asume. En un régimen centralizado y estatista el mercado no puede operar y no se justifica la propiedad privada, concomitantemente se anula el incentivo para el progreso y se llega al estancamiento.

En esta lógica de pensamiento se inscriben las reflexiones de Hayek (*) en torno a las atribuciones que se le debe otorgar a los gobiernos locales. Para el ideólogo del neo-liberalismo los gobiernos locales se transformarían en corporaciones cuasi-comerciales, que compiten entre sí por atraer residentes. Para ello, tendrían que ofrecer ventajas y costos, que hiciera la vida dentro de su territorio al menos tan atractiva como en cualquier otro lugar que esté al alcance de sus residentes potenciales. A la vez, tendrían interés en atraer a aquellos que pudiesen hacer la mayor contribución al producto común.

(*) Hayek. "El ideal democrático y la contención del poder". Estudios Públicos N°1.

Esta devolución del manejo de la mayoría de los servicios gubernamentales a unidades subnacionales haría renacer el espíritu comunal, so focado por la centralización. Las virtudes de este renacimiento las expone Hayek, de la siguiente manera:

"La inhumanidad de la sociedad moderna (resulta)... del hecho que la centralización política lo ha privado de muchas de las oportunidades para participar en la formación del medio ambiente que conoce. La Gran Sociedad... no satisface sus necesidades emocionales personales. Para un individuo común es mucho más importante tomar parte en la dirección de los asuntos de su localidad... (bajo el) control de hombres que conoce y en los que puede aprender a confiar... (Dentro) de la esfera que el individuo conoce, sólo puede ser beneficioso provocar su interés e inducirlo a contribuir con sus conocimientos y opinión..." (*)

Sólo cuando las decisiones se transfieren a las unidades regionales y locales es posible, en este razonamiento, superar los efectos perversos que la centralización conlleva.

La descentralización adquiere, desde la perspectiva del pensamiento geopolítico y la Seguridad Nacional, una connotación diferente que la presentada para las posturas neo-liberales. En la realidad chilena se la vincula a los procesos de reestructuración del territorio nacional a través del proyecto de regionalización.* Se postula que es necesario establecer un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la Seguridad Nacional, de manera que se establezcan las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional; además la regionalización se la conceptualiza como un mecanismo de participación real de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo

* Los conceptos básicos que a continuación se exponen han sido desarrollados en "Chile hacia un nuevo destino", CONARA, 1976, p. 11 ad.

y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país.

Conjuntamente se sostiene que es necesario que exista un equilibrio fronterizo bien definido y el país esté sólidamente cohesionado en su interior para que sea posible a sus habitantes poder vivir y prosperar en armonía y tranquilidad. Ello plantea como tarea ineludible una estrecha vinculación entre la integración nacional y los objetivos propios de la Seguridad del país.

No favorecen lo anterior si el país presenta numerosos espacios vacíos dentro del territorio nacional o existen áreas de bajo desarrollo o hay desaprovechamiento parcial de los recursos en determinadas regiones.

La concentración del poder político y económico y la excesiva centralización se la califica como asfixiante para el desarrollo del país y su administración. Se critica la concentración desproporcionada de oportunidades en la capital atribuyéndole a este hecho un sentimiento de frustración en las provincias que genera un proceso migratorio, con el consiguiente surgimiento de cinturones de miseria propicios para el desarrollo de la anarquía social y la subversión.

Por lo consiguiente, se considera ineludible la necesidad de readecuar la división político-administrativa del territorio nacional, lo que implica:

- a) una organización administrativa descentralizada con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin;

- b) una jerarquización de las unidades territoriales;
- c) una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación;
- d) la integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente.

El proceso de regionalización puede inscribirse en lo que se denomina descentralización geográfica, entendiéndose a ésta, como el proceso en que se transfieren facultades de decisión de un nivel a otro de menor ámbito geográfico, con o sin cambio de personería jurídica en cuanto a la unidad recipiente. Existe a su vez, dos posibilidades de implementarla: o se transfiere la capacidad de decidir a una autoridad política regional o local; ó a una entidad subalterna de la misma entidad titular de la función (*).

(*) Octavio Arizmendi y Otros. "Descentralización administrativa de la educación en América Latina", Washington D.C.; OEA-CEPCIECC, 1972; p. 84

III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL DURANTE EL REGIMEN MILITAR (Enseñanza Básica y Media)

El análisis del desarrollo del proceso de descentralización educacional en el gobierno militar permite identificar algunos hitos que reflejan, subyacentemente, la presencia y primacía de los referentes ideológicos a los que nos hemos referido en el presente trabajo. Parece importante, antes de apuntar a la evolución de la descentralización en el sector educativo, hacer ver que ésta, está inserta dentro de una política general de reforma que, en términos generales, quedó definida por Pinochet en 1974, como sigue:

"la modernización del Estado de Chile por sus peculiares condiciones geográficas requiere un sistema que permita un desarrollo descentralizado, administrativa y regionalmente para que se materialice en la forma más perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo socio-económico y la administración nacional".(*)

(*) Augusto Pinochet. Manifiesto con motivo de la iniciación del proceso de regionalización. Revista de Derecho Público N° 16, 1974.

De esta manera, ya desde los inicios, el proceso de descentralización del país, quedó fundamentado y vinculado a la integración política y territorial, a la seguridad nacional tanto en sus aspectos de defensa externa como de orden público interno y al desarrollo económico y social de las regiones. Estos objetivos y propósitos en la descentralización serán reforzados en las fundamentaciones que se ofrecerán para el sector educacional.

Ahora bien, los momentos más significativos en el proceso de descentralización educacional pueden referirse a las etapas siguientes:

- a. Etapa de diagnóstico; Secretarías Regionales de Educación; Plan operativo nacional y regional (1973 - 1975);
- b. Etapa de transición. Cambios y reestructuración administrativa; Tendencias privatizantes (1976 - 1978);
- c. Etapa de definición: Directivas presidenciales; Propuesta de descentralización integral; Municipalización (1979 - 1983).

Cada una de estas etapas irá consolidando el proceso de descentralización, observándose claramente cómo la ideología neo-liberal y la geopolítica condicionan su desarrollo para ofrecer, finalmente, una alternativa que hace converger a ambas ideologías sin que esto signifique, necesariamente, que las contradicciones internas no se hagan presentes.

1. Etapa de Diagnóstico; Secretarías Regionales Ministeriales; Plan Operativo Nacional y Regional (1973 - 1975)

Producido el golpe militar de septiembre de 1973 y tras un período en que se intenta asegurar "el control, el ordenamiento y la limpieza"

del sector educacional, se propone hacer un diagnóstico de la situación de la educación en 1974. Los resultados de este diagnóstico "most^utraron graves defectos relacionados con el gobierno y la administración general del sistema educativo y la administración curricular, tales como: centralización excesiva; dualidad de funciones entre los distintos organismos del nivel central; desatención de funciones técnicas; deficiencia de estructura organizativa por crecimiento inorgánico; y carencia de personal calificado en las diferentes áreas de administración" (*).

Con el objeto de dar soluciones integrales a los problemas educativos, se inserta al sector educacional en las políticas que, a nivel global, se comienzan a implementar en el país a partir de 1974. Desde CONARA, organismo dirigido por altos oficiales de las FF.AA. se formulan las políticas de descentralización, las que se implementan a través de la regionalización y la reorganización del gobierno interior del país.

En el sector educativo, éstas se manifiestan a través de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (Decreto Ley N° 575, 1974) que tienen por objeto "dar y delegar atribuciones a los Secretarios Ministeriales, en aspectos de administración de recursos humanos, materiales y financieros. Paralelamente se implementa un sistema de planificación descentralizado" (**).

(*) La Regionalización en el Proceso de desarrollo global de Chile, en La Regionalización educativa de América Latina (II). Revista "La Educación". Revista Internacional de Desarrollo Educativo N° 88, año XXVI, Washington, OEA, 1982, p. 14

(**) Idem, p. 10

Las Secretarías Regionales de Educación se articulan dentro de la estructura de gobierno regional, presidida por el Intendente y en conexión con la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, SERPLAC (*).

Este intento por descentralizar a través del proceso de regionalización, coexiste aún con una situación altamente centralizada, característica histórica predominante en el sistema educacional chileno.

Las manifestaciones de este ejercicio centralizado del poder se advierte en la decisión a nivel de órganos centrales (Ministerio de Educación) respecto a todas las materias técnicas y administrativas importantes. A nivel central se decide la contratación de personal, la mayor parte de las compras; se decide también, cualquier modificación y características de las construcciones escolares, la capacitación de profesores, etc. (**).

Cabe destacar que, desde otra perspectiva, pero íntimamente relacionado al proceso de descentralización, hasta el año 1974, se continuaba sosteniendo la necesidad de un Sistema Nacional de Educación que se visualiza "integrado" por todos los establecimientos fiscales y particulares de enseñanza (***). Hacemos referencia a esta observa

 (*) Hevia, R.; "Cambios en la administración educacional: El proceso de municipalización", 1982, 13.

(**) Arriagada, P. y Otros; "Descentralización de la gestión educacional en Chile", Santiago, Julio 1979, p. 40.

(***) Núñez, I.; "Evolución en la Política Educacional del Régimen Militar, Santiago: PIIE, junio 1982.

ción para denotar que el proceso de descentralización, en los comienzos del régimen estuvo ligado más bien a aspectos de racionalización y de manejo político y no al de privatización como lo estará más adelante.

Otro argumento que ya en esta etapa se comienza a esgrimir en relación con la descentralización, es el de la participación. Después de un período inicial en el que se reprimió enérgicamente toda participación del magisterio, Centro de Padres y de Alumnos (*) se dan los primeros pasos para invitar a los docentes a participar en el análisis

(*) Por Decreto Ley N° 403 de abril de 1974, fue disuelto el Consejo Nacional de Educación que era el organismo adscrito a la Superintendencia de Educación que tenía como objetivo hacer participar al más alto nivel a delegados de las agrupaciones de docentes, padres de familia, empresarios, sindicatos y otros en la gestión educacional.

Conjuntamente, y con el fin de controlar la participación de los docentes a nivel de los establecimientos educacionales se emitieron circulares, por parte de los Comandos de los Institutos Militares del Ejército (Circular 41, 19 de agosto de 1974) en la que se estipula claramente que "los profesores deben entregarse exclusiva y totalmente a las labores netamente profesionales, con total prescindencia de proselitismo político u oscuras gestiones de grupos ideológicos sectaristas".

Más aún, con fecha 11 de julio de 1974 (Circular N°668), se estipula enfáticamente que "los Centros de Padres deberán dedicarse exclusivamente a la realización de sus finalidades de cooperación a la obra educativa y social de los establecimientos. No deberán intervenir en materias de orden político y religioso ni en aquellas que se relacionan con la organización técnica, las prácticas pedagógicas y el régimen administrativo y disciplinario de los establecimientos, ni adoptar decisiones que en cualquier forma desvirtúen el cumplimiento de sus finalidades". Precauciones similares se adoptaron con respecto al control de los Centros de Alumnos (Circular N°93, 6 de agosto, 1974).

sis y aplicación de las primeras medidas de cambio que el régimen es tá proponiendo. En efecto, en junio de 1974, se convocó al cuerpo do cente nacional a expresar sus juicios sobre el "estado de la educa- ción". Si bien los mecanismos de la consulta fueron fijados oficial- mente y se entregó un temario pre-establecido (*) fue el primer in- tento de "participación" que el profesorado tuvo después del golpe militar. Cabe señalar que entre las consideraciones que se tuvo pa- ra hacer la "Consulta" se hace mención a la "política de descentrali- zación del gobierno, que contempla la delegación de funciones a todo nivel y la necesidad de que las unidades de base del sector educación participen más concientemente en el quehacer educativo" (**).

En el intento por darle una primera concreción a las proposiciones de descentralización, que se generaron como resultado del diagnósti- co, la Superintendencia de Educación Pública, en el año 1975, elabo- ra un "Plan Operativo Nacional y Regional". En este plan se plantea, desde sus inicios, que la idea no es realizar una "reforma", sino u- na "renovación continua". En lo referente a la estructura del Minis- terio de Educación se enfatiza la idea de la descentralización y la regionalización distinguiendo 5 niveles en la organización del sector

(*) La participación de los docentes se daría en el nivel de la un dad educativa (escuela, liceo, colegios particulares, etc.); a- llí bajo la orientación de establecimientos, previamente instruí- dos por "monitores" a nivel departamental se realizó una jornada de análisis en los que se estudiaron diversas áreas temáticas li gadas a la educación. Los resultados de la discusión fueron cen- tralizados por la Superintendencia de Educación a través de las Coordinaciones Regionales de Educación. (Ver Iván Núñez, Evolu- ción de la Política Educacional del Régimen Militar. PIIE, junio de 1982, p. 22.)

(**) Consulta Nacional Documento N°5, julio de 1974.

educación: local, comunal, provincial, regional, central o nacional. Llama la atención que se vincula esta división con el concepto o principio de "Comunidad Educativa" que desaparecerá más tarde (*).

El esquema que se acompaña intenta sintetizar las ideas de la estructura que se propone en el Plan Operativo de 1975. Se observa al respecto que:

- a. En 1975 no se contempla a la Municipalidad como instancia implicada en el proceso de descentralización de la educación;
- b. La estructura es jerárquica desde el nivel central al nivel local. Pareciera que hay mayor preocupación por no romper este esquema que por ir entregando responsabilidades a niveles inferiores;
- c. Hay bastante preocupación en todos los niveles por ver lo educativo como integrado a otros sectores sociales;
- d. No hay mayor precisión sobre las funciones que a cada nivel le corresponde, si bien se vislumbra que las Secretarías Ministeriales Regionales comienzan a adquirir mayor preponderancia;
- e. Existe una tendencia por diferenciar entre las funciones de ejecución y las normativas. Las primeras quedan radicadas en los niveles comunales y regionales, en cambio, las normativas son de responsabilidad directa de los órganos centrales, a éste le corresponderá, según el Plan Operativo, supervisar y velar por el cumplimiento de las normativas educacionales;
- f. El grueso del financiamiento -especialmente los gastos de operación- quedan radicados, aún, en el nivel central.

(*) Iván Núñez; op. cit. p. 25.

P L A N O P E R A T I V O 1975 (Minist. Educación)

| ORGANISMOS | DESCRIPCION | PERSONAL | FUNCIONES |
|-------------------------------------|---|--|---|
| UNIDADES EDUCATIVAS | Células básicas | Director de agrupaciones educativas | - Coordinación y supervisión de las unidades educativas |
| AGRUPACIONES EDUCATIVAS | Interacción de unidades educativas | | - Entregar las sugerencias que emanan de la localidad hacia el nivel comunal |
| COMUNAL | | Director Comunal de educación | - Responsable de las funciones técnicas (pedagógicas y administrativas) que se desarrollan en las agrupaciones educativas |
| PROVINCIAL | Nexo entre lo comunal y lo regional | Director Provincial de Educación (depende de las Secretarías Regionales de Educación) | - Coordinación y supervisión |
| SECRETARÍAS REGIONALES DE EDUCACION | Vinculación con el nivel central Coordinación y vinculación con otros sectores de desarrollo de la región (salud, vivienda, agricultura, etc.) | Secretario Regional de Educación | - Interpretar la política educacional nacional y planificar su propia política regional. |
| CONSEJOS REGIONALES DE EDUCACION | Integrado por miembros de la comunidad. | Intendente preside Integrado por miembros de la Comunidad | - Apoyo a las Secretarías Regionales |
| NIVEL SUPERIOR | | - Ministro (*) - Vice-Ministro - Gabinete - Secretaría de Planificación y coordinación | - Interpretación de la política de Gobierno - Elaboración de las políticas, planes y asignación de recursos sectoriales - Coordinación con otros sectores |
| NIVEL NORMAS Y SUPERVISION | | - Dirección de Educación - C.P.E.I.P. - Dirección de Personal - Dirección de Presupuesto - Dirección General de administración y materiales - Computación | - Organismo Sectorial de planificación - Transformar las políticas en normas para el nivel de ejecución (regional, provincial, comunal y local) y velar por su cumplimiento. |

El Ministro se centra en funciones de dirección, planificación y coordinación.

El Plan Operativo sugiere dos Organos Asesores (Consejo Nacional de Educación -integrado por miembros de la Comunidad- y un Consejo Coordinador).

2. Etapa de Transición; Cambios y reestructuración administrativa;
Tendencias Privatizantes (1976 - 1978).

Iván Núñez caracteriza este período como de "lenta gestación de las transformaciones estructurales que se emprenderán en etapas siguientes y de contradicciones entre un enfoque desarrollista estatizante, aún, y un enfoque liberal que recién se esboza" (*). En efecto, es importante distinguir entre dos tendencias que estaban presentes en esa época: a) descentralizar como pre-requisito indispensable para la privatización de la educación; b) descentralizar con el fin de desconcentrar las funciones administrativas pero conservando el Estado prerrogativas en el manejo educacional. En definitiva, las diferencias entre ambas tendencias radica, preferentemente, en el grado de privatización de la educación, habiendo consenso en la necesidad de descentralizar administrativamente.

En el Programa Ministerial de Educación de 1976 se colocan como primera prioridad 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 descentralizados del Sector (**). Sin embargo, el Ministerio no postula la necesidad de privatizar la educación, aunque se insiste en el principio de la subsidiariedad. Este, entendido en un sentido de promoción y suplencia, implica en el plano de la Educación, impulsar -por parte del Estado- la iniciativa de las organizaciones privadas para que intervengan directa y progresivamente en la gestión educacional, bajo la orienta-

(*) Iván Núñez, op. cit.; p. 27

(**) Revista de Pedagogía N° 196. Santiago, marzo de 1976, pp. 264 ss.

ción y con el apoyo de los órganos técnicos del Ministerio de Educación.

La tendencia de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) será, además del proceso de regionalización y racionalización del Ministerio de Educación y sus servicios, -ir prefigurando la privatización. En las políticas de desarrollo a largo plazo elaboradas por ODEPLAN en 1977 se sostiene que hay necesidad de ir transfiriendo la gestión directa de la educación al sector privado, proponiendo que el Estado pueda ser aval para la obtención de créditos en la mantención o la expansión de las instalaciones y equipamientos. En la enseñanza técnico-profesional se postula que el "tipo de organizaciones intermedias más apropiadas para su administración son las asociaciones de productores o empresas de cada sector de la economía" (*). En el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo para el sexenio 1978-1983 se establece como política clara la necesidad que el Estado inicie el traspaso de los establecimientos que imparten educación técnico-profesional. De hecho, este proceso se inicia con carácter de experimental en 1977, con una Escuela de Educación Rural en San Fernando, entregada a la Soc. Nac. de Agricultura. Se amplía a 3 nuevas escuelas rurales y a 3 escuelas industriales entregadas a la SOFOFA (1978). Posteriormente, se han entregado escuelas a la Cámara Chilena de la Construcción, Cámara de Comercio, Asociación de Impresores Gráficos, sector de electro-técnica, etc.

Si bien no se ha llegado todavía a la propuesta neo-liberal de privatización de todo el sector educación y su regulación a través del mercado, existe esta tendencia expresada en las referencias al principio de subsidiariedad, en documentos oficiales. Se puede concluir,

(*) Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, Políticas a largo plazo, ODEPLAN, septiembre 1977, p. 36.

siguiendo el discurso oficial al respecto, que se ha encontrado en el ámbito particular quien pueda ejercer en forma adecuada la función educativa en el sector, relevando al Estado de ella. Las Organizaciones patronales tienen, a juicio del gobierno, las características más adecuadas para realizar esa labor. Se trata, básicamente, de capacitar los mandos medios que se desempeñarán en las empresas privadas y que, por lo tanto, deben reunir los requisitos que éstas demanden.

En otros niveles del sector educativo, sin embargo, la larga tradición de la educación chilena, en la que el Estado fue asumiendo progresivamente un rol preponderante en la actividad educativa, no se presenta fácilmente reversible. Por otra parte, las organizaciones intermedias que efectivamente pudieran hacerse cargo masivamente de la gestión educacional, no aparecen claramente identificadas. Se promueve así, mediante garantías especiales, una mayor participación de la educación particular en la gestión educativa.

En el plano de la descentralización se le confiere a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación por Decreto Supremo N° 1287 del 13 de noviembre de 1978, atribuciones y recursos para asumir la responsabilidad de la ejecución de los programas educacionales, señalándose que los Secretarios Regionales son los representantes del Ministro en la Región y que su función esencial es concretar las Políticas Nacionales de Educación en su jurisdicción, adecuando los planes y programas del sector educación a las características e intereses de ella.

Otro aspecto que hay que destacar en esta época, en la línea de la descentralización, es la insistencia por parte del Plan Nacional

Indicativo 1978-1983 de ODEPLAN para crear los Servicios Provinciales de Educación Pública; señalándose que dichos servicios gozarán de autonomía administrativa y de personalidad jurídica propia. Sin embargo, se establecía que las plantas de personal se designarán a nivel central, al igual que las normas sobre remuneraciones (*). Cabe acotar, como se verá más adelante, que la propuesta por profundizar la descentralización por la vía de crear los Servicios Provinciales de Educación fue recogida en las Directivas Presidenciales de marzo de 1979, pero a pesar de ésto no han adquirido verdadera significación.

En relación con las propuestas señaladas en el Plan Operativo de 1975 en esta época fueron pocas las acciones que se llevaron a cabo para crear los Consejos Regionales y el Consejo Nacional de Educación y no se proyectaron reformas tendientes a establecer cuerpos colegiados de representación estamental. De igual manera, no se avanzó en la estructuración de las "agrupaciones educativas contempladas en el modelo inicial de reestructuración administrativa, quedando invalidada la propuesta del establecimiento de la Dirección Comunal de Educación. Todo ésto está revelando, claramente, que la iniciativa comunal queda pospuesta, concentrándose la administración educacional en manos de autoridades unipersonales a nivel regional y central. De hecho, hasta el año 1979, tal como lo señala Patricio Arriagada -asesor del Ministerio de Hacienda, el proceso ha tenido características de desconcentración -delegación de funciones y tareas- antes que descentralización propiamente tal -entendida como delegación efectiva de responsabilidades y poder de decisión-. (**)

 (*) ODEPLAN: Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983; pp. 78-78.

(**) Patricio Arriagada y Otros; op. cit. p. 55.

3. Etapa de Definición; Directivas Presidenciales; Propuesta de Descentralización integral; Municipalización (1979 - 1983).

Hemos denominado a esta etapa de definición en el proceso de descentralización ya que durante esta época se producen los cambios más rápidos y en el que la ideología neo-liberal hace su primera gran arremetida en el proceso de municipalización y en la apertura del Sistema educativo al mercado como regulador de la actividad social. Sin embargo, la ideología de la seguridad nacional está presente para asegurar que la descentralización educacional no signifique perder el control desde los niveles centrales y gubernamentales.

En esta época, en la cual el régimen se encuentra ampliamente afianzado y en la que se ve como necesario adecuar estrechamente la estructura, funcionamiento y contenido de la educación a las necesidades y exigencias del modelo global de desarrollo, el proceso de descentralización ligado a la privatización, avanza desde las declaraciones doctrinarias y la formulación de políticas, hasta la puesta en marcha de acciones concretas; todo ésto en el marco de un sistema autoritario que condiciona a este proceso y le impone limitaciones.

Para efectos de una mayor sistematización del proceso de descentralización, cabe hacer mención de los momentos que siguen:

- a. Directivas Presidenciales, marzo 1979;
- b. proposición Ministerial -Comisión de descentralización- julio 1979;
- c. municipalización de la educación, diciembre 1979 en adelante.

a. Directivas Presidenciales: Dos aspectos de la directivas presidenciales aparecen relevantes para el proceso de descentralización. En primer lugar, en la carta que el Presidente Pinochet envía al Ministro de Educación, como preámbulo a las Directivas, le señala claramente, que es intención del Gobierno que la educación, progresivamente, se privatice: "La posibilidad que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable..." Pinochet sostiene que hay "otras necesidades sociales también prioritarias". Por consiguiente, anota que, "se estimulará con energía la ayuda que el sector privado preste a la tarea educacional". A párrafo seguido señala que "el Estado, sin embargo, conservará sus obligaciones normativas y fiscalizadoras" (*).

En lo referente a la descentralización propiamente tal, las directivas le dan preponderancia a la creación de los Servicios Provinciales de Educación. "Estos, en forma progresiva, se irán haciendo autónomos y serán entregados a la gestión de la comunidad local, especialmente, en lo administrativo y económico" (**). Aparece interesante acotar que las Directivas del Presidente ven como importante, en el proceso de descentralización, entregar a la comunidad local, la gestión educativa, sin embargo, no hay aún mención de la Municipalidad como instancia comunitaria capaz de hacerse cargo de esta gestión.

 (*) Directivas Presidenciales, marzo 1979 en Bases para la Política Educativa 1979. Presidencia de la República, División Nacional de Comunicación Social, Santiago, 1979, p.

(**) Ibid. p.

En forma tajante, las Directivas señalan que tanto el Ministerio como las Secretarías Regionales "irán dejando de ser ejecutivas, limitándose a impartir las normas y a fiscalizar su cumplimiento" (*).

Es claro, entonces, que a nivel del Presidente de la República, la intención es promover la acción del sector privado en lo educativo (**) y formalizar en acciones concretas la descentralización administrativa y de operación.

- b. Proposición Ministerial: Acogiendo el mandato de las directivas presidenciales, el Ministerio de Educación nombra una comisión encargada de elaborar una proposición sobre descentralización. Por su lado, el Ministerio de Hacienda envía a esta comisión un documento intitulado "Descentralización de la Gestión Educacional en Chile". El documento comienza por recapitular la política de educación del Gobierno y hacer un diagnóstico del sistema educacional chileno, para después hacer una revisión de experiencias de descentralización en América Latina y algunos países europeos. Finalmente, y antes de hacer
-

(*) Direct. Presid., op. cit.

(**) En el documento en que el Presidente fija plazos muy precisos para presentar proyectos que operacionalicen las directivas, se estipula que habrá subvenciones para los establecimientos particulares gratuitos; se otorgarán créditos financieros para los particulares que construyan y/o equipen establecimientos de educación, se consulta la posibilidad que el Estado aporte cuotas para los propósitos antes señalados; se otorgará a la educación particular facilidades para que asuman el carácter experimental; se reducirán las exigencias administrativas y se desburocratizará enérgicamente las relaciones entre los establecimientos particulares y el Ministerio, Secretarías Regionales y Servicios Provinciales de Educación.

una propuesta concreta para descentralizar el sistema educativo, in siste -como se señaló anteriormente- en que en Chile hasta el momento se ha desconcentrado más bien que descentralizado, sosteniendo que "el sistema que se propone" se caracteriza por un fuerte grado de descentralización que considera una sustantiva y real delegación de funciones, responsabilidad y poder de decisión" (*). Más aún, se señala que la propuesta se sustenta en que "la delegación es factible, por cuanto la comunidad posee potencialmente las capacidades (y a la vez es la más indicada) para dirigir, implementar y controlar las acciones educativas que van en su propio beneficio" (**). Consecuente con este postulado, tendiente a desarrollar un alto grado de descentralización, en que la comunidad juega un rol fundamental en el proceso de decisiones, la comisión hace una proposición que, esquemáticamente, puede quedar sintetizada en el cuadro N°2.

En la proposición se observa que:

- a. Se le confiere responsabilidad a la comunidad, inclusive en la designación de los directores de establecimientos (Consejo de Establecimientos de Enseñanza Media, Consejos Comunales de Enseñanza Básica).
- b. Se mantiene un orden jerárquico que va desde los organismos centrales (ministerio) hasta los Consejos de Establecimientos.
- c. No se hace mención de las Secretarías o Servicios Provinciales de Educación.
- d. Se le asignan funciones de supervisión y de entrega de recursos a las Secretarías Regionales; al nivel central (ministerio) se

(*) P. Arriagada, op. cit. p. 56

(**) ibid, p. 57.

PROPOSICIONES COMISION MINISTERIAL (Patricio Arriagada)

| | Nivel | Organismos | Personal-Componentes | Funciones |
|------------------|--------------|-----------------------------------|---|--|
| MICRO SISTEMA | LOCAL | (*) CONSEJO DEL ESTABLECIMIENTO | Representantes del Municipio, Centro de Padres, Consejo de Profesores | Designar y asesorar (E.M.) y asesorar (E.B.) al Director y Sub-director |
| | Y COMUNAL | CONSEJO COMUNAL DE EDUCACION (**) | Representantes de los Profesores, Centro de de Padres, Junta de Vecinos, Representante del Ministerio, Presidido por el Alcalde | -Designar a los Directores de Establecimientos Rurales. -Normas de matrícula -Determinar la ayuda económica -Promover acciones culturales. |
| MACRO SISTEMA | | DIRECCION | | |
| | REGIONAL | SECRETARIA REGIONAL | | -Supervigilar y resguardar el cumplimiento de las normas técnico-pedagógicas de los Establecimientos de la Región (Supervisoras) -Estudiar construcciones escolares -Planificar y coordinar el perfeccionamiento -Reunir y mantener actualizada las estadísticas -Entregar recursos financieros (monto por alumno) |
| | | MINISTERIO CENTRAL | | -Establecer políticas educacionales -Establecer prioridades del sector -Establecer normas técnico-pedagógicas básicas -Determinar las remuneraciones mínimas del profesorado -Establecer la distribución regional de las construcciones escolares -Establecer normas para la entrega del aporte fiscal -Recopilar estadísticas, coordinar investigaciones. |

(*) Educación Media

(**) Educación Básica

le confieren funciones de políticas educacionales y normativas en el plano técnico-pedagógico, de remuneraciones y de aportes fiscales a los establecimientos.

- e. Se comienza a otorgar algunas funciones al Alcalde: formar parte de los Consejos de Establecimientos y presidir el Consejo Comunal de Educación.

Cabe destacar que la proposición releva algunos de los problemas legales, administrativos y financieros de los establecimientos que se pueden producir con el traspaso. En primer lugar, la comisión se plantea dos alternativas: traspasar al centro de padres o al municipio. Es interesante acotar las razones que se tiene para descartar al centro de padres: carencia de personalidad jurídica, bajo nivel socio-cultural, el carácter rotativo de las autoridades y transitoriedad de sus miembros. Se opta, entonces, por un traspaso de los establecimientos al municipio. Como se puede apreciar no hay consideraciones políticas, reglamentarias o técnicas para preferir a los municipios por sobre los centros de padres. Se propone, además, que los inmuebles sean cedidos en calidad de comodato, con el fin de "evitar problemas frente a una eventual modificación del sistema" (*). No hay, por lo tanto, plena seguridad que el traspaso, necesariamente, sea una acción perdurable.

Se sugiere que el régimen de administración financiera para los establecimientos traspasados sea el mismo que rige a la enseñanza particular subvencionada y que el personal quede afecto al régimen del sector privado.

(*) P. Arriagada, c.o. cit. p. 82.

Otros problemas abordados en la propuesta tienen relación con la capacitación de los responsables de la administración de los establecimientos, de los miembros de los Consejos y la Comunidad; el sistema asistencial a los colegios y las construcciones escolares. En todos se enfatiza la idea de descentralizar las responsabilidades y de involucrar a los organismos privados y al municipio para que las asuman.

Es importante hacer ver que el documento en su comentario final sugiere la necesidad de la discusión y la participación para su financiamiento y de que el plan sea experimentado en forma de plan piloto.

Cabe hacer notar que esta proposición que emana del Ministerio de Hacienda es asumida por representantes del pensamiento neo-liberal quienes enfatizan los elementos de privatización y la delegación de funciones y autoridad a las instancias regionales e institucionales.

- c. La Municipalización de la Educación: El traspaso de los establecimientos educacionales a las Municipalidades y que quedó insinuado en la proposición anteriormente analizada, constituye un paso decisivo en el proceso de descentralización educativa, en el que convergen las ideas del modelo neo-liberal y la ideología de la seguridad nacional. En esta convergencia es posible comprender los alcances y limitaciones de este proceso.

Una primera consideración interesante de destacar como antecedente es el hecho de la disolución de las Municipalidades como una de las primeras medidas de la Junta de Gobierno (22 de septiembre 1973)

hecho que antecede incluso a la disolución del Congreso y de los partidos políticos. Siguiendo a H. Pozo (1981), este hecho tiene su lógica: la Junta necesitaba ejercer un control riguroso sobre la población local y las Organizaciones Comunitarias. Los Alcaldes, nombrados directamente por la Junta, se transforman en agentes de la autoridad de gobierno, encargados de la atomización del espacio y de la atomización de la población comunal.

La preocupación por el nivel comunal y el rol del Municipio se presenta en los primeros documentos programáticos del gobierno. En la Declaración de Principios del Gobierno de Chile (marzo 1974) se señala...(*)

El cambio en la concepción del Municipio estaba ya enunciado y puesto en práctica, quedaba articularlo legalmente. Esto se realiza a partir de sucesivos Decretos, comenzando con el DL 573 del 12 de julio 1974, donde se reglamenta la nueva concepción de administración y gobierno del Estado.

La nueva Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal (DL 1289 del 14 de enero de 1976) que le otorga a las Municipalidades sus nuevas funciones, las integra al régimen de Adminis

(*)"Es imperioso restituir a los Municipios el papel trascendental e insustituible que les corresponde como vehículo de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible, por tanto, con la politización a la cual se los ha arrastrado" (Declaración de Principios, p. 30).

tración Interior del Estado y de esta forma liga al Municipio a la estructura del poder ejecutivo, dejando de ser un órgano generador de política para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas en los niveles superiores (*). Más aún, de acuerdo a esta Ley Orgánica, el Alcalde debe ser asignado por el Presidente de la República escuchando previamente al Intendente Regional. Este último tiene las facultades de planificación, coordinación, regulación y fiscalización respecto a la actuación de las municipalidades. Adicionalmente, el Alcalde, según esta ley, queda supeditado también al control del Gobernador (artículo 4; 5, inciso 2; 43; 45). La Constitución Política que se plebiscitó en septiembre de 1980 y que rige desde el 11 de septiembre de 1981 dispone que la designación de los Alcaldes queda en manos de los Consejos de Desarrollo Regional (art. 108); sin embargo, incorpora un artículo transitorio N° 15 que faculta al Presidente para designar o remover libremente a los alcaldes de todo el país.

Es, en este contexto, en el que se debe comprender el significado que tiene el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a la municipalidad como mecanismo de descentralización. De igual manera, es importante acotar, desde ya, que el traspaso de los establecimientos no significó que el Ministerio de Educación dejara de lado su rol normativo y supervisor. El Ministro Prieto lo señala textualmente, diciendo que "esta secretaría de Estado (Ministerio de Educación) conservará lo que es la esencia de su misión; es decir, lo técnico-pedagógico, los aspectos normativos, la evaluación y promoción, los planes y pro

((*) Ricardo Hevia, op. cit. p. 25.

gramas 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" (*).

Desde ya podemos observar que el proceso de descentralización, a través de todas estas medidas queda condicionado, limitado y controlado y, por lo tanto, recoge en forma muy restrictiva la proposición del Ministerio de Hacienda de 1979.

El proceso de municipalización de la educación que es normado a través de distintos decretos (**) es fundamentado con los argumentos siguientes:

(*) Entrevista al Ministro de Educación Alfredo Prieto, con motivo del traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades. El Mercurio, Santiago, 17 de junio de 1980.

(**) Decreto Ley 3063, 29 de diciembre 1979, establece normas sobre rentas municipales; (inciso segundo del art. 38°) faculta a las Municipalidades para tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público o sector privado.

DFL N°1-3063 del 13 de junio de 1980 del Ministerio del Interior reglamenta el traspaso de servicios del sector público a las Municipalidades, y su consecuente transferencia de activos, recursos financieros y recursos humanos.

DFL N° 3.476 de septiembre de 1980 fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. Las escuelas municipalizadas se rigen por éstas.

DL 3477, 2 de septiembre de 1980, hace posible que las Municipalidades puedan entregar la administración y operación de escuelas a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro.

1. Profundizar en el proceso de descentralización. Se reconoce al Municipio como un organismo comunal y un cuerpo social intermedio, eficiente y apropiado para el análisis y solución de problemas. Esto, "en razón de que por estar y conocer más de cerca las demandas y preferencias de sus habitantes puede ofrecer una gama de servicios que satisfaga en forma más eficiente las necesidades de la comunidad" (*). Al Municipio se lo identifica como el organismo base de la administración del Estado.

2. Racionalizar el sistema administrativo de educación. Se sostiene que la municipalización permitirá "racionalizar el desmesurado aparato estatal legado por décadas en que predominó una concepción socializante y partidista para permitir la administración por medio de unidades que mejor se prestan a los objetivos de fiscalización en el terreno, de sana inversión de recursos y de servicio a la Comunidad". El Ministerio de Educación conserva sólo tareas normativas de supervisión y control, en cambio, las municipalidades estarán a cargo de la administración y la gestión de los servicios educacionales. Al respecto, se afirma que "bajo la administración del Municipio, el Ministerio de Educación enfatizará su labor de Gobierno y orientará su quehacer hacia la elaboración y supervisión de los programas de estudio,

(*) Sergio Fernandez, Ministro del Interior. Declaración sobre traspaso de servicios públicos a municipalidades. Revista Educación N°81; agosto-septiembre 1980, p. 74

su metodología y evaluación, tarea que hasta ahora ha sido difícil de desarrollar, por el enorme esfuerzo que le ha significado y le significa la administración directa de los establecimientos educacionales del país que aún continúan en el antiguo sistema (*).

3. Posibilitar una mayor participación social. Se concibe la municipalización como un mecanismo importante de participación y control de la comunidad en lo educativo: "Con la incorporación de las Municipalidades a la administración educacional, la Comunidad logrará comprender la real dimensión de la Comuna y del rol del Alcalde, así como su participación como elemento de apoyo a la Municipalidad en el logro de una adecuada y eficiente educación para sus hijos" (**).
4. Permitir un mejoramiento cualitativo de la educación puesto que las Municipalidades, además de recibir el aporte equivalente al gasto del Ministerio de Educación en las escuelas traspasadas, dispondrán de un Fondo Común Municipal, destinado en mayor proporción hacia las comunas más pobres del país. Se contempla, también, que la Ley de Rentas Municipales, "ha otorgado importantes atribuciones a los Alcaldes como la de generar ingresos para el Municipio por medio del establecimiento de impuestos sobre actividades comunales" (***)).

(*) La Regionalización en el Proceso de Desarrollo Global de Chile; op. cit. p. 16

(**) *Ibid*, p. 14.

(***) Sergio Fernández, op. cit. p. 74

5. Permitir mejorar las rentas del sector docente por la mayor posibilidad de recursos con que contarían las Municipalidades. A demás, se sostiene que aparece poco menos que imposible una solución al problema de las insuficientes remuneraciones del profesorado, por la vía de un sistema único y centralizado de re-muneraciones, dado los altos costos que ésto significaría (*).
6. Facilitar y ampliar el campo ocupacional de los docentes. "pu-diendo éstos elegir aquella Municipalidad que esté más de acuerdo con sus intereses y aspiraciones o que le ofrezca mejores vías de perfeccionamiento docente" (**).

De hecho, entonces, la municipalización de la educación es concebida como un paso importante en la creación de la "nueva institucio-nalidad" que basada en el principio de la subsidiariedad permite administrar y mejorar cualitativamente la educación, racionalizar el sistema e incrementar la participación.

Un análisis más acucioso de estos argumentos permite develar la presencia de la terminología neo-liberal. Términos como "los habitan-tes cercanos a los servicios que se les ofrece", "racionalizar el aparato estatal, socializante y partidista", "la comunidad logrará comprender la real dimensión de la comuna", "posibilidad que los docentes elijan", "que los municipios tengan posibilidad de autofi-nanciarse", etc.; se enmarcan en esta óptica. No se debe olvidar por

(*) P. Arriagada, op. cit., p. 35. Según Arriagada, el mejoramien-to de rentas del profesorado cuyo número está por sobre los 93.000 en todo el país, significa altas sumas. Cada 1% de au-mento representaría más de US\$ 3 millones al año.

(**) La Regionalización en el proceso de desarrollo global de Chi-le, op. cit. p. 15.

otro lado, que la convergencia con el régimen autoritario, de Seguridad Nacional se asegura a través de las características que la municipalización adquiere, especialmente, en el nuevo rol que se le asigna al Alcalde, en el régimen de gobierno interior.

El proceso de descentralización a nivel municipal puede caracterizarse en los términos siguientes:

- a) Proceso acelerado. A pesar de que el Ministro de Educación, Alfredo Prieto, en el año 1980, declaró que el proceso de traspaso comenzará a aplicarse en 1981 "en forma piloto y en ciertas comunas representativas seleccionadas" (*), éste se implementa en forma masiva y rápida entre 1980 y comienzos de 1982 (**). Esto significa que el traspaso se hizo extensivo a todo el país sin haber considerado una etapa de experimentación y evaluación que permitiera identificar aquellos problemas administrativos y técnicos que el traspaso conlleva. Sólo en marzo de 1982, cuando el país enfrenta graves problemas económicos, se anuncia que

 (*) El Mercurio, Santiago, 17 de junio de 1980.

(**) En el segundo semestre de 1980, en 19 comunas de la V, VI, VII y VIII Regiones se traspasaron 362 escuelas, con un total de 3.097 profesores y administrativos y 67.208 alumnos. Hasta marzo de 1981, los traspasos efectuados en 9 regiones (32 comunas) alcanzan los 598 establecimientos.

Sólo en el Area Metropolitana, durante el primer semestre de 1981, se traspasaron 222 planteles con 7.179 funcionarios y 160.706 alumnos. Al 1° de abril de 1982, el 84.% de la educación fiscal del país se había traspasado a las municipalidades, es decir, 5.724 establecimientos, 72.531 funcionarios docentes y administrativos y aproximadamente dos millones de alumnos en más de 250 comunas del territorio nacional. (Ricardo Hevia, op. cit. p.40).

el proceso del traspaso se congela por el resto del año. Además de aducir razones presupuestarias, se indica que se hará una evaluación de sus beneficios y deficiencias. El 27 de junio de 1983, con motivo de una reunión tendiente a analizar el traspaso de las Escuelas Agrícolas a la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural, la Ministra de Educación, Mónica Madariaga, manifestó que "las evaluaciones han demostrado el éxito de las mismas, por lo que se llegará casi al 100% en cuanto esté listo el Estatuto Docente" (*).

Sin duda que este proceso acelerado, que se ve interrumpido un tiempo por razones económicas y por las dificultades que surgen, especialmente con el profesorado, está mostrando las múltiples dificultades que un sistema de descentralización tiene en un contexto autoritario. Una reforma de esta naturaleza, que rompe con la tradición del sistema educativo chileno, requiere un consenso que no existe y una difusión y discusión amplia. Todo ésto no ha sucedido en el proceso acelerado de municipalización.

- b. Entrega de recursos financieros. Las Municipalidades con el fin de cumplir con los cometidos del traspaso han contado con nuevos recursos financieros. La Ley de Rentas Municipales (DL 3063, diciembre 1979) traspasa a directo beneficio municipal diversos tributos que anteriormente ingresaban al erario fiscal, creándo-

(*) El Mercurio, Santiago, martes 28 de junio de 1983.

dose además un Fondo Común Municipal (*). Además, las Municipalidades reciben del Fisco un aporte unitario mensual por cada alumno que se eduque en una escuela traspasada (DL 3476 y 3477 de septiembre de 1980) (**).

De hecho, la capacidad financiera de las municipalidades ha aumentado desde que se implementó la nueva Ley de Rentas Municipales. Carlos Varas y Cristián Moreno sostienen que "en realidad, nunca antes en la historia de Chile republicano habían dispuesto los gobiernos locales de recursos que puedan compararse a los que ahora se han entregado" (***). Sin embargo, estos mismos autores hacen

-
- (*) La nueva Ley de Rentas Municipales (29 de diciembre de 1979) dispone que las Municipalidades percibirán el 80% del rendimiento total del impuesto territorial. De éste, un 50% constituirá ingreso propio de la respectiva Municipalidad y el otro 50% se destinará a un Fondo Común Municipal que se distribuye para favorecer las Municipalidades más pobladas y más pobres. El DL 3574 aumenta a 100% el aporte del impuesto territorial y estipula que el 55% de éste irá al Fondo Común.
- (**) El Aporte Fiscal Unitario está fijado en Unidades Tributarias y varía de acuerdo al nivel de enseñanza y a la zona o región en que se encuentre el establecimiento.
- (***) El gasto total de las Municipalidades ha crecido de 2 mil millones de pesos en 1975 a 31 mil millones de pesos en 1981. La inversión municipal, es decir, la creación de infraestructura y de bases físicas para el desarrollo y bienestar ha aumentado en el mismo período desde 87 millones en 1975 a 6.500 millones en 1981, en moneda de este último año. Carlos Varas y Cristián Moreno: "Crecimiento del gasto y tendencia de la inversión municipal en el área metropolitana"; Univ. de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, julio 1982.

ver que "tanto las cantidades absolutas de inversión como el índice por habitante son notablemente superiores en aquellas comunas con problemas comparativamente menores y que cuentan con Municipalidades de mayor capacidad" (*). En el sector educacional - en otro trabajo realizado por los mismos autores mencionados- se señala que para el Area Metropolitana, "en promedio, la subvención cubre poco más del 90% de los gastos que origina el funcionamiento de los establecimientos educacionales municipales no habiendo diferencias apreciables en la subvención promedio que se recibe por alumno" (**). Sin embargo, existen diferencias con respecto al gasto promedio por alumno, observándose que mientras en una comuna como Providencia, el gasto promedio alcanza a los \$ 1.657, en Renca sólo es de \$ 813, vale decir, menos de la mitad de la primera (***).

Estos extremos hacen pensar en las diferencias en la calidad de la educación y por sobre todo en las diferencias en las remuneraciones de profesores, ya que según este mismo trabajo, el 90% del gasto total promedio se centra en el pago de los maestros (****).

-
- (*) Así por ejemplo, Providencia invierte por habitante \$ 3.600 en cambio Pudahuel, La Cisterna y Conchalí tienen inversiones que varían entre 150 y 120 pesos por habitante (Ibid, p. 9).
- (**) Carlos Varas y Cristián Moreno, Administración de la Educación Municipal en el Area Metropolitana, Univ. de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Serie Estudios en Administración N°26, noviembre 1982, p. 3.
- (***) En el área metropolitana, el gasto por alumno en algunas comunas es el siguiente: La Reina, \$ 1.329; Ñuñoa, \$1.329; Conchalí, \$1.162; Pudahuel, \$ 1.101; Quilicura, \$ 1.034; Quinta Normal, \$ 1.023; La Florida, \$1.016; Renca, \$813. Ibid, p.4.
- (****) Ibid, p. 5.

Cabe acotar, igualmente, tal como lo hacen Varas y Moreno, que este último dato puede indicar "una menor disponibilidad de re cursos financieros por parte de las corporaciones para invertir en infraestructura material y tecnológica, lo que en el largo plazo podría ser motivo de preocupación" (*).

- c. Esquema de Privatización. Otra de las características que definen al proceso de municipalización es que se enmarca en una perspectiva privatizadora, lo que conlleva -sin lugar a dudas- a di mensionar el traspaso y la descentralización en un esquema neoliberal de mercado. La intención de considerar el traspaso como ligado a la privatización se estipula en el DL 1-3063 que señala, entre otras cosas, que las Municipalidades pueden entregar la ad ministración escolar a Corporaciones privadas sin fines de lucro, éstas u otros agentes particulares podrán recibir los bienes inmuebles en calidad de comodato por 99 años y sus gestiones finan cieras se regirán de acuerdo a disposiciones existentes para el sector privado. Más aún, el personal de las escuelas municipalizadas "no será considerado dentro de la dotación máxima fijada al Municipio respectivo", sino que "será aplicable a este personal las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régi men previsional y a sistemas de reajustes y sistemas de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado" (**). Tanto la supervisión técnica del Ministerio de Educación, como las subvenciones del Estado se regirán por las normas existentes para los establecimientos particulares.

(*) Ibid, p. 36

(**) DFL 1-3063, art. 3° párrafo primero

Diversas declaraciones de importantes personas de gobierno reafirman la intención privatizante que anima al proyecto de Municipalización. El Vicepresidente de CONARA, R. Soto Mac Kenney expresa que: "la municipalización" de los servicios públicos "debe incluir la transferencia de estas prestaciones a Organismos Particulares mediante convenios entre Municipalidades y el Sector Privado" (*).

El Ministro de Educación, R. Cruz, en un Congreso Nacional de Dirigentes Secundarios expresa que uno de los logros más importantes del gobierno en el sector educación ha sido "la privatización gradual de la administración de la educación" (**).

Se insiste, permanentemente, que los "Alcaldes no se transformen en empresarios ya que muchas de las labores de ejecución de proyectos pueden perfectamente estar a cargo del sector privado". En este mismo tenor se aduce que "no puede el Municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el gobierno está empeñado en realizar" (***)).

Si a nivel de gobierno, el traspaso de los establecimientos a las Municipalidades tiende a considerarse con una intención privatizante, lo mismo ocurre en otros sectores de la opinión pública.

Desde los más cercanos al pensamiento oficial -El Mercurio- hasta los decididamente críticos, se pronuncian sobre la materia.

(*) El Mercurio, 13 de octubre 1980.

(**) El Mercurio, julio 1982

(***) Sergio Fernández, Ministro del Interior, Discurso en el 2° Congreso de Alcaldes, marzo 1980, en Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Ministerio de Hacienda, 1980.

En Editorial de El Mercurio, se expresa: "... Una concepción acabada del principio de subsidiariedad lleva a concluir que el traspaso a la esfera municipal no tiene por qué ser la meta final de este proceso..." Desde luego, se autoriza ya a los Alcaldes para convenir con entes privados sin fines de lucro, la administración de las escuelas o liceos de su dependencia y si más adelante ello se comprueba viable, parece lógico que se vaya a un nuevo traspaso, esta vez, al sector privado, de aquellos establecimientos que puedan ser atendidos en forma mejor por éste" (*).

En este contexto, la municipalización vendría a ser una suerte de ensayo que posibilitaría un posterior proceso de privatización.

H. Quezada, en un artículo en la revista Análisis expresa: "De lo que se trata es de utilizar a las Municipalidades como intermediarios de una masiva privatización de la educación... Sus disposiciones reglamentarias establecen que la administración de los establecimientos traspasados a las Municipalidades se regirá por las normas del sector privado; igualmente se hacen aplicables las reglas de la empresa privada al personal transferido..." Cita, además, como un antecedente importante la legislación de la privatización en el sector técnico-profesional, mediante el DL 3166 (**).

Los Obispos Católicos se plantean también ante la Municipalización y las proyecciones privatizantes que ésta conlleva. Declaran al respecto: "Inquieta asimismo la posibilidad prevista por la autori-

(*) El Mercurio, 12 de noviembre 1980.

(**) Revista Análisis N° 40, 1981, p. 38.

dad pública de que las Municipalidades traspasen a su vez las Escuelas recibidas del Estado a manos de terceros. ¿Quiénes serán éstos?. De no haber respuestas claras para tal interrogante, es legítimo temer que la enseñanza pueda quedar radicada en individuos o grupos inadecuados, movidos por ideologías o intereses económicos u otros igualmente ajenos a la educación" (*).

De hecho, hasta el momento, casi ninguna de las escuelas municipalizadas han sido traspasadas al sector privado, lo que estaría mostrando que a pesar de las intenciones de privatizar, la educación todavía está vinculada al Estado vía las Municipalidades (**).

Sin embargo, cabe mencionar que al interior de las Municipalidades se han creado Corporaciones Municipales (***). Estas Corporaciones están instituidas por ley (DFL 1-3063) señalándose que son entidades con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro.

(*) Cuadernos de Educación, N° 106, p. 118.

(**) Las únicas escuelas que han sido traspasadas al sector privado son algunas Técnicas Profesionales, pero no vía la municipalización. En la Comuna de San Fernando, la Municipalidad entregó en marzo de 1983 los establecimientos que administraba (2 liceos y 28 escuelas) a la Corporación de Ercilla, entidad de derecho privado sin fines de lucro integrada por particulares.

(***) En 27 comunas de un total de 312 que existen en el país se han creado Corporaciones Municipales. En las comunas restantes se ha optado por la creación de Departamentos de Educación Municipal, que forman parte del aparato administrativo del Municipio. Superintendencia de Educación, 1982.

Como tal podrán tomar a su cargo la administración y operación de los servicios traspasados a las Municipalidades (educación, salud y atención de menores). Para su funcionamiento contarán de un Directorio y una asamblea de socios; preside el Directorio, el Alcalde y, en este sentido, las corporaciones se vinculan a las Municipalidades y, por consiguiente, no pueden ser consideradas entidades independientes del aparato estatal.

d. Sistema jerárquico del poder y elementos de control y supervisión

El traspaso de la administración de la educación a las Municipalidades debe ser comprendido en el contexto de los cambios introducidos durante el actual régimen, con respecto a la organización y funciones y al tipo de relaciones que el Municipio establece tanto con el Gobierno como con la Comunidad.

Se consagra un verticalismo autoritario que informa todo el proceso de reorganización administrativa del país. A través del Alcalde y pasando por los Intendentes y Gobernadores, la autoridad del Jefe del Estado llega directamente y sin contrapesos a todo el territorio nacional. Se desconcentra la administración pública -principalmente a nivel del Ministerio- para obtener un control más eficiente de ésta por parte de la autoridad central.

En virtud del principio de jerarquía, la administración del Estado se estructura de manera absolutamente piramidal. En el vértice está el Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado (art. 24 de la Constitución). Luego viene el Intendente Regional, que es el "agente natural e inmediato" del Presidente en el territorio de su jurisdicción (art. 100 de la Constitución). Enseguida viene el Gobernador Provincial, "quien estará subordinado al Inten

dente respectivo y será de la exclusiva confianza del Presidente de la República (art. 105 de la Constitución). En el último rango de la jerarquía se ubica el Alcalde, directamente subordinado al Gobernador en las atribuciones compartidas o no privativas del Municipio. Además de la subordinación de cada autoridad inferior a la superior, todas ellas son nombradas por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza, lo que le otorga a éste el control absoluto del Gobierno y de la administración del Estado.

Hernán Pozo en un estudio en el que analiza la situación actual del Municipio indica que bajo estas condiciones, "carece de sentido hablar de descentralización; lo más que podría existir sería una delegación del poder, pero nunca la autonomía que caracteriza a los órganos descentralizados". Pozo concluirá acotando, al respecto, que "la subordinación es la puesta en práctica del principio de jerarquía, la relación de autoridad entre superior e inferior que no existe en las relaciones entre un órgano descentralizado y el poder central" (*)

En este contexto, la gestión educativa, supeditada administrativamente al Alcalde a través de los Departamentos Educativos de la Municipalidad (DEM) o de las Corporaciones Educativas, queda sujeta dentro de una relativa autonomía, -distribución del presupuesto, nombramientos de cargos directivos, dotación de infraestructura para la labor educativa- a un control vertical y jerárquico, de parte de las autoridades centrales, la Intendencia, Ministerio del Interior y, en último término, Presidente de la República.

(*) Hernán Pozo; "La situación actual del municipio chileno y el problema de la 'municipalización'", FLACSO, julio 1981

Por lo consiguiente, parte de las labores que, tradicionalmente, ejercía el Ministerio de Educación, son traspasadas al Municipio, pasando a estructurarse un nuevo sistema de control basado, fundamentalmente, en el nuevo rol que al Municipio se le asigna dentro de las políticas de reorganización del gobierno interior impulsadas por el régimen.

El sistema jerárquico queda expresado, también, en la modalidad de supervisión que se implementa. Como fundamento para estas actividades, se sostiene que:

"Corresponde al Ministerio de Educación perfeccionar los mecanismos de control y supervisión de la actividad educativa a través de un organismo que integre a todos los elementos y factores del proceso educacional, con el fin de cautelar el principio de unidad nacional y asegurar la idoneidad, calidad y coordinación de las diversas manifestaciones de la educación, en los niveles básico y medio (*).

De hecho, con respecto a las escuelas traspasadas a las Municipalidades se concluye que: "El Ministerio de Educación tendrá la supervigilancia y fiscalización del servicio traspasado, de acuerdo a las facultades que le otorga la ley respecto de los establecimientos educacionales que pertenecen a se explotan por particulares (Art. 3° de Convenio tipo sobre traspasos de Escuelas a Municipalidades).

En relación a la temática de "qué" supervisar, se destacan algunos puntos explicitados en el Instructivo sobre el Sistema Nacional de Supervisión.

(*) "Instructivo sobre el Sistema Nacional de Supervisión" (14-1-1981) en Revista Educación, junio 1981, p.74.

"Se supervisará:

- El cumplimiento de los principios generales sobre la Educación chilena, fijados en las normas constitucionales, legales y reglamentarias y en la Política Educacional del Supremo Gobierno;
- La función formativa del establecimiento;
- El clima organizacional existente en la unidad educativa;
- Las relaciones del establecimiento con la comunidad;
- El cumplimiento y adecuación de los planes y programas oficiales de estudio, en los respectivos niveles de enseñanza;
- La correcta interpretación y aplicación del sistema de evaluación y promoción vigente (*).

El sistema Nacional de Supervisión radicado en la Dirección de Educación se ha estructurado a nivel central, regional y provincial, quedando estipulado cuáles constituyen las áreas de competencia de cada nivel. En la práctica, estas funciones tienden a superponerse, agregándose a éstas las acciones de supervisión y control de las propias Municipalidades. Aún cuando no se cuenta con estudios acabados al respecto, a nivel de supervisados -prioritariamente Directores de establecimientos- se ha podido constatar, de manera informal, una proliferación de actividades de supervisión, que no siempre contribuye a facilitar y promover la acción educativa.

El rol normativo del Ministerio de Educación se ha expresado 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 científica (**).

(*) Instructivo Nacional de Supervisión", Revista de Educación, junio 1981, p. 76

(**) Iván Núñez, op. cit. p. 106.

Sin lugar a dudas, es difícil pensar en una descentralización en el plano curricular y del proceso enseñanza-aprendizaje en un sistema jerárquico de esta naturaleza.

- e. Contradicciones en la participación. Una característica que define al proceso de municipalización son las contradicciones entre el discurso -sobre la importancia de la participación de la Comunidad en la administración, evaluación y destino de la educación en la comuna- y las posibilidades concretas de participación.

Esta contradicción será objeto de un análisis más detallado en un apartado especial en este trabajo, sin embargo, desde ya debemos señalar que los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) que integran a diferentes miembros de la comunidad y a los que se le entregan diversos roles "participativos"; se ha traducido, por un lado, en un mero organismo de apoyo al Alcalde, sin mayor poder de decisión y, por el otro, que hasta el momento no han operado efectivamente. Además, no ha habido consulta alguna para la realización del traspaso. Hay que mencionar que, incluso, el decreto ley que autoriza los traspasos no sólo no fue consultado con los Alcaldes, sino que ni siquiera lleva la firma del Ministerio de Educación. Huelga decir que el Magisterio y los futuros beneficiarios del sistema no han participado en ningún plano al respecto.

- f. Problemas en el Sector Docente. Uno de los elementos más significativos en el proceso de municipalización es la privatización de la labor docente.

El discurso del gobierno en torno a la "dignificación" de la profesión docente y las acciones emprendidas al respecto -creación

del Colegio de Profesores y Carrera Docente- sufren un quiebre to tal y repentino. Las posiciones neo-liberales, de entregar a la dinámica del mercado, amplios sectores de la actividad nacional, afectan al sector educación y de manera especial, a los docentes que en él laboran.

La posición ambivalente y contradictoria del régimen, producto de tendencias distintas al interior de éste, se refleja claramente en la política seguida respecto al Magisterio. Dos elementos ,sin embargo, permanecen constantes; por una parte, el control ejercido por el gobierno, si bien no es tan ostensible, permanece inalterable y, por otra, la participación que el sector docente tiene en los cambios que directamente los afecta, es inexistente.

La privatización de la labor docente no se presenta en forma coherente y planificada, sino que adolece de las mismas contradicciones que el proceso de municipalización presenta en su conjunto. La poca claridad existente a nivel de gobierno al respecto, se manifiesta en constantes rectificaciones al proceso, producto en parte de las fallas que se detectan en la aplicación de éste y en planteamientos doctrinarios diversos y hasta cierto punto contrapuestos al interior del régimen militar.

Un objetivo sí, parece, concitar consenso, y es la atomización del magisterio que le impide plantearse como gremio ante problemas que lo afectan, persiguiéndose también aligerar al Estado, del esfuerzo económico que significa mantener un nivel de remuneraciones centralizado y parejo, de acuerdo a la normativa existente. El libre mercado debe entrar a regir el sistema de remuneraciones siguiendo el más puro planteamiento neo-liberal.

En el proceso de municipalización se presentan dos momentos medianamente claros: un primer momento de implementación de las nuevas políticas, en el que el discurso oficial guarda estrecha relación con los procesos que se viven en el sector educación y un segundo momento, en el que comienzan las rectificaciones al modelo propuesto para este sector, producto de los problemas objetivos que plantea su aplicación, en el contexto de un deterioro creciente de las propuestas neo-liberales:

1. Régimen de trabajo del Magisterio: este se verá completamente alterado a partir del DL N°3063 de junio de 1980, que posibilita el traspaso de los establecimientos educacionales fiscales a la administración municipal. En el artículo 4° se estipula que serán aplicables al personal traspasado las disposiciones del Código del trabajo y, "en cuanto a régimen previsional y a sistemas de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado"

Antes del traspaso, el personal docente se regía por el Estatuto Administrativo (DFL 338) y el Decreto de Carrera Docente (DFL 2327). Después del traspaso, éste pasa a regirse por las normas del Código del Trabajo referentes al plan laboral (DL 2200 y Ley 18018). En concreto, esto significa que los profesores pierden la estructura de "escalafones" con sus correspondientes grados en la Escala Unica de Remuneraciones; pierden además, asignación de título, sistema de ascenso y calificaciones, estabilidad en el cargo, etc.

En la práctica, muchas de las disposiciones contenidas en la antigua legislación son pactadas ahora mediante contrato personal entre el Alcalde o la autoridad que la Municipalidad designe para tal efecto -empleador- y el empleado -docente-. Es así como el

sistema de remuneraciones, vacaciones, despidos, destinación de cargos, queda sujeto a una negociación individual en la que el empleador ofrece discrecionalmente lo que estima conveniente, quedándole al docente la posibilidad de aceptar esas condiciones o buscar trabajo en otra parte.

Según un estudio efectuado en 4 comunas de la región metropolitana, en un 56% de los casos, el criterio seguido para fijar remuneraciones, había sido fijarlas de acuerdo al grado EUR a que estaban afectados, al momento del traspaso (*).

La carencia de estudios acabados al respecto no permite generalizar, sin embargo, algunos Alcaldes dicen haber incrementado las remuneraciones de los profesores; en otros casos, éstas han sido rebajadas. Una situación similar se produce respecto a las vacaciones. Estas pueden variar desde los 15 días hábiles, válidos para cualquier trabajador particular, hasta la mantención del antiguo régimen de vacaciones y permisos administrativos. Cada Municipalidad ha optado por el sistema que le parece más conveniente.

Si en lo administrativo rige el régimen privado, en lo relativo a la condición jurídica del docente, no hay igual claridad. La Contraloría General de la República, refiriéndose al artículo 4° del DL 3063 señala: "Del artículo 4° del DFL 3063, de 1980, se infiere que el traspaso de un establecimiento educacional a alguna Municipalidad no tiene la virtud de alterar la calidad jurídica de funcionarios del Estado de los respectivos servidores, sino que sólo implica un cambio en su régimen estatutario, previsional y de fijación de sueldos y salarios" (**)

(*) González S.: "Características y efectos del proceso de Municipalización educacional", julio 1982.

(**) Citado por R. Hevia: "Cambios en la administración educacional: El proceso de municipalización" Nov. 1982, p. 60.

Esta distinción realizada por la Contraloría significa para el sector docente dependiente de las Municipalidades, que mantienen su condición de funcionarios públicos, sin derecho a sindicalizarse, no existiendo claridad respecto a la situación de las Corporaciones privadas, que administran escuelas por encargo del Alcalde.

A nivel de docentes no existe claridad respecto a su situación jurídica, ejemplificando este hecho, la encuesta que se hizo a profesores de 4 comunas de la región metropolitana; en relación a la condición jurídica en que se encuentran, el 67% se considera empleado particular; el 19% señala ser empleado público y el 13% restante, empleado municipal (*).

2. Sindicalización y Organización Gremial. En relación a la sindicalización de los profesores ésta permanece aún en la teoría, en parte por el clima de inseguridad laboral y de temor que existe entre éstos y en parte por la indefinición del marco jurídico en que ésta debiera darse. El juicio de la Contraloría al respecto, sin embargo, es categórico. Ante una consulta de un Municipio sobre fuero sindical, responde:

"los docentes de servicios educacionales traspasados a Municipalidades, que ostentan calidad de dirigentes gremiales, no tienen derecho a gozar de fuero gremial, procediendo que la respectiva Municipalidad disponga el término de sus contratos de trabajo.... toda vez que atendiendo lo dispuesto por el DL 2.756/79, Art. 74, como funcionarios de un Organismo centralizado de la Administración del Estado, no pueden constituir sindicatos, tampoco resulta aplicable a su respecto la norma sobre fuero gremial contenida en el DL 2200 de 1978" (**)

(*) González, S.: op. cit. p. 79

(**) Dictamen N° 24765 de 1982 ; cit. por S. González p.86.

{ Para que los profesores de los establecimientos traspasados puedan sindicalizarse, debe hacerse extensiva la condición que presentan de empleados particulares en el régimen laboral, al régimen jurídico que se les atribuye. Esta sindicalización sería similar a la existente para docentes de establecimientos particulares, debiendo esperar un año a contar del traspaso para ponerla en práctica. }

Esta posibilidad de sindicalización presenta, por otra parte, algunos problemas: se trata de crear nuevos sindicatos, tarea más difícil que manejar los ya existentes; los empleadores con quienes deben tratar son funcionarios públicos, con todo el respaldo que eso significa en un régimen autoritario y jerárquico y, por último, los criterios de eficiencia económica que conlleva la nueva gestión educacional, constituirán un elemento conflictivo al enfrentarse con reivindicaciones que plantean los docentes como gremio(*).

En este contexto la acción sindical se presenta como dificultosa, siendo este hecho, gran parte, causante que no se haya desarrollado esta actividad en el sector.

{ En el contexto gremial, se presenta un nuevo cambio en la situación del Magisterio, el Colegio de Profesores, creado a iniciativa del gobierno, en 1974, se convierte, igual que el resto de los Colegios Profesionales, en Asociación Gremial, mediante el DL 3621 de febrero 1981. A diferencia de las directivas de la mayoría de los Colegios, que manifestaron su disconformidad con la medida, el Colegio de Profesores acepta de inmediato la nueva legislación. En ésta se autoriza la fundación de diversas asociaciones por profesión, sin obligatoriedad de afiliación ni responsabilidad sobre el desempeño profesional de sus miembros. }

 (*) I. Núñez, "Cambios en la situación del Magisterio". Santiago, PIIE, enero 1982, op. cit. p. 57

El antiguo Colegio de Profesores, se constituye en Asociación Gremial, traspasándosele los bienes que éste poseía. Hasta el momento, se han fundado otras dos asociaciones gremiales de profesores.

A estas asociaciones pueden pertenecer docentes de cualquier dependencia -fiscal-particular-municipal-, y ante la dificultad de sindicalizarse de vastos sectores de profesores, pueden constituir una instancia de encuentro y posibilidad de expresión de éstos. En la práctica, existe una Asociación Gremial oficial, heredera del Colegio de Profesores, que salvo raras excepciones, es portavoz y aval de las políticas del gobierno para el sector educación (*).

En general, los cambios experimentados en el sector docente, a causa de los traspasos, son percibidos como negativos por los profesores (**). A la pérdida de ciertas conquistas adquiridas en años de lucha sindical, se une la inseguridad e inestabilidad laboral en un contexto de fuerte control y represión.

La falta de claridad del gobierno respecto a la situación del Magisterio en el proceso de municipalización, se reflejará claramente en lo que denominamos 2° momento del proceso.

Se advierte un replanteamiento frente a problemas específicos que se generan, como por ejemplo, contrataciones, cesantía, régimen de remuneraciones, de vacaciones, etc.

A comienzos de 1982, la AGECH (***) y el Colegio de Profesores, Asociación Gremial, se plantean ante los problemas del sector do

(*) Iván Núñez, op. cit. enero 1982, p. 54

(**) S. González, op. cit. p. 82

(***) AGECH - Asociación gremial de educadores de Chile, Fundada en 1981 se plantea críticamente frente a las políticas educacionales del Gobierno.

cente y denuncian irregularidades como: adulteración de contratos, despidos masivos, docentes que debieron firmar contratos en blanco (Valdivia), etc. Responsabilizan de este hecho al apresuramiento con que se llevó a cabo el proceso y a la desinformación de los Alcaldes (*).

Estos planteamientos no hacen sino reflejar el creciente malestar que a nivel de profesores está generando el proceso de traspasos, malestar que no tiene otra posibilidad de expresión que las asociaciones gremiales y cartas a la Prensa.

Las autoridades educacionales reciben estas críticas y se genera una actitud de revisión de las políticas seguidas y respecto al sector docente. El primitivo discurso oficial, en el sentido de que el traspaso de la gestión educativa significaría un aumento real de las remuneraciones del profesorado y un mejoramiento en sus condiciones de trabajo, ya no sigue vigente. Los evidentes problemas y el desmedro que ha significado este traspaso para el sector obligan al gobierno a replantearse ante el problema.

En abril de 1983, la Ministro de Educación, Mónica Madariaga, anuncia que se está trabajando en un anteproyecto de Estatuto Docente, que tiene como objetivo unificar criterios en torno a la actividad docente en todo el país y, en particular, permitir el mejoramiento entre los profesores municipalizados. La Ministro señala:

(*) El Mercurio, 11 de abril 1982; 3 de abril 1982.

La Tercera, 24 de marzo 1982.

"estamos elaborando un estatuto docente que dé más estabilidad al personal de las escuelas traspasadas" (*).

El Mercurio editorializa al respecto en los siguientes términos:

"Dentro del nuevo régimen de administración educacional deben existir normas claras y definidas respecto de remuneraciones, contratación y ascensos funcionarios..." La dictación de un estatuto docente y la disposición de la autoridad educacional para recoger las opiniones de los sectores más afectados deberían paliar las deficiencias que se han registrado en este campo (**).

La Comisión biministerial (Ministerio del Interior y de Educación) que evaluó, a fines de 1982, el proceso de traspasos detectó fuertes deficiencias en el régimen laboral del profesorado proponiendo la organización de sistemas de escalafones académicos al interior de cada Municipio. H. Burdiles, jefe de la Comisión por parte del Ministerio de Educación ha manifestado: "Una de las acciones que ya hemos tomado, ha sido la de entregar ciertas normas mínimas de organización a los Departamentos de Educación Municipal en todo el país, para que al interior de cada Municipalidad se organice un sistema de escalafón académico" (***) .

Una comisión triministerial (Ministerios del Interior, Educación y Trabajo), ha sido designada para estudiar un tratamiento único a los docentes, en aspectos jurídicos y estatutarios. Se pre

(*) La Tercera, 21 de abril de 1983

(**) El Mercurio, 3 de julio de 1983

(***) El Mercurio, 12 de abril de 1983

tende establecer un conjunto de normas generales básicas que sirvan de marco de referencia para que los municipios establezcan sus propios escalafones docentes (*).

Otra iniciativa para enfrentar problemas que los profesores tengan en el nuevo régimen municipal, en especial, en relación a los despidos, es la creación de las comisiones conciliadoras. Con fecha 31 de mayo de 1983 fue enviado el Decreto respectivo al Ministerio del Interior, estando compuesta estas comisiones por el gobernador provincial, el director provincial de Educación, un representante de los centros de padres, designado por el intendente regional y un secretario abogado. El carácter jerárquico de esta comisión obvia cualquier comentario. Ante este hecho, la AGECH plantea a la Ministro de Educación la necesidad que un docente integre también las comisiones, petición que fue aceptada, quedando, el Ministerio de Educación, de estudiar la forma de implementar esta medida.

El clima existente a nivel de gobierno, respecto a las políticas a seguir con el sector docente, es significativamente distinto al existente al iniciarse el proceso de municipalización educacional.

El evidente deterioro de la función docente, producto de estos cambios, hacen variar la política oficial, volviéndose en cierta medida a políticas implementadas con anterioridad al traspaso.

Recapitulando lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que el sector docente ha sido dejado sistemáticamente al margen del proce

(*) El Mercurio, 2 de mayo 1983.

so de descentralización, estando sujeta su situación a las políticas que el gobierno estime convenientes para el sector. Estas no han constituido tampoco un proceso coherente y orgánico, sino más bien muestran una trayectoria fluctuante y contradictoria.

Ciertos hechos se presentan sí, como constantes: la atomización creciente que sufre el Magisterio como gremio; el deterioro evidente de sus condiciones de trabajo; el control constante y estricto que sobre ellos se ejerce.

IV. ANALISIS DE LAS CONTRADICCIONES Y ASPECTOS CONSENSUALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

El propósito central del presente trabajo ha sido develar el marco teórico-político que subyace en el proceso de descentralización educativa. Hemos podido identificar que la ideología neo-liberal y la Doctrina de Seguridad Nacional convergen en este proceso en la búsqueda de acuerdos que les permitan implementar las acciones de descentralización.

Al respecto, una interrogante que aparece importante dilucidar es cómo se produce esta convergencia y en qué grado de contradicción se sitúa respecto a los postulados teóricos de ambas posiciones. En vista a aclarar la anterior interrogante, nos referiremos a ciertos aspectos que nos parecen relevantes.

En el plano teórico es posible identificar, por un lado, el problema de la libertad personal y el autoritarismo al interior del pensamien

to neo-liberal; por otro, en el pensamiento geopolítico, base teórica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la coherencia entre el papel preponderante que se le asigna a la población y la opción por un modelo que atenta claramente contra un mejor desarrollo de ésta.

En el plano de las acciones prácticas, la interrogante planteada anteriormente se expresa en: los mecanismos de control y de ejercicio centralizado del poder que acompañan al proceso de descentralización; las tendencias privatizantes que se encuentran al interior de este proceso y las características peculiares en que es concebida la participación, como fundamento importante de la descentralización.

1. Convergencia y contradicción a nivel teórico

La postura neo-liberal, expuesta a los inicios de este trabajo, se nos presenta en una primera apreciación como coherente con sus propios planteamientos teóricos y deja entrever una posición libertaria que rechaza de plano la coacción, exigiendo la distribución del poder de las acciones. Sin embargo, en la realidad chilena, los ideólogos del neo-liberalismo aceptan el autoritarismo y la intervención jerárquica del Estado. Esta contradicción se presenta en forma muy nítida si comparamos, a manera de ejemplo, lo que el representante clásico del neo-liberalismo -Hayek- sostiene al atacar duramente a los conservadores en su aceptación del autoritarismo y lo que la Carta Constitucional Chilena (1980) aprueba con respecto a las prerrogativas omnipotentes que el Presidente de la República posee.

Hayek señala que "el orden para el conservador es, en todo caso, fruto de la permanente atención y vigilancia ejercida por las autoridades, éstas, para tal fin, deben disponer de los más amplios poderes discrecionales, actuando en cada circunstancia según estimen mejor, sin tener que sujetarse a reglamentos rígidos.." "Lo típico del conservador, decíamos, es el conferir siempre el más amplio margen de confianza a las autoridades constituídas y el procurar invariablemente que los poderes de éstas, lejos de debilitarse, se refuercen. Difícil, ciertamente, resulta, bajo tal clima, preservar la libertad" (*)

(*) F. Hayek, Camino de Libertad; Por qué no soy Conservador. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos 1981, p. 129.

La Carta Constitucional de 1980, por su lado, indica que el Presidente está facultado para declarar en cualquier momento, sin requerir la opinión de ningún cuerpo institucional ni de ninguna otra autoridad, el estado de emergencia, durante el cual los derechos individuales quedan suspendidos total o parcialmente (*). Se postula en definitiva por un Estado fuerte, capaz de un efectivo control sobre el conjunto de la sociedad.

Las explicaciones a esta notoria contradicción pueden ser abordadas desde muy diversas perspectivas que se complementan entre sí.

En primer término, es lícito sostener que la concepción neo-liberal lleva intrínsecamente incorporado el autoritarismo, a pesar de vestirse de un ropaje democrático liberal.

Jorge Millas (**) hace ver de manera muy esclarecedora que la definición misma de libertad de Hayek: "estado en virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la libertad de otro y otros" conlleva la contradicción a que se ha hecho referencia. De hecho definida la libertad en los términos expuestos "autoriza para ignorar como barrera de la libertad las consecuencias indirectamente o riginadas en la voluntad ajena". Gracias a ella, el término queda

(*) El Estado de emergencia se ha prolongado en Chile desde Sept./73 hasta Agosto/83. A partir del 11 de marzo de 1981, el Ejecutivo ha mantenido el país en un ininterrumpido estado de emergencia, haciendo uso de la disposición número veinticuatro de la Carta Constitucional.

(**) Jorge Millas. "La concepción de libertad-poder de Friedrich von Hayek, Documento presentado al Seminario "El Neo-liberalismo y la experiencia chilena", auspiciado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales realizado en Santiago de Chile entre el 28 y 30 de marzo 1983. AHC.

apto para justificar los tejes y manejes de la famosa "mano invisible" de los mercados. Porque, en efecto, aseguradas a éstos las condiciones que los hacen plenamente "libres" excluyendo toda coacción proveniente de la voluntad ajena, las consecuencias que de las "leyes naturales" del mercado puedan derivarse para trabar de todos modos a las personas -por ejemplo, excluyéndolas de la competencia o aplastándolas en ella- no son problemas de la libertad

Millas señalará, en términos enfáticos, que "mi libertad depende tanto de mis actos posibles como de la situación que efectivamente me permita elegir entre tales actos", y cuestionará a Hayek que proclama "el que una persona sea libre no depende del alcance de la elección".

Aquí, según nuestro parecer, Millas descubre y desenmascara abiertamente el principio autoritario sobre el que descansa, en gran parte, la ideología del mercado. Señalará Millas, que "no hay libertad de mercado para todos los miembros de la comunidad social, aunque a nadie se le prohíba concurrir y aunque no exista una regla de no interferencia en las posibles acciones de concurrencia. Tales acciones son sólo lógicas, pero no realmente posibles para todos" (*). Más aún, la amenaza, dice Millas, de hambre para mí y mi familia y que me pone a merced del único hombre que quiera darme trabajo, me hace víctima de la coacción según el hábil pensamiento de Hayek. Se trata de mi existencia, de lo que más valoro, es decir, de lo que el autor a vuelta de página ha concluido llamando coacción. Y, sin embargo, me considera casuísticamente "libre" en cuanto típico la 'situación del trabajador, ya no frente al monopolio estatal del empleo, sino frente al monopolio empresarial".

(*) J. Millas, op. cit. p. 7.

Nos percatamos, entonces, que en los términos de Millas, el mercado es tan autoritario y coercitivo como lo es el Estado, del cual los neo-liberales como Hayek quieren rehuir y hacia el cual vuelcan la crítica ideológica.

En la situación chilena, es posible ofrecer otras explicaciones que hacen compatibilizar el neo-liberalismo con el régimen autoritario.

a) Los empresarios chilenos seducidos por el espacio que la política económica les creaba para incrementar sus ganancias, no se percatan, ni están interesados en percatarse de la contradicción política. Muy por el contrario, los empresarios "no fueron capaces de imaginar que la estabilidad económica sólo podía ser alcanzada a través de un proceso más lento que se tendría que manifestar en la puesta en práctica de un sistema político en forma" (*).

El empresariado chileno percibió que un sistema autoritario de gobierno es la única vía que garantiza la posibilidad de hacer efectiva las antiguas aspiraciones del desarrollo capitalista que en los regímenes democráticos del pasado se veían obstaculizados por la intervención de los partidos políticos, los gremios y los sindicatos.

(*) Augusto Varas: "La política chilena frente al cesarismo o la democracia". Documento de trabajo, FLACSO, Santiago de Chile, N° 174 marzo 1983, p. 37.

- b) Un argumento que ha sido utilizado en forma permanente por el régimen para poder sostener la contradicción planteada es que la libertad política sólo puede ser la derivación de la libertad económica. En otras palabras, se sostiene que "no sería sensato permitir el desarrollo de lo derivado cuando todavía no ha madurado el sustrato o la base que necesita para afirmarse sólidamente. La verdadera libertad política es aquella que se condiciona a la económica, poner en peligro esta última significa destruir el orden social tomando el partido de la igualdad sobre la libertad"(*).

Profundizar en la lógica de la premisa sostenida no es tarea fácil ya que involucra problemas demasiado complejos como para analizarlos aquí. Sin embargo, cabe señalar, que la premisa: "La libertad económica es previa a la libertad política", estaría presuponiendo, en la ideología noe-liberal, que el monopolio estatal de los recursos y la centralización de las decisiones impone restricciones a la libertad personal y, por lo tanto, a las posibilidades individuales y colectivas de hacer política. El monopolio estatal de la actividad económica implica el control sobre el empleo y la distribución de bienes de consumo que condicionaría, en última instancia, la libertad política de las personas. Sólo cuando hay condiciones de libertad económica hay una pluralidad de empleadores y el consumo personal está ligado directamente al ingreso, sin que intervengan en teoría determinaciones extraeconómicas (criterios políticos, burocráticos, personalistas o de otra índole). Más aún, según esta lógica, cuando hay libertad económica existe también acceso a los medios masivos de información y conocimiento y, por consiguiente, no hay posibilidad de un adoctrinamiento propio de los regímenes en donde el poder lo sustenta el Estado. Si estos ar

 (*) Tomás Moulian y Pilar Vergara; op. cit. p. 113

gumentos son válidos, inclusive en situaciones de alta concentración del poder en manos del Estado, de la misma manera, se puede pensar que bajo condiciones de libertad económica acontece lo mismo. Flisfish acota al respecto que "de hecho, bajo las condiciones capitalistas contemporáneas -concentración empresarial, crecimiento y burocratización de la empresa, oligopolio o monopolio-, tanto las posibilidades de estrategias personales de salida, como la disponibilidad de recursos y acceso a agencias ideológicas y socializadoras de organizaciones políticas anti-establishment, pueden ser muy marginales o inexistentes" (*).

Se podría afirmar igualmente que no es la modalidad de organización económica la que establece condiciones a la política, sino que de un determinado tipo de régimen político -la democracia- se infieren ciertos resultados para la modalidad de organización económica (**).

En otras palabras, se puede sustentar, por un lado, que la tesis que "la libertad política sólo puede ser la derivación de la libertad económica" no es comprobada y, por el otro, que posponer la libertad política significa en buenas cuentas, desconocer la relación estrecha que existe entre política y economía.

Sin embargo, en el contexto de la realidad chilena se ha insistido en establecer que para que exista libertad política es necesario de la libertad económica.

(*) Angel Flisfish: "Reflexiones en torno a la proposición: La libertad económica es condición necesaria de la libertad política" Material de Discusión, FLACSO N°27, Santiago de Chile, mayo 1982.

(**) Anthony Downs. An economic theory of democracy. Harper & Row, 1957, pp.164-204.

c) El régimen autoritario es definido como una etapa de transición de emergencia y de preparación. Hay necesidad de un período que deje en claro y en evidencia la superioridad del libre mercado (libertad económica) sobre los sistemas estatizantes de economía. Se trata de una transición larga "desde los nuevos valores a la adquisición de un sentido de responsabilidad personal que exige un vasto proceso de re-educación. Sólo cuando los perniciosos hábitos creados durante más de 40 años de decadencia sean erradicados, recién, entonces, habrá el país recuperado su vitalidad" (*). Es importante, para esta racionalidad, excluir los mecanismos democráticos de decisión, para dar cabida a la "verdadera democracia libre", en el intertanto y mientras no se eliminen los vestigios del "régimen corrupto en los partidos políticos", es necesario e inevitable ("el pueblo no está educado aún para la democracia") que las decisiones sean tomadas por la autoridad que es la única capaz de prever y discernir esclaro recidamente cuáles son las soluciones conducentes al óptimo social. Esta autoridad está apoyada por los tecnócratas que premunidos de un saber científico y despolitizado, le confiere a su quehacer el máximo de "objetividad", "racionalidad y "eficiencia".

La autoridad, en este esquema, debe ser fuerte, y permanecer vigilante, "muy a menudo la descentralización requerirá el ejercicio de una autoridad fuerte que sea capaz de superar los obstáculos que obstaculizan el libre funcionamiento del mercado (**). Dicha autoridad fuerte será a veces la única, para el ideólogo del

(*) Pedro Ibáñez, Revista Qué Pasa, enero 3, 1980

(**) A. Fontaine. "Mas allá del Leviatán," en Estudios Públicos N°1; Centro de Estudios Públicos, Santiago, diciembre 1980, p. 114

neo-liberalismo chileno, apta para aumentar el imperio de la ley objetiva, general e impersonal, como ocurrió en Chile durante los primeros decenios de la República" (*). Definitivamente, se pospone la libertad política hasta que las instituciones de la propiedad privada y del mercado libre estén suficientemente enraizadas en la realidad como para gozar en plenitud de los privilegios que confiere la libertad política. Además, con el fin de hacer viable y garantizar la irreversibilidad de los cambios introducidos e institucionalizar la ideología integrativa y global se procede a someter a una consulta plebiscitaria una nueva Carta Constitucional. En esta última, se refuerza el poder ejecutivo, se le confiere a las FF.AA. y de Carabineros, presencia en los nódulos centrales y estratégicos del funcionamiento del sistema y se excluye de la participación a determinados grupos e ideologías antidemocráticas. Cabe hacer notar que la nueva Carta Constitucional se estructura con carácter provisional en que las cuestiones más importantes que dicen relación con la forma que se genera y se ejerce el poder político, quedan pospuestos a la dictación de leyes orgánicas constitucionales. Además, por la vía de leyes transitorias se le otorga al régimen poderes absolutos para suspender las garantías constitucionales. De esta forma se reafirma que las libertades políticas están controladas, pero esta vez ha sido el pueblo plebiscitariamente el que ha "decidido" aceptar el orden jurídico autoritario, para así hacer posible los cambios que el gobierno se propone.

De la misma manera como el neo-liberalismo es capaz de aceptar en la realidad chilena un autoritarismo centralista y represivo, la Doctrina de Seguridad Nacional, al optar por el modelo de libre mercado se sitúa en una posición contradictoria con ciertos elementos teóricos en los cuales ella se sustenta.

(*) Ibid, p. 145.

Nos detendremos sólo en uno de ellos, el referido al concepto de población. Esta es conceptualizada en el pensamiento geopolítico -base teórica de la Doctrina de Seguridad Nacional- como "la agrupación de seres humanos cuya cantidad y características propias le dan la verdadera capacidad al Estado, conforme al lugar donde se ubiquen y a las posibilidades del espacio o territorio para su desarrollo y vida" (*). Asimismo se postula como función primordial del conductor político, preveer todo fenómeno que pueda significar una amenaza presente o futura para el Estado, vigilando el aprovechamiento máximo de la capacidad ciudadana en beneficio de los Objetivos Nacionales y controlando el perfeccionamiento de las virtudes ciudadanas (morales, intelectuales y físicas) para evitar todo riesgo de decadencia del Estado" (**). La capacidad ciudadana es entendida como la resultante de la capacidad total de los ciudadanos, constituyéndose por la suma del nivel de cada uno. Von Chrismar refiriéndose al aumento cultural, aspecto importante de la capacidad ciudadana, lo relaciona con el crecimiento interno del Estado, que fortalece su desarrollo y su seguridad y lo proyecta hacia el exterior. La población aparece, por lo tanto, en la perspectiva geopolítica, como un elemento potencial vital, para el uso de los recursos que prevee el espacio territorial, en vistas al aumento y consolidación del Poder Nacional que asegure el logro de los objetivos permanentes del Estado.

Desde esta perspectiva, es posible advertir ciertas contradicciones entre este planteamiento teórico y la estrategia de desarrollo

(*) A. Pinochet, op. cit. p. 69

(**) Von Chrismar, 1962, op. cit. por Chateau, 1978, p.47

por el cual opta el régimen militar.

La implementación de esta política ha significado que las condiciones de vida para la mayoría de la población durante el régimen militar haya sufrido un evidente deterioro, situación que ha sido denominada como el costo social del sistema. Este se manifiesta en altos índices de cesantía, nivel mínimo de salarios, deterioro del nivel de salud, escasez de viviendas, etc.

En el ámbito educativo, objeto específico de nuestro trabajo, esta situación provoca efectos claramente negativos. Es así como en el contexto de una retirada creciente del sector estatal en lo administrativo, bajo la consigna de la descentralización y desburocratización del quehacer educativo, se desarrolla paralelamente un proceso de deterioro masivo de la acción educacional, reflejada en un aumento de la tasa de analfabetismo (especialmente en los sectores rurales), aumento de la deserción, agudización de la desigualdad de la educación ante el proceso educativo, entre los distintos grupos sociales, sus sectores productivos y las diferentes regiones geográficas (*).

(*) En un trabajo reciente de Guillermo Briones "La distribución de la educación en el modelo de economía neo-liberal; 1974-1982", julio, 1983, se consignan los siguientes datos: Entre el período 1976-1981 se ha producido un descenso de la educación media en 9.4 puntos porcentuales. En 1976, el promedio de escolaridad de la población de 12 años y más llegaba a 8.1 años; en 1981, ha bajado a 7.5 años. A nivel de educación básica fiscal se comprueba un aumento de la deserción; es así como al compararse una cohorte de alumnos de 1970 y otra de 1976, de 1° a 3° básico, se tiene, para la primera una tasa de deserción de 15.3% y para la segunda, de 23.2%; lo que constituye a su vez un porcentaje de analfabetismo funcional. Las tasas de deserción entre 1° y 4° básico son para la cohorte de 1970, de 20.1% y para la de 1976, de 22.7%. Respecto a la

Sin entrar a un análisis detallado de los datos estadísticos presentados en la nota anterior hacemos presente la significación que éstos adquieren en relación al quehacer educativo. Se advierte un estancamiento y, en algunos casos, la reversión de un proceso que por años se había mantenido constante, como fue la expansión del sistema educacional. Si bien no es atribuible este hecho en su totalidad a la acción que en este campo realiza el Estado, demuestra la tendencia que, en su conjunto, presenta la acción del gobierno, que se traduce en un deterioro grave de diversos sectores de la actividad nacional, entre ellos, el educativo.

Se intenta crear un sistema político y económico estable, que sea capaz de perdurar en el tiempo y de reproducir sus condiciones de exis-

(continuación nota página anterior)

eficiencia interna del sistema de educación básica fiscal, se advierte un retroceso de 16.7%, comparando los períodos 1970-76 y 1976-79. Al diferenciarse por regiones se obtiene que la mitad de las regiones del país han aumentado entre 1976 y 1981 sus tasas de analfabetismo rural; 8 regiones han aumentado el desequilibrio educativo, en términos de las diferencias entre sus tasas de analfabetismo rural y urbano. Entre 1977 y 1982, el promedio de escolaridad de los trabajadores jóvenes, hombres, de 15 a 19 años, bajó de 8.8 a 7.8 años.

La matrícula de la enseñanza básica de niños disminuye entre 1974 y 1981 en un 5.5% en relación a la población entre 6 y 14 años, decreciendo en una proporción mayor la matrícula fiscal, que la particular (R. Echeverría, "Evolución de la matrícula en Chile: 1935-1981", Santiago 1982, p.28).

Se observa una caída del 9% del gasto público real en educación entre 1979 y 1982 (A. Jara; H. Contardo: "La reforma educacional neo-liberal: Cambios en la oferta de servicios educativos; 1979-1982; Santiago, p. 52.)

tencia y mantenimiento. Esta nueva institucionalidad tiene como base un modelo de desarrollo determinado que no fluye en forma clara del pensamiento geopolítico, que le genera contradicciones con algunos de sus postulados básicos, pero que en definitiva, es aceptado por éste. Al respecto cabe preguntarse sobre las posibles razones que motivan esta opción:

- a) La estrategia de desarrollo por la cual se opta, implica una fuerte oposición a lo que se había realizado en el período anterior, especialmente en lo referido al rol del Estado. En este hecho confluyen los sectores militares, con fuerzas sociales que están por una retirada del Estado y un apoyo a la libertad de empresa y economía de mercado.
- b) Esta nueva estrategia, prometedora de éxito y de desarrollo de las potencialidades de la nación, se presenta con un carácter científico y técnico, medible y eventualmente demostrable, y que viene a llenar una carencia en el pensamiento geopolítico que no propone una estrategia de desarrollo determinada. En este contexto, el modelo económico de libre mercado constituye una alternativa eficiente, avalada a su vez por la técnica y la ciencia, en vistas a promover el desarrollo del Estado, aspiración central del pensamiento geopolítico.
- c) La opción por este modelo de desarrollo posibilita una incorporación en el marco del mundo occidental (importante en el contexto de la pugna Este-Oeste; marxismo-capitalismo) y, en especial, de su red y operatoria económica. (*)

De lo recientemente expuesto, se puede advertir la existencia de alguna coherencia entre cierta perspectiva y conceptos de la geopolíti

(*) J. Chateau, op. cit. 1978, pp. 226-227.

2. Elementos de control y de ejercicio centralizado del poder en el proceso de descentralización educativa

Al analizar el proceso de descentralización emprendido por el gobierno en el sector educativo, aparece una temática conflictiva, con diversos matices y que se refiere a uno de los aspectos básicos de todo proceso de descentralización como es el referido al control y ejercicio del poder.

Podría esperarse, a nivel de hipótesis, que en concordancia con los postulados del gobierno respecto al papel subsidiario del Estado y a las tendencias privatizantes que surgen consecuentes con éste, disminuyeran los elementos de control ejercidos por el Estado en relación a la práctica educativa. 114

En el capítulo anterior se describieron las acciones de descentralización emprendidas por el gobierno, constatándose que si bien se emprenden acciones de descentralización del aparato administrativo de la educación, se continúa ejerciendo un control estricto por parte del gobierno sobre el conjunto del quehacer educativo.

En la práctica, el proceso de descentralización en cada una de sus etapas se enmarca dentro de un determinado régimen de control y, por consiguiente, son explicables, con mayor claridad, las características que este proceso asume desde los inicios del régimen.

Pese a las acciones iniciales de descentralización educativa que se implementan (creación de las Secretarías Regionales de Educación,

1974) como resultado de insertar al sector educativo en las políticas generales de regionalización y reorganización del gobierno interior del país, se constata la existencia de un sistema centralizado, controlado directamente por instancias superiores radicadas en el Ministerio de Educación.

Este hecho queda en una mayor evidencia cuando se reestructura radicalmente el sistema con la municipalización de los establecimientos educacionales. El antiguo aparato administrativo del Ministerio de Educación, centralizado y concentrador en la toma de decisiones, es desarticulado, traspasándose a los Municipios gran parte de estas funciones. Esta medida, que podría haber generado una disminución de las instancias de control por parte del poder central, pierde eficacia al estar los Alcaldes subordinados directa y jerárquicamente a las instancias centrales de gobierno interior del país.

De hecho, se concibe a las Municipalidades como "instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas" con funciones de planificación y ejecución del desarrollo económico y social a nivel comunal. Sin embargo, dado que la destinación del Alcalde queda radicada en el Presidente de la República, se ubica jerárquicamente en directa subordinación de sus jefes inmediatos y, por consiguiente, la autonomía que se le provee tiene serias limitaciones.

La descentralización vía la municipalización se presenta en este esquema de control jerárquico, más bien como un medio de descongestionar el sistema ministerial, pero de manera alguna, puede desarrollarse éste autónomamente.

En el campo técnico pedagógico, el Ministerio de Educación perfeccionará y desarrollará nuevas instancias de control y supervisión, dejándose en claro que si bien ha entregado la administración de los establecimientos educacionales fiscales, en ningún caso renuncia a su papel normativo y fiscalizador. Este hecho pasa por la elaboración de todos los planes y programas de estudio, los contenidos de las materias a entregar, los textos de estudio a utilizar, y la evaluación de todo el proceso de enseñanza.

Si bien estas medidas se aplican con mayor fuerza en la educación municipalizada, alcanza también a la enseñanza particular, especialmente en lo referido a evaluación (*).

Estas acciones de control y ejercicio centralizado del poder adquieren coherencia en el marco político ideológico en que se inscribe la acción del gobierno.

Una característica fundamental de las acciones emprendidas por la Junta de Gobierno al tomar el poder en 1973, la constituyen mecanismos de control político y depuración implementados en todo el país y en diferentes sectores y niveles sociales.

En el sector educativo, estas acciones se hacen sentir con particular intensidad ya sea por la vía que el propio Estado le confiere sobre gran parte del sistema escolar; por la intervención militar de todas las Universidades y por el sometimiento de todos los establecimientos educacionales bajo autoridad militar.

Es así como se procede a cambiar a todos los mandos superiores y medios del sector educacional, desde Ministro, Directores Generales y

 (*) Pruebas generales de evaluación para los 4os. y 8os. básicos en todo el país, por ejemplo.

Rectores Universitarios hasta la mayoría de los Directores de Escuelas en todo el país. En muchos de estos cargos se designan militares en servicio activo o en retiro y en otros a educadores o administradores de confianza del nuevo régimen. Paralelamente fueron despedidos miles de profesores y funcionarios. Al mismo tiempo se modifican radicalmente los mecanismos y prácticas de gobierno de la educación, en un sentido de concentración de poderes, jerarquización y verticalidad de mando.

Dentro de estas primeras manifestaciones de control y depuración se estatuye un sistema de doble dependencia para los servicios educacionales, colocándose junto a la autoridad dependiente del Ministerio de Educación, mandos militares con el fin de reforzar el control sobre ellos. Para el caso del área Metropolitana de Santiago, en circular del 12-8-1974, el comando de Institutos Militares del Ejército se dirige a los Directores de Escuelas con el objetivo general de "regular el funcionamiento de los establecimientos educacionales del Gran Santiago" y "reiterar la ingerencia que le compete al Comando de Institutos Militares del Ejército en el saneamiento y control del funcionamiento del área de Educación" (*).

Se busca controlar que todas las actividades educativas se realicen "con estricta sujeción a los postulados que preconiza la Honorable Junta de Gobierno, obedeciendo fielmente las Directivas emanadas del

(*) Posteriormente, mediante nuevas circulares se precisa y delimita la ingerencia militar en lo educativo, instruyéndose a las autoridades educacionales para que coordinen sus actividades con los Intendentes y Gobernadores -que a la vez son jefes militares- en un espíritu de "estrecha colaboración" (Núñez I., 1982, p. 17).

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..."

Otras medidas de control y depuración acompañan a las anteriormente señaladas y configuran el espacio que el régimen militar le concede a la gestión educativa en el marco global de la política de gobierno.

Esta acentúa, en el campo educacional, lo que a nivel de sociedad se postula: absoluta carencia de pluralismo ideológico, y "una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana" (*).

El discurso relativo a los valores nacionales y cristianos, una constante en documentos oficiales del campo educacional, sirve como elemento legitimador contra todo tipo de pensamiento que se aparte de los postulados ideológicos del gobierno; éstos se definirán básicamente en torno al objetivo de unidad nacional y engrandecimiento de la Nación que pasan por una aceptación irrestricta de las políticas gubernamentales y una simplificación de la problemática ideológica a pro-marxismo o antimarxismo.

El control sobre contenidos, textos de estudio, personal docente, cobra coherencia desde esta perspectiva.

En "el Objetivo Nacional de Chile" 1975, se afirma nuevamente la necesidad de que la educación sirva al desarrollo de nuevos valores

 (*) Declaración de Principios del Gobierno de Chile, marzo 1974.

que acrecienten los rasgos positivos de la idiosincracia nacional. Se deja en claro, igualmente, que "no se aceptará... la discusión proselitista de ninguna doctrina o idea que atente contra la tradición o la unidad nacional, contra el sentido libertario o democrático de la institucionalidad chilena, o contra la integridad de la familia o de la nación"

La amplitud y vaguedad de la anterior afirmación, da una idea del amplio espacio que el gobierno se reserva, específicamente, en el campo educativo, para ejercer un control ideológico estricto sobre esta actividad.

Un nuevo documento oficial, las Directivas Presidenciales sobre Educación Nacional, 1979, fija de manera más precisa la posición del gobierno en el campo educativo. La nueva política se inscribe en el marco de la Declaración de Principios (1974) y el Objetivo Nacional (1975), reafirmando el control del gobierno sobre los contenidos educacionales y proscribiendo nuevamente lo que, en términos muy amplios, se define como la "politización" de la enseñanza. Al pronunciarse sobre una mayor flexibilidad en la puesta en práctica de los nuevos planes y programas no se refiere a establecer ámbitos de mayor libertad para abordar los contenidos educativos desde perspectivas ideológicas diversas. Sólo se confiere a las escuelas una mayor libertad para incluir o excluir de sus programas determinadas asignaturas de acuerdo a los recursos disponibles y a las características socio-económicas de los alumnos (*).

(*) Echeverría, R. "La política educacional del gobierno militar" PIIE, Santiago, 1981, p. 19.

A medida que el gobierno logra una mayor consolidación del poder, las instancias de control no son tan evidentes, permaneciendo sin embargo, sin cambios, los fundamentos ideológicos que las animan. Un ejemplo de ésto lo constituye la prohibición para los docentes de participar en cursos o seminarios, en Centros no oficiales de investigación, que se refieran a la realidad nacional, en las distintas facetas políticas, sociales, económicas o filosóficas (*).

Es así, también, como en mayo de 1983, a causa de un texto de religión, se genera -a nivel de gobierno- una reacción crítica, de tal violencia, que hace recordar las primeras etapas de control ideológico ejercidas por el régimen militar.

A raíz de este hecho, el Presidente Pinochet, dirigiéndose a los Alcaldes del país, los insta a revisar y controlar las materias y textos de enseñanza..." porque el enemigo, ante sus permanentes fracasos en sus ataques hacia el gobierno... ha pretendido encontrar una nueva forma de actuar, creando en las mentes de nuestros jóvenes educandos, el peor concepto de este período de gobierno.. Es la estrategia típica del marxismo".(**).

La profundización recientemente hecha respecto a los elementos de control existentes en el aspecto político-ideológico en el sector educativo, permite afirmar que los mecanismos de control se han diversificado, en cuanto a instancias generadoras de poder, pero que de ninguna manera han disminuído y, por consiguiente, en un esquema con estas características, esta diversificación no conlleva una mayor flexibilidad, sino más bien, no puede hablarse de descentralización en términos de delegación del poder.

(*) Circ. N°6, Min. de Educ. 8-9-1981; Circ. N°607, 1981

(**) La Tercera, 26-4-83

3. Tendencias privatizantes

El proceso de descentralización educacional descrito deja en evidencia que, en ciertos momentos, se impone, a nivel de política global de gobierno, junto con el modelo neo-liberal, una clara intención privatizante que pretende entregar a la dinámica del mercado, funciones que, tradicionalmente, había asumido el aparato estatal.

En base a la descripción recientemente hecha, es posible distinguir diversas formas de privatización al interior del sistema educacional, que van, desde una privatización total -en el sector técnico-profesional- a elementos privatizantes que conlleva el proceso de municipalización en el sector básico y medio.

La privatización total implica la entrega de establecimientos técnico profesionales y de su gestión educacional, a corporaciones privadas; la acción del Estado se circunscribe al financiamiento, a través de las subvenciones y a un control sobre lo técnico-pedagógico.

Los elementos privatizantes del proceso de municipalización, se manifiestan básicamente a través del régimen laboral del personal docente y el sistema de financiamiento de la gestión educativa.

Los establecimientos fiscales entregados a las Municipalidades, siguen perteneciendo al aparato estatal, a través del rol que se le asigna a los Municipios en el nuevo régimen de gobierno interior del país. Sin embargo, se instaura una suerte de régimen de mercado a través del sistema de financiamiento, subvención por alumno que efectivamente asiste a clases. Las Municipalidades entran a competir entre sí y con

los establecimientos privados subvencionados (*) en la captación de alumnos. Se trata de optimizar los recursos entregados vía subvención de forma de lograr que la gestión educativa bajo estas condiciones sea económicamente viable. Esto se logra a través de una matrícula estable de 45 alumnos por curso y de una reducción drástica de gastos vía bajos sueldos del profesorado y mínima implementación de infraestructura escolar.

El Estado entrega, de esta forma, la parte más conflictiva de la administración educacional, el aspecto financiero, a las Municipalidades y al sector privado. Estos deberán desarrollar su labor con medios económicos congelados ya en 1982, manteniendo la oferta educacional y ampliándola si la demanda así lo requiere.

Se cumplía así uno de los objetivos primitivos del proyecto de municipalización, desarticular administrativamente el Ministerio de Educación para hacer viable económicamente la gestión educativa (**).

(*) La educación particular ha aumentado significativamente su participación en la gestión educativa. Las franquicias que el régimen otorga al respecto han posibilitado este hecho.

En datos porcentuales sobre matrícula de la educación particular, subvencionada y no subvencionada, ésta constituía: el 18.4% en básica en el año 1979; el 19.5% en 1980; el 25.5% en 1981 y el 22.7% para 1982. En la educación Media constituía el 21.5% el año 1979; el 22.4% en 1980; el 29.4% en 1981 y el 25.7% en 1982.

Del total de la educación particular en el nivel básico, la subvencionada constituye el 69.3% en 1980; el 72.2% en 1981 y el 82.1% en 1982. En el nivel medio, la proporción es de un 64.6% en 1980; 67.1% en 1981 y 76.6% en 1982. Jara A.; Contardo H. "La Reforma Educacional Neo-liberal: Cambios en la Oferta de Servicios Educativos, 1979-1982; agosto 1983.

(**) Opinión citada por P. Arriagada, co-autor del proyecto de Municipalización.

Un proceso de privatización más acabado, tal como ocurre en el sector técnico-profesional, parece haber sido -siguiendo la opinión de algunos personeros de gobierno- la intención última del proceso. Sin embargo, ésto no ocurre, manteniéndose los elementos privatizantes recién mencionados y pareciendo ser que no se avanzará en el mediano plazo en esta dirección. Algunas hipótesis que se podrían esgrimir para explicar este hecho, serían las siguientes:

- a) El sistema de financiamiento, en las condiciones que presenta actualmente, estaría determinando una baja de calidad, eventualmente, de cantidad en la oferta educativa, especialmente, a nivel de educación privada subvencionada. La gestión educativa es negocio en la medida que los costos se reduzcan al mínimo y que se mantenga la oferta educativa de lo que, económicamente, es rentable (número de alumnos suficientes -45- por clase).

La gestión educacional, al estar planteada en términos de empresa en un sistema de libre mercado, obedece claramente a una lógica económica, la función social de la educación no constituye un elemento importante en este contexto.

Este hecho, visualizado por diversas posiciones críticas al respecto (*) puede estar determinando la no implementación masiva y acabada de la privatización en los niveles básicos y medios.

 (*) Entre otros:

- P. Cariola, "Privatización, Subsidiariedad y Libertad de Enseñanza". Academia de Humanismo Cristiano, julio 1979
- J. Edo. García-Huidobro: "Hacia dónde se dirige la Educación Nacional". Cuadernos de Educación, abril 1979, N° 84.
- Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. "Carta Pastoral". Cuadernos de Educación, junio-julio 1981, N°106
- J. Bengoa: "Sistemas de Producción y Sistemas de Reproducción en torno a la privatización de la educación chilena". Academia de Humanismo Cristiano, julio 1979
- J. Ruiz Tagle: "¿La desigualdad como principio normativo?. De la articulación de la Educ. Nac. Mensaje, Stgo.Chile, N°291.Ag.1980.
- H. Quezada: "Municipalización: Camino hacia la Privatización" Análisis, N° 40. Santiago, 1981

Es así como las Municipalidades deben entrar a suplir, con fondos propios o provenientes del Fondo Común Municipal, el desfinanciamiento que, eventualmente, en algunos casos se produce. Sin embargo, no entregan a organismos privados la gestión educativa, los que sí podrían hacerla rentable económicamente, pero con costos sociales difíciles de predecir.

- b. Pareciera no existir suficiente consenso en relación a la forma en que estas tendencias privatizantes debieran implementarse, de modo de no generar un problema de control político al gobierno. Este hecho pasa por una consolidación mayor de la que el régimen autoritario ha obtenido en su mejor momento (1980) y la cual rápidamente pierde de nuevo, entre otras razones, por el fracaso del modelo económico. El nuevo régimen de gobierno interior en el que los Alcaldes constituyen un elemento clave, en el ejercicio jerárquico y autoritario del poder, parece constituir el contexto administrativo más adecuado para la gestión educativa.

Pareciera ser que las tendencias privatizantes de corte neo-liberal han sido neutralizadas por tendencias autoritarias que propician un mayor control político.

Profundizando a este respecto, se puede añadir que, a diferencia de lo ocurrido en el sector técnico-profesional, no existirían los organismos intermedios que, contando con la confianza absoluta del gobierno estuvieran en condiciones de asumir masivamente la educación fiscal básica y media.

Se opta, por lo tanto, por la municipalización que conjuga elementos fuertemente jerárquicos y de concentración de poder en el aspecto político, con elementos privatizantes y de libre mercado en lo económico.

4. Participación y Descentralización

El proceso de descentralización siempre ha sido ligado al concepto de participación. Se ha sostenido que en un sistema descentralizado el individuo puede ejercer la facultad de disponer del máximo de poder de decisión en aquellas materias que socialmente lo afectan.

La participación fue invocada desde los inicios del régimen actual en el proceso de instaurar una nueva institucionalidad para Chile, en la cual la descentralización es uno de los pilares de la modernización propuesta. En la Declaración de Principios del Gobierno de Chile (1974) se sostenía que esta institucionalidad tendrá como punto capital la descentralización del poder tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social.

La "verdadera participación" o "auténtica participación" se da en una "nueva democracia, que es caracterizada como autoritaria, protegida, integradora y tecnificada y es definida en "cuanto a que sólo es verdaderamente libre una sociedad que, fundada en el principio de la subsidiariedad, consagra y respeta una real autonomía de las agrupaciones intermedias entre el hombre y el Estado, para perseguir sus fines propios y específicos. Este principio es la base de un cuerpo social dotado de vitalidad creadora, como asimismo de una libertad económica que, dentro de las reglas que fija la autoridad estatal para velar por el bien común, impida la asfixia de las personas por la férula de un Estado omnipotente" (*).

(*) Discurso de Augusto Pinochet en Cerro Chacarillas con ocasión del Día de la Juventud, 9 de julio de 1977, en "Nueva Institucionalidad en Chile." Op. cit. p. 13.

El análisis del concepto de "auténtica o verdadera participación" permite comprender con mayor propiedad el significado que le ha conferido a la participación el régimen. En primer término, se la liga a la democracia autoritaria y tecnificada. Por consiguiente, se aprecia que la participación es sólo un medio para ensanchar el poder, y que desde su partida tiene serias restricciones por el carácter "protector" que se le confiere. La connotación tecnocrática convierte a la participación en un procedimiento para hacer más eficaz la gestión política mediante la incorporación de aquellos que tienen responsabilidades técnicas; éstos son indispensables que se incorporen para que hagan oír su voz en las decisiones.

Ciertamente, no se debe desconocer que las declaraciones del régimen hacen mención sostenida de la participación de los organismos e instituciones intermedias. Sin embargo, cabe al respecto señalar que esta participación está mediatizada por un esquema altamente jerarquizado de arriba hacia abajo y que está supeditada a las "reglas que fija la autoridad estatal para velar por el bien común". De hecho, se reconocen diversas instancias de responsabilidad y participación: Así por ejemplo, se señala el nivel individual de participación: "la participación social se juega finalmente en la decisión que cada chileno adopte en orden a ser actor de su propio destino personal y familiar, aprovechando lo más integralmente posible las instancias participativas que se le brindan" (*).

(*) Sergio Fernández (Ministro del Interior, 1980). Discurso con motivo del Segundo Congreso Nacional de Alcaldes; marzo 1980, en Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Ministerio de Hacienda, 1980.

X Las instituciones comunales y organismos intermedios entre el Estado y la civilidad son consideradas como instancias importantes de participación grupal e institucional, pero se señala enfáticamente que éstas no pueden transformarse en organismos capaces de generar un poder político. Por consiguiente, y visto de esta manera la capacidad de influir que tienen estas entidades en los procesos de decisiones es casi nula. Súmese a ésto que no se estimula, en general, la capacidad de la comunidad para organizarse de acuerdo a sus fines específicos y a establecer vínculos y relaciones con otros organismos sociales (*).

En el contexto de esta conceptualización de la participación como fundamentación para la descentralización, en el que se entrevee con claridad la presencia simultánea y simbiótica -pero no por ésto carente de contradicción-, de la ideología neoliberal y de la Seguridad Nacional se comprende la participación en la descentralización educacional.

La discrepancia entre un sistema represivo autoritario, por un lado, y la "invitación a la participación" por el otro, es una constante que es posible observar en muchas de las modificaciones que en el plano educacional se irán operando a medida que el régimen se va consolidando.

Cierto es, que esta constante -en los inicios del gobierno- puede ser interpretada como una carencia de una política de acción muy clara y como una forma de ganar legitimidad y representatividad a las acciones educacionales emprendidas.

 (*) A. Flisfisch, considera que la decisión colectiva y organizada que tenga efecto reconocido como legítimo, es decir, que sea decidión de autoridad, es un rasgo esencial de la participación
 Op. cit., 1982.

La contradicción entre autoritarismo y participación será una característica muy significativa en el plan de descentralización educacional del gobierno. La ideología geopolítica y neo-liberal estarán operando cada una de ellas en su propia y común perspectiva para configurar un cuadro en el que se reafirma la diferencia entre el poder social y el poder político, otorgándole a este último el mayor peso, preponderancia y jerarquía y dejando al poder social reducido a una expresión muy "doméstica" e irrelevante. ✕

Es así, por ejemplo, como en el Plan Operativo de 1975, al que se hizo mención anteriormente, se propone la descentralización administrativa de la educación contemplándose la creación de las Secretarías Regionales de Educación y se sugiere el funcionamiento de los Consejos Regionales de Educación, que fueron definidos como organismo de participación y de apoyo a la acción educativa, formada por representantes de los organismos descentralizados del sector (Universidades, Junta de Auxilio Escolar, Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, medios de comunicación social). Estos Consejos no han funcionado. Igual cosa sucedió con el Consejo Nacional de Educación que siendo el organismo propuesto en el Plan Operativo de 1975 para asesorar al Ministro e integrado por representantes de diversas instituciones académicas y comunitarias, nunca se constituyó, continuando la administración educacional en manos de autoridades unipersonales. Inclusive, en los Programas Ministeriales que se formularon con posterioridad a 1975 y que profundizaron en la descentralización por la vía de crear Servicios Provinciales de Educación (1976, 1979) no se hace mención alguna a los Consejos Regionales o Provinciales de Educación. Se observa, entonces, claramente que la intencionalidad de participación queda exclusivamente expresada a nivel del discurso y de las proposiciones, sin ninguna concreción real. Es posible pensar

que en un sistema jerárquico de descentralización, en el cual la autoridad se genera de arriba hacia abajo, la participación de organismos comunitarios no tiene cabida. Más aún, si se observa que la descentralización sólo abarcaba, entonces, aspectos de administración educacional a nivel operacional y no se contemplaba la delegación de las funciones técnico-pedagógicas y curriculares en las que la Comunidad puede intervenir directa o indirectamente, la participación en lo educativo se planteaba, entonces, como muy restrictiva.

La carencia de participación, a pesar del proceso de descentralización emprendido es hecha notar cuando se sostiene que "la descentralización debe ser apoyada decisivamente y profundizada aún más especialmente en un sentido vertical, es decir, en cuanto a una real y sustantiva delegación de autoridad y de funciones. Ella debe abarcar y comprometer además del nivel regional, el nivel departamental y local y aún el nivel de establecimientos. Debe considerar también un incremento sustancial de la participación de la comunidad, de acuerdo a lo señalado por S. E. el Presidente de la República, en las directivas educacionales entregadas en marzo de 1979" (*).

Arriagada (**) señala que una "real descentralización exige un incremento sustantivo de la participación. Es interesante destacar que Arriagada vincula a la participación con los niveles culturales alcanzados por la Comunidad. Al respecto señala "los desniveles culturales que de hecho se dan en la Sociedad Chilena, hacen que las condiciones señaladas como necesarias para la participación no estén generalizadas en toda la Comunidad". Por consiguiente, propone distinguir distintas fases en la

(*) P. Arriagada y Otros. Op. cit. p. 41.

(**) P. Arriagada. Op. cit. p. 65.

experiencia de descentralización hacia la base dependiendo del nivel educativo de que se trate, sosteniendo que la experiencia más radical de descentralización debería ser probada en el nivel de educación media, científico-humanista, en el cual la comunidad cuenta con un acervo cultural que hacen prever un mayor y mejor grado de participación en la gestión; para la educación básica, por tener un nivel cultural promedio, propone un proceso de autocapacitación para asumir en el futuro sus plenas atribuciones; para el sector rural hace ver que es im posible activar los Consejos de Administración del establecimiento y del Consejo Comunal por lo que en su primera fase las atribuciones de estos organismos deberían radicarse en el Alcalde.

Esta relación entre nivel cultural y participación hace pensar en la connotación limitada que el asesor gubernamental tiene del concepto de participación. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que sus proposiciones sugerían un mayor nivel de participación que el contemplado hasta ese momento.

Empero, muchas de sus proposiciones en materia de participación no se concretarán con el traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades que comienza a gestarse a partir de 1980. De hecho pareciera, nuevamente, que la contraposición de las ideologías subyacentes se presentan antagónicamente: la proposición de Arriagada se ve limitada y obstaculizada por un concepto de mayor verticalidad y autoritarismo al desembocar en el esquema de la municipalización. Sin embargo, cabe mencionar, que la municipalización es en cierta me dida un punto de convergencia entre ambas ideologías en cuanto a la participación se refiere.

Un argumento central que se ha utilizado para el proceso de municipalización, vale decir, de traspaso de las escuelas al municipio y de

éstos a manos de entidades privadas, ha sido el de acrecentar la 'participación' y el acceso más fluído y expedito a las instancias administrativas en los establecimientos educacionales.

Así, por ejemplo, el Ministro Subsecretario del Interior, Enrique Montero, con motivo de los Congresos Regionales de Alcaldes, junio-agosto de 1980, señaló con respecto al traspaso de los servicios públicos entre los cuales se ubican a las escuelas que esto 'permitirá a los funcionarios un mejoramiento profesional y económico y al usuario una intervención directa principalmente en la evaluación del comportamiento y, como consecuencia, de su resultado. Además, este traspaso va a permitir que los organismos se adecúen con mucho mayor facilidad a las características de la comuna, que la participación en la administración sea más fluída y expedita' (*).

Nótese, que se está haciendo referencia a la participación del 'usuario' como ente aislado capaz de evaluar los resultados en forma directa y rápida. La educación es un bien social que a igual que otros bienes debe ser motivo de una evaluación por parte del 'cliente'. Participación, en estos términos, significa poder intervenir y formular juicios de valores en torno al producto educacional que se ofrece.

(*) Enrique Montero, Discurso Congreso de Alcaldes, junio-agosto 1980 en Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Manual de Consulta. Septiembre de 1980.

En esta perspectiva, cuando el Ministro de Educación, Contralmirante Rigoberto Cruz, es consultado sobre los beneficios que se han detectado en la educación con el traspaso de las Escuelas a los Municipios señala que i..."ha sido una experiencia positiva. En general, se ha apreciado una mejor administración educacional, los recursos son mejor administrados y existe una acción más directa de los interesados sobre el producto que deben recibir. Es decir, los apoderados por intermedio de los Centros de Padres, se pueden dirigir a las Corporaciones educacionales de los municipios y controlar más efectivamente; pueden hacerse oír con respecto a la enseñanza de sus hijos, porque pueden llegar más fácil a la autoridad ejecutiva (*).

Se puede apreciar, claramente, que [↑]la idea de participación está vinculada a dos conceptos básicos: la eficiencia administrativa y el control de los padres del proceso de enseñanza. Existe en esta posición dos supuestos que en el contexto de la realidad chilena no están empíricamente probados, en el sentido de que si los padres "controlan" el proceso educativo y sus resultados, la enseñanza será mejor y superior. En segundo lugar, como se sostuvo anteriormente, limitar la participación al proceso de "control" de los padres, es obviamente tener una visión muy particular y restrictiva del significado de la participación. Para el pensamiento liberal que reduce la educación a un producto de consumo y que como tal debe estar al arbitrio de las leyes de la oferta y la demanda, el control es de vital importancia y es el que le da sentido a la "participación". La lógica subyacente sería que si el usuario, a través del proceso del control, se percata de la calidad del "producto-educacional- tiene la libertad de escoger otra escuela que pueda satisfacer mejor sus aspiraciones. Por el otro lado, dada la participación evaluativa del usuario, el "ofertante", en este caso la mu

(*) El Mercurio, 12 de junio de 1982

nicipalidad, se "cuidará" de ofrecer el mejor producto. En esta perspectiva, sólo la descentralización y, en nuestro caso, la municipalización (y en lo posible la privatización del servicio educativo) permiten este juego entre la oferta y la demanda; bajo condiciones de centralización el ciudadano común tiene un escaso "control o participación" sobre la maquinaria estatal. Más aún, en la lógica de la municipalización y congruente con la ideología que la inspira, el ciudadano, tal como lo señala el Ministro de Educación, "puede llegar más fácil a la autoridad", tiene un mejor conocimiento de la situación y está motivado a actuar y participar".

El análisis de esta lógica de participación -de control- individual del sistema educacional en el contexto de la realidad chilena en la que impera un régimen autoritario y una "democracia protegida" indica que es difícil pensar que opere tal como la teoría lo plantea. La auto-censura, el temor y la represión no son elementos que contribuyan y motiven a los padres de familia para que puedan ejercer el "poder contralor" que se les está ofreciendo. Más aún, dado que el sujeto se encuentra como un ente aislado o incorporado a un Centro de Padres que posee restricciones legalmente estipuladas, es de suponer que se dan diferencias sustanciales en la oportunidad de "participación para el control y evaluación" entre los diferentes grupos socio-económicos y "culturales que componen" la sociedad chilena. Nadie podrá desconocer que un medio de pobreza y miseria en que hay una preocupación central por resolver problemas de subsistencia, no es propenso para ejercer la "participación evaluativa" que se desea imprimirle al proceso de municipalización. Atentan, entonces, contra este objetivo de participación, la atomización de la comunidad, el nivel de pobreza en que se encuentran la mayoría de los chilenos y los temores a incurrir en sanciones informales acarreadas por la participación. Por consiguien-

te, dejar reducida la participación al control que los usuarios pueden ejercer sobre la educación, aparece en nuestro contexto no tan sólo limitativo y restringido, sino que poco realizable, en especial, en aquellos sectores en donde hay necesidad de mejorar cualitativamente la educación. ✕

Además de la "participación para el control", es posible detectar otras variantes de la participación, pero que igualmente, como veremos, tienen limitaciones y escollos en la estructura autoritaria.

- Con respecto a los planes y programas de estudios, por ejemplo, tanto para la enseñanza básica como media se insiste que estos deben ser lo suficientemente flexibles para permitir su adaptación a las necesidades y realidades distintas y diversas que caracterizan al país. Se les confiere tanto a los directores como a los profesores hacer estas adaptaciones, entregándoles, de esta manera, canales de participación y de decisión curricular. Inclusive en los considerandos de los Decretos (*) que aprueban los planes y programas se sostiene que éstos se han simplificado en su presentación a objeto de permitir una mayor flexibilidad. En los planes de la Enseñanza Media se ofrece un plan electivo que tiene como propósito considerar "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".

No estamos en condiciones, por el momento, de poder determinar en qué medida los directivos y profesores han podido participar realmente en la flexibilización del currículum. Solamente podríamos acotar, algunas dudas que revelan la real dificultad que la situación plantea para la participación. En primer término, cabe

(*) Decreto de Educación N° 4.002 de 20 de mayo de 1980 aprueba planes y programas en la educación general básica; Decreto de Educación Exento N°300 aprueba planes y programas para la Educación Media, Científico-Humanista

destacar que los planes y programas fueron diseñados a nivel central, sin participación activa por parte del profesorado, padres de familia y la comunidad. Vale decir, los canales de descentralización no fueron considerados. . Consecuentemente, aparece un tanto antitético la elaboración de planes y programas a nivel nacional, cuando se plantea la descentralización como mecanismo de participación.

En segundo lugar, la participación en el currículum, exige de determinadas condiciones que no están presente en un sistema jerárquico-administrativo. Por sobre todo, debe imperar una atmósfera de participación social, a través del cual el individuo en todas las esferas de su cotidianeidad es capaz de decir su palabra y tomar parte en las decisiones. No se debe olvidar que el currículum no es sino un reflejo muy aplicado de la concepción social que se sostiene a nivel macro-estructural.

- Un ejemplo muy ilustrativo de la participación en el proceso de descentralización educacional lo constituyen los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) al que nos hemos referido con anterioridad.

Los CODECOS que presididos por el Alcalde y creados por disposiciones legales (DL 1.289) en los cuales están representadas las *organizaciones comunitarias reconocidas por el Estado*, podrían interpretarse como "instancias colectivas" de participación en la gestión educacional que las municipalidades están llevando a cabo. Ciertamente, en esa medida y no siendo acciones individuales se podría pensar que tienen un potencial de participación. Sin embargo, cabe destacar que las características que han asumido las limitan en sus posibilidades de convertirse en reales instancias de participación. Primeramente,

el hecho de que están intervenidas por el Ejecutivo (*), le resta a los CODECOS toda posibilidad de convertirse en una instancia de participación capaz de influir en el proceso de decisiones. En segundo término, no es suficiente desarrollar una tarea educativa en conjunto para que adquiera las características de participativo, es importante poder tener decisión de autoridad, es decir, tener efectos reconocidos como legítimo. Los CODECOS están llamados tan solo a asesorar al Alcalde, informarlo y darle sugerencias, pero carecen de poder de decisión. Sin lugar a dudas que entidades con estas características que si bien podrían tener derecho a intervenir en el proceso de discusión educativa pero no en el de decisión están utilizando un concepto muy delimitado de la participación. El carácter restrictivo de los CODECOS y su inactividad real en el plano de todos los servicios comunitarios, como mecanismo de participación es reconocido por el propio gobierno. (En el IV Congreso de Alcaldes (mayo de 1982) se insiste en la necesidad de que la "participación de la comunidad debe quedar claramente delineada en una nueva ley orgánica de municipalidades" (**); el 15 de octubre de 1982 se señala que se

(*) El DL 1623 de diciembre de 1976, faculta a la autoridad política de pedir la renuncia a los dirigentes de organismos comunitarios: el Gobernador puede completar las directivas de estos organismos y puede pedir la renuncia de los dirigentes por "cualquier motivo grave que obstaculice la buena marcha de la institución. Más aún, el Ministerio del Interior por circular K-23 de enero de 1977, instruye a los Alcaldes a colaborar con el Gobernador para los efectos de solicitar la renuncia a los directores de cualquier organización comunitaria y establece que son los Gobernadores los encargados de designar a seis de los nueve miembros de las directivas de las Juntas de Vecinos, a los miembros de las reuniones Comunales de Juntas de Vecinos y a los miembros de las Comisiones fiscalizadoras de Finanzas.

(**) La Tercera de la Hora, 8 de mayo de 1982.

ha enviado a la Junta de Gobierno una nueva ley orgánica que define nuevos márgenes de responsabilidad para los CODECOS (*). El V Congreso de Alcaldes realizado en el mes de abril de 1983 se consagró casi en su totalidad al desarrollo de los CODECOS, y al incremento de la participación en las Juntas de Vecinos. El General Pinochet, con motivo de la inauguración de este Congreso resaltó "la alta responsabilidad que tendrán los futuros representantes de la base social de cada comuna ante los CODECOS, insistiendo que existe la decisión clara y categórica del Gobierno por 'implentar' la más auténtica y representativa democracia comunal". Es interesante destacar que conjuntamente Pinochet indicó e hizo un llamado de atención a los Alcaldes sobre la necesaria coordinación que debe existir entre la acción municipal y las disposiciones que el Gobierno dicta... "No puede existir distorsión alguna entre las políticas generales del Gobierno de la República y los programas locales de desarrollo" (**).

Sergio Fernández, ex Ministro del Interior, enfatizó en este último Congreso de Alcaldes la importancia de la participación como vinculada al proceso de las "modernizaciones sociales" asignándole a los Alcaldes un papel fundamental. Al respecto manifestó que "las normas legales sobre participación, si bien importantes, han de ser mínimas, comunes a todas los municipios del país. Por cierto, hay en ellas implícita una labor personal de cada uno de los Alcaldes. Cada uno debe enriquecer la participación mediante otros medios con el objeto de incorporar cada vez más a la ciudadanía al quehacer de toda la Comuna" (***). Llama la atención que, mientras el Presidente exige una plena coordinación con los organismos centrales y gubernamentales,

(*) El Mercurio, 15 de octubre de 1982.

(**) El Mercurio, 26 de abril de 1983

(***) El Mercurio, jueves 28 de abril de 1983.

el ex-Ministro invita a los Alcaldes a desplazar iniciativas personales, sin esperar de las normas legales todas las indicaciones con respecto a la participación y el desarrollo comunal.

Debemos hacer ver que tanto el IV y, en especial, el V Congreso de Alcaldes, se llevan a cabo en una época en la cual el modelo económico aplicado impacta, en forma cruda y descarnada, al país a nivel de todos los grupos sociales (*). En este contexto, el gobierno ha perdido credibilidad, el modelo económico que era el sustento para los avances en la institucionalidad política y la modernización, se encuentra en una fase crítica.

Pareciera, entonces, que el régimen siente la imperiosa necesidad de no seguir perdiendo terreno y, por consiguiente, se insiste en la participación ciudadana y en la responsabilidad que tienen los Alcaldes -como representantes del ejecutivo- en esta tarea. El ex-Ministro Fernández en el V Congreso exige "un consenso social para el afianzamiento del nuevo sistema democrático que consagra la Constitución. De lo contrario, expresó "sería imposible avanzar en el camino señala-

(*) Patricio Meller en Mensaje N°316, enero-febrero 1983; p. 43, señala que "después de nueve años del régimen: i) el Producto Geográfico Bruto (PGB) ha caído de un 13 a 16% en 1982 con respecto a 1981. Esto quiere decir que la economía chilena va a experimentar una pérdida cercana a los 4.800 millones de dólares en relación a lo que se produjo en el año 1981; ii) La tasa de desocupación, incluyendo al PEM (Programa de Empleo Mínimo) y al POJH (Programa de Ocupación para Jefes de Hogar) ha llegado al 30% a nivel nacional; esto es, casi 1 de cada tres chilenos que quieren trabajar, no encuentran empleo; iii) El número de quiebras de empresas en 1982 ha superado tres años consecutivos del pasado (por ej., el período 1973-1975); iv) Las importaciones de 1982 caen en un 45% con respecto al año anterior, y las exportaciones en un 4.5%; v) Poca liquidez existente en la economía; vi) Los indicadores de carteras vencidas señalan que, en promedio, la Banca Privada Nacional ya ha perdido prácticamente todo su capital vii) Alto déficit fiscal, etc.

do constitucionalmente"(*).

La participación para lograr el consenso se concibe como una estrategia política importante en los momentos que el régimen pierde la credibilidad ciudadana. Por consiguiente, los Alcaldes reunidos en el V Congreso adelantaron ideas en torno a el funcionamiento de los CODECOS para que de esta forma se dicte el reglamento que los regula. En las sugerencias hechas destacan aquéllas que tienen relación con la definición de organizaciones comunitarias territoriales y funcionales. Las primeras quedarán limitadas a las Juntas de Vecinos que gozan de personalidad jurídica; en las segundas, se hizo mención de los Centros de Madres, Cruz Roja, Centros de Padres que deben también tener personalidad jurídica y estar inscritas en el registro especial. Afirmaron los Alcaldes que ellos deben tener la facultad de elegir entre las organizaciones comunales funcionales de la comuna a aquéllas que designarán un miembro en el CODECO, de acuerdo a prioridades de importancia y representatividad (**).

No es fácil poder pronunciarse claramente sobre la modalidad que asumirá la participación comunal a través de los CODECOS en los municipios, antes de que sean publicadas y promulgadas las leyes orgánicas constitucionales que regularán la integración y su funcionamiento, pero desde ya es posible anticipar que la participación queda restringida a las instituciones que el Alcalde estime necesario y conveniente que participen; que la ingerencia del Ejecutivo vía los Alcaldes y otros mecanismos será alta y que la capacidad para participar en el

(*) El Mercurio, jueves 28 de abril de 1983

(**) El Mercurio, 30 de abril de 1983.

proceso de toma de decisiones será muy reducida. Todo esto hace prever que el plano de lo educativo que es la instancia que nos preocupa, la participación de la comunidad puede quedar reducida a niveles de información y consulta y existe una tasa muy baja de redistribución del poder.

Al sintetizar podemos entrever como la ideología neo-liberal y la de Seguridad Nacional encuentran su expresión en la "participación verdadera y auténtica" que el régimen proclama. Se le reconoce al individuo su capacidad de participación porque está inmerso en un mundo regido por el mercado que le permite hacer las mejores opciones y tomar las decisiones acertadas. El control privado de determinados ámbitos y la posibilidad de decisiones asociadas a la adquisición y disfrute de los bienes de servicio y otros constituye parte fundamental de la auténtica participación. Canalizar la participación en instancias comunales es para la ideología neo-liberal su máxima aspiración, pero esto no debe significar de manera alguna politizarla. En función de evitar los efectos perversos de la politización y resguardar la Seguridad Nacional, es dable limitar la participación a su expresión mínima: de información y consulta.

A manera de síntesis:

El propósito central del presente trabajo ha sido analizar el marco teórico político del proceso de descentralización educativa; al respecto nos surgen las siguientes consideraciones:

- * La regionalización se plantea como una de las primeras ideas respecto a la descentralización desde la perspectiva de la Seguridad Nacional. En el plano educativo, ésta se expresa con la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales y una reestructuración administrativa del MINEDUC, si bien esta medida se plantea en el contexto de un manejo centralizado del poder político. Sólo en etapas posteriores, cuando el proyecto neo-liberal se ha impuesto a nivel de política global de gobierno, existe una apertura mayor al proceso de descentralización, vía municipalización. Sin embargo, los mecanismos de control y el nuevo rol que se le asigna a los Municipios en el régimen de gobierno interior, fijarán los límites en los que este proceso se desenvuelve.

- * El proceso de descentralización educativa en el régimen militar de be ser comprendido en el contexto de un proyecto político global que abarca todos los sectores de la vida nacional. El sector educativo está inserto en la política de cambios estructurales implementada desde el gobierno. En este sentido, constituye una alteración sustancial al desarrollo histórico de la actividad educativa. En el contexto de esta globalidad del proceso son explicables ciertos cambios como el traspaso de los establecimientos educacionales a los Municipios, el tratamiento privatizante hacia los profesores, la posibilidad de entregar a Corporaciones privadas los establecimientos educacionales

- * Se advierte una marcada incoherencia en las políticas de descentralización en el sector educacional, tanto a nivel del discurso como en las acciones que se emprenden; así, por ejemplo, en declaraciones de personeros de gobierno, al referirse al proceso de descentralización, se observa que, si bien favorecen y promueven la participación, se especifica, a párrafo seguido, el carácter que esta participación debe tener: de apoyo irrestricto a las prácticas del gobierno. De igual manera, se observa una incoherencia entre el discurso privatizante con que se inicia el proyecto de municipalización y su falta casi absoluta de implementación con posterioridad. De la misma manera, si bien hay un discurso desestatizante, en la práctica, con la municipalización, se transfiere de un organismo estatal a otro, la función educativa.

- * No obstante, ambos postulados teóricos -neo-liberal / Seguridad Nacional- se pronuncian en forma distinta sobre el proceso de descentralización, a través de las tendencias privatizantes en uno y de la regionalización en el otro, en el sector educativo se encuentran en el proyecto de municipalización.

A pesar de la lejanía conceptual que presentan ambas tendencias, se advierten puntos de consenso que posibilitan el traspaso de los establecimientos educacionales en sus muy peculiares características.

Un plano en el que se advierte este consenso es el referido al control político. A través del proyecto de municipalización se mantiene un fuerte control político sobre el quehacer educativo, hecho que se manifiesta entre otros, al formar parte el Alcalde, del gobierno interior del país.

Parece existir acuerdo en ambas corrientes sobre la conveniencia de situar el proceso de descentralización educativa en un contexto de escasa participación de la población y de verticalismo autoritario. Es así como puede ser entendida, entre otras medidas, la atomización del sector docente, que se produce en el proceso de municipalización. Sólo en este marco, se presenta como posible implementar un modelo que promueve cambios de tal envergadura, rompiendo con una tradición histórica en relación al quehacer educativo en el país. Hay consenso en descentralizar lo administrativo y el manejo financiero de la educación, manteniéndose no obstante un ejercicio centralizado del poder, en lo político.

Es posible advertir, además, un consenso en relación a los grados de privatización que este proceso adquiere. Es así como se acepta por un lado privatizar la educación técnica profesional ya que existirían los organismos intermedios que dan confianza al gobierno. Sin embargo, cuando se trata de privatizar masivamente la educación básica y media, se opta por privatizar el conflicto social de la educación, es decir, el Estado se libera al transferir a las Municipalidades los establecimientos educacionales, de las actividades

administrativas y de manejo financiero, constantes fuentes de con
flicto , como por ejemplo, enfrentar masiva y centralizadamente
al sector docente fiscal, atender igualitariamente a toda la po-
blación escolar, hacer frente a las demandas de recursos del sis-
tema educacional en forma global, etc.

Se puede concluir, que se realiza una descentralización educativa
con elementos neo-liberales claramente identificables, pero en el
marco que le fija la Seguridad Nacional, situación que tipifica
en forma clara este proceso.

BIBLIOGRAFIA

- ARRIZMENDI, Octavio y Otros: "Descentralización administrativa de la educación en América Latina". Washington, D.C. OEA-CEPCIECC, 1972
- ARRIAGADA, Patricio; Matulic, J.; Trucco, C.: "Descentralización de la gestión educacional en Chile". Docto. de Trabajo, julio 1979
- ARRIAGADA, Genaro; Garretón, M.A.: "América Latina a la hora de las doctrinas de la seguridad nacional" en "Las FF.AA. en la sociedad civil". CISEC, Santiago, 1978
- BENGOA, José : "Sistemas de producción y sistemas de reproducción en torno a la privatización de la educación chilena". Academia de Humanismo Cristiano, julio 1979.
- BRIONES, Guillermo: "La distribución de la educación en el modelo de economía neo-liberal: 1974-1982. Santiago, PIIE, julio 1983
- COMBLAIN, Joseph : "La doctrina de la seguridad nacional" en "Dos ensayos sobre seguridad nacional", Vicaría de la Solidaridad, septiembre 1979
- CONARA : "Chile hacia un nuevo destino", Santiago, 1976
- CHATEAU, Jorge : "Antecedentes teóricos para el estudio de la geopolítica y doctrinas castrenses". FLACSO, Santiago, 1977
- "Características principales del pensamiento geopolítico chileno". FLACSO, marzo 1977
- "Geopolítica y regionalización". Algunas relaciones". FLACSO, 1978.

- CARIOLA, Patricio : "Privatización, subsidiariedad y libertad de enseñanza". Cuadernos de Educación , agosto 1979, N° 88, pp. 196-204
- CIRCULAR N° 6, Ministerio de Educación, 8 de septiembre 1981
- CIRCULAR N° 607, Ministerio de Educación, 1981
- COMITE PERMANENTE DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL: "Carta Pastoral: Reforma educacional". Cuadernos de Educación, junio-julio, N° 106, pp. 107-125
- CONSULTA NACIONAL : Doc. N° 5, julio 1974
- DECLARACION DE PRINCIPIOS DEL GOBIERNO DE CHILE: Santiago, 1974
- DECRETOS LEY : N° 1623 diciembre 1976
 N° 3063 diciembre 1979
 N° 1-3063 junio 1980
 N° 3476 septiembre 1980
 N° 3477 septiembre 1980
- DECRETO DE EDUCACION: N°4002, 20 de mayo 1980
- DECRETO LEY : N° 1, 11 de septiembre 1973
- DIRECTIVAS PRESIDENCIALES: Bases para la política educacional, marzo 1979
- DOWNS, Anthony : "An economic theory of democracy". Harper, Row, 1957
- ECHEVERRIA, Rafael : "Evolución de la matrícula en Chile" 1935-1981
 Santiago, PIIE, 1982
 "La política educacional del gobierno militar"
 Santiago, PIIE, 1981, p. 25
- FERNANDEZ, Sergio : Discurso 2° Congreso de Alcaldes, El Mercurio,
 12 noviembre 1980
- Revista Educación N° 81, agosto-septiembre 1980
 p. 74

- FLISFISCH, Angel : "Reflexiones en torno a la proposición: La libertad económica es condición necesaria de la libertad política". Material de discusión, FLACSO, N°27 Santiago, 1982
- FONTAINE, Arturo : "Más allá de Leviatán", Estudios Públicos N°1 Santiago, diciembre 1980
- GARCIA HUIDOBRO, J.E.: "Hacia donde se dirige la educación nacional" (Directiva sobre educación nacional). Cuadernos de Educación, abril 1979, N° 84, pp.57-63
- GARRETON, M. Antonio: "Procesos políticos en un régimen autoritario". Dinámicas de institucionalización y oposición en Chile. 1973-80. FLACSO 1980, Santiago
- GONZALEZ, Soledad : "Características y efectos del proceso de municipalización educacional". Santiago, julio 1982
- HAYEK, Friedrich A.: "Economía, ciencia y política" en "Camino de Libertad": Friederich Hayek. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1981
- "Fundamentos de la libertad". Unión Editorial, 3a. edición, S.A. Madrid, 1978.
- "Porqué no soy conservador", en Camino de Libertad: Friedrich A. Hayek. Centro de Estudios Públicos. Santiago, 1981
- "El ideal democrático y la contención del poder" en Libertad y Leviatán. Centro de Estudios Públicos N° 1, Santiago, diciembre 1981
- HEVIA, Ricardo : "Cambios en la administración educacional: el proceso de municipalización". PIIE, 1982
- IBÁÑEZ, Pedro : Revista "Qué Pasa". 3 de enero de 1980

- JARA, Alejandro; Contardo, Hector: "La reforma educacional neo-liberal: Cambios en la oferta de servicios educativos: 1972-1982". Santiago, PIIE, agosto 1983.
- MELLER, Patricio : "Un balance de la situación económica chilena del año 1982". Mensaje N° 316, enero-febrero, 1983
- EL MERCURIO : 9 julio 1977
12 septiembre 1979
16 septiembre 1979
17 junio 1980
13 octubre 1980
12 noviembre 1980
11 abril 1982
12 junio 1982
julio 1982
15 octubre 1982
12 abril 1983
26 abril 1983
28 abril 1983
30 abril 1983
2 mayo 1983
28 junio 1983
3 julio 1983
- MILLAS, Jorge : "La concepción de libertad-poder de Friedrich von Hayek". Documento, Santiago, marzo 1983
- MIEVARD, Laurence : "F.A. Hayek: "Eco del pasado o voz del futuro? en "Camino de libertad: Friedrich A. Hayek, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1981
- MINISTERIO DE EDUCACION: "El proceso de regionalización educativa chilena". Informe presentado por la delegación chilena a la XI reunión ordinaria del CIECC. julio 1980
- MOULIAN, Tomás; Vergara, Pilar: "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978, en Estudios CIEPLAN N° 3 1980
- MONTERO, Enrique : "Discurso Congreso de Alcaldes", junio-agosto, 1980 en Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades. Manual de Consulta, septiembre 1980

- NÚÑEZ, Iván : "Evolución de la política educacional bajo el régimen militar", Santiago, PIIIE, junio 1982
- "Cambios en la situación del Magisterio", Santiago, PIIIE, enero 1982
- ODEPLAN : "Estrategia de Desarrollo económico y social. Políticas a largo plazo", septiembre 1977.
- "Plan indicativo de desarrollo, 1978-1983"
- PINOCHET, Augusto : Discurso presidencial, 9 julio 1977
- "Manifiesto con motivo de la iniciación del proceso de regionalización". Revista de Derecho Público N° 16, 1974
- "Mensaje Presidencial", 11 septiembre 1976. Junta de Gobierno, Secretaría de prensa.
- "Geopolítica", Santiago, 1974
- POLITICAS EDUCACIONALES DEL GOBIERNO DE CHILE: 1974
- POZO Hernán : "La situación actual del Municipio chileno y el problema de la municipalización", FLACSO, julio 1981
- QUEZADA, Hernán : "Municipalización, camino hacia la privatización" Análisis N°40, Santiago, 1981
- : "La regionalización en el proceso de desarrollo global de Chile" en la regionalización educativa en América Latina (II). Revista "La Educación" Revista internacional de desarrollo educativo N° 88, año XXVI. Washington, OEA, 1982
- REVISTA EDUCACION: : "Instructivo sobre el sistema de supervisión" junio, 1981; pp.74-76
- REVISTA DE PEDAGOGIA N° 196: Santiago, marzo, 1976
- RUIZ-TAGLE, Jaime : ¿La desigualdad como principio normativo? "Desarticulación de la Educación Nacional", Mensaje N° 291, agosto 1980, pp. 381-384

LA TERCERA DE LA HORA: 24 de maro 1982
 21 abril 1983
 26 abril 1983
 8 mayo 1982

VARAS. Carlos; Moreno Cristián: "Administración de la educación municipal en el área metropolitana" Univ. de Chile, Facultad de Ciencias económicas y administrativas, noviembre 1982

"La política chilena frente al cesarismo o la democracia". Docto. FLACSO N°174, Santiago, marzo 1983

"Crecimiento del gasto y tendencia de la inversión municipal en el área metropolitana". Univ. de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, julio 1982

VARAS, Augusto; Agüero, Felipe: "Desarrollo doctrinario de las FF:AA. chilenas", FLACSO, 1979, Santiago

VERGARA, Pilar : "Las transformaciones de las funciones económicas del Estado de Chile bajo el régimen militar" Colección Estudios CIEPLAN, N°53, julio 1981

VICARIA DE LA SOLIDARIDAD: "Seguridad nacional y régimen militar", junio 1977