

PIIE
012-665

PIIE
012-665

**La Educación Particular
y los Esquemas Privatizantes en Educación
bajo un Estado Subsidiario. (1973 - 1987)**



Abraham Magendzo
Loreto Egaña
Carmen Luz Latorre

pie

PRIVATIZACION DE LA EDUCACION

LA EDUCACION PARTICULAR Y LOS ESQUEMAS PRIVATIZANTES EN EDUCACION BAJO UN ESTADO SUBSIDIARIO (1973-1987)

**ABRAHAM MAGENDZO
LORETO EGAÑA
CARMEN LUZ LATORRE**

**SANTIAGO DE CHILE
Junio 1988**

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el fruto de una ardua investigación que fue posible realizar gracias al concurso que nos brindaron diversas personas e instituciones a las que expresamos desde ya nuestros agradecimientos.

Al Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID-IDRC) de Canadá y al Swedish Agency for Research Cooperation (SAREC) de Suecia quienes comprendieron la importancia de este tema y proveyeron los fondos de investigación y publicación.

A FIDE Secundaria por el aporte bibliográfico que brindaron a través de la Revista de Pedagogía y los aportes en las diversas discusiones que sostuvimos.

Nuestro reconocimiento a Patricia Smith de ODEPLAN, Pedro Moreno del Colegio de Profesores y al hermano Aldo Pasalacqua de FIDE Secundaria por los comentarios que hicieron a nuestro trabajo en el Encuentro sobre Educación Particular que se llevó a cabo en el PIIE el 30 de junio de 1988.

A nuestros colegas del PIIE y otros centros académicos quienes contribuyeron con comentarios, críticas y diálogos, en especial a Iván Núñez.

Finalmente, pero de una manera muy especial, queremos agradecer la labor de las Secretarías del PIIE quienes pacientemente escribieron una y otra vez los múltiples borradores de este trabajo.

INDICE

	Página
PRESENTACION	5
ANTECEDENTES HISTORICOS	
1. La Educación Particular y el Estado	9
2. Evolución cuantitativa de la Educación Particular	16
CAPITULO I	21
BASES IDEOLOGICAS Y DOCTRINARIAS DEL ACTUAL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LA EDUCACION CHILENA	
1. Rol del Estado y Concepto de Subsidiariedad	23
2. Concepto de Subsidiariedad en la Realidad Chilena	32
3. Política Subsidiaria y Educación Particular	37
4. Subsidiariedad y Descentralización	42
CAPITULO II	47
NORMATIVAS DEL ESTADO EN RELACION CON LA EDUCACION PARTICULAR	
1. Normativas relacionadas con el reconocimiento de la Educación Privada como cooperadora de la Función Educacional del Estado	51
2. Normativas relacionadas con la Educación Particular Subvencionada	55
3. Normativas relacionadas con la función docente	59
CAPITULO III	69
SUPERVISION Y CONTROL DEL ESTADO Y LA EDUCACION PARTICULAR	
1. Sistema Nacional de Supervisión	72
2. Sistema de Evaluación	78
3. Ingerencia en la organización y administración escolar	80
4. Control sobre los Centros de Padres y Centros de Alumnos	83

CAPITULO IV	89
FINANCIAMIENTO ESTATAL Y LA EDUCACION PARTICULAR	
1. Subvención a la Educación Particular	91
2. Remuneraciones al Profesorado del Sector Particular	109
CAPITULO V	117
CARACTERISTICAS GENERALES DEL DESARROLLO DE LA EDUCACION PARTICULAR	
1. Penetración de elementos privatizantes en la totalidad del sistema educativo	119
2. Normativas cambiantes y contradictorias	126
3. Falta de participación en la elaboración de las normativas y en la generación de las políticas educacionales	129
4. Tensiones en el proceso de supervisión y fiscalización	130
5. Dificultades en la Educación Particular Subvencionada	135
CAPITULO VI	143
ANTECEDENTES CUANTITATIVOS DE LA EDUCACION PARTICULAR	
1. Desarrollo Global y por niveles de la Matrícula en la Educación Particular	145
2. Desarrollo Regional de la Matrícula en la Educación Particular	166
3. Desarrollo Cuantitativo de los Establecimientos de Educación Particular	168
4. Desarrollo de la Educación Particular en la Región Metropolitana	175
5. Características de los docentes de la Educación Particular	183
DISCUSION FINAL	187
BIBLIOGRAFIA	202

PRESENTACION

El desarrollo de la Educación Particular durante el Régimen Militar constituye una temática que amerita un análisis pormenorizado y crítico a fin de comprender con mayor propiedad los múltiples desafíos, contradicciones y conflictos que ésta ha tenido que sortear en un período de catorce años. Los cambios radicales introducidos al conjunto de la educación, mediante el empleo de una estrategia autoritaria en un esquema subsidiario y privatizante ha significado una ruptura importante en el rol tradicional que desde el Estado se le ha conferido a la Educación Particular.

El presente trabajo no es sino un intento de dar cuenta y de penetrar en la racionalidad del régimen, al introducir el modelo neoliberal y de seguridad nacional en el plano educativo y, específicamente, hacer notar algunas de las consecuencias que esto ha tenido en la Educación Particular.

Parece apropiado, en primer lugar y con fines comparativos, hacer un alcance histórico del desarrollo de la Educación Particular en épocas pretéritas. En forma sucinta, se revela que existía el Estado y la Educación Privada, en donde la problemática del Estado Docente, versus la Libertad de Enseñanza constituyó un eje central en torno al cual se movió esta relación. Los datos cuantitativos referidos a la cobertura de la matrícula de la Educación Particular en el pasado, contribuyen, sustancialmente, a dimensionar las reales proporciones que la Educación Particular ha adquirido durante esta última década y media.

Con el objeto de introducirse de lleno en la temática abordada por este estudio, se incluye un análisis esquemático de las bases doctrinarias e ideológicas que han nutrido el proceso de privatización de la educación (Capítulo I). Aparece como importante captar el rol subsidiario del Estado en el plano educativo, ya que desde esta perspectiva adquieren connotaciones específicas las ideas fuerzas y los postulados —que a nivel de discurso— el régimen emplea para promover los cambios educativos. El concepto de la Libertad de Enseñanza, tan ligada a la Educación Particular se reviste del lenguaje neoliberal en un contexto en que los factores de la seguridad nacional le confieren una aceptación teórico práctica muy específica. En este mismo marco referencial es relevante vincular la Educación Particular con el proceso de descentralización o desconcentración administrativa de la educación, ya que este proceso tiene implicancias serias en los esquemas privatizantes que han impregnado a la totalidad del sistema.

Los capítulos II y III se abocan de lleno al análisis del rol normativo y fiscalizador pese, al discurso privatizante, que el Estado despliega con el propósito de enmarcar y controlar a la Educación Particular.

Se destina un apartado del capítulo II a presentar y analizar las normativas específicas referidas a la Educación Particular, entre las cuales se ubica la referida a los requisitos que el Estado hace para que éstos adquieran la calidad de "Cooperación de la Función Educativa del Estado". Entre los mecanismos de fiscalización, el capítulo III, da cuenta detallada de las diferentes instancias que el Estado ha creado con el objeto de controlar a la Educación Particular, entre los cuales se hace mención del Sistema Nacional de Supervisión, del Sistema de Evaluación, de la Ingerencia en la organización y administración escolar, y del control sobre Centros de Padres y Alumnos. Todos estos mecanismos denotan, con claridad, la ambigüedad que el régimen tiene con respecto a los grados de autonomía posible que se le puedan conferir a la Educación Particular en un esquema en el cual se debe hacer conjugar, por un lado, el principio de libertad de enseñanza y, por el otro, el de seguridad nacional.

El capítulo IV hace referencia al rol financiero que el Estado asume con respecto a la Educación Particular y, en especial, a la Subvencionada gratuita. En este sentido, se caracteriza el desarrollo de las normativas referidas a la subvención estatal, los montos asignados en períodos distintos y las modalidades adoptadas en la entrega de las subvenciones.

Los capítulos V y VI intentan, en una visión de conjunto, identificar los aspectos más relevantes que han caracterizado el desarrollo de la Educación Particular en el período en cuestión. En efecto, el capítulo V analiza por un lado la penetración de los elementos privatizantes a la totalidad del sistema educativo y el carácter cambiante y contradictorio de las normativas educacionales, la falta de participación en su elaboración, y por el otro, las dificultades que ha tenido que enfrentar la Educación Particular Subvencionada.

Con el propósito de comprender con propiedad y exactitud el desarrollo de la Educación Particular se proporciona en el capítulo VI datos relacionados con la cobertura de los establecimientos particulares, tanto en su modalidad pagada como subvencionada gratuita. Un aspecto que constituye una situación digna de ser analizada es que la Educación Particular, pese a la política privatizante, no alcanza las proporciones que se podía haber esperado. Las hipótesis que al respecto pueden manejarse son diversas, pero en cualquier caso es sintomático observar que el sistema educativo, más que ser captado por el sector privado, es penetrado por la concepción privatizante, con interferencia estatal.

Por último, en la discusión final, además de hacerse una síntesis integral del desarrollo de la Educación Particular durante el Régimen Militar, en la que se retoma la comprensión contextual e histórico-comparativa de ésta, se hacen algunas sugerencias y reflexiones en torno al destino de ella en un Estado democrático.

Cabe señalar que el trabajo se emprende con las dificultades propias de todo estudio que intenta penetrar en la comprensión de situaciones que están aún en desarrollo. Se suma a esto, las múltiples limitaciones que el contexto establece para poder recoger una información veraz y objetiva. No obstante, estamos ciertos de que este trabajo permite detectar las tendencias más significativas en las que la Educación Particular se ha debatido en estos años.

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. La Educación Particular y el Estado

El desarrollo de la Educación Particular, si bien muestra una dinámica propia, se encuentra claramente condicionado por la posición que el Estado, en diversos momentos plantea hacia la educación.

La preocupación progresiva que los gobiernos republicanos manifestaron por la enseñanza no significó en un comienzo una pugna con la Educación Particular. Por el contrario, se contaba con el aporte de ésta y en gran medida se le requería y se veía como importante involucrar a la comunidad nacional en la tarea de desarrollar la enseñanza. El Ministro de Educación del Presidente Montt, uno de los grandes promotores de la Educación expresaba en 1853:

“Dejad que las escuelas sean siempre costeadas por el gobierno y dejaréis en pie los dos principios que ahora las conservan en la triste condición en que casi todas se hallan: insuficiencia de los gobiernos para atenderlas y falta de cooperación de los particulares para mejorarlas. Las escuelas continuarán faltas de locales o en locales incómodos y desaseados, estropeados sus ajuares o desprovistos de ellos, abandonados a sí mismos sus preceptores, y con una asistencia incierta y caprichosa. Haced, por el contrario, que estos establecimientos sean propiedad de todos, y que todos vean en sus edificios, sus muebles y el sueldo de sus preceptores una parte de sus rentas por mínima que sea, y las cosas cambiarán de aspecto. Todos tendrán interés por que la suma con que contribuye para este determinado objeto se aplique a él con economía y provecho; la afición tan natural por el lugar en que uno nace o reside y el espíritu del pueblo, los estimulará a proveer a sus escuelas de buenos edificios y de todos los objetos necesarios; los preceptores tendrán en los vecinos otros tantos censores de sus desaciertos u omisiones¹.

La posibilidad de involucrar a las propias comunidades en conjunto con las municipalidades para que asumieran en parte la educación, no fue algo de fácil realización. Si bien se desarrollaron escuelas promovidas y costeadas parcialmente por la comunidad², la gran tarea de ampliar la cobertura educativa descansó en las iniciativas particulares y en el Estado.

1 Encina, Francisco; *“Historia de Chile”, Ed. Ercilla, Santiago 1984; T 16, p. 177.*

2 *En Chiloé existían más de 80 escuelas a mediados de siglo mantenidas en parte por el vecindario. En Encina, F.; Tomo 26, p. 183.*

Rol del Estado	A pesar de que el Estado no se encontraba en condiciones de asumir plenamente la enseñanza, esto no significaba que no se le atribuyera desde los comienzos de la República un rol significativo en este campo. Ya en la Constitución de 1833 se expresaba que, junto a la atención preferente del Estado por la educación pública, "habrá una superintendencia de educación a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del gobierno" ³ . En 1837, al crearse el Ministerio de Instrucción Pública, se reglamentaron sus funciones, quedando bajo su tutela "la promoción, establecimiento, dirección e inspección de la educación e instrucción de la República, el fomento, la economía y la fiscalización de los establecimientos costeados con fondos municipales o fiscales; y la autorización para fundar colegios" ⁴ .
Control a través de Exámenes	Aun cuando estas primeras disposiciones quedaron en gran medida a nivel de declaración de principios, hay un aspecto que sí se implementó: la Ley Orgánica de 1842 entregaba a la Universidad de Chile la facultad de validar los estudios secundarios mediante exámenes; entre 1843 se delegó esta función en el Instituto Nacional, ante el cual debían rendir examen los alumnos de los colegios particulares. Al parecer los liceos de provincia cumplían esta misma función con los establecimientos particulares de su región ⁵ .
	Este hecho, que en el transcurso del siglo constituirá una bandera de lucha en la controversia Estado Docente y Libertad de Enseñanza, presentó en sus comienzos cierta flexibilidad. Es así como existían algunos colegios particulares con exámenes reconocidos, tanto pertenecientes a congregaciones religiosas como a personas privadas ⁶ .
Concepto Estado Docente	Aun cuando se reservaba al Estado la tarea de fiscalizar la enseñanza, la concepción de Estado Docente a mediados del siglo XIX era suficientemente amplia. El Ministro de Educación del gobierno de Pérez, en la Memoria de 1869 expresaba al respecto: "El Estado no tiene ni puede tener el interés de monopolizar la instrucción bajo su tutela, siendo al contrario una ventaja la de estimular el concurso de las empresas particulares. Déjese a éstas que ordenen sus estudios en la forma que más les convenga, que hagan sus cursos del modo que juzguen más útil, que empleen en ello el tiempo que

3 Artículo 154, Constitución 1833, En Labarca Amanda; "Historia de la Enseñanza de Chile", Imprenta Universitaria, Santiago, 1939, p. 92.

4 Labarca, A.; *Idem* p. 93.

5 "La Educación Particular en Chile" CIDE 1971 p. 21.

6 Ej. En Valparaíso el Colegio fundado por José M. Núñez (1848); Colegio de los Sagrados Corazones de Copiapó (1850), (Encina, F.; Tomo 24 p. 82).

consideren oportuno, y la Universidad y el Estado sólo tendrán que intervenir para sancionar el resultado definitivo que obtengan⁷.

Controver-
sia Estado
Docente
Libertad
de Ense-
ñanza

A mediados de la segunda década del siglo pasado se hizo explícita una pugna que atravesaba las élites dominantes de la sociedad chilena: la controversia entre el pensamiento laico liberal de grupos de intelectuales y políticos y las posiciones conservadoras que defendían la preeminencia del magisterio de la Iglesia en planos diversos de la sociedad. Uno de los campos en que esta controversia alcanzó su mayor resonancia fue el de la enseñanza. Es posible pensar que la contradicción "Estado Docente" – "Libertad de Enseñanza", correspondió más bien a la pugna anteriormente aludida, antes que a un real entorpecimiento entre el quehacer de la enseñanza estatal y la particular.

En otras palabras, cuando los organismos contralores y orientadores de la enseñanza fueron siendo copados por elementos laicos y librepensadores⁸ que intentaban imponer sus concepciones doctrinarias, se desencadenó violentamente la controversia, identificándose ésta como una pugna entre el sistema de educación estatal versus el particular.

Como confirmación de lo anterior, se evidencia que la defensa de la libertad de enseñanza y de la Educación Particular en su conjunto es asumida, políticamente, por los elementos más conservadores, afirmados doctrinariamente por la Iglesia Católica. Es innegable también la importancia que esta última tenía al interior de la Educación Particular.

Diversos serán los argumentos escogidos desde uno y otro bando para sustentar sus posiciones, los que quedan explícitos claramente en la polémica que provocó la ley de libertad de exámenes en el año 1872. Esta, que logró imponerse desde el sector conservador, perseguía liberar de la fiscalización estatal a través de los exámenes, a la enseñanza particular secundaria. La reacción del sector laico fue inmediata, derogándose esta ley un año más tarde. La ley de reorganización de la Universidad, de 1879, significó el triunfo del pensamiento laico en la enseñanza estatal. A través del control en el Consejo de Instrucción Pública se ejerció un poder amplio sobre la enseñanza superior y secundaria, estableciéndose una nueva versión de Estado Docente, claramente teñido por las polémicas doctrinarias. Este trasfondo estará presente, si bien con intensidad decreciente en la relación futura entre la Educación Particular y el Estado.

7 Encina, F.; Tomo 28 p. 111.

8 Miguel L. Amunátegui; F. Sarmiento; J.V. Lastarria; D. Barros Arana; V. Letelier; D. Salas entre otros. Ver, Vial, G. *Historia de Chile*; T. I Cap. II p. 134-136.

Algunos argumentos que ilustran esta polémica permiten apreciar los supuestos doctrinarios en pugna. Como defensa de la Libertad de Enseñanza en contraposición al Estado Docente se aducía el derecho de los padres para educar a sus hijos; el derecho de la Iglesia, "porque la autoridad docente de la Iglesia aventaja a la de todas las escuelas y academias...; el derecho de los particulares para comunicar a otros las ciencias que poseen⁹. Ante la relación Estado-Educación Particular, se estimaba que la función del Estado, en el campo de la enseñanza, debía ser supletoria de la actividad privada desarrollándose preferentemente "en las sociedades nuevas y atrasadas en cuanto lo exijan las circunstancias y los recursos lo permitan"¹⁰. Se sostenía que, "para el cultivo y difusión de las luces no menos que para el desarrollo de la industria, la acción privada es, por lo general, preferible a la acción pública en todos sus aspectos"¹¹. En un debate del Senado de la República acerca de la libertad de enseñanza se expresaba que "monopolizar la enseñanza en manos del Estado es atribuir a éste su dirección exclusiva, es oprimir a la vez la razón y la conciencia de los ciudadanos"¹². A su vez, los partidarios del Estado Docente hacían ver que "la libertad de enseñanza no envuelve otro derecho que el de profesor desde una cátedra escolar, una parte cualquiera del saber humano, sin sujeción a métodos ni doctrinas impuestas por la autoridad"¹³. Se agregaba también, que la Iglesia, vulnerando la libertad de enseñanza, se reserva el derecho a determinar qué partes del saber humano se pueden enseñar de acuerdo a su doctrina.

Los partidarios del Estado Docente sostenían también que al amparo de una supuesta libertad de enseñanza, se perseguía convertir a la educación en una empresa, sujeta a las leyes de la oferta y la demanda¹⁴. Frente a la posición de los opositores al Estado Docente que sostenían que cuando el Estado no interviene, la iniciativa particular funda escuelas donde se necesite, los defensores de éste argumentaban que "en el hecho ocurre una cosa diferente, las escuelas se abren en las más grandes poblaciones, donde es mayor la cultura y menos la necesidad, y no en las poblaciones más atrasadas, donde es mayor la necesidad por ser menor la cultura. No son las escuelas empresas industriales, sujetas a la ley de la oferta y el pedido, son empresas morales, sujetas a las necesidades de la cultura"¹⁵.

9 J. Larrain G. ; 873; en *Jobet, J.C.*; "Doctrina y Praxis de los Educadores representativos chilenos.

10 Fernández Concha, R.; "Del cambio en el orden psicológico, religioso y en el social"; en *Jobet, J.C.*; Idem p. 325.

11 Idem.

12 Cifuentes, Abdón, discurso 1892; en *Jobet, p. 325*.

13 Letelier, V.; en *Jobet C. Idem p. 333*.

14 Letelier, Valentín; "Filosofía de la Educación" Stgo., 1982 en *Jobet C., Idem. p. 333*.

15 Letelier, V.; Discurso en *Univers. de Chile 1888*; en *Jobet, C. Idem. p. 334*.

El argumento de la responsabilidad moral por la cultura y la educación del pueblo, será repetidamente esgrimido por los defensores del Estado Docente.

En esa línea se afirmaba: "Ningún poder menos amplio que el Estado podría asegurar la educación universal o hacerla obligatoria. Y ninguno podría, como él, que representa los intereses y las aspiraciones comunes, determinar el carácter general de la enseñanza, su espíritu y sus rumbos"¹⁶.

Los términos violentos en los que se dio esta polémica se apaciguaron en las décadas siguientes, sin embargo, los principios doctrinarios de ésta seguían vigentes. La educación siguió siendo el campo prioritario donde estas posiciones se encontraron, especialmente centradas en la Educación Particular versus la acción docente del Estado.

**Ley
Orgánica
de
Educación
1927**

La ley Orgánica de Educación del año 1927 sancionará la relación de la Educación Particular con el Estado y reafirmará el concepto de Estado Docente que se venía gestando desde el siglo anterior. En el Artículo N° 1 se expresa: "La educación propia del Estado, quien la ejerce por medio del Ministerio de Educación Pública". En relación a la Educación Particular se señalaba que "La enseñanza particular será considerada como actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional, que es de dirección y responsabilidad del Estado, quien, por tal motivo, es el único capacitado para otorgar grados y títulos de enseñanza. Estará sujeta a los principios fundamentales de la educación nacional y podrá contar con la ayuda fiscal y las garantías que se estimen convenientes" (Art. N° 4).

**Polémica
en torno a
Educación
Particular**

Esta explicitación del rol que se le asignaba a la Educación Particular dio motivo a interpretaciones y posturas diferentes respecto a su quehacer. Igualmente, el párrafo que se refiere a la posible ayuda fiscal y las garantías que se le otorgaban a ésta, era suficientemente vago. Con ocasión de la presentación de una ley destinada a subvencionar las escuelas particulares (1936), patrocinada por el partido conservador, se agitó nuevamente la polémica. Se objetaba que la escuela privada fuera puesta en las mismas condiciones que la estatal, y se sostenía que una cosa era que se le permitiera sin trabas su funcionamiento, y otra, mantenerla con fondos fiscales. Razón de fondo para uno de los polemistas de la época¹⁷, era que más del 75% de las escuelas privadas estaban relacionadas con la Iglesia Católica y más concretamente con congregaciones extranjeras.

16 Salas, Darío; "El problema nacional", 1917. En Jobet C., *Idem*. p. 423.

17 Luis Galdames, *Décano de la Facultad de Filosofía y Educación*.

Se hacía ver que esto era una reacción clara contra el Estado Docente, en favor de grupos que querían instrumentalizar la educación en función de sus propios fines doctrinarios. "Los que abrigamos el convencimiento de que el más rico patrimonio que nos han legado nuestros mayores es la educación del Estado;... no podemos mirar impasibles que se nos arrebatase el mayor de los bienes comunes y el que más nos realza colectivamente, para volvernos a la sombría época de la teocracia colonial en pleno siglo XX; y todavía a una teocracia regida por frailes extranjeros"¹⁸.

Si bien a nivel de polémica pública se podía llegar a ciertos extremos, en la práctica la educación particular se desenvolvía en forma bastante independiente. El gobierno se limitaba a velar por las condiciones higiénicas y el aspecto moral en los establecimientos, no existiendo exigencias sobre programas o métodos empleados. El único requisito que se mantenía vigente para los colegios secundarios era el que los exámenes debían rendirse ante instituciones fiscales con el objeto de validar sus estudios. Sin embargo, muchos colegios optaban por no cumplir ese requisito y el control del Estado sobre ellos era casi inexistente¹⁹.

Creación FIDE Una muestra significativa del nivel de cohesión alcanzado por la Educación Particular es la creación de la Federación de Institutos de Educación (FIDE) en 1948. Esta agrupaba a colegios primarios y secundarios, prioritariamente ligados a la Iglesia, aunque posteriormente (1964) incluyó la participación de colegios laicos.

Posteriormente, en 1954 y 1956, los establecimientos técnicos profesionales y los primarios de la FIDE se constituyen en una organización aparte, quedando así constituida la FIDE primaria, la FIDE Técnica y la FIDE secundaria²⁰.

Reglamento Educación Particular A principios de la década del 50 se inició la elaboración de un reglamento para la Educación Particular, originándose al respecto intensos debates en el Consejo Nacional de Educación²¹.

Sectores vinculados con la Iglesia Católica asumieron la defensa de la Educación Particular, ante posiciones que aparecían amenazantes, como por ej.: la del represen-

18 Galdames, Luis; "La Escuela y el Estado", Stgo., 1936 p. 45.

19 Labarca, Amanda; *Idem.* p. 283-284.

20 Actualmente (1987) la FIDE Primaria mantiene como afiliados un total de 482 establecimientos de los cuales 432 son subvencionados y el resto (48) son pagados. La FIDE Técnica tiene como afiliados un total de 70 establecimientos todos particulares subvencionados gratuitos. A la FIDE Secundaria están afiliados en el presente un total de 220 establecimientos particulares de los cuales 112 son pagados y 108 son subvencionados.

21 Este constaba de 25 miembros, representantes del Ministerio de Educación, Universidades; Asociaciones de la Ed. Particular; de Padres y Apoderados; del Magisterio; Sindicales; Económicas.

tante del Magisterio, que postulaba el carácter de suplencia de la Educación Particular ante carencias del Estado, debiendo la educación, en el futuro, ser solamente estatal. Se enfrentó esta posición invocando entre otras la Constitución de 1925 que consagraba la libertad de enseñanza, entendida como libertad de planes y programas, textos, exámenes, apertura de colegios, promociones, etc.

El proyecto del Reglamento presentado por la Oficina Técnica de la Superintendencia fue objetado por considerarse que atentaba contra la libertad de enseñanza. Una vez más se entendía este concepto desde posiciones doctrinarias opuestas, quedando en el centro del debate el quehacer de la Educación Particular. Una muestra significativa de esta polémica la constituyó la publicación, por parte de la Federación de Educadores de Chile (1958), de un texto en el que junto con hacer una recopilación de documentos históricos en torno al Estado Docente y a la Libertad de Enseñanza, se reafirmaba la doctrina del Estado Docente, frente a una expansión, considerada como amenazadora, de la Educación Particular, especialmente la confesional²².

Unidad Popular

La relación entre Educación Particular y Estado, pese a estas polémicas aisladas, era mantenida en una situación de consenso y de aceptación mutua. Con ocasión del triunfo de la Unidad Popular, se firmaron en octubre de 1970, las "garantías constitucionales" que introducían ciertas reformas en la Constitución vigente en esa época (Constitución de 1925). En relación con la educación, junto con reafirmarse la libertad de enseñanza se introdujo una pequeña pero significativa modificación en el texto que se refería a la Educación Particular. Se expresaba que "la educación es una función primordial del Estado que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas"...²³.

Este pequeño cambio, en relación con la redacción anterior, vino a sancionar explícitamente lo que ya existía en la práctica. La Educación Particular formaba parte del Sistema Nacional de Educación, en el contexto de un Estado que reafirmaba su rol docente, pero no de manera excluyente.

Podría afirmarse que este hecho constituyó la culminación de un largo proceso histórico, en el que el sector particular y el estatal han ido enfrentando en conjunto la tarea educativa que demandaba el país.

Esta línea de desarrollo varía sustancialmente, como se verá más adelante, al introducirse durante el Régimen Militar el concepto de Estado Subsidiario en diversos campos del quehacer nacional, incluyendo el de la Educación.

22 *"Estado Docente y Libertad de Enseñanza". Federación de Educadores de Chile. Stgo., 1958.*

23 *Constitución política de la Rep. de Chile. Stgo. 1971.*

2. Evolución cuantitativa de la Educación Particular

La Educación Particular, como se ha visto, ha constituido a lo largo de la historia del país, un elemento significativo en el desarrollo de la enseñanza. Sin embargo, a diferencia del período colonial, en que la educación era desarrollada principalmente por la Iglesia y por algunos particulares, es preciso entender su desarrollo en el período republicano, en los parámetros de un Estado que considera a la educación como una atención preferente de éste²⁴.

Nivel Primario Hacia 1842, y como resultado de los esfuerzos de los primeros gobiernos republicanos, había 56 escuelas fiscales en el país, las cuales estaban todas en provincias.

En Valparaíso, por ejemplo, había una escuela fiscal, mientras existían 53 particulares que atendían aproximadamente 2.500 niños²⁵. En el resto de las provincias, las escuelas particulares sobrepasaban igualmente a las escuelas fiscales.

En Santiago existían 73 escuelas particulares, de las cuales algunas eran conventuales, otras municipales²⁶ y la mayoría privadas, donde los alumnos pagaban la instrucción. Asistían a las escuelas de Santiago, 2.296 niños y 1.776 niñas.

Entre los años 1842 y 1861 se aprecia un aumento sustantivo del sector fiscal en la matrícula de educación primaria, el que alcanza a un 300% aproximadamente. En el mismo período el aumento del sector particular es de un 18%.

Instituciones Filantrópicas Particulares El esfuerzo considerable realizado por el gobierno en este nivel y la urgencia con que éste apela a la iniciativa particular encuentra eco en dos instituciones. En 1856 se crea la Sociedad de Instrucción Primaria, fundada por intelectuales y filántropos preocupados de la educación del pueblo. Unos años más tarde surge la Sociedad de Escuelas Católicas Sto. Tomás de Aquino (1869) con iguales fines. En ese período se crean también la Escuela Popular de Valparaíso, fundada en 1860 por el reverendo Trumbell, y la escuela alemana de Valdivia²⁷.

24 Constitución 1833, Art. 153; en Labarca A., *Historia de la enseñanza en Chile*, Santiago, 1939.

25 Galdames, Luis; "la Universidad de Chile 1843-1934", Stgo. 1934, p. 56-57.

26 Se considera en este caso a las escuelas municipales entre las particulares por depender éstas de las municipalidades y ser independientes en su gestión y financiamiento del Ministerio de Instrucción.

27 Encina, F.; *Idem*. T. 28, p. 109.

Nivel secundario

En el nivel secundario la acción del Estado se incrementó notablemente a partir de 1840, fundando liceos en provincias. La Educación Particular, asimismo, aumentó sustancialmente la oferta educativa en este nivel. Entre los colegios particulares de hombres en provincias, uno de los más importantes era el que fundó en 1848 en Valparaíso el educacionista José María Núñez. Los exámenes de este establecimiento eran válidos, en virtud de una supervisión especial que realizaba el Estado. Como existían otros cinco colegios particulares de buen nivel en esta ciudad, entre ellos el de los jesuitas, se aplazó la fundación de un liceo fiscal. En Copiapó se dio una subvención especial al Colegio de los Padres de los Sagrados Corazones, reconociéndose también la validez de los exámenes.

En Santiago sobresalían entre los colegios particulares de hombres: el Liceo de Santiago, dirigido por el prebistero F. de Paula Taforó, y el Instituto Sudamericano de Federico Anclung.

En relación a las congregaciones religiosas, los Padres de los Sagrados Corazones abrieron un colegio en 1849²⁸. Especial connotación adquirió la enseñanza femenina, que estaba prácticamente en su totalidad en manos particulares.

Entre los establecimientos pagados sobresalían las religiosas de los Sagrados Corazones, que abrieron un establecimiento en Valparaíso en 1838, uno en Santiago en 1841 y otro en Talca en 1858. Las Religiosas francesas del Sagrado Corazón abrieron un colegio en Concepción en 1854. También se destacó el Colegio Santa Teresa, fundado por Antonia Tarragó en 1864 en Santiago²⁹. En 1872 la señora Isabel Le Brun de Pinochet fundó un liceo para niñas en Santiago³⁰.

El desarrollo del nivel secundario de educación hasta 1861 descansaba prioritariamente en el sector particular. En el caso de la enseñanza secundaria para niñas, el sector particular la asumía en su totalidad.

En la segunda mitad del siglo pasado, vitalizado con mayores recursos y con educacionistas de alto nivel, el Estado se encontró en mejores condiciones para llevar a cabo su rol docente.

Sin embargo, la educación particular, a pesar de los reparos que en algunos provocaba, se seguía considerando un complemento indispensable de la acción docente del Estado.

28 Encina F.; "Historia de Chile"; T. 24; Ed. Ercilla, Santiago 1984.

29 Encina, F.; *Idem*, T. 28, p. 121.

30 Encina, F.; *Idem*, T. 28, p. 223.

**Subven-
ción
estatal** Es así como la educación particular gratuita recibió un aumento sustancial de la sub-
vención estatal.

Ejemplo de esto es la subvención que se acuerda entregar, por Decreto de febrero de 1890, a establecimientos de instrucción secundaria de señoritas, que consistía en \$ 240 anuales por cada beca de alumna interna, \$ 120 por cada beca de medio pupila y \$ 80 por cada beca de externa. Fueron favorecidos 13 establecimientos tanto de Santiago como de provincias³¹. Es importante tener presente que, a finales del siglo XIX, sólo el 12% de la población recibía instrucción primaria y el 0,8% enseñanza secundaria.

De acuerdo al Censo de 1895 la instrucción primaria fiscal se extendía a 114.410 niños y la particular a 56.499³². De estos últimos, 30.215 asistían a escuelas primarias laicas o no confesionales y 26.384 a escuelas eclesiásticas. En 30 años, tanto la enseñanza primaria fiscal como la particular habían aumentado en más de 4 veces.

La enseñanza secundaria presentaba la siguiente matrícula:

Liceos Fiscales de Hombres	7.912
Liceos Fiscales de Niñas	827
Liceos Particulares Subvencionados de Hombres	2.090
Liceos Particulares Subvencionados Niñas	890 ³³

A estas cifras hay que agregar los colegios particulares pagados, que constituían un contingente importante de la enseñanza secundaria para niñas, los que a su vez, en su mayor parte, eran planteles religiosos. El aumento de la matrícula fiscal es significativa en este período; asimismo la matrícula de los liceos particulares subvencionados aumenta, correspondiendo aproximadamente al total de la matrícula particular de treinta años antes.

La ayuda que el Estado prestaba a la Educación Particular, constituía a comienzos de siglo un 4,5% del presupuesto total para Educación³⁴.

**Educ.
sectores
populares** Cambios en la situación económica, social y política se manifestarán también en la acción educativa desarrollada desde el Estado. La educación de los sectores popula-

31 Encina, F.; T. 26, p. 110-111.

32 Labarca, Amanda, *Idem*. p. 216.

33 Labarca, Amanda, *Idem*. p. 216.

34 *El presupuesto para instrucción pública ascendía en 1912 a cerca de 44 millones de pesos. La suma destinada a subvenciones alcanzaba a 2 millones de pesos. (Galdames, Luis, "La gratuidad de la educación"; 1913, p. 72 y 120.*

res pasa a ser una tarea impostergable, la que es asumida esta vez en forma diferenciada por el sector estatal y particular.

La Ley de Educación Primaria Obligatoria, aprobada en 1920, consagra la responsabilidad que el Estado venía asumiendo en este campo y le plantea asimismo nuevas tareas que deberán ser desarrolladas.

El crecimiento considerable que experimenta el sector fiscal en el nivel primario hasta 1928 contrasta con un desarrollo débil del sector particular. Sin embargo, a partir de 1928 y hasta 1957, la situación se invierte absolutamente; la educación particular alcanza un índice de desarrollo similar al que en el período anterior presentó el sector fiscal, decreciendo en cambio el desarrollo de éste en forma significativa.

El aumento de la cobertura en la educación particular, entre 1928-1957, a pesar de ser muy considerable, no logra compensar el decrecimiento del sector fiscal, produciéndose en términos del sistema en su conjunto, un estancamiento en el desarrollo.

Es importante destacar que en 1954 la educación particular alcanza, en el nivel primario, el punto de participación porcentual más alto (33,3%) del período comprendido entre 1928 y 1984.

Distribución geográfica Educación Primaria

En relación a la distribución geográfica de la educación particular primaria, el estudio de E. Hamuy entrega los siguientes datos según el Censo de 1952: el 43,4% de la matrícula del sistema particular en el nivel primario se concentra en las provincias de Santiago, Valparaíso y Aconcagua y especialmente en el área urbana de las mismas. El 27,1% se concentra en las provincias de Cautín, Valdivia y Osorno, atendiendo en el caso de Cautín preferentemente población rural.

Una característica de la educación primaria particular es su mayor presencia en las escuelas anexas a liceos y colegios; según datos de 1951 el 27% de la educación particular primaria correspondía a escuelas anexas, en cambio en el sistema fiscal éste constituía un 5,1%³⁵. Si se considera que los anexos a escuelas y colegios son principalmente urbanos y en gran medida pagados, se advierte una cierta tendencia respecto al tipo de población que atienden.

Enseñanza Secundaria

En relación a la enseñanza secundaria, la presencia de la educación particular es significativa y al interior de ésta, la presencia de la Iglesia Católica. En 1938 dos tercios de los establecimientos particulares secundarios estaban ligados a la Iglesia Católica.

³⁵ Hamuy, E.; *Idem.* p. 26.

Es posible apreciar una participación porcentual estable del sector particular en el período 1938-1964 en el nivel científico humanístico, atendiendo alrededor de un tercio de la matrícula total. En el nivel técnico-profesional en cambio, la participación es fluctuante oscilando entre un 31% (1935) y 6,8% (1952).

Es importante considerar que el crecimiento de la matrícula total en la enseñanza media en relación a la población de 15 a 19 años varía de un 4,7% en 1935 a un 16,3% en 1963.

A modo de síntesis es importante entender el desarrollo de la Educación Particular y las fluctuaciones que éste presenta durante el siglo XX en el contexto de un Estado que asume cada vez con mayor voluntad y capacidad su rol docente.

Es posible caracterizar la relación de la Educación Particular y el Estado en términos de su desarrollo cuantitativo comparativamente: si en el siglo pasado se le requería y se le convocaba para compartir la tarea de la educación, en el presente siglo, progresivamente se le va tolerando un espacio. Hay conciencia, sobre todo en las primeras décadas, que no se puede prescindir de su acción, sin embargo hay mayor conciencia de lo que, desde el Estado, se puede y debe realizar.

Lo que algunos educadores enunciaban aisladamente a fines del siglo, en relación a que el Estado debía asumir la totalidad de la gestión educativa, es retomado por algunos sectores sin llegar a ser, por cierto, hegemónico y sin llegar a producir conflictos serios con el espacio ocupado por la Educación Particular. No obstante cierta tendencia en el desarrollo cuantitativo de ésta hasta 1973 puede acusar el impacto de estas posturas. Queda claro también que un porcentaje importante del espacio ocupado por la Educación Particular, es signo de la voluntad de ciertos sectores por tener un rol en la tarea educativa; independiente de políticas puntuales que desde el Estado se pueden generar, ya sean favorables o desfavorables a la acción de los particulares.

BASES IDEOLOGICAS Y DOCTRINARIAS DEL ACTUAL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LA EDUCACION CHILENA

1. Rol del Estado y Concepto de Subsidiariedad

Rol del Estado en Educación

El modelo de desarrollo implantado por el Régimen Militar introduce el concepto de la subsidiariedad como un elemento central de la política educacional. Se advierte claramente un cambio en relación con el rol asignado al Estado en Educación y consiguientemente, al rol que se espera que asuma el sector privado en este nuevo contexto. Este cambio es particularmente significativo si se tiene en cuenta el predominio por décadas en el sistema educativo chileno de la concepción de Estado Docente. El rol activo y rector que se le atribuía al Estado en el campo educativo, era concebido como la manifestación en este campo del proceso democratizador que se estaba impulsando en el país desde la década del 30.

Este proceso se manifestaba especialmente a través de un aumento en la cobertura educativa¹, en la búsqueda de proyectos pedagógicos que respondieran más adecuadamente a las necesidades educacionales de diversos sectores sociales², en la creación de instancias educativas específicas para los sectores populares³ y en el desarrollo de la asistencialidad escolar (vestuario, alimentación, útiles) entre otras. Estas acciones se inscribían en una intención explícita de facilitar y promover el ingreso y la permanencia de los sectores populares en el sistema educativo formal.

En la perspectiva del Estado Docente la acción de los particulares en el plano educativo era permitida, pero en ningún caso fomentada, aun cuando se reconocía el aporte que ésta realizaba. En ciertos momentos existieron además corrientes de opinión que cuestionaron el desarrollo que la educación particular tenía⁴ y el carácter elitista de un sector al interior de ésta⁵.

Rol Subsidiario

La nueva política implementada por el Gobierno, que alcanza su mayor explicitación y consolidación a partir de 1979⁽⁶⁾ le confiere al Estado un rol subsidiario en el plano educativo. Este hecho forma parte de una política global del Gobierno que intenta reformular el rol que hasta ese momento había tenido el Estado en los diversos aspectos de la vida nacional.

1 Echeverría, Rafael; *Evolución de la matrícula en Chile: 1935-1980*. PIIE; 1981.

2 *Desarrollo de Escuelas Experimentales, consolidadas*; Plan San Carlos.

3 *Escuelas de Cultura Popular, Campaña de Alfabetización, incremento educación técnico-profesional y vocacional*.

4 *En 1957 la educación particular atendía al 30,6% de la matrícula de primaria en comparación al 18,4% que atendía en 1935*. Hamy, Edo.; "Educación Elemental y Desarrollo Económico", Stgo. 1960.

5 *La gran mayoría de los sectores socio-económicos altos es educado en colegios particulares pagados*.

6 *Directivas Presidenciales, Marzo 1979*.

En este contexto y atendiendo que el concepto de subsidiariedad puede ser interpretado desde marcos teóricos diferentes, aparece como importante dilucidar las bases teóricas que sustentan la actual política de subsidiariedad. Si se observa la línea seguida por la política económica y su implicancia para otros ámbitos de la actividad nacional, se advierte que los postulados del neoliberalismo han llegado con mayor o menor fuerza a todos ellos. En el plano educativo, dos son los ejes fundamentales hacia donde se ha dirigido la acción: por una parte, hacia una descentralización de la administración del sistema en los niveles regional y municipal y, por otra, a compartir la gestión educativa en forma progresiva con el sector privado. Siguiendo el discurso del Régimen y las acciones emprendidas, se llega a uno de los ámbitos más relevantes de las posiciones neoliberales, como es el referido al rol del Estado y su relación con la libertad de los individuos, situada ésta en los parámetros del libre juego del mercado.

Modelo de desarrollo

Partiendo de esos conceptos, Hayek⁷ desarrolla una extensa teoría que pretende ser la alternativa a la crisis profunda que presenta el capitalismo en nuestros días y que parecía ser funcional, a juicio del Régimen, para enfrentar problemas específicos de nuestro propio desarrollo. Cobra especial relevancia en este contexto la proposición de Hayek en torno a la acción del Estado, a su efecto limitante en las posibilidades de desarrollo de una determinada sociedad, a los mecanismos de coacción que utiliza frente a la libertad individual, impidiendo de esa forma la libre competencia de los individuos en el mercado, único factor eficiente y real de desarrollo.

Competencia y mercado

En términos muy básicos, este desarrollo estaría definido como la capacidad de generar progresivamente mayor riqueza. Al centrar Hayek el motor del desarrollo en la competencia individual, en el contexto del libre juego del mercado, da cuenta al mismo tiempo de un componente básico de todo modelo de desarrollo, como es la participación de los individuos en los beneficios que reporta éste; en otras palabras, la distribución de los bienes producidos. Esta participación estará condicionada para el neoliberalismo básicamente, por la capacidad de cada individuo, en términos de poder para competir según las leyes del mercado en ausencia de cualquier otro tipo de limitante.

Ley Oferta y Demanda

Se acepta como un dato de la realidad que las oportunidades son diferentes, al existir la propiedad privada y la herencia; sin embargo, éstas serían más aceptables para las personas dado el carácter impersonal que caracteriza la acción del mercado⁸. Las

7 Friedrich V. Hayek, *principal teórico de las posiciones neoliberales, que ha tenido gran influencia en las políticas implementadas en nuestro país.*

8 Hayek, F.; "Camino de Servidumbre" Alianza Editorial, Madrid 1978, p. 137.

leyes de la oferta y la demanda y las relaciones individuales regidas por los precios de los productos, trabajos, servicios, etc. constituyen, a juicio de Hayek, los mecanismos más justos de distribución. Es interesante observar que le asigna a la suerte un papel preponderante frente a situaciones de desmedro en que se encuentran muchos individuos: "...el paro o la pérdida de renta a que siempre se verá sometido alguien en cualquier sociedad es, sin duda, menos degradante si resulta de la mala suerte y no ha sido impuesto deliberadamente por la autoridad"⁹.

Rol del Estado Queda claro que para Hayek la posibilidad de que el mercado se constituya como el ente regulador de las relaciones entre los individuos y el acceso de éstos a los diferentes bienes, está fundamentalmente determinado por el rol que juega el Estado, único ente con poder para limitar la acción del mercado. De ahí la importancia de definir los espacios que le competen al Estado en el contexto de una sociedad "libre" y de igual forma, los roles que nunca debiera asumir.

En esta perspectiva, Hayek identifica las funciones del Estado en dos campos: "por una parte está velar por el cumplimiento de la ley general y, por otra, proveer ciertos servicios que el mercado no puede proporcionar"¹⁰.

Libertad y coacción Esta primera función que se le asigna al Estado, está determinada a su vez por los conceptos de libertad y coacción, que permiten comprender más cabalmente el ámbito de acción de la ley general.

El "estado de libertad", en términos de Hayek, es "aquella condición de los hombres en cuya virtud la coacción que algunos ejercen sobre los demás queda reducida, en el ámbito social, al mínimo"¹¹.

Se expresa que "por coacción queremos significar presión autoritaria que una persona ejerce en el medio ambiente o circunstancias de otra. La persona sobre la que se ejerce dicha presión, en evitación de mayores males, se ve forzada a actuar en desacuerdo con un plan coherente propio y a hacerlo al servicio de los fines de un tercero... La coacción es precisamente un mal porque elimina al individuo como ser pensante que tiene un valor intrínseco y hace de él un mero instrumento en la consecución de los fines de otro"¹².

9 *Idem* p. 142. Lo anterior se expresa en el contexto de un análisis sobre sistema planificado y sistema de libre competencia.

10 Hayek, F.; "La Fuerza de la Libertad". *Entrevista*, rev. *Realidad*, 24-4-1981, p. 27.

11 Hayek, F.; "Los Fundamentos de la Libertad"; cap. I; p. 31, 4ta. ed.; Unión Editorial, Madrid 1982.

12 *Idem*, p. 45.

En base a estos parámetros, Hayek expresa que "las normas generales y abstractas especifican que en ciertas circunstancias la acción debe satisfacer determinadas condiciones, pero todas las múltiples clases de acción que satisfagan dichas condiciones son permisibles"¹³. La ley general o abstracta es instrumental, son medios e información que se entregan al individuo, para que éste persiga sus propios fines. Aunque la ley general pueda ser fuente de coacción, es poco probable que ocurra, debiéndose esto, en parte, a que tales reglas deben aplicarse tanto a quienes las promulgan como a quienes se ven compelidos a cumplirlas, es decir, igual a los gobernantes y a los gobernados y a que nadie tiene poder para otorgar excepción alguna"¹⁴.

La función de hacer cumplir la ley general por parte del Estado significa entregar "al Estado el monopolio de la coacción", pero limitado a los casos en que sea necesario ejercerlo e impidiendo que dicha coacción se ejercite por personas privadas.

Funciones del Estado

El papel del Estado entonces, se refiere a "proteger las esferas privadas de actuación de los individuos contra la interferencia de otros", siguiendo normas generales conocidas por todos y creando las condiciones en "cuya virtud el individuo puede determinar su propio campo de acción"¹⁵.

La segunda función que Hayek le asigna al Estado, y que se refiere a la prestación de servicios, cobra especial relevancia en el contexto de la política de subsidiariedad puesta en práctica por el Régimen. Se identifica a la acción del Estado en este ámbito con el término de Estado-Providencia o Estado-Benefactor. El amplio espacio que involucra el término prestación de servicios y la dificultad para lograr acuerdo sobre la materia, lo reconoce Hayek claramente al expresar que "el concepto de Estado-Benefactor carece de significado preciso"¹⁶; a continuación especifica que "existe un innegable y amplio campo reservado a las actividades no coactivas del gobernante y cuya financiación exige, de modo indubitado acudir a la exacción fiscal"¹⁷. Sin embargo, al usar el término "no coactivo", de hecho Hayek delimita claramente el carácter de estos servicios: son actividades que no entran en el campo de las leyes de la competencia y el mercado, porque de serlo así el Estado estaría coaccionando la libertad de los individuos para competir. Es así como expresa: "Existen necesidades comunes que sólo pueden satisfacerse mediante la acción colectiva y por lo tanto han de ser en dicha forma atendidas, sin que ello implique restringir la libertad individual. No cabe

13 *Idem.* p. 202, Cap. IX.

14 *Idem.* Cap. IX, p. 206.

15 *Idem.* p. 46.

16 Hayek, F.; *Los Fundamentos de la Libertad*, 4ta. edición, Unión Editorial, 1982, Cap. XVII, p. 350.

17 *Idem.* p. 351.

negar que a medida que la riqueza aumenta ha de incrementarse de modo gradual aquel mínimo —que puede ser suministrado fuera del mercado— y que la comunidad ha facilitado siempre a los que no son capaces de proveer a su propio sustento, o bien que el Estado contribuiría a tales cometidos, asumiendo incluso su dirección, sin producir ningún daño¹⁸. El problema, según Hayek, no radica tanto en los objetivos, que aparecen como legítimos y necesarios, sino en los métodos empleados para realizarlos. Así agrega, “es forzoso reconocer también que (el Estado) como agencia de servicios puede facilitar —sin producir daño a las gentes— el logro de objetivos deseables que de otra forma quizás no se alcanzaran, sin embargo, muchas de estas actividades constituyen un ejercicio coactivo del gobierno, porque aunque se presenten como actividades de servicios, exigen derechos exclusivos dentro de ciertos campos¹⁹”.

En esta misma línea, hace ver que existen servicios que las empresas privadas no asumirían a causa de las pequeñas o nulas ganancias que reportan, en ese caso los poderes públicos deben asumir los costos totales o parciales del servicio, lo que no significa necesariamente su administración, la que puede ser encomendada “a entidades privadas que hasta cierto punto compitan entre sí²⁰”.

Seguridad limitada y absoluta

Al distinguir sobre los conceptos de seguridad limitada y seguridad absoluta, Hayek fija los límites de los servicios que puede prestar el Estado, es decir, dónde comienzan a regir las leyes de la competencia en el libre juego del mercado.

La seguridad limitada puede lograrse para todos y por lo tanto no constituye privilegio y consiste en “la seguridad contra las privaciones físicas severas, y la seguridad de un número determinado de sustento para todos²¹”. La seguridad absoluta, en cambio, “es la seguridad de un determinado nivel de vida fijado mediante la comparación de los niveles de que disfruta una persona, con los que disfrutaban otras... La seguridad absoluta está íntimamente relacionada con la tercera y principal ambición que inspira al Estado-Providencia, el deseo de usar los poderes del gobierno para asegurar una más igual o más justa distribución de la riqueza”; ... toda clase de Estado-Providencia que aspire a la “justicia social” se convierte “primariamente en un redistribuidor de rentas²²”.

18 *Idem*, Cap. XVII, p. 352.

19 *Idem*, Cap. XVII, p. 552.

20 *Idem*, Cap. XV, p. 310.

21 *Idem*, Cap. XVII, p. 353.

22 *Idem*, Cap. XVII, p. 353.

En este punto, Hayek fija la delimitación más clara frente a la acción del Estado en una sociedad en la que el dinero es concebido como "uno de los mayores instrumentos de libertad que jamás haya inventado el hombre. Es el dinero lo que en la sociedad existente abre un asombroso campo de elección al pobre, un campo mayor que el que no hace muchas generaciones le estaba abierto al rico"²³. La posibilidad de acceder a bienes de distinta índole, de participar en los beneficios del progreso, estará determinada por la capacidad de cada individuo de obtener dinero, en los términos que fija la competencia del mercado. Cualquier ingerencia estatal en este ámbito es de índole coactivo porque amenaza la libertad de las personas y distorsiona en último término la función de distribuir el dinero que realiza el mercado.

En términos de la tarea que nos propusimos, esta somera descripción sobre el rol del Estado desde la perspectiva neoliberal creemos se complementa con algunas temáticas en torno a la relación entre la Educación y el Estado.

Estado y Educación

Un elemento básico que se postula es el peligro de que el Estado, al tener el control de la educación, por ser el mayor agente educativo, disponga de poderes exagerados para la formación de un tipo humano determinado. Este peligro pasa a ser especialmente grave, dado el desarrollo técnico que se puede alcanzar en las ciencias pedagógicas y su influencia sobre la conducta humana²⁴. Hayek hace ver que... "Incluso en estados técnicamente homogéneos concurren poderosas razones que advierten cuán peligroso resulta ver implantado el dominio estatal en los métodos educativos si al propio tiempo tienen el carácter de públicas la mayoría de las escuelas frecuentadas por la gran masa. Ni aun suponiendo que la pedagogía fuera una ciencia capaz de señalar el mejor procedimiento para alcanzar determinados objetivos, sería deseable que los sistemas más modernos se aplicasen universalmente con exclusión de cualesquiera otros y menos todavía que las metas propuestas fueran uniformes"²⁵. Sin embargo, se acepta como evidencia que el Estado debe jugar algún rol en relación a la educación. A este respecto Friedman²⁶ distingue dos criterios:

Distinción de criterios

a) El primero es la existencia de "externalidades" substanciales, esto es, circunstancias bajo las cuales la acción de un individuo impone costos significativos en otros por los cuales no es factible compensarlos, o genera ganancias significativas a otros

23 Hayek, F.; "Camino de Servidumbre", p. 123.

24 Hayek, F.; p. 494 a 497.

25 *Idem.* p. 496.

26 Los argumentos de Friedman se han extraído fundamentalmente de Friedman, Milton; "Capitalism & Freedom". The University of Chicago Press, 1962. Teórico del modelo neoliberal, quien, al igual que Hayek, ha influido notoriamente en la implementación del modelo en nuestro país.

individuos por las cuales no es factible que lo compensen; circunstancias todas que hacen imposible el intercambio voluntario.

b) El segundo, es la preocupación paternalista por los niños y otros individuos irresponsables.

Estas razones toman carácter muy diferente en los distintos tipos de educación, en un espectro que va desde la educación general a la educación vocacional especializada, siendo mucho más justificable un subsidio en un extremo que en el otro. En la educación vocacional los subsidios estatales podrían ser más cuestionables, puesto que en este caso hay un aumento directo de la productividad del individuo y no un aumento de su capacidad de liderazgo ni de ciudadano.

Grado mínimo de Educación

En relación a la Educación General, una sociedad estable y democrática es imposible sin un grado mínimo de alfabetismo y conocimiento en la mayoría de los ciudadanos y sin una amplia aceptación de ciertos valores comunes. La educación puede contribuir a ambos. En este caso existe una externalidad significativa. La acción gubernamental que se justifica por esta externalidad es la exigencia de un cierto mínimo de escolaridad en los niños. Pero no puede imponerse en los padres estrictamente, puesto que a diferencia de otros casos, hay padres que no pueden pagar los costos de esta educación base de sus hijos. Si la mayoría de los padres pudiera pagar los costos, podría mantenerse el criterio y subsidiar aquellos casos en que esto no sea posible. Esto tendría las ventajas de:

- disminuir las maquinarias burocráticas que obligan a la recolección de impuestos y luego a su distribución;
- aumentar la factibilidad de que un mejoramiento de los niveles de ingreso disminuyera la proporción de subsidios entregados a la comunidad;
- finalmente, tender a igualar los costos privados y sociales de tener hijos.

Administración de la Educación

La administración de la educación constituye una temática desarrollada con mayor detalle por M. Friedman, siendo compartida plenamente por Hayek²⁷.

Es así como Friedman postula que las externalidades pueden justificar la imposición de un nivel mínimo de escolaridad y su financiamiento por el Estado. Sin embargo, éstas no justifican la administración estatal de las instituciones educativas. El financiamiento de la educación se ha hecho principalmente mediante el pago estatal directo de

27 *Idem.* p. 498.

los costos de manejar instituciones educativas. Sin embargo, el Estado podría requerir un cierto mínimo de escolaridad, dando a los padres bonos que equivalieran a un monto máximo anual por niño, si es gastado en servicios educativos "aprobados". Los padres tendrían la libertad de invertir este bono y cualquier otra cantidad adicional en colegios aprobados que fueran de su elección. Los servicios educativos podrían ser entregados por empresas privadas operadas con fines de lucro o por instituciones sin fines de lucro. El rol del gobierno se limitaría a asegurar que las escuelas cumplieran con ciertos estándares mínimos, como ser la inclusión de ciertos contenidos básicos en los programas (similar a la supervisión de los estándares sanitarios de los restaurantes).

Los argumentos que se han dado según Friedman para justificar una gran intervención estatal en la administración de colegios se refieren a: la necesidad de asegurarse que se entregue un conjunto mínimo de valores comunes y a impedir una acentuación de la estratificación social de la sociedad, puesto que el Estado podría cobrar mucho menos que los particulares o incluso ofrecer educación gratuita, permitiendo un mayor acceso a los sectores más postergados. Según Friedman este sistema es discriminatorio porque se subsidia un tipo de colegio y no otro, estimulando artificialmente el uso de los colegios estatales. Si se hicieran disponibles los fondos públicos a los padres, independientemente de donde pusieran a sus hijos, surgiría una gran variedad de colegios. Es probable que la empresa competitiva sea más eficiente en cumplir las demandas del consumidor que las empresas estatales o las empresas que se manejan para cumplir otros fines.

**Adminis-
tración
nivel
primario y
secundario**

Para el caso de la educación primaria y secundaria Friedman postula que lo mejor sería una combinación de escuelas públicas y privadas. Se estimularía la competencia por lo cual se incentivaría el desarrollo y mejoramiento de todos los colegios. Se introduciría mayor flexibilidad en los sistemas escolares y otro beneficio bastante importante sería el hacer que los salarios de los profesores respondieran a las fuerzas del mercado. Le daría a la autoridad un estándar independiente contra el cual juzgar las escalas de salarios y promover un ajuste más rápido a los cambios de la oferta y la demanda.

Profesores

En cuanto a los salarios de los profesores, no se trata que sean muy bajos, sino muy uniformes y rígidos. En general, los trabajadores tienden a preferir escalas rígidas, debido principalmente a que los talentosos son muy pocos.

Aunque surjan problemas administrativos en el cambio, estos no son insolubles ni únicos. Lo que se haría en tal caso sería que los equipos y bienes existentes se venderían a empresas privadas que quisieran incorporarse al sistema. Como quedarían establecimientos administrados por el Estado, la transición sería gradual y fácil.

La administración local de los colegios facilitaría la transición debido a que incentivaría la experimentación en una escala pequeña. La única complicación adicional es la mayor posibilidad de abusar debido a la mayor libertad en cuanto a dónde educar a los hijos. Pero supervisar es más simple para el Estado que tener que además administrar los colegios.

Al respecto Hayek hace ver que sería conveniente que los poderes públicos rigieran las escuelas de las pocas comunidades aisladas, las que presentan altos costos por alumno, debido al escaso número de éstos. Para el resto de la población se podría confiar la organización y dirección del proceso educativo a organismos particulares, sufragando el Estado los costos fundamentales de esta actividad²⁸.

Determinación instrucción mínima

Si bien el problema del rol del Estado en la educación puede reducirse a los términos del peligro que significa el que ésta se concentre en la autoridad que cuenta con la fuerza; a que se ha comprobado que los particulares son más eficientes para administrar que las burocracias estatales; a que la nivelación y uniformidad inhibe las capacidades creativas y lleva a un estancamiento del progreso y a la mediocridad, entre otras, existe una interrogante que da cuenta de un problema más profundo. Hayek lo expresa de la siguiente manera. "Cuál sea el grado de instrucción que deba, con cargo al erario, facilitarse a la generalidad de las gentes, y quiénes han de gozar del privilegio de rebasar aquel mínimo, plantea una cuestión bastante más espinosa y de solución difícil"²⁹.

Este problema se relaciona con una temática más general desarrollada por Hayek en torno al rol redistribuidor o de "justicia social" que se atribuye al Estado y finalmente al problema de la igualdad.

Igualdad Desigualdad

Se acepta que entre los factores más importantes a considerar como fuentes de desigualdad provenientes del medio, se encuentran la familia, la herencia y la educación, destacándose que en la actualidad la agitación igualitaria tiende a concentrarse en las desigualdades que originan las diferencias de educación³⁰.

Hayek parte del supuesto de que es imposible impedir, a través de la igualdad forzosa, que sólo algunos gocen de las ventajas de una mayor y mejor instrucción y agrega: "Hasta puede afirmarse que las diferencias educacionales son deseables debido a la

28 Hayek, F.; Cap. XXIV, p. 498.

29 *Idem*, Cap. XXIV, p. 498.

30 *Idem*, Cap. VI, p. 129.

existencia de gentes que ni indudablemente merecen las ventajas ni harán tan buen uso de ellas como quizás harían otras personas"³¹.

Al plantearse que la corriente igualitaria actualmente se basa en asegurar a todos el mismo punto de partida e idénticas perspectivas, indudablemente se llega a un punto muerto y Hayek lo resuelve expresando que "el fundamento de una postura así, se basa en el descontento de unos por el éxito de los otros; en otras palabras, en la envidia, disfrazado bajo el ropaje de justicia social"³².

Partiendo de la base que igualdad, en el sentido que todos tengan acceso a los mismos bienes, no es ni posible ni tampoco deseable porque genera estancamiento del progreso al inhibir la competencia, no tiene sentido una acción del Estado en el ámbito de la educación en vistas a alterar las desigualdades provenientes de la familia y la herencia: "Si la aspiración de ver implantada la "igualdad de oportunidades" deriva del deseo de eliminar las denominadas "ventajas injustas" lo más probable es que tan solo se cause daño. Todas las diferencias existentes entre los hombres, tanto si traen su origen en los dones de la naturaleza como en las situaciones que depara la vida (debe leerse diferencias socio-económicas), dan lugar a ventajas injustas. Ahora bien, puesto que la principal aportación que pueden hacer los individuos consiste en deducir la utilidad máxima de las circunstancias concurrentes, el éxito, en una elevada proporción, queda reducido a una simple cuestión de suerte u oportunidad"³³.

Mercado y distribución de Educación

Enfrentar el problema de duración y calidad de los estudios; de quiénes y en base a qué parámetros serán los que accedan a mayores niveles de instrucción, es difícil y cualquier ingerencia en el sentido de compensar desventajas, sólo acentuará las ya existentes. Ante este dilema lo más adecuado es confiar al funcionamiento del mercado, la tarea de "distribuir oportunidades", disminuyendo al mínimo indispensable la acción del Estado. En esta perspectiva, la acción mayoritaria de los particulares en educación es la única garantía para que el mercado funcione cabalmente y se distribuyan las oportunidades en educación, siguiendo estos parámetros.

2. Concepto de Subsidiariedad en la Realidad Chilena

Los conceptos teóricos recientemente expuestos se han constituido en elementos orientadores de las políticas implementadas por el Gobierno Militar. Es así como se

31 *Idem*, Cap. VI, p. 129.

32 *Idem*, Cap. VI, p. 130.

33 *Idem*, Cap. XXIV, p. 506.

reformula el rol activo que había caracterizado al Estado chileno en las últimas décadas, postulando insistentemente el rol subsidiario del Estado como la clave para lograr el desarrollo económico y una sociedad de hombres libres.

Principio de subsidiariedad

En la Declaración de Principios del Gobierno de Chile (1974) se expresa que "El respeto al principio de subsidiariedad representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria", ... Por oposición a él, cuanto mayor sea el estatismo que afecte a una sociedad, menor será su efectiva libertad, por extendido que sea el ejercicio de los derechos políticos³⁴. En nombre de este principio de subsidiariedad, el gobierno chileno ha promovido eficazmente la acción de los particulares en educación. Elementos básicos de esta política son la entrega de un subsidio por alumno y el desarrollo de una legislación que facilita la participación del sector privado en el campo educativo. A través de los discursos oficiales y en diversos artículos se ha explicitado una fundamentación para las políticas basadas en la subsidiariedad.

Se sostiene que "el principio de subsidiariedad consigue la mejor movilización posible de las facultades del individuo para el logro del bien de todos, ya que este último en definitiva no surge de otras fuerzas que las de los individuos, y nada puede poner a éstos en movimiento con tanta eficacia como su propio interés"³⁵.

Libertad individual

Una constante que se presenta es la relación que se establece entre el principio de subsidiariedad y la libertad individual. Solamente es posible construir una sociedad de hombres libres en el contexto de un Estado Subsidiario que "sólo asume las tareas que por su naturaleza jamás podrían ser ejercidas convenientemente por los particulares..."³⁶.

Se plantea entonces un dilema categórico: "o un Estado subsidiario para una sociedad de hombres libres o un Estado socialista para la servidumbre del colectivismo"³⁷.

Se postula que aunque su formulación incluye consideraciones de eficiencia económica, rebasa ampliamente esta esfera constituyéndose en una concepción política y ética más global y profunda; por lo tanto... "la subsidiariedad debe regir tanto en el terreno económico como en el educacional, el gremial o sindical, el previsional, el de

34 "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", marzo 1974, p. 17-18.

35 Irrázabal, Juan; "Fundamentos de la Sociedad Libre"; *Rev. Realidad*, p. 27, año 2, N° 5, octubre 1980.

36 Leturia, Javier; "Definición Política del Grupo Nueva Democracia", *Discurso*, *Rev. Realidad*, Año 2, N° 2; julio 1980, p. 42.

37 *Idem*, p. 42.

salud y demás rubros de la actividad social, porque en ellas radica una clave insustituible de la libertad real de las personas para decidir su destino personal y familiar³⁸.

Autonomía Muy ligado al concepto de libertad, se desarrolla el concepto de autonomía de las sociedades intermedias, entendido como "el derecho a autogobernarse, o sea a procurar libremente su propio fin y no otro"³⁹. Por lo tanto, el Estado como sociedad mayor, no puede invadir la esfera de acción de individuos, familia u otras sociedades menores, ya que éstas son autosuficientes para alcanzar sus propios objetivos.

Respetando la libertad y la autonomía de los individuos y las sociedades intermedias, al Estado le compete, en el marco de la subsidiariedad, ciertas funciones. Rescatando las que por lógica debe asumir en el plano de las relaciones exteriores, defensa nacional y el cumplimiento de las leyes que rigen las relaciones de los individuos y de las sociedades intermedias, queda todavía un amplio campo por definir. Un criterio repetidamente invocado se refiere a la función de suplencia, frecuentemente relacionada con el Bien Común.

Se expresa que el Estado "...sólo puede entrar a ejercerlas directamente (funciones de suplencia), cuando las sociedades intermedias que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas diferencias sean superadas. En este caso el Estado actúa en subsidio, por razón del Bien Común⁴⁰. En otro documento se expresa que "esta función supletoria amplia, referida a cualquier ámbito propio del Bien Común General, es una peculiaridad exclusiva del Estado y constituye uno de los fundamentos de su calidad de sociedad necesaria"⁴¹.

La labor supletoria del Estado orientada hacia el Bien Común, tiene su concretización en la labor redistributiva que éste realiza. Se considera "como una decisión económica que siempre competirá al Estado... la tarea de redistribuir el ingreso a la luz de la justicia social"⁴².

Igualdad de oportunidades Si la política económica implementada le entrega al mercado la distribución de los ingresos y se sostiene que la acción de éste no puede ser coartada por el Estado, ¿cómo se conjuga esta opción con una función redistributiva y de justicia social que se

38 *Idem*, p. 42.

39 Leturia, Javier; "Precisando la Subsidiariedad"; *Rev. Realidad*, Año 1, Nº 10, marzo 1980; p. 38.

40 *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, marzo 1974, p. 17.

41 Leturia, J.; "Definición política..." *Rev. Realidad*, Año 2; Nº 2; julio 1980, p. 40.

42 Leturia, J.; "Precisando la Subsidiariedad", p. 40.

le atribuye a éste? Por una parte se observa una cierta cautela a nivel de discurso en relación al papel del mercado, cautela que se abandona al momento de implementar acciones concretas. Por otra parte, se retoma con fuerza el carácter subsidiario del Estado, en el sentido de otorgar subsidios a sectores de extrema pobreza que suplan la incapacidad evidente que éstos tienen de competir en el mercado. Se introduce el concepto de igualdad de oportunidades, como un objetivo que se busca a través de la subsidiariedad, y referido a "la satisfacción de las necesidades básicas"⁴³.

Se entiende por igualdad de oportunidades las que tienen "como base de discriminación sólo las diferencias que vengan de Dios y las diferencias de mérito"⁴⁴.

La acción subsidiaria del Estado se dirige entonces a "todos aquellos que no son capaces por sus propios medios de satisfacer sus necesidades mínimas, (a éstos) los auxilia el Estado en tanto no logren incorporarse a los beneficios del desarrollo"⁴⁵.

Partiendo del hecho real de que un sector importante de la población se encuentra en extrema pobreza, al margen de "los beneficios del desarrollo", uno de los objetivos "de la sociedad subsidiaria", es la erradicación total de la extrema pobreza, en donde al Estado, por razones del Bien Común, le cabe una responsabilidad eminente"⁴⁶.

Se puede relacionar esta política con el concepto de "seguridad limitada" elaborado por Hayek; se preserva a un sector de la población del daño físico severo —hambre, seguridad elemental en salud, educación— cuidando, eso sí, que dichas actividades no alteren los mecanismos de incorporación de estos sectores a los beneficios del desarrollo. El acceso a ellos continúa regido solamente por las leyes del mercado.

Subsidiariedad y Educación

Específicamente en el campo de la educación, se postula que éste "es un deber y un derecho preferente de los padres y de las entidades que éstos libremente generen o respalden como prolongación de su propio derecho"⁴⁷. Como la realidad del país no permite que, con la iniciativa de los padres, se responda totalmente a las necesidades educativas, el Estado tiene el deber de suplir esa deficiencia. Sin embargo, en el contexto de una política de subsidiariedad del Estado no le corresponde a éste administrar la actividad educativa, lo que conduce al estatismo y conlleva innumerables problemas, sino proveer de los recursos para desarrollar estas actividades. Son los

43 *Informe Social, Odeplan, 1981, p. 2.*

44 *Informe Social, Odeplan, 1982, p. 3.*

45 *Odeplán, "Informe Social", 1981, p. 3.*

46 *Odeplán, "Informe Social", 1982, p. 4.*

47 *Leturia, Javier, "Precisando la Subsidiariedad", Rev. Realidad, Año 1; Nº 10, marzo 1980, p. 40-41.*

particulares los que mejor pueden realizar la gestión educativa: "El Estado sólo actúa en defecto de los particulares, pero comprende que esta situación no es el ideal deseable; ...por ello estimula su superación a través del fomento de la iniciativa privada y en la medida que ésta crezca, está dispuesto a ir reduciendo su radio de gestión directa"⁴⁸.

Aceptando que "una función preferente del Estado subsidiario es controlar y supervisar las acciones educativas, como asimismo elaborar normas en relación a los objetivos, el estilo y los contenidos de la enseñanza"⁴⁹ queda por definir en qué consiste la función supletoria del Estado. Esta se relaciona con la existencia de sectores de extrema pobreza, "que son los que se encuentran más desprovistos de conocimientos y herramientas para romper el ciclo de la desigualdad de oportunidades"⁵⁰.

La acción del Estado en este ámbito se visualiza "dentro de los esfuerzos que realiza el Estado para mejorar la calidad de vida de los más pobres, y "debe estar implícito el concepto de que deben ser educados en la medida real de sus posibilidades de desarrollo"⁵¹. Se agrega que... "No se puede dejar a los sectores más pobres sin la educación suficiente para salir del círculo de la miseria, como tampoco se puede fomentar en ellos la asimilación de valores que corresponden a patrones de vida inalcanzables"⁵².

Es interesante destacar el rol integrador que se le atribuye a la educación y que debe ser cautelada por el Estado, al "entregar una formación, al menos mínima, que posibilite integrarse a todos al proceso de desarrollo y puedan por ende participar activamente en la cultura"⁵³. Se reitera por lo tanto, lo que corresponde a la acción subsidiaria del Estado, que también es válida para otros campos: proveer el mínimo, estando definido este mínimo para educación, en gran medida, por la necesidad de lograr un proceso de integración que posibilite "una identidad o unidad nacional, integrando a los sectores de extrema pobreza al proceso de desarrollo"⁵⁴.

Queda claro, por lo tanto, que las condiciones en que éstos se integren al proceso de desarrollo, estarán determinadas, en lo educativo, por este mínimo definido desde el Estado.

48 Leturia, J.; *Idem*, p. 41.

49 Odeplan, "Informe Social"; 1984-1985, p. 21.

50 *Idem*, p. 21.

51 Odeplán, "Informe Social"; 1984-85, p. 22.

52 *Idem*, p. 22.

53 *Idem*, p. 22.

54 *Idem*, p. 22.

Al parecer la libertad del individuo, su capacidad de autonomía, se conciben para los que pueden participar plenamente en el proceso de desarrollo, en otras palabras, competir en el mercado. La acción subsidiaria, al proclamar la no coacción del mercado, no permite una intervención que altere las reglas del juego. La acción subsidiaria en el contexto de los que no participan del desarrollo, los que quedan al margen del mercado, se materializa en la suplencia a través de subsidios estatales, los que se caracterizan por proveer el mínimo necesario; como este mínimo no basta para producir participación real en el desarrollo y de hecho no se lo propone, queda un amplio espacio para que el individuo, haciendo uso de su libertad personal y su capacidad de autonomía, realice las acciones necesarias que le permitan participar en los beneficios del modelo de desarrollo vigente. En el logro o no logro de este cometido, el Estado subsidiario no puede intervenir, sin poner en peligro la libertad de los individuos.

3. Política Subsidiaria y Educación Particular

En el documento "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" se deja en evidencia la intención de estimular un proceso de privatización y por consiguiente la retirada del Estado en diversos sectores de la vida nacional, entre los cuales se ubica en un lugar importante la educación. La intención de retirar al Estado de gran parte de la gestión del sistema educativo y transferirla al sector privado constituye, en el marco de la Declaración de Principios, una respuesta frente a la creciente participación que presentaba el Estado en las décadas previas al golpe militar.

Políticas para Educación

En el documento intitulado "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile"⁵⁵, publicado en diciembre de 1975, se formulan las políticas generales y específicas del Gobierno para cada sector de la vida nacional. En lo que respecta al sector educación, se estipula con claridad que la finalidad última de la educación es:

"profundizar y transmitir el amor a la Patria y a los valores nacionales, el respeto a la vocación libre y trascendente del ser humano y a los derechos y deberes que de ella se derivan, el aprecio por la familia como cédula básica de la sociedad, adhesión al concepto de la unidad nacional y la valoración del saber y de la virtud como elementos de progreso del hombre y de la nación"⁵⁶.

Con el objeto de cumplir esta finalidad, se señala que:

55 *Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, diciembre 1975.*

56 *Idem, p. 41.*

"El Estado reconoce el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos y admite una amplia libertad de enseñanza sin otros límites que los que el bien común impone a la función educacional"⁵⁷.

**Rol
Educación
Particular**

Dos aspectos adicionales que tienen relación directa con el rol que el Estado le ha asignado a la Educación Particular, se incluyen en el documento Objetivos Nacionales. En primer término, si bien se considera como función esencial del Estado asegurar la enseñanza básica obligatoria para todos los chilenos, correspondiéndoles crear y mantener establecimientos educacionales en todos los niveles, se sostiene enfáticamente que esta tarea se realizará exclusivamente cuando **"la iniciativa particular sea insuficiente para cubrir las necesidades del país"**⁵⁸. Además se indica en forma muy clara que se "reconoce y considera el real aporte que significa la Educación Particular a todo nivel"⁵⁹.

El propósito de delegar al sector privado la tarea de incrementar y expandir la educación, haciendo que el Estado se retire de esta labor, queda reafirmado en la carta que el Jefe del Estado le envía al Ministro de Educación con motivo de la Directiva Presidencial sobre Educación en marzo de 1979⁶⁰. Reiterando que "el sistema educacional estará guiado por el humanismo cristiano", Pinochet hace ver que la posibilidad de que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable, atendidas la magnitud alcanzada por aquella, la escasez de recursos, la urgencia de emplearlos en consolidar la obra ya realizada en este campo, y la existencia de otras necesidades sociales también prioritarias. Por consiguiente, se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta a la tarea educacional"⁶¹.

**Libertad
Enseñan-
za**

Un principio central que el régimen ha utilizado en sus bases doctrinarias, que da pie a impulsar con vigor la Educación Particular, es el relativo a la libertad de enseñanza. Fundamentado en los principios neoliberales que plantean la libertad de mercado como base de todas las relaciones sociales, se considera a la Educación Particular como expresión máxima de la libertad en el plano educativo. En los documentos doctrinarios a los que hacíamos referencia recientemente, vale decir, la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, así como el publicado en marzo de 1981 intitulado Objetivo Nacional y Políticas Generales

57 *Idem*, p. 42.

58 *Idem*, p. 43.

59 *Idem*.

60 *El Mercurio*, 5 de marzo de 1979.

61 *Idem*.

del Gobierno de Chile⁶² se hace hincapié en forma reiterada que el "respeto al principio de subsidiariedad representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria". En el plano educativo, esta expresión libertaria se traduce, como se ha visto, en postular "el libre desenvolvimiento de los organismos intermedios de la estructura social", en la que a la familia y al sector privado se le confieren un rol preponderante y en el cual se concretiza el principio libertario. Esta relación queda nítidamente expresada por el Ministro de Educación (1976) cuando, dirigiéndose a los padres⁶³, les señalaba entre otras cosas que:

"La educación privada y los padres de familia pueden y tal vez, deben, intensificar su trabajo por un mejor servicio educacional. El Estado quiere el esfuerzo que ustedes realizan, lo necesita y está dispuesto a ayudarlos, nuestro rol es el de permitir que ustedes, en pleno ejercicio de la **libertad de enseñanza** desarrollen una labor eficaz inspirada por los conceptos que he reseñado. No pretendemos hacer nosotros toda la Educación del país. Es nuestra voluntad y decisión apoyar la libre iniciativa de los grupos, de particulares, que, dentro de las normas generales que se den, asuman un papel activo y protagonista.

Pensamos que al Estado le corresponde un rol de orientación fundamental en la Educación Nacional y que debe garantizar a todos los chilenos, a lo menos, el acceso al nivel básico de la enseñanza y la igualdad de oportunidades en todos los niveles. Apreciamos debidamente la contribución que la Educación Particular hace, cubriendo un sector importante de la población escolar y, reconocemos, porque creemos en la capacidad de los miembros de nuestra sociedad, que tienen un derecho a expandir aún más su acción educacional".

Derechos de los padres en Educación

Con fecha 11 de septiembre de 1976 se promulgó el Acta Constitucional N° 3 que reformó el Art. N° 7 de la Constitución de la República. En el Capítulo I, referido a los Derechos Constitucionales y sus garantías, en el Artículo 1, N° 13 se formula el Derecho a la Educación en la que se establece que son "los padres los que tienen el derecho preferente de educar a sus hijos y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza, correspondiéndole al Estado otorgar especial protección al ejercicio de estos derechos", en el N° 14 (Art. 1 del Acta Constitucional N° 3) se enuncia "La libertad de enseñanza", estableciéndose que un "estatuto especial" regulará el ejercicio de esta libertad". En un artículo transitorio a esta Acta Constitucional (Art. N° 5) se seña-

62 *Objetivo Nacional y Políticas Generales del Gobierno de Chile, Santiago 11 de marzo de 1981.*

63 *Discurso del Ministro de Educación en el Congreso de Padres de Familia, organizado por la Arquidiócesis de Santiago y por la FEDAP, 28 al 30 de mayo de 1976. FIDE Revista de Pedagogía N° 199, julio 1976.*

laba que, mientras no se dicte el Estatuto Especial, quedarán vigentes en esta materia las disposiciones de la Constitución Política de 1970. No obstante, párrafo seguido se hacía ver que esta vigencia sería válida siempre y cuando sean compatibles con las Actas Constitucionales, el Acta Constitucional de la Junta de Gobierno y toda norma dictada conforme a ésta, la Declaración de Principios en la Junta de Gobierno del 11 de marzo de 1974 y el Documento Objetivo Nacional de Chile, de 23 de diciembre de 1975.

**Limitaciones
libertad de
enseñanza**

Un aspecto que constituye por cierto una innovación constitucional con respecto a la libertad de enseñanza, es el de haber incorporado una serie de limitaciones, entre las que se incluye también la seguridad del Estado. Se debe recordar que en la Reforma Constitucional de 1970, sólo se hacía mención a que los colegios particulares debían ajustarse a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales. Dado que el Régimen Militar ha gobernado bajo continuos estados de excepción, esta situación le otorga al gobierno la capacidad de limitar la libertad de enseñanza cuando estime que, según su criterio, se está atentando contra la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La Carta Constitucional que fuera promulgada en el año 1980, en su artículo 19 N° 11 consagra igualmente la libertad de enseñanza, pero la deja restringida exclusivamente al derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Por consiguiente, no hace mención del derecho a impartir conocimientos, elegir el contenido, sistema y métodos de la enseñanza. Se reiteran además las limitaciones que tiene la libertad de enseñanza, indicando que ésta no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

Además la Constitución Política de 1980 indica que:

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

De hecho, hasta esta fecha no se ha promulgado la Ley Orgánica Constitucional de Educación; lo único que se puede señalar es que con fecha de mayo del mismo año se dio a conocer un proyecto de ley orgánica, que fue puesto a consideración de la Junta de Gobierno dentro de un conjunto de leyes orgánicas como la del Registro Electoral, la de los Partidos Políticos, etc. El proyecto está organizado en los Títulos siguientes: Título I, Requisitos mínimos de la educación básica y media y normas para su cumplimiento; Título II, Reconocimiento de establecimientos que imparten educa-

ción en los niveles pre-escolar, básico y medio; Título III, Objetivos mínimos de la educación superior y normas para su cumplimiento.

Los dos primeros artículos del Título I establecen los objetivos tanto de la educación básica como la media. No se estipulan los objetivos de la educación parvularia. En los artículos siguientes de este Título (Art. 3 y 4) se hace referencia a los requerimientos para ingresar a la Educación Media, a la duración mínima de 12 años que tiene la escolaridad básica y media en su conjunto, y de los requisitos de edad o requisitos académicos para el ingreso a cada uno de los ciclos. En el artículo 5 se indica que "le corresponderá al Ministerio de Educación establecer los contenidos mínimos obligatorios de estudios para la educación básica y media. Los establecimientos serán libres para fijar los planes y programas que estimen conveniente a fin de cumplir con dichos objetivos y con los demás que cada uno de ellos se fije. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Educación deberá elaborar planes y programas para los referidos niveles de enseñanza con valor indicativo para los establecimientos que voluntariamente deseen sujetarse a ellos". Como se puede observar, existe aquí una relación bastante ambigua entre la concesión de otorgar libertad curricular y controlarla. En los artículos siguientes (Art. 6 a 10) se hace referencia a la potestad que tiene el Ministerio de Educación para fijar la duración mínima del año escolar, las fechas o períodos de trabajo, vacaciones y evaluación y al rol supervisor que le corresponde.

Finalmente, un aspecto que parece importante destacar en torno a la libertad de enseñanza es el hecho de que, tanto diferentes normativas legales como diversas acciones que el Estado ha emprendido, ponen restricciones al propio discurso "libertario" que el régimen ha admitido, introduciendo ambigüedades y desconcierto.

Este hecho se relaciona claramente con la limitación impuesta a la libertad de enseñanza por la Seguridad Nacional, según se expresa en la actual Constitución Política de Chile. La Iglesia, reunida en Puebla, ha expresado en relación a la doctrina de la Seguridad Nacional, que ésta "pone al individuo al servicio ilimitado de la supuesta guerra total contra los conflictos culturales, sociales, políticos y económicos y, mediante ellos, contra la amenaza del comunismo. Frente a este peligro permanente, real o posible, se limitan, como en toda situación de emergencia, las libertades individuales y la voluntad del Estado se confunde con la voluntad de la Nación. El desarrollo económico y el potencial bélico se superponen a las necesidades de las masas abandonadas. Aunque necesaria a toda organización política, la Seguridad Nacional vista bajo este ángulo se presenta como un absoluto sobre las personas; en nombre de ella se institucionaliza la inseguridad de los individuos" (Documento de Puebla, N° 314).

4. Subsidiariedad y Descentralización

Con el advenimiento del Régimen Militar al poder se ha intentado crear en Chile una nueva institucionalidad bajo la consigna de la modernización. La descentralización administrativa se planteó como una de las condiciones básicas de dicho proceso de modernización, proyectándose en forma global a todos los sectores de la vida nacional y abarcando también al sistema educativo.

Descentra- lización y privatiza- ción

En este contexto la descentralización administrativa estuvo ligada, como prerequisite indispensable, al proceso de privatización de tal manera que, tanto doctrinariamente como en los aspectos operativos, ambos procesos se han planteado como estrechamente vinculados. Esta articulación queda de manifiesto, por ejemplo, en el discurso del Coronel Juan Barrientos Vidaurre (Vice Presidente de CONARA) al inaugurar, en 1979, el I Seminario Internacional de Participación del Sector Privado en el Desarrollo Regional. Barrientos señalaba que:

"en el proceso de modernización del Estado y en el tránsito a la nueva institucionalidad de la República, la Regionalización del país y su desarrollo armónico constituyen las más sólidas bases para dar a este proceso estabilidad y la perspectiva de un nuevo esquema político y social, realmente renovador y participativo, capaz de interpretar las aspiraciones colectivas y encauzar las fuerzas vivas de la Nación por un camino de prosperidad y justicia. En esta tarea, el rol del **sector privado** adquiere un carácter preponderante y primordial, ya que en nuestro modelo de desarrollo es la iniciativa privada, libremente en un mercado competitivo y en una economía abierta hacia el exterior, la que debe construir la prosperidad del país, bajo la orientación del Estado, y con su decidido apoyo, pero sin que signifique la creación de instituciones estatales con su tecno-estructura regional, ni discriminación que favorezca injustamente a regiones, sectores o factores"⁶⁴.

En el campo educacional la relación entre ambos procesos, el de **descentralización** y **privatización** se enmarca en un discurso completamente coincidente con el anterior, emprendiendo acciones tendientes a lograr este cometido.

En reiteradas ocasiones los personeros del régimen han sostenido y declarado que un sistema educativo en manos del Estado, por definición es altamente burocrático,

64 Barrientos V., Juan,; *I Seminario Internacional de Participación del Sector Privado en el Desarrollo Regional-CONARA, 1979.*

obstaculiza la participación de los diversos agentes en el proceso educativo, tiende a usar en forma poco eficiente los recursos, es incapaz de mantener niveles de calidad educativa, etc.

En esta lógica de pensamiento la oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), responsable de impulsar el proceso de descentralización educacional, conjuntamente con el de Regionalización y racionalización del Ministerio de Educación y sus Servicios (creación de las Secretarías Ministeriales Regionales de Educación y las Direcciones Provinciales de Educación) va prefigurando la privatización de la educación. 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 y la expansión de instalaciones y equipamientos⁶⁵.

Las bases ideológicas y doctrinarias a las que se hizo referencia con anterioridad y que fundamentaron el proceso de privatización, se articulan y sirven de marco conceptual al proceso de descentralización.

Estado e individuo

Es así como se afirma que "las demandas y apoyos genéricos y específicos que los grupos organizados prestan a la acción del Gobierno, en cuanto a su alcance, dirección e intensidad, dependen de la "cultura política", que es el término técnico para significar la idiosincrasia de cada pueblo respecto del poder nacional. Así como hay culturas políticas acostumbradas a exigir del Estado un alto nivel de intervención en prácticamente todos los aspectos de la vida social, haciendo al poder político responsable de proporcionar directamente a cada ciudadano, los innumerables bienes y servicios que pueda necesitar; existen otras, acostumbradas a que los individuos tengan la real libertad de resolver por sí mismos, mediante su iniciativa privada, la mayor parte de sus necesidades vitales, sea al nivel del individuo, en el ámbito de su propia iniciativa, en el básico de su círculo familiar, o en el de los grupos intermedios y en todos los niveles político-administrativos que integran la Nación"⁶⁶.

Se postula que "por razones históricas y geo-políticas que determinan nuestra idiosincrasia, la sociedad chilena se asienta desde su origen, en el "ser individual" activo, propio de los "pueblos de esfuerzo", acostumbrados no sólo a permitir, sino a fomen-

65 *Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas a largo plazo, ODEPLAN, septiembre 1977, p. 6.*

66 *González S., Alejandro; Fortalecimiento de las Municipalidades y el Rol del Alcalde, Montevideo, noviembre 1980, p. 11.*

tar, el que "cada hijo de nuestra tierra aprenda a labrarse con sus medios su propio destino", integrándose a los valores de nuestro "ser nacional"⁶⁷.

Estado y participación

En virtud de esta vocación activa, sostienen los ideólogos del Régimen, "la participación ciudadana permite reemplazar el tradicional paternalismo estatal, mediante la formulación de iniciativas de desarrollo, avaladas en la propia capacidad de los grupos intermedios, y de los **propios particulares**, acorde con el principio subsidiario. Por otra parte, consiste en la prestación de apoyo político al poder constituido, para que éste, además de desempeñar las funciones propias del Estado Subsidiario, impulse, fomente y facilite el desarrollo natural de los individuos y de los grupos intermedios, y frene, regule o prohíba las tendencias negativas"⁶⁸.

Como se puede apreciar, se intenta ligar la participación con el rol subsidiario del Estado con el desarrollo de la iniciativa individual y privada que constituye, de acuerdo al régimen, el pilar fundamental de la libertad. El proceso de descentralización viene a servir a estos "propósitos libertarios". El siguiente apartado ilustra claramente esta racionalidad: "La función de gobernar, entendida básicamente, como la capacidad de orientar, estimular y movilizar la voluntad de la ciudadanía hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales –los que a su vez están destinados a satisfacer las grandes aspiraciones de la comunidad nacional– nos señala la importancia de la descentralización territorial y funcional, en especial en lo relativo a la adopción de decisiones, sin más limitaciones que las necesarias para una sana y armónica convivencia social. Esta es la base fundamental de una real libertad de cada persona en particular, al permitirle decidir autónoma y diariamente su propio futuro, como asimismo se protege una activa participación de la comunidad en conjunto en la definición de su propio destino. Estas normas constituyen el afianzamiento vital de las bases de la Nueva Institucionalidad, conjugando debidamente, las demandas del desarrollo contemporáneo con las tradiciones de nuestro ser nacional y permitiendo efectivamente armonizar, el desarrollo de la libertad con la seguridad, el progreso con la justicia, y el bienestar con los valores individuales, evitando un eventual desmedido materialismo, que pueda derivarse del acelerado crecimiento del país. Este modelo exige elevar el grado de eficacia de la gestión decisoria, tanto a través de la incorporación de técnicas modernas de gestión, como del mejoramiento de la definición de metas y resultados, en el proceso de planificación, en la asignación y en la inversión de los recursos, como, muy especialmente, a través de una creciente participación de los usuarios y otros grupos intermedios en la toma de decisiones"⁶⁹.

67 *Idem.*

68 *Idem*, p. 12.

69 *Idem*, p. 13.

**Funciones
normati-
vas y
adminis-
trativas**

Descentralizar significa, en esta perspectiva, diferenciar entre las funciones normativas y administrativas. La función de administrar consiste en ejecutar, en forma eficaz y eficiente, las políticas, normas e instrucciones que permitan alcanzar el logro de los objetivos de la respectiva institución o servicio público. La labor propiamente administrativa debe quedar radicada en los servicios, los que no deberían tener funciones de gobierno, como a su vez se postula que los Ministerios reduzcan al máximo el margen de acciones operativas o de acción directa.

De esta manera se logra la desburocratización y se estimula la iniciativa y capacidad creadora de los particulares, haciendo inadmisibles la exigencia de excesivas facultades del Estado para aprobar cada una y todas las iniciativas de los individuos.

Desburocratizar implica, en la perspectiva del Régimen, que los Ministerios tengan un mínimo de Servicios Públicos, ya que los de carácter nacional subsisten sólo por excepción, en casos calificados en que no puedan radicarse sus funciones operativas a nivel regional, provincial y, sobre todo, municipal. De esta manera, se piensa alcanzar una más ágil administración y una mayor capacidad decisiva de los niveles periféricos, permitiendo a la comunidad convertirse en un efectivo fiscalizador de su funcionamiento. En principio, los establecimientos que efectúen prestaciones sociales, quedarán bajo la coordinación y dependencia administrativa de las Municipalidades. Según el discurso oficial, la "descentralización" de estas instituciones ayudará a su vez, a una mayor y efectiva libertad de selección por parte de los usuarios, los que con su elección incentivarán a los establecimientos de mayor eficiencia.

Balbotín⁷⁰ al sintetizar los fundamentos político-ideológicos del proceso de descentralización, es muy claro al señalar que: "en resumen, la estructura administrativa del Estado es vista en una perspectiva jerárquica derivada de la Seguridad Nacional, la población como un instrumento manipulable y el individuo como parte de una masa sujeta al mercado dominado por un sector privado concentrado. La participación queda circunscrita a conductos hegemónicos: el elitismo vertical, en el Estado y el elitismo concentrador en el mercado. Ambos se ligan a través de un objetivo la mecánica mágica del modernismo, que garantizaría el éxito por medio del uso de las "ventajas comparativas", "para hacer de Chile una Gran Nación".

Las orientaciones dan lugar a un diseño bien definido de "ámbitos de competencia diferenciados, de espacios jerarquizados y de límites pre establecidos para la participación civil".

70 Balbotín, Ignacio; *Significado político ideológico de la regionalización y municipalización en el actual régimen*. Santiago C.E.D., *Materiales para discusión*, 1984.

**Descentra-
lización
educativa**

El discurso doctrinario se transfiere mecánicamente al sector educativo, de tal suerte que la descentralización educativa se fundamenta igualmente en los principios neo liberales y de seguridad nacional. El principio de subsidiariedad y de libre mercado se lo vincula con la participación de la comunidad en la educación en los distintos niveles y grados del sistema. La regionalización del país, permitirá descentralizar el gobierno del sector educación y delegar la administración del sistema en organismos estatales intermedios, en los que supuestamente debería tener mayor participación la comunidad. Se afirma que a través de este proceso de descentralización de la educación se disminuirán las desigualdades educacionales entre las regiones y se asegurará un mejoramiento sustancial de la calidad del servicio educacional⁷¹.

En los aspectos operativos, la vinculación entre el proceso de descentralización educativa y el proceso de privatización queda expresada tanto en la relación de dependencia que se establece entre los organismos descentralizados y la Educación Particular, como en las modalidades privatizantes que se asumen en la totalidad del sistema educativo.

71 *La regionalización en el proceso de desarrollo global de Chile. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N° 88, Año XXVI, p. 24.*

En los diversos documentos emitidos por las instancias gubernamentales se hace ver que, pese a que el Estado estimulará al sector privado para que abra, organice y mantenga escuelas, no abandonará su función **normativa y fiscalizadora**. La tendencia del Estado ha sido ir desarrollando un cuerpo normativo que elimine la diferenciación legislativa entre la educación estatal (fiscal y municipal) y la particular. No obstante, persiste un cuerpo de **normas específicas** para la educación particular que están referidas preferentemente a establecer y normar la relación entre ésta y el Estado.

Normativas Generales

Con respecto a las normativas generales del sistema y que son aplicables también a la Enseñanza Particular, la Dirección de Educación del Ministerio del ramo, en 1984, implementó un proyecto tendiente a recopilar, organizar y publicar en diferentes compendios los textos legales y normas vigentes que rigen cada uno de los niveles y modalidades de enseñanza: Educación Parvularia, Educación General Básica, Educación Especial o Diferencial, Educación Media Humanístico-Científica, Educación Media Técnico-Profesional, Educación de Adultos, además de las normas de general aplicación para el Sistema Educativo. Este último compendio fue publicado en septiembre de 1986. Cada compendio contiene todas las normas vigentes aplicables al nivel respectivo y está organizado en torno a los aspectos siguientes: a) Principios que orientan al respectivo Nivel; b) Normas relacionadas con objetivos, estructura, organización, administración y función del Nivel; c) Normas curriculares relacionadas con las personas que participan en el proceso educativo del Nivel: Profesores y ejercicio de la función docente; Alumnos; Ingreso y Matrícula, cobro de matrícula y su escolaridad, seguridad y prevención de riesgos escolares; Centro de Alumnos; Centro de Padres, etc.; d) Normas curriculares sobre elementos técnicos: planes y programas de estudios, evaluación y promoción del Nivel; normas curriculares referentes a los medios didácticos; f) Normas curriculares relacionadas con medios físicos: infraestructura, mobiliario, internados; g) Normas curriculares referentes a los medios financieros; subvenciones, extensión de pago de matrícula, donaciones y otros ingresos del Nivel.

El compendio de normas de general aplicación, como su nombre lo indica, incluye la legislación que trasciende a un nivel específico de educación y atañe a la totalidad del sistema.

Como se puede apreciar, el cuerpo normativo abarca la totalidad del quehacer educacional de los establecimientos tanto particulares como públicos.

Normativas Específicas

No obstante, existe un cuerpo normativo específico para la Educación Particular. En el año 1979, el Ministerio de Educación vio como necesario dictar una normativa general referida a la relación que los establecimientos particulares debían establecer con el Estado (Decreto 816 del 16 de marzo de 1979). En dicha normativa se establece que

**Decreto de
Desburo-
cratización**

los establecimientos declarados cooperadores de la función educacional del Estado no subvencionados¹ dependen reglamentariamente de la Secretaría Regional Ministerial correspondiente o del organismo provincial que ésta determine. Además, se determina que la asistencia a reuniones, consejos departamentales o locales por parte del Director y/o Profesores es voluntaria. De esta forma, se elimina la obligatoriedad de las instancias de coordinación y trabajo conjunto entre los establecimientos fiscales y particulares y de éstos entre sí, en una determinada localidad.

Adicionalmente, en esta normativa (D. S. 816) se acota y limita el tipo de información, antecedentes y documentación que los organismos descentralizados pueden requerir de los establecimientos particulares, precisándose aquellos referidos a la evaluación de los alumnos, sus calificaciones y actas de promoción y repitencia.

Se podría señalar que esta normativa, a pesar de que pretendió constituirse en un instrumento legal capaz de normar la relación entre el Estado y los colegios particulares, era aún muy imprecisa y ambigua, dejando aspectos relevantes de esta relación sin mencionar, como por ejemplo, todo lo relativo al currículum, a la situación laboral de los maestros, etc.² Esta situación condujo a que los establecimientos particulares a esa fecha (1979), desarrollaran sus actividades con grandes dificultades y ambigüedades normativas. Incluso, como se verá más adelante, el pretendido proceso de desburocratización que el Decreto en cuestión se postuló alcanzar, no logró su cometido, ya que con el correr del tiempo se desarrolló un cuerpo normativo que en términos generales incrementó considerablemente las exigencias, requisitos e informaciones que distintos organismos estatales hacen a los establecimientos particulares, en especial a los subvencionados.

En materia de normativas específicas para la Educación Privada se debe hacer mención, además, de aquellas relacionadas por un lado, con el reconocimiento que hace el Estado a los establecimientos particulares como Cooperadores de la Función Educacional, y con las normativas atingentes, en forma especial, a la enseñanza particular subvencionada por el Estado. Debemos agregar también aquellas normativas relacionadas con la función docente. Desde ya, se puede acotar que las contradicciones a las que se ha hecho referencia en forma reiterada en este trabajo, entre un discurso de promoción y de estimulación de la educación privada en una concepción

1 *Por Decreto Supremo Nº 1844 de 20 de junio de 1979 se incluyó también a los establecimientos subvencionados.*

2 *El Decreto 816 tan sólo hace mención a que la aplicación de los reglamentos referidos al proceso de evaluación y promoción de alumnos es de responsabilidad exclusiva de los jefes de establecimientos particulares.*

supuestamente libertaria y los mecanismos de control, inspección y supervigilancia acotada, se hacen claramente patentes en estas normativas.

1. Normativas relacionadas con el reconocimiento de la Educación Privada como cooperadora de la Función Educacional del Estado.

Con respecto al reconocimiento a la Educación Privada como cooperadora de la función educacional del Estado, la Constitución Política del año 1980, no hace sino reafirmar disposiciones constitucionales anteriores que reconocen a la Enseñanza Privada junto a las instituciones oficiales como parte del sistema nacional de enseñanza.

Decreto 8.143

La Legislación (Decreto Nº 8143 del 25 de septiembre de 1980) es muy explícita al señalar que "los establecimientos educacionales particulares necesitan ser reconocidos por el Estado para que los estudios realizados en ellos tengan valor legal". El Estado otorga dicho reconocimiento a través de una resolución que declara al establecimiento "Cooperador de la Función Educacional del Estado". Cabe señalar que las posibilidades de dicho reconocimiento están contempladas en la legislación chilena ya desde 1927 (D.F.L. 7.500, 10 de diciembre de 1927) en la que se establecía que "las escuelas particulares de enseñanza debían manifestar su existencia y solicitar al mismo tiempo una declaración de su calidad de cooperadores de la función educadora del Estado". Esta disposición fue incluida a su vez en la Ley de Educación Primaria Obligatoria promulgada el año 1929 (D.F.L. 5.291 de noviembre de 1929).

De acuerdo a la legislación vigente (Decreto Nº 8143), "toda persona natural o jurídica que tenga a su cargo un establecimiento educacional particular podrá solicitar al Ministerio de Educación Pública su calidad de Cooperador siempre cuando cumpla con una serie de requisitos debidamente acreditados". Entre estos requisitos se señalan textualmente los que siguen:

Requisito de Reco- nocimiento

- a) Contar con el personal legalmente habilitado para desempeñar la función docente, necesaria para el nivel y modalidad de enseñanza que imparta. Este requisito se acredita con los títulos o certificados correspondientes.

- b) Impartir enseñanza en los niveles y modalidades establecidos en el sistema educativo, de acuerdo con los planes y programas generales y/o especiales, aprobados por el Ministerio de Educación Pública.
El sostenedor del establecimiento deberá indicar en la solicitud el número de cursos y el nivel de enseñanza con el que el plantel inicia su funcionamiento y la circunstancia de regirse por los planes oficiales, generales o especiales,

aprobados por el Ministerio de Educación Pública. En caso que sean especiales, se acompañará un ejemplar del Diario Oficial en que se publique el decreto aprobatorio correspondiente.

- c) Además de cumplir con las condiciones generales de salubridad, seguridad, capacidad e higiene ambiental exigibles a los locales, deberán satisfacer las exigencias que fije el Ministerio de Educación Pública en estas materias, según el nivel y la modalidad de la enseñanza que impartan.
- d) Contar con el mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico adecuado al nivel y modalidad de enseñanza que imparta.
Estos requisitos se acreditarán con una relación confeccionada por el sostenedor, adjunta a la solicitud.
- e) Contar con un sostenedor que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 9º, debidamente acreditado con la documentación correspondiente.
La solicitud de reconocimiento como Cooperador de la Función Educacional del Estado, deberá presentarse en el formulario oficial que proporcione la Secretaría Regional Ministerial de Educación, acompañada de las certificaciones señaladas precedentemente, antes del 30 de abril del año respectivo.

Una serie de reglamentos, decretos y circulares posteriores han ido precisando y en algunos casos modificando los requisitos antes mencionados. Es así como, por ejemplo, con respecto a la autorización para ejercer la función docente se han emitido diversos documentos legales (D.S. 7723 de 1981 y circular 605/82 del 11 de mayo de 1982, entre otros) que definen con precisión quién es el personal que está habilitado para desempeñar dicha función. De igual forma, en relación con los requisitos relativos a la salubridad, seguridad, higiene y requisitos de construcción se han emitido decretos diversos tanto por parte del Ministerio de Vivienda (Decreto 212, 2 de febrero 1985), del Ministerio de Salud (Decreto Supremo N° 462 del 2 de abril de 1984), como por parte de las Secretarías Ministeriales (Ordinario N° 5011 de 8 de junio de 1983), todos ellos tendientes a exigir el cumplimiento de normas básicas que aseguren que los establecimientos cuentan con condiciones mínimas para desarrollar su labor. En relación con los requisitos de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico se ha dictado por parte del Ministerio de Educación una serie de disposiciones (Resoluciones Exentas N° 1841, 1842 de 1983 y la N° 3187 de 1985, Decreto Supremo N° 8144 de 1980 y el Ordinario N° 000511 de las Secretarías Ministeriales de Educación de enero de 1984) que precisan para cada nivel de enseñanza, en forma muy detallada, todos los elementos didácticos que los establecimientos están obligados a tener³.

3 En Memorandum de FIDE secundaria se califica de "irritante" la fijación detallada de los elementos de enseñanza y material didáctico que se les exige a los colegios privados.

Es importante hacer notar que para todos los niveles se exige tener una bandera y un escudo nacional.

Requisitos del sostenedor

Entre los requisitos que debe poseer el sostenedor del establecimiento particular se señala (artículo N° 9 del Decreto 8143): "no haber sido condenado por crimen o simple delito y no estar inhabilitado para ser sostenedor de acuerdo a las normas de la subvención⁴.

Cabe señalar que el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Educación (mayo 1986) que aún no se ha aprobado, destina el capítulo II completo a normas sobre el reconocimiento de los establecimientos que imparten educación en los niveles preescolar, básico y medio. En sus líneas generales se mantiene lo establecido en el Decreto N° 8143 de noviembre de 1980, que se ha comentado, señalándose en el artículo 11 que:

"El Ministerio de Educación exigirá los siguientes requisitos para el reconocimiento oficial de un establecimiento educacional, no siéndole permitido recabar ningún otro que los que a continuación se enumeran:

- a) la identificación del o de los propietarios, representante legal si se trata de una persona jurídica y de su rector o director;
- b) la certificación de haber cumplido las personas naturales a que se refiere la letra anterior, con la escolaridad legalmente obligatoria, a lo menos, y de que sus antecedentes no registran condena o pena aflictiva. En cuanto a los rectores, o directores, tampoco podrán registrar condena por infracción a los artículos 8° y 9° de la Constitución;
- c) la declaración de que el establecimiento cumplirá con los objetivos a que se refieren los artículos 1° y 2° de la presente ley;
- d) la comprobación de que cuenta con el número necesario de personal docente que debe ser titulado, y con el suficiente personal administrativo y auxiliar, para cumplir con las funciones que les corresponden.
Se entenderá por personal docente titulado los que lo sean de profesores de Educación Básica o Media u ostenten otro título o grado universitario equivalente;

4 Por D. S. 631 de 30 de agosto de 1985 se creó una nueva causal de la pérdida de la calidad de sostenedor: no concurrir ante la Secretaría Regional después de haber sido citado dos veces por carta certificada.

- e) la existencia de un local y del material didáctico mínimo, adecuados al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación previamente establecidas por el propio Ministerio.

Como excepción a lo establecido a la letra d) de este artículo, en la Educación Técnico-Profesional las asignaturas que se refieren específicamente a la formación técnica podrán ser dictadas por especialistas no titulados."

Requisitos de Directores Como se puede observar, (letra b) a los directores o rectores de los establecimientos se les exige **no** registrar condena o pena afflictiva o condena por infracción a los artículos 8º y 9º de la Constitución (Constitución de 1980). En estos artículos se señala textualmente que:

"Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por las actividades de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurrir o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el tiempo de diez años contados desde la fecha de la resolución del Tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, no podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo".

En relación con la Ley Orgánica Constitucional, que aún no se ha promulgado, introduce una serie de ambigüedades relacionadas por ejemplo con el **número necesario** de personal docente titulado, los títulos o grados universitarios; la condición de los "especialistas no titulados", como requisitos para otorgarle a un establecimiento el carácter de cooperador de la función educacional del Estado (artículo 11). En la misma

forma, existe una serie de imprecisiones que parecían claras en decretos anteriores, y que no son considerados en la Ley Orgánica, como por ejemplo, no se hace mención de las Secretarías Regionales Ministeriales como los organismos encargados de poner término al reconocimiento de determinado plantel de su condición de cooperador de la función educacional del Estado.

Pérdida del Reconocimiento

La legislación vigente establece, además, (art. 8 y del Decreto N° 8143 y Decreto N° 110 de 26 de mayo de 1983) los casos o condiciones que ameritan que un establecimiento particular pierda su calidad de cooperador de la función educacional del Estado. Entre éstas se hace mención al hecho de que los establecimientos no den cumplimiento a alguno de los requisitos antes mencionados; al de dejar de funcionar más de sesenta días sin previo aviso a la autoridad educacional; del traslado del inmueble sin autorización previa del Secretario Ministerial de Educación; y al no cumplimiento, a lo menos, con los planes y programas oficiales. Los establecimientos particulares subvencionados, como se verá más adelante, pueden perder su calidad de cooperadores en diversas otras circunstancias específicas que la ley estipula con respecto a éstos.

Es interesante destacar que la propia legislación (artículo N° 13, Decreto 8143) establece diferencias en relación con la calidad de Cooperadores de la Función Educacional del Estado, entre los establecimientos particulares y los dependientes de las instituciones u organismos del Estado. Estos últimos, son considerados por derecho propio Cooperadores de la Función del Estado y no requieren una solicitud oficial al respecto, como tampoco el Informe de un visitador ad hoc, que se exige para los establecimientos particulares.

Finalmente la normativa relacionada con el reconocimiento de los establecimientos particulares como Cooperadores de la Función Educacional del Estado, establece que éstos estarán sujetos al sistema de supervisión del Ministerio de Educación.

2. Normativas relacionadas con la Educación Particular Subvencionada

Dado que la creación de los colegios gratuitos particulares que funcionan con recursos del Estado ha sido la parte más significativa de la política educacional del Régimen Militar, se ha dictado un cuerpo legislativo específico tendiente a normar, preferentemente, las condiciones que los particulares deben reunir para que puedan impetrar los beneficios de la subvención estatal. Desde ya se debe indicar que muchas de las normativas relacionadas con este sector se han emitido como respuestas a una serie de irregularidades que el Estado ha detectado y que se inscriben en el contexto de una educación planteada más bien con fines de lucro que de servicio.

D.L. 3.476 En el año 1980 se dictan una ley y un reglamento, que fijan normas específicas para los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado (Decreto
Decreto
8.144 Ley N° 3.476 de 4 de septiembre de 1980 y Decreto N° 8.144 de 4 de noviembre de 1980).

Requisitos Entre los requisitos que las normativas establecen para que un establecimiento pueda
para Sub- devengar la subvención, se mencionan los que siguen:
vención

a) Adoptar Planes y Programas oficiales o autorizados especialmente; b) Mantener cursos en educación básica y media con un mínimo de 40 alumnos y un máximo de 45; c) Haber obtenido el reconocimiento de Cooperador; d) Contar con un ciclo, como mínimo, en enseñanza básica y ambos en enseñanza media; e) Contar con local destinado al funcionamiento del plantel, con condiciones de capacidad, seguridad e higiene suficientes, de acuerdo al número de alumnos atendidos; f) Contar con material didáctico adecuado; g) No formular exigencias de ingreso o permanencia que impliquen cobros o aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, que excedan los derechos de escolaridad y matrícula; h) Habilitación de los profesores para ejercer sus funciones; i) Gratuidad de la enseñanza, sin perjuicio de cobros autorizados por la propia ley; j) Obtener autorización para mantener servicio de internado gratuito subvencionado; k) Comunicar a los padres y apoderados, antes del 30 de noviembre de cada año, los cobros que se harán a los alumnos el año siguiente y la naturaleza de los mismos; enviar esa misma comunicación al Ministerio; l) Poseer la organización adecuada para proporcionar la enseñanza gratuita que el Estado determine en sus Planes y Programas; ll) Contar con nombre, domicilio, bienes suficientes destinados a su función y persona civilmente responsable: Sostenedor; m) Iniciar y terminar sus actividades en los períodos fijados por el calendario escolar; n) Comunicar dentro de los 5 días del mes siguiente las asistencias efectivas y valores provenientes de donaciones.

Requisito Cabe indicar que, en relación con los requisitos señalados, tanto el Reglamento (D. S.
de Mínimo 8144) como otras disposiciones legales establecen precisiones más acotadas al res-
y máximo pecto. *Es así como, por ejemplo, en lo relativo a los mínimos y máximos por curso, se*
de alumnos establecen para la Educación General Básica y Educación Media: un alumno como
por curso mínimo y cuarenta y cinco como máximo; en Educación Especial un alumno como
mínimo y quince como máximo. En las escuelas rurales que pueden combinar cursos,
el tope máximo de alumnos no podrá exceder de 35. No obstante, cabe señalar que
posteriormente se facultó a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación
para autorizar excedentes de matrículas por curso, señalándose textualmente que los
excedentes que se produjeran **no darán derecho** a pago de subvenciones (Decreto
N° 79 Exento de 24 de abril de 1981).

Con respecto a los requisitos relacionados con Planes y Programas de Estudio, reconocimiento de cooperador, condiciones del local y material didáctico, calendario escolar, etc., se aplican y se hacen extensivas las precisiones normativas que rigen para los establecimientos particulares declarados Cooperadores de la función del Estado a las que nos referimos con anterioridad.

El requisito de no formular exigencias de ingreso o permanencia que sean cobros o aportes económicos será analizado en detalle más adelante. Sin embargo, se debe hacer ver que este requisito no sólo ha sido reglamentado en forma extensa (Decreto 8144 Título IV), sino que además ha sufrido diversas modificaciones normativas (artículo 78 de Ley 18.382 del 28 de diciembre de 1984, Ley 18.591 de 3 de enero de 1987) como resultado de innumerables quejas que las Asociaciones de Padres y la FIDE han hecho al respecto.

Autorización creación de nuevos establecimientos

Es interesante destacar que la ley establece como un requisito adicional para que un establecimiento particular pueda impetrar el beneficio de la subvención, el hecho "que las necesidades educacionales de la región y localidad justifiquen la existencia de nuevos establecimientos subvencionados".

La Ley 18.382 del 28 de diciembre de 1984 y el Decreto 442 de julio de 1985 agregaron un artículo 11 al D.S. 8.144, que precisa las condiciones y datos que las Secretarías Regionales Ministeriales debían reunir con el fin de determinar si se justifica en el año siguiente la existencia de nuevos establecimientos educacionales subvencionados en la región y/o en la comuna. De igual forma se establecen prioridades para la apertura de dichos establecimientos.

Este requisito, de acuerdo, a FIDE Secundaria⁵, entrega al Ministerio, sin limitación, la llave de la creación de nuevos planteles subvencionados, restringiendo a su vez el ejercicio de la libertad de enseñanza; todo lo cual, según su parecer, podría tener repercusiones de orden doctrinario si la disposición se mantiene.

Visto en esta perspectiva, el requisito antes mencionado contraviene la propia concepción de libre mercado a la que se ha sometido a la educación por parte del Estado. Además, podría dar margen a que, en forma arbitraria y respondiendo a intereses ideológicos, el régimen tenga la posibilidad legal de autorizar la creación de un establecimiento que responda a sus intereses y niegue la creación de otros que no le den garantía doctrinaria.

5 Frontaura G. Juan; *Libertad de Enseñanza y Subvención*, FIDE Revista de Pedagogía N° 283, noviembre 1985, p. 270.

Control y Supervisión de la Subvención Las normativas que estamos comentando (Decreto Ley N° 3.476 y Decreto N° 8.144) disponen a su vez que corresponde al Ministerio de Educación Pública controlar y supervisar el estricto cumplimiento de la ley de subvenciones. Inclusive se estipula que "con el objeto de cautelar el interés fiscal y asegurar el adecuado funcionamiento del plantel durante todo el año escolar, el Ministerio de Educación podrá exigir a los sostenedores de los establecimientos subvencionados, un documento de crédito y otro tipo de garantía independiente por cada establecimiento que podría hacerse efectiva en caso de incumplimiento de dicha obligación" (Art. 8 Decreto Ley 3.476)⁶. Se aprecia, claramente, que el Estado tiene serias aprehensiones en relación al buen uso que los sostenedores hacen de los dineros de la subvención y al cumplimiento de las normativas. Aprehensiones que como se verá más adelante, están fundamentadas en una multiplicidad de irregularidades en las que algunos sostenedores han incurrido.

Requisito de Planta Física Recientemente se han dictado normas adicionales (Decreto N° 1.835 del 30 de diciembre de 1986 publicado en Diario Oficial del 10 de abril de 1987) que precisan al detalle los requisitos que debe reunir la **planta física** de los establecimientos subvencionados.

Dicho Decreto Supremo se refiere, entre otras cosas, a los diversos certificados que deberán presentar los locales escolares y hogares estudiantiles para obtener los beneficios de la subvención; a la eliminación en los terrenos de los locales, de elementos que representen situaciones de riesgo para los usuarios; a ciertas condiciones en el emplazamiento, en su relación con el medio urbano más próximo, como la no existencia a menos de 200 metros de canales de riego, vías férreas, basurales, pantanos, locales que atenten contra la moralidad y las buenas costumbres.

Más adelante el Decreto enumera las áreas de cada nivel educacional, detallando los recintos particulares para cada área, tales como oficinas para Directores o Subdirectores, para la Unidad Técnico Pedagógica; secretarías, salas diversas, talleres, depó-

6 FIDE ha funcionado como aval de sus colegios. En 1981 el Subsecretario de Educación envió un memorándum a cada Secretaría Ministerial de Educación autorizando a FIDE Secundaria para prestar su aval a los colegios que afilia. Para ello, FIDE tenía que remitir a los Secretarios Regionales Ministeriales una letra única para los colegios federados de la respectiva región por un valor de tres veces el monto mensual de subvención recibida por el conjunto de esos colegios. FIDE solicitó a su vez una letra de los colegios que habían aceptado su aval por un valor equivalente a tres veces la subvención recibida en el mes de marzo de 1981. Cabe destacar que actualmente a FIDE Secundaria están afiliados un total de 20 establecimientos particulares de los cuales 112 son pagados y 108 son subvencionados (FIDE, Revista de Pedagogía N° 301, septiembre 1987). FIDE Primaria mantiene como afiliados un total de 482 establecimientos particulares a través de todo el país. De éstos, 424 son subvencionados y el resto (48) son particulares pagados. En FIDE Técnica hay afiliados un total de 70 establecimientos, todos ellos particulares subvencionados gratuitos.

sitos, bodegas, etc. También se indican las exigencias en cuanto a material y estructuras que deben tener las construcciones, y se especifica el tipo de mobiliario que se ha de usar, señalando hasta con centímetros las diversas medidas de las sillas y mesas para uso de los educandos.

3. Normativas relacionadas con la función docente

Una de las condiciones que se exige, como ya se ha visto, para que los establecimientos particulares puedan ser reconocidos como Cooperadores de la Función Educacional del Estado es que éstos "cuenten con el personal legalmente habilitado para desempeñar la función docente, necesario para el nivel y modalidad de enseñanza que imparta" (Decreto N° 8.143 del 25 de septiembre de 1980 artículo 2).

De igual forma, uno de los requisitos para que los establecimientos particulares gratuitos puedan impetrar la subvención fiscal es, como se ha señalado previamente, que cuenten con profesores habilitados para ejercer con conformidad a las disposiciones legales vigentes.

Requisitos para ejercer la labor de docente

La legislación es bastante taxativa al señalar con precisión los requisitos que se exigen para ejercer la labor docente en el sistema educacional chileno (Decreto N° 7.723 del 26 de octubre de 1981). Al respecto se estipula (Art. N° 3) que :

"Podrán ejercer la función docente en la educación parvularia, general básica y media, según la especificación de su título, inscripción o autorización, las personas que se encuentran en algunas de las siguientes situaciones:

1. Estar titulado como profesor o normalista en las Universidades, Institutos Profesionales o Escuelas Normales y estar inscrito en el Registro de Profesionales del D.F.L. N° 630, de 1980.
2. Estar inscrito en el Colegio de Profesores⁷ en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° transitorio, inciso 1° del Decreto Ley 678 de 1974, modificado por

7 *A los inicios del Régimen Militar se creó el Colegio de Profesores (Decreto Ley N° 678 del 1° de octubre de 1974) que fue definido y estructurado a imitación de los colegios de las diversas profesiones existentes en el país, la mayoría con ejercicio privado o "liberal". En consecuencia, la ley estableció la inscripción en el Colegio como requisito ineludible para el ejercicio de la docencia en la enseñanza prebásica y media, fiscal y particular (Art. 41° de la Ley 678).*

Cabe señalar, sin embargo, que el Colegio de Profesores, al igual que el resto de los Colegios Profesionales del país, sufrieron en el año 1981 (D.L. 3.621 del 7 de febrero de 1981) una modificación

Decreto Ley Nº 1.477, de 1976 y en el Registro de Profesionales del D.F.L. Nº 630 de 1980.

3. Haber obtenido el título correspondiente en el extranjero, de acuerdo a los convenios o tratados vigentes suscritos y ratificados por Chile, salvo los casos que se señalan en el artículo 8º Letra a) y estar inscrito en el Registro de Profesionales del D.F.L. Nº 630 de 1980.
Las personas tituladas en el extranjero podrán ejercer la función docente, conforme a los tratados y convenios vigentes, previa legalización de los documentos que acreditan dicha calidad. En los casos en que fuere procedente se acompañará un certificado otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto de la vigencia del tratado y de las condiciones fijadas en él.
4. Tener autorización del Ministerio de Educación Pública, y estar inscrito en el Registro de Profesionales del D.F.L. Nº 630, de 1980".

Es interesante hacer notar que la legislación establece (artículo Nº 6) que no se requiere autorización para ejercer docencia ni estar inscrito en el Registro para desempeñarse en las Universidades, en Institutos de enseñanza dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, en las Academias Diplomáticas de Chile, o para impartir enseñanza sobre materias relacionadas con las actividades de capacitación laboral, artísticas, artesanales o asignaturas vocacionales vinculadas al mundo del trabajo, en la educación media científico-humanista, y de especialidades, en la educación media técnico-profesional.

importante en sus atribuciones legales. El citado decreto determinó la libertad de afiliación y la no exigencia de inscripción en los Colegios para ejercer profesiones. Ordenó la conversión de los Colegios en simples Asociaciones Gremiales y dispuso que los tribunales de justicia se encarguen de los procesos por falta a la ética profesional que hasta entonces sustanciaban los Colegios.

Una de las consecuencias que en el sector docente tuvo la promulgación del Decreto Ley 3.621 fue la creación, a fines del año 1981, de la Asociación Gremial de Educadores de Chile AGECH, que en los términos de Iván Núñez, se constituyó con el propósito real de promover el sindicalismo docente (Iván Núñez, Gremios del Magisterio, PIIE p. 8).

Como resultado de las últimas elecciones del Colegio de Profesores en el año 1987, se determinó la unificación de ambas organizaciones (Colegio de Profesores y AGECH) de tal suerte que hoy día existe una Asociación Única del Magisterio Nacional que agrupa un total de 94.406 inscritos (El Censo Nacional de Docentes realizado el año 1985 señaló que este sector alcanza a más de 140.000 personas, lo que indicaría que la Asociación actual ha colegiado aproximadamente al 65% del profesorado). De éstos, 66.465 profesores (70,1%) trabajan en establecimientos municipalizados; 17.096 (18%) en colegios particulares, y el resto son profesores jubilados (5.665 profesores) (6,6%) o independientes (5.180 profesores) (5,4%), estos últimos que estando inscritos en el Colegio de Profesores, se desempeñan no obstante en actividades distintas a la docencia.

Como se puede apreciar el número de profesores de establecimientos particulares inscritos en el Colegio representa sólo el 44,4% del total de los docentes que labora en este sector de la enseñanza.

Exoneración de Profesores

Además, la reglamentación contempla la posibilidad de autorizar el ejercicio de la docencia a personas no tituladas, estableciendo las circunstancias y condiciones para que esto sea factible (Art. 8, 9, 10 D.L. N° 7.723). Las disposiciones establecían que estas personas debían obtener el título habilitante que correspondiera, dentro de un plazo máximo de ocho años a contar del 1º de septiembre de 1978. De hecho, en 1987 se hizo efectiva esta disposición, sirviendo de pretexto para exonerar a un gran número de profesores tanto titulados como no titulados, hecho que produjo gran consternación entre el profesorado y en la opinión pública. Pese a la insistencia que realizaron las Asociaciones de Profesores (AGECH y Colegio de Profesores) el Ministerio de Educación mantuvo su determinación y cerca de 9.000 profesores fueron alejados de su trabajo⁸.

Autorización del Ministerio de Educación

Cabe hacer notar que, el hecho que los profesores reciban la autorización para ejercer la función docente de parte del Ministerio de Educación y no del Colegio de Profesores (Decreto con Fuerza de Ley N° 29 del 2 de julio de 1981) como asimismo el mandato de inscribirse, como lo hacen otros profesionales, en el Registro de Profesionales que lleva el Ministerio de Justicia (D.F.L. N° 630 de 1981)⁹ constituyen un cambio importante con respecto a la relación que establecen los profesores con el Ministerio de Educación y su propio Colegio. Por de pronto, significó quitarle al Colegio de Profesores una atribución muy relevante y dejarlo desprovisto de un mecanismo central para controlar la ética profesional de sus afiliados y la pertenencia a su Orden Profesional.

Con el proceso de desconcentración administrativa, se delega a las Secretarías Regionales Ministeriales las funciones de aceptar las solicitudes para obtener la autorización para el ejercicio de la docencia, como asimismo se exige que estas Secretarías lleven un Registro Regional de todas las personas autorizadas para ejercer la docencia en la Región, entre las que se deben contemplar los datos siguientes: Fecha y número de registro, cédula de identidad, nombre y domicilio de la persona autorizada, escolaridad, lugar donde ejercerá, nombre y domicilio del Director y tiempo que dura la autorización.

-
- 8 Con fecha 28 de marzo de 1986 el Ministerio de Educación emitió el Reservado N° 1.766 que determinó que en 1987 se dejará fuera de servicio a todos los profesores sin título, éstos alcanzaban a esa fecha un número de 14.497 profesores: 8.610 en educación general básica (11% del total de profesores) y 4.470 en Enseñanza Media (12% del total de profesores). De éstos, más de 4.500 profesores pertenecían a los colegios particulares pagados y 1.200 a los establecimientos particulares subvencionados.
- 9 El Decreto con Fuerza de Ley 630 del Ministerio de Justicia indica que "no será requisito para ejercer una profesión el estar anotado en el Registro. No obstante, el Decreto 7.723 indica que deben forzosamente inscribirse en el Registro de Profesionales. La estipulación de lo primero es lo legalmente válido.

Por su lado, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) sobre la base de los informes mensuales que remiten las Secretarías Regionales Ministeriales confecciona un Registro General de todas las personas autorizadas para ejercer la docencia en el país. En el año 1984 (Decreto Supremo N° 42 de Educación publicado en el Diario Oficial del 7 de diciembre de 1984) se sustituyó al CPEIP por la Dirección de Educación, a quien corresponde llevar el Registro General.

Autorización para Profesores de Religión

Uno de los aspectos que ha preocupado a los colegios particulares ha sido el relacionado con la autorización de los profesores que dictan clases de religión. En disposiciones previas a las de 1981 se estipuló que los profesores de religión no requerían de título e inscripción en los registros de la Orden para cumplir funciones docentes (Decreto Ley 778 de 1974) que creó el Colegio de Profesores y el D.S. 930 de Educación, de 1976 que lo reglamentó). En la legislación que reglamenta el ejercicio de la función docente (Decreto N° 7.723) se determinó que "las personas que dictan clases de religión debieran cumplir con los requisitos especiales que establecen las disposiciones legales vigentes" (Art. N° 5). Esta disposición, como es obvio, produjo en su tiempo (1981) una serie de equívocos, ya que no era claro si los profesores de religión debían o no acogerse a las exigencias establecidas para la totalidad de los docentes, vale decir, cumplir con los requisitos antes señalados, o bien atenerse sólo a recibir la autorización de la autoridad religiosa del credo correspondiente.

Disposiciones posteriores (Decreto Supremo 924 del 12 de septiembre de 1983) han ido aclarando la situación en que se encuentran los profesores de religión, estableciéndose que éstos, para ejercer como tales, deberán estar en posesión de un certificado de idoneidad otorgado por la autoridad religiosa que corresponda, cuya validez durará mientras ésta no lo revoque y acreditar además los estudios realizados para servir dicho cargo (artículo 9).

Problemas con la autorización para ejercer la docencia

Finalmente, se debe señalar que las diversas disposiciones legales que se relacionan con la autorización o habilitación para ejercer la función docente, han suscitado una serie de problemas que han motivado quejas permanentes de las organizaciones y de los establecimientos particulares frente a las autoridades ministeriales¹⁰. Estas quejas tienen relación con los requisitos para ejercer la docencia y las inscripciones en diversos registros. Más aún, el hecho de que sea el Ministerio de Educación y sus organismos dependientes los que, en última instancia, tienen todo el poder de autorizar o

¹⁰ Ver FIDE Revista de Pedagogía 246, (Abril de 1982), Revista de Pedagogía 247/8 (Mayo-Junio de 1982); Revista de Pedagogía 274 (Diciembre de 1984).

inhabilitar a un profesor para ejercer la docencia, repercute directamente sobre el principio de libertad de enseñanza, todo lo cual tiene, además, implicaciones claras e importantes en el reconocimiento a los colegios particulares, de la calidad de Cooperador de la Función Educacional del Estado y en el otorgamiento de las subvenciones. De esta forma se le confiere al Estado un poder político muy grande sobre los colegios¹¹.

Problema de la Carrera Docente Una de las situaciones más problemáticas del ejercicio de la labor docente ha sido la ambigüedad del Régimen para fijar una política en torno a la carrera y la escala funcionaria, vale decir el encasillamiento, el ascenso y la promoción del personal que labora en los establecimientos educacionales. Ciertamente es que bajo la doctrina neoliberal del Régimen, la tendencia general ha sido permitir que sean las leyes de la oferta y la demanda las que determinan la situación de ascenso y promociones del personal y no una normatividad impuesta por el Ministerio de Educación. No obstante, cabe señalar que con anterioridad a que esta política se impusiera de manera absoluta, se hicieron intentos por parte del Gobierno, de establecer una carrera docente para los profesores. En efecto, en el año 1978 se creó, a través del Decreto Ley N° 2.327 (publicado en el Diario Oficial el 22 de septiembre de 1978), la "Carrera Docente" que permitía al profesor progresar dentro de su función de acuerdo a su antigüedad y méritos académicos. Si bien esta normativa quedó referida al personal dependiente del Ministerio de Educación Pública, constituyó una pauta y un padrón de referencia por la cual se regía una serie de establecimientos particulares, tanto pagados como subvencionados.

El Ministro de Educación de la época, Contralmirante Luis Niemann Núñez, al promulgar el Decreto de la Carrera Docente señaló que ésta "es mucho más que aumento

11 Cabe señalar que los establecimientos particulares subvencionados se han organizado en una serie de agrupaciones destinadas, en especial, a proteger sus intereses y coordinar sus acciones. Algunas de estas agrupaciones tienen una organización bastante incipiente y se estructuran fundamentalmente cuando enfrentan algún problema coyuntural que los afecta.

No obstante, algunas agrupaciones se han constituido regional, zonal o localmente. Entre estas últimas se ubican, para citar tan sólo algunos ejemplos, la "Corporación Pitágoras de Maipú", que agrupa a establecimientos técnico-profesionales subvencionados, la Corporación Privada de San Miguel y la Corporación de Colegios Particulares de La Florida "José Miguel Carrera".

Algunas otras agrupaciones se proyectan nacionalmente. Entre éstas se debe destacar a la Federación Nacional de Establecimientos Particulares (FENEP) que tiene una existencia de 28 años y que agrupa, en la actualidad, alrededor de 60 sostenedores, cada uno de los cuales tiene 2 a 3 colegios. Entre las metas que esta Federación se ha propuesto destacan aquellas relacionadas con la defensa del ejercicio de la educación particular libre y la lucha por el cambio del sistema de pago de la subvención.

Otra de las organizaciones que tiene proyecciones nacionales es la Corporación Nacional de Colegios Particulares de Chile (CONASET) que agrupa a colegios subvencionados a través de todo el país. Esta Corporación ha realizado encuentros nacionales de sostenedores de establecimientos, con el fin de analizar los diversos problemas que aquejan a la educación particular subvencionada.

general de sueldos, es un régimen orgánico que establece un orden en las expectativas de ascensos y un continuo movimiento hacia los niveles superiores de los escalafones. En este estatuto está erradicado el favoritismo, y sólo prevalece la idoneidad y el desempeño profesional. Quienes se incorporan a la Carrera Docente tendrán un categórico estímulo por el aumento de grado y por la asignación de docencia, pero principalmente tendrán ante sí una ruta amplia e inspiradora hacia el éxito y satisfacción personal¹².

Con el proceso de traspaso de la educación estatal a las Municipalidades (Decreto Fuerza Ley 1-3.063 de 2 de junio de 1980) se puso término a la Carrera Docente y los profesores del sector público pasaron a la condición de trabajadores del sector privado, regidos por las leyes laborales que afectan a este sector y al resto de los trabajadores del país (Decreto Ley N° 2.200 del 19 de junio de 1978 y las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.018 del 14 de agosto de 1981; el Código del Trabajo: Ley 18.620 de 1987 y la Ley 18.602 del 23 de febrero de 1987).

En esta forma, el personal que labora tanto en los establecimientos municipalizados como en los privados, sean éstos pagados o subvencionados, quedaron adscritos a las normativas de las leyes laborales generales del país.

D.L. 2.200 En virtud del D.L. 2.200, los derechos y obligaciones de los trabajadores se estipulan a través de un contrato entre el empleador y el trabajador, en el que éste se obliga "a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada" (Art. 7°).

Contrato de Trabajo El contrato de trabajo debe determinar la naturaleza de los servicios y el lugar en que haya de prestarse; el monto, formas y períodos de pago de la remuneración; la duración y distribución de la jornada de trabajo; el plazo de contrato, y demás condiciones que acordaren las partes.

El contrato puede terminar por diversas causales: mutuo acuerdo de las partes; vencimiento del plazo convenido (plazo que no puede exceder de dos años); conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato; desahucio escrito de una de las partes a la otra con 30 días de anticipación a lo menos; caducidad o despido (por una amplia gama de causales y sin derecho a indemnización).

La indemnización a que da derecho el desahucio por parte del empleador —sólo después de cumplido un año de labores—, puede ser pactada en el contrato de trabajo; en

12 FIDE Revista de Pedagogía 217, pág. 949.

caso de no haberse convenido, el empleador pagará un mes de remuneración por cada año de servicios y fracción superior a seis meses, prestados a dicho empleador, con un límite máximo de cinco meses de remuneración.

La jornada de trabajo ordinaria no podrá exceder de 48 horas, en no más de seis días y con un máximo de 12 horas diarias. El exceso sobre estos límites se pagará con un recargo de 50% sobre la remuneración ordinaria.

Las remuneraciones deben ser pactadas en el contrato, no pudiendo ser inferiores a un "ingreso mínimo mensual". Obviamente, por horarios o jornadas parciales de trabajo, el mínimo es proporcional en relación con la jornada máxima de 48 horas.

Los trabajadores con más de un año de servicio tienen derecho a un feriado anual de 15 días hábiles, y sólo después de 10 años de servicios con un mismo empleador, se tiene derecho a un día adicional por cada tres años trabajados. La ley laboral no contempla un régimen de permisos con o sin remuneración, como el estipulado en el Estatuto Administrativo.

Finalmente, el Decreto Ley N° 2.200 mantiene el régimen de protección o fuero maternal de que gozan las trabajadoras, tanto del sector público como privado.

Negociación Colectiva

Decreto Ley N° 2.758 de 1979 que regula la negociación colectiva de las condiciones de trabajo¹³, es también aplicable a los profesores del sector privado. El Art. 3° de dicho texto legal, estipula que no habría negociación colectiva en las empresas públicas o privadas cuyos presupuestos sean financiados en más de un 50% por el Estado, directamente, o a través de derechos o impuestos. Tampoco puede haber negociación colectiva en las instituciones públicas descentralizadas como las municipalidades. Pero, las subvenciones estatales con que funcionan los colegios particulares y los municipales, constituyen ingresos propios correspondientes a prestaciones de servicios, según los establece la propia ley de subvenciones (D.L. 3.476 de 1980). Como se señalara con anterioridad, las subvenciones, por ser un pago que hace el fisco por el servicio de "cooperación a la función educacional del Estado", libera a las escuelas subvencionadas de la prohibición de negociar colectivamente. Por otra parte, las escuelas "traspasadas", jurídicamente no se incorporan al ente municipal, sino que se convierten en servicios o empresas privadas administradas por la Municipalidad correspondiente. Por lo tanto, también en ellas podría darse la negociación colectiva.

13 *La negociación colectiva es el procedimiento a través del cual un empleador y grupos de trabajadores, acuerdan establecer condiciones comunes de trabajo y remuneraciones por un tiempo determinado.*

Organización Sindical del Magisterio

Los proyectos de contratos colectivos pueden ser presentados y negociados por los sindicatos de empresa o por grupos de trabajadores no sindicalizados que representen a lo menos el 10% del personal, en un número no inferior a 25 personas. En el caso de empresas de menos de 25 trabajadores, podrán negociar colectivamente grupos que representen a más del 50% de los trabajadores, siempre que su número no sea inferior a 8. Estas regulaciones son perfectamente aplicables a las escuelas y liceos del sector privado propiamente tal y del sector "municipalizado". La negociación colectiva implica también el derecho a huelga, en las condiciones y limitantes establecidas en el Decreto Ley N° 2.758.

En materia sindical, la legislación reconoce a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho de constituir las organizaciones sindicales que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de la misma.

En consecuencia, los profesores y demás trabajadores de los establecimientos privados y de las escuelas públicas traspasadas a la dependencia municipal, tienen el derecho a constituir sindicatos conforme al citado Decreto Ley, aunque para los últimos, este derecho sólo puede ejercerse una vez cumplido un año después de producido el traspaso.

Las finalidades de las organizaciones sindicales son:

- 1) Representar a los trabajadores en el ejercicio de los derechos emanados de los contratos individuales de trabajo, cuando sean requeridos por los asociados.
- 2) Canalizar inquietudes y necesidades de integración respecto de la empresa y de su trabajo.
- 3) Velar por el cumplimiento de las leyes sobre seguridad social o del trabajo, denunciar sus infracciones ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda, actuar como parte en los juicios y reclamaciones que den lugar a la aplicación de multas y otras sanciones.
- 4) Prestar ayuda mutua a los asociados, estimular su convivencia humana integral y proporcionarles recreación.
- 5) Promover la educación gremial, técnica y general de sus asociados.
- 6) Propender al mejoramiento de sistemas de protección contra riesgos del trabajo y prevención de enfermedades profesionales, sin perjuicio de la competencia de los comités paritarios.

- 7) Constituir mutualidades y otros servicios sin fines de lucro, en beneficio de sus asociados.

Aunque la ley estipula cuatro tipos de sindicatos, sólo dos son pertinentes al caso de los trabajadores de la educación: "los sindicatos de empresa" y los "sindicatos interempresas", estos últimos agrupan a trabajadores de, por lo menos, tres empresas distintas. De estas dos modalidades, sólo los de "empresa" tienen derecho a negociar colectivamente.

Para constituir un "sindicato de empresa" se requieren 25 trabajadores, que representen, a lo menos, un 10% del total del personal. En las empresas en que laboren menos de 25 trabajadores, podrán constituir sindicatos 8 de ellos, siempre que representen más del 50% del total de sus trabajadores.

Por su parte, 3 y menos de 20 sindicatos pueden organizarse en una federación y 20 ó más sindicatos pueden constituir una confederación. Federaciones y confederaciones no pueden participar en una negociación colectiva. Sus fines legales son: a) la asistencia técnica a los sindicatos de base; b) la promoción de la educación gremial y técnica de los trabajadores, y c) el desarrollo de objetivos de naturaleza mutual y previsional.

Ley Nº 18.018 Se debe señalar que la Ley Nº 2.200 y en especial la Ley Nº 18.018 (Diario Oficial del 14 de agosto de 1981) derogaron una serie de Leyes que eran conquistas que el sector privado de la educación había alcanzado hasta ese momento. Es así como, en virtud de esas leyes, se suprimió, por ejemplo, el "sueldo vital" para el profesor que trabajaba en el sector privado (que estaba estipulado en la Ley 7.295); los aumentos anuales o reajustes (que estaban contemplados en la Ley 10.518), la contratación de marzo a marzo y la renovación automática de año a año si ninguna de las partes notificaba a la otra de su no renovación antes del 15 de enero.

Ley Nº 18.372 Posteriormente (Ley 18.372 promulgada en el Diario Oficial de 17 de diciembre de 1984) se introdujeron nuevas modificaciones al Decreto 2.200 con el fin de reponer serias injusticias que se han producido y detectado. Así por ejemplo, se suprimió la norma que facultaba al empleador para poner término al contrato de trabajo "fundado en razones determinadas por las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio, sin derecho a indemnización alguna para el trabajador y siempre que se diera aviso por escrito a la Inspección del Trabajo dentro del tercer día de su separación". De igual forma y referido al personal docente, la Ley 18.372 del año 1984 introduce un nuevo artículo (80.A) que dice textualmente que: "cualquiera sea el sistema de contratación del personal docente en los establecimientos de educación

básica y media o su equivalente, los contratos de trabajo al mes de Diciembre se entenderán prorrogados por los meses de enero y febrero siempre que el docente tenga más de seis meses continuos de servicios en el mismo establecimiento".

Nuevas disposiciones Contrato de Trabajo

En el año 1987 y con anterioridad a la dictación del Código del Trabajo¹⁴, se promulgó una Ley Especial para el personal docente (Ley Nº 18.602 publicada en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1987) que ratifica que las relaciones laborales y contractuales entre los empleadores y el personal docente se regirán por el Decreto Ley 2.200 de 1978, y sus disposiciones complementarias. No obstante, se especifica que todo contrato de trabajo en el sector docente deberá contener las estipulaciones siguientes:

1. Descripción de las labores docentes que se encomiendan, ya se trate de funciones de docencia directa, docencia de aula o actividades de colaboración.
2. Determinación de la jornada semanal de trabajo, diferenciándose las clases de otras actividades contratadas.
3. Lugar y horario para la prestación de los servicios.
4. Duración del contrato, el que podrá ser de plazo fijo, de plazo indefinido o de reemplazo.

14 El Código del Trabajo no hace sino recopilar casi textualmente los diferentes decretos leyes y decretos con fuerza de Ley que estaban vigentes hasta ese momento, entre los cuales se incluye el Decreto Ley 2.200 de 1978, que establece las normas referidas al Contrato de Trabajo y el Decreto Ley 2.758 de 1979 sobre negociación colectiva.

SUPERVISION Y CONTROL DEL ESTADO Y LA EDUCACION PARTICULAR

El presente capítulo trata de la supervisión y control del estado y la educación particular en el país. Se discute el papel del estado en la supervisión y control de la educación particular, así como el papel de los organismos de supervisión y control del estado y la educación particular.

La supervisión y control del estado y la educación particular es un proceso que implica la intervención del estado en la educación particular. El estado tiene la responsabilidad de garantizar que la educación particular cumpla con los estándares de calidad y que los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad. El estado también tiene la responsabilidad de garantizar que la educación particular sea accesible para todos los estudiantes, independientemente de su nivel socioeconómico.

El estado puede ejercer la supervisión y control de la educación particular a través de varios mecanismos. Uno de ellos es a través de la legislación, que establece los estándares de calidad y los requisitos de acceso. Otro mecanismo es a través de la supervisión y control directo, que implica la intervención del estado en la gestión de las instituciones de educación particular.

En el caso de la supervisión y control del estado y la educación particular, el estado debe tener en cuenta los intereses de los estudiantes y de la sociedad en general. El estado debe garantizar que la educación particular sea accesible para todos los estudiantes y que cumpla con los estándares de calidad.

Además, el estado debe garantizar que la educación particular sea accesible para todos los estudiantes, independientemente de su nivel socioeconómico. El estado puede lograr esto a través de la implementación de programas de subsidios y becas para los estudiantes de bajos recursos.

Estrechamente vinculado con el cuerpo de normativas que el Ministerio de Educación y otras dependencias estatales han emitido, se ubican los diferentes mecanismos que se han generado con el propósito de controlar y supervisar a la Educación Particular.

Tal como ya se señalara, en reiterados documentos oficiales se establece con mucha precisión que "si bien el Estado fomentará la enseñanza particular, esto no significa que ha de renunciar a su función normativa y **fiscalizadora** en materia de instrucción". Así por ejemplo, en el Decreto N° 971 de 1977 emitido por el Ministerio del Interior se señalaba textualmente que:

"Independientemente del sistema de financiamiento a utilizar, ya sea por aportes de los propios interesados o con aportes del Estado, tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación, la administración o gestión de los establecimientos de educación, manteniéndose sujetos a las normas y programas del Ministerio deberá ser **traspasada progresivamente a las organizaciones intermedias de la comunidad**". Estas organizaciones deberán acatar las directrices impartidas por el Ministerio de Educación en cuanto a programas de estudio, pautas de evaluación y demás normas pertinentes".

La Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional, (1979) afirma al respecto que "en general, y a fin de disminuir los déficit educacionales, el Estado fomentará la enseñanza particular, sin que ello signifique postergar su propia y preferente obligación de educar, ni que renuncie a su función superior, normativa y **fiscalizadora**, en materia de instrucción"¹.

De igual forma, tal como se señalara con anterioridad, todos los establecimientos educacionales declarados Cooperadores de la Función Educacional del Estado, están sujetos a supervisión e inspección por parte del Ministerio de Educación Pública.

Ahora bien, con el propósito de ejercer la función fiscalizadora, el Estado ha creado una serie de modalidades directas e indirectas de control y supervisión. Entre estas se pueden mencionar: a) el Sistema Nacional de Supervisión; b) el Sistema de Evaluación; c) la Ingerencia en la organización y administración escolar, y d) el Control sobre Centros de Padres y de Alumnos.

1 Directivas Presidenciales, marzo 1979.

1. Sistema Nacional de Supervisión

Función Supervisores Técnicos- Pedagógicos

El Ministerio de Educación creó el 1º de julio de 1982, el Sistema Nacional de Supervisión organizado en 39 Direcciones Provinciales, con alrededor de novecientos supervisores e inspectores. Estos nuevos organismos tienen dos funciones claramente definidas: de **supervisión técnico-pedagógica** y de **inspección y control de subvenciones**. Su objetivo es colaborar al mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en los establecimientos educacionales a través del control de calidad y asesoría técnica permanente. Además, fiscalizar la información relativa a los fondos fiscales entregados por concepto de subvención. El Decreto Nº 3.245 de octubre de 1982 señala que: "las Direcciones Provinciales de Educación son organismos encargados de la supervisión técnico-pedagógica y de la inspección y control de subvenciones de los establecimientos educacionales de su jurisdicción" (Art. Nº 2), especificando además que "la supervisión técnico-pedagógica la realizará a través de un Equipo Técnico Provincial de Supervisores Técnico-Pedagógicos al que le corresponderá especialmente:

1. Visitar con propósito de supervisión educacional cada establecimiento escolar, de acuerdo al Plan Anual de Supervisión.
2. Cautelar el cumplimiento de los Planes y Programas oficiales del Ministerio de Educación y las normas técnico-pedagógicas emanadas del nivel central y regional.
3. Evaluar la aplicación de los programas complementarios que se desarrollan en los establecimientos educacionales (Alcoholismo, Senescencia, Prevención Motora, etc.).
4. Administrar instrumentos que permitan diagnosticar la calidad del proceso enseñanza aprendizaje.
5. Identificar problemas técnico-pedagógicos y otorgar asesoría a la Unidad Educativa, especialmente al personal docente superior, a la Unidad Técnico-Pedagógica y al profesor cuando sea necesario.
6. Promover la aplicación de metodología y material didáctico alternativo que contribuya a perfeccionar el trabajo del profesor en el aula (Art. 3).

Función de Inspectores de Subvenciones

Respecto a la inspección y control de subvenciones, el Decreto 3.245 de 28 de enero de 1983 señala que "se realizará a través de un equipo técnico provincial de inspectores formado por funcionarios provenientes de las Oficinas de Presupuestos del Ministerio de Educación Pública, los que constituirán la "Unidad de Inspección y Control de Subvenciones". A éstos le corresponderá específicamente:

1. Cautelar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de la legislación sobre subvenciones, por parte de los establecimientos educacionales acogidos a este beneficio.
2. Visitar los establecimientos educacionales subvencionados, de acuerdo al Plan Anual de Inspecciones, para verificar el cumplimiento de las normas e instrucciones emanadas de las distintas autoridades y niveles del Ministerio de Educación.
3. Examinar la exactitud de los datos contenidos en el boletín anual de subvenciones.
4. Cotejar los datos de los boletines mensuales de subvenciones en los libros de clases de los establecimientos.
5. Examinar la documentación, ya sea mensual o anual, que deban presentar los establecimientos subvencionados para obtener el pago de subvención, informando al nivel regional si se establecen diferencias a favor o en contra de los establecimientos.
6. Verificar el monto de las subvenciones pagadas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados de visitas inspectivas (Art. 4).

Sanciones a infractores

Las normativas explicitan las sanciones que deben aplicarse al sostenedor en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley (artículo Nº 9 D.L. 3.476) y las disposiciones reglamentarias respectivas (Título V D.S. 8.144). Al analizar estas disposiciones, se aprecia la estructuración de un verdadero "Código Penal" para los establecimientos subvencionados, en el cual se incluyen tanto las infracciones susceptibles de ser castigadas (catalogadas de graves y leves) como las sanciones a aplicarse a los sostenedores que cometen dichas infracciones. Se incluyen además, los mecanismos de notificación a los infractores, los descargos y las aplicaciones a las cuales éstos pueden recurrir, como asimismo las modalidades de inspección y control (Título VI D.S. 8.144).

Textualmente se señala (Art. 9 Decreto Ley 3.476) lo siguiente:

"En caso de infracción de las disposiciones de la presente ley o su reglamento, los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación podrán aplicar sanciones administrativas, las que podrán consistir en multa, en caso de cualquier infracción, y cuando ésta sea grave, podrá aplicársele una de las siguientes sanciones *administrativas*: suspensiones, privación total o parcial, temporal o definitiva de la subvención, con caducidad del decreto de cooperador o inhabilidad temporal o perpetua del o de los sostenedores para mantener o participar en el funcionamiento de otros establecimientos subvencionados cooperadores de la función educacional del Estado".

"Se considerará, en todo caso, infracción grave la alteración de la asistencia media o matrícula, la adulteración de cualquier documento exigido en la tramitación de la subvención, el cobro indebido de derechos de escolaridad o de valores superiores a los establecidos, las exigencias de cobro y aportes económicos a través de terceros, prohibidos en el artículo 3º, las declaraciones juradas falsas y cualquier otra maquinación dolosa encaminada a obtener el beneficio de la subvención".

"Sin perjuicio de la responsabilidad penal que procediere, las infracciones graves serán sancionadas administrativamente con la pérdida definitiva de la subvención, la caducidad del decreto de cooperador y con la inhabilidad perpetua del o de los sostenedores para mantener o participar en el funcionamiento de otros establecimientos subvencionados cooperadores de la función educacional del Estado".

"El Secretario Regional Ministerial de Educación respectivo podrá otorgar un plazo de hasta seis meses para reintegrar las cantidades indebidamente percibidas por los sostenedores, habida consideración a los antecedentes de hecho que obren en su poder. En todo caso, aplicará un interés real del 1% mensual".

"Si se detectaren infracciones que pudieran significar reintegros de hasta un 20% a la subvención mensual, podrá el Secretario Regional Ministerial de Educación ordenarlos sin forma de proceso, a petición del sostenedor. De igual manera podrá procederse en el caso de reintegros de mayor monto cuando se trate de la primera infracción y el sostenedor la haya informado espontáneamente".

"Procederá recurso de apelación ante el Subsecretario de Educación Pública en contra de las sanciones de multas superiores a un 20% de una subvención mensual correspondiente al mes en que se aplica la sanción y de suspensión de la subvención, y ante el Ministro de Educación Pública en el caso de privación total

o parcial, temporal o definitiva de la subvención, caducidad del decreto de cooperator o inhabilidad temporal o perpetua del o de los sostenedores".

"La correspondiente apelación deberá ser formulada por escrito dentro del plazo de quince días contados desde que se notifique la resolución".

Como se puede apreciar, el lenguaje que se utiliza en las disposiciones reglamentarias está saturado de conceptos como por ejemplo: "adulteración"; "maquinaciones dolosas encaminadas a obtener el beneficio de la subvención"; "retención inmediata... del pago de la subvención..."; "podrán modificar la sanción aplicada al inculpaado disminuyendo, aumentando o condonando la pena, teniendo en consideración las circunstancias atenuantes y agravantes que concurran", etc.

Todo esto no hace sino ratificar que la concepción que acompaña al esquema de privatización de la educación vía la subvención estatal, se sustenta en la discrepancia existente entre un discurso tendiente a promover la iniciativa privada en la educación, como mecanismo de desarticulación del aparato estatal de educación y las modalidades de fiscalización, control y supervigilancia. La FIDE ha hecho ver en repetidas ocasiones que el sistema de la educación subvencionada se afirma en la "desconfianza"².

Normativas posteriores, relacionadas con la educación particular subvencionada, no hacen sino extremar y acotar las medidas que se estimulan en las disposiciones antes comentadas (Decreto Ley 3.476 y Decreto Supremo 8.144). Es así como se han dictado cuerpos legales que reafirman y refuerzan disposiciones anteriores (Circular Ministerio de Educación N° 604/83 del 2 de febrero de 1983), como asimismo se emiten circulares que puntualizan los procedimientos para levantar "actas de inspección de subvenciones" (Ministerio de Educación Ord. 4.736, de 31 de mayo de 1983) y las modalidades que debe proseguir un proceso que detecta infracciones (Circular 602/82, noviembre de 1984).

Manual de Supervisión

Los colegios particulares han sido sometidos en la práctica a la aplicación de esta normativa a través de las visitas que han realizado permanentemente los grupos de profesionales encargados de la supervisión. A raíz de una serie de irregularidades que se han observado en el cumplimiento de la tarea de supervisión, los Ministerios de Educación y del Interior dieron carácter legal, en 1983, al "Manual de Supervisión de

2 Vásquez Tapia, Alberto; *Características, aplicabilidad y problemas de la normativa educacional*, Revista de Pedagogía N° 283, noviembre 1985, pp. 273-280.

Educación³, en éste se expresa que la acción supervisora debe traducirse en una relación de ayuda, por cuanto es la actitud y el espíritu orientador de la supervisión lo que le da su verdadero sentido. El Manual le entrega funciones específicas, entre las que destacan como más importantes, las siguientes:

- Verificar el cumplimiento de los objetivos, políticas y normas emanadas del Ministerio de Educación, en el nivel que corresponda.
- Difundir las normas que emanan del Ministerio de Educación y orientar su interpretación y cumplimiento.
- Planificar la acción supervisora, de acuerdo a las necesidades nacionales, regionales, provinciales y de unidad educativa.
- Mantener un diagnóstico del desarrollo del proceso educativo sobre la base de determinadas variables, identificando los problemas educativos y proponiendo alternativas de solución, en el nivel que corresponda.
- Asesorar en aspectos técnico-pedagógicos y en materia de supervisión en los niveles correspondientes, cuando sea necesario o requerido.
- Evaluar permanentemente el desarrollo del proceso educativo, en la jurisdicción que corresponda.
- Coordinar con instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, acciones y proyectos que beneficien el proceso educativo.
- Coordinar la acción supervisora entre los distintos niveles del sistema, a fin de lograr el uso óptimo de los recursos humanos, materiales y financieros, en función de la eficiencia y eficacia del proceso supervisor.
- Promover y coadyuvar el desarrollo armónico del clima educacional.

Criterios de supervisión

De acuerdo al Manual, corresponde a los supervisores del nivel provincial visitar los establecimientos de su jurisdicción, entre los que se ubican también los de Educación Particular. A cada colegio se le asigna un supervisor, cuyo nombre le debe ser comu-

3 *Manual de Supervisión Nacional; Documento Revista de Educación, N° 117, página 70. (El Decreto exento N° 114 de 1983 de los Ministerios de Educación y del Interior da carácter oficial a este Manual).*

nicado oportunamente. El será el encargado de hacer un seguimiento de la labor que se desarrolle y de proporcionar apoyo técnico cuando la unidad educativa lo requiera voluntariamente. Cuando el supervisor estime necesario intervenir en el aspecto técnico, se lo comunicará al Director del establecimiento, con el cual convendrá la forma y la oportunidad de realizarlo. En cuanto a las visitas de los supervisores a los colegios particulares, el Manual estipula que debe exigirse que se cumpla con los siguientes criterios de procedimiento:

- Las visitas de asesoría deben ser planificadas y anunciadas con anticipación, especificándose con claridad los objetivos de las mismas, así como el material y antecedentes que el establecimiento debe preparar para cumplir con los requerimientos de la supervisión.
- En ningún caso las visitas podrán interferir con el desarrollo normal de las clases. Si es necesario observar el desarrollo de una clase, podrá hacerse previa autorización de la dirección del establecimiento.
- Durante el ejercicio de la supervisión, el supervisor deberá asumir una posición de **permanente respeto**, la que se traducirá en actitudes de cortesía, tolerancia, flexibilidad y profesionalismo, que garanticen el éxito de las acciones que deba desarrollar. Esto implica, entre otras cosas, respetar permanentemente los derechos que asisten a los directores y docentes para decidir en forma autónoma sobre la marcha del establecimiento.
- El supervisor deberá cautelar el cumplimiento de la normativa educacional vigente que regula el funcionamiento de todo el sistema. Para la verificación del cumplimiento de las normas en las unidades educativas, deberá centrar especialmente su acción en los principios y fundamentaciones que las inspiran y en el logro de los objetivos propuestos.
- El supervisor tiene que asumir una actitud que le permita ser aceptado por los integrantes de la comunidad escolar como un colaborador. Ello significa estar comprometido con el desempeño general de la unidad educativa. Debe poner a disposición del establecimiento toda su experiencia y preparación. En esta forma se logrará establecer un clima de mutua confianza, necesario para conseguir el ambiente adecuado en la realización de un trabajo que favorezca el proceso educativo⁴.

4 Estas disposiciones fueron establecidas por la Ministro de Educación Mónica Madariaga (1983) como resultado de una serie de denuncias sobre arbitrariedades cometidas por los supervisores.

2. Sistema de Evaluación

El Sistema de Evaluación constituye otro de los mecanismos que el Ministerio de Educación y sus dependencias posee para establecer un control pormenorizado a los establecimientos particulares. De hecho, tal como se señalara anteriormente, la normativa vigente no hace distinciones, en materia de evaluación, entre el sistema fiscal (municipal y fiscal) y el particular (Decreto Nº 62 Exento del 25 de marzo de 1983). Tan sólo los establecimientos que se ciñen a normas especiales que son aprobadas por los organismos centrales pueden aplicar sistemas diferentes de evaluación, siempre y cuando no se opongan a las disposiciones legales o reglamentarias generales.

Normativas de Evaluación

De esta manera, los establecimientos particulares están obligados bajo estricto control, a atenerse a las normas relativas al número y tipo de calificaciones que deben colocarse, a la naturaleza, tipo y número de pruebas a las que deben ser sometidos los alumnos, como asimismo deben acatar los criterios normativos para la promoción de los alumnos, mecanismos de reprobación, validación y convalidación de estudios. Más aún, las normativas estipulan el tipo de actas de evaluación y promoción que los establecimientos deben registrar, indicándose que éstas deben ser enviadas "al Nivel Central y a la Secretaría Regional Ministerial de Educación". De esta forma, el Ministerio y sus organismos dependientes tienen un registro detallado de las calificaciones y modalidades de promoción de los establecimientos, pudiendo —si el caso lo requiere— entrar a cuestionar o auditar situaciones que puedan motivar sospechas o irregularidades.

Finalmente, la normativa a la que se está haciendo referencia (Decreto Exento Nº 62) establece dos consideraciones importantes. En primer lugar que la coordinación, la asistencia técnica y la supervisión a nivel nacional de la aplicación del Reglamento de Evaluación corresponde a la Dirección Provincial de Educación respectiva (Art. 1980), quien además tiene la facultad de resolver todas las situaciones no previstas en el reglamento. En segundo lugar, se faculta a los jefes de establecimientos para adoptar de entre los regímenes de evaluación vigentes, aquel que estimen más apropiado a la realidad de la comunidad escolar que atienden. Para tal efecto, sólo deben comunicar su decisión al Nivel Central, a la Secretaría Regional Ministerial de Educación y a la Dirección Provincial de Educación respectiva. En este sentido los establecimientos, si bien tienen las posibilidades de optar entre dos reglamentos distintos de evaluación (el 2.038 o el 62 exento), en ambos casos, el sistema de evaluación queda altamente estructurado por parte del Ministerio de Educación, en cuanto a las calificaciones y al sistema de promoción.

Instrumentos de Evaluación

Un aspecto adicional que se debe considerar es el relacionado con las normas referidas a quienes controlan los instrumentos de evaluación, en su formulación y aplicación. Hasta el año 1979 (Decreto N° 164 de 1974; N° 133 de 1977; N° 2.038 de enero de 1979), la evaluación era concebida como una tarea que le otorgaba unidad y coordinación al sistema educativo y por consiguiente, se consideraba indispensable el funcionamiento de organismos locales en los que debían participar tanto los profesores fiscales como particulares en la programación, coordinación y desarrollo del proceso de evaluación para cada asignatura o área del Plan de Estudios. En 1979 (Decreto 2.088) se suprimen las reuniones y departamentos locales, y sólo se contemplan las reuniones técnicas a nivel de establecimiento. El Decreto Supremo Exento N° 62 que deroga a casi la totalidad de los decretos anteriores (excepción del Decreto 2.038) no hace mención alguna ni de la organización interna ni local con respecto al sistema de evaluación; en cambio otorga, como se viera con anterioridad, las funciones de coordinación, de asistencia técnica y la supervisión a los organismos dependientes del Ministerio de Educación. De esta forma, nuevamente son los organismos dependientes del Ministerio los que establecen el pleno control de la evaluación y ejercen una tuición sobre los establecimientos educacionales.

En relación directa con la educación particular, cabe destacar que los diferentes reglamentos de evaluación que han estado vigentes, tienen características bastante contradictorias.

En primer término, se aprecia que mientras algunos Decretos hacen mención expresa en su encabezamiento, del hecho de que los reglamentos que se aprueban rigen tanto para la educación estatal como particular (Decreto 164 de 1974), en otras no se hace esta referencia, indicándose tan sólo que el Decreto rige para la Enseñanza Básica, Media, etc. (Decreto N° 133, 1977; Decreto 2.038, agosto 1979).

Calificaciones y Promoción

Un aspecto digno de mencionarse, se relaciona con el proceso de calificación y promoción respecto a los establecimientos particulares. En el Decreto 164 de 1979 se señala que "los alumnos que por inasistencias justificadas no tuvieran calificaciones en un semestre lectivo podrán rendir pruebas escritas especiales; en los Colegios Fiscales deberán los interesados solicitar una autorización para rendir dicha prueba del Jefe del Establecimiento, en cambio para los alumnos de la Enseñanza Particular dicha autorización debe ser otorgada por el establecimiento fiscal que corresponda (Art. 150). De igual forma, en este mismo Decreto, al referirse a la Prueba Global que los alumnos deben rendir al término del año escolar, se indica que dicha prueba será administrada en los establecimientos fiscales por una comisión integrada por profesores del mismo colegio, en cambio en los establecimientos particulares dicha comisión debía estar integrada por un profesor del colegio y por uno fiscal, designado por la

Coordinación Regional de Educación a propuesta del Jefe del Establecimiento fiscal que corresponda (Art. 18). De igual forma, el Decreto hace la misma diferenciación con respecto a la **"prueba escrita de nivelación"** que debían rendir los alumnos que eran promovidos en forma condicional (Art. 25). Cabe señalar que, además de esta diferenciación, el Decreto discriminaba entre Colegios Particulares con nota reconocida y sin nota reconocida, estableciéndose para estos últimos una serie de disposiciones especiales (Art. 30).

La constitución de las comisiones examinadoras a las que se hizo referencia, fueron eliminadas por Decreto 1.008 del 18 de octubre de 1974 y Decreto 853 del 17 de octubre de 1975, señalándose que será de total responsabilidad de los profesores, que cumplan los **requisitos** establecidos en el Art. 2 del Decreto Ley N° 678, el proceso de evaluación y pruebas. En esta forma, se eliminaban las diferenciaciones que al respecto se hacían entre colegios fiscales y particulares. No obstante, se señalaba textualmente que "el cumplimiento de los requisitos mencionados previamente (Ley 678) será comprobado por los Jefes de los Establecimientos Fiscales". Posteriormente, a medida que se comienza a concebir el traspaso de los establecimientos educacionales al sector municipal y privado, las diferencias que se establecían entre los colegios fiscales y particulares en materia de calificaciones y exámenes se diluye en los enunciados de los Decretos, señalándose que todas las disposiciones legales rigen tanto para unos como para los otros.

Solamente en relación con el otorgamiento de la Licencia Secundaria que se extiende a los alumnos que finalizan la educación media humanístico-científica y técnico-profesional, se indicaba en el Decreto 2.038, (septiembre de 1978) que serán las Direcciones de los establecimientos fiscales los que las extiendan, ya sea a los alumnos de sus establecimientos como a los de los planteles particulares que les correspondan. Sin embargo, tanto en el Decreto 2.088 de 14 de agosto de 1979 como en el Decreto N° 62 Exento de 25 de marzo de 1983, se elimina esta disposición, estableciéndose que será el Ministerio de Educación Pública, a través de las Direcciones de Educación correspondientes el que otorgue la Licencia Secundaria para todos los establecimientos.

3. Ingerencia en la organización y administración escolar

Un aspecto que tiene alta incidencia en el control que el Ministerio de Educación y otras dependencias tienen sobre la educación particular y que de hecho limitan su autonomía, es el relacionado con la organización y administración de los establecimientos.

**Exigencias
a Colegios
Particulares**

En los inicios del Régimen Militar, los organismos ministeriales e inclusive los Institutos Militares ejercieron una ingerencia directa sobre los establecimientos educacionales, regulando su funcionamiento y haciendo uso de atribuciones absolutas sobre el personal directivo y docente. (Circular N° 41 de 19 de agosto de 1974). Así por ejemplo, el Decreto N° 29 de 9 de enero de 1975 (publicado en el Diario Oficial del 22 de febrero de 1975) que actualizaba y refundía disposiciones sobre enaltecimiento de los valores patrios, señalaba con claridad que los establecimientos educacionales fiscales y particulares deben realizar actos solemnes de homenaje a la bandera, llevar a cabo actos cívicos consagrados a conmemorar efemérides, y se prohibía exhibir la bandera nacional enlazada con otras banderas o símbolos. En este Decreto se estipula además (artículo N° 6), que los establecimientos de enseñanza privada deberán:

- a) Impartir la enseñanza sistemática en español –salvo los Idiomas Extranjeros programáticos– en todos los cursos de Educación General Básica y de Enseñanza Media, sin perjuicio de que puedan agregar al Plan de Estudios Oficial, horas extraordinarias en que se enseñe o practique algún idioma extranjero.

Los establecimientos educacionales podrán impartir enseñanza bilingüe, excepto en el horario correspondiente a Castellano e Historia y Geografía de Chile.

- b) Designar como profesores de Español e Historia y Geografía a maestros de nacionalidad chilena. Sin embargo, se permitirá la enseñanza del idioma patrio a profesores extranjeros cuya lengua materna sea el español.
- c) Tener una bandera y escudo nacionales.
- d) Abstenerse de exhibir en sitios públicos, incluidos frontis, patios de acceso, salas de clases, oficinas, comedores, dormitorios y campos de recreo, símbolos, escudos o banderas foráneas, retratos o efigies de gobernantes extranjeros.

No obstante, los establecimientos educacionales de instituciones patrocinadas por países extranjeros con los cuales Chile mantiene relaciones diplomáticas, podrán eximirse de lo dispuesto en el inciso precedente. Para este efecto, deberán obtener autorización del Ministerio de Educación Pública, la que será otorgada por medio de los Coordinadores Regionales de Educación, en quienes se delega esta facultad.

- e) Solicitar un permiso especial de la Intendencia o Gobernación respectiva, para conmemorar cualquiera efeméride ajena a Chile.

Además en el Artículo 7º se indicaba que: "todos los establecimientos, tanto fiscales como privados, deberán colocar en sitio de honor, el retrato del Jefe Supremo del Gobierno de Chile".

Calendario Escolar y Efemérides

Muchas de las disposiciones que el Decreto Nº 29 de 1975 estableció han sufrido modificaciones importantes, no obstante, los organismos centrales aún continúan ejerciendo control y tuición sobre diversos aspectos de organización y administración de los establecimientos educacionales particulares. Es así como el Ministerio de Educación está legalmente facultado para fijar el calendario escolar, es decir, el inicio y término del año escolar (Decreto Nº 933 del 13 de septiembre de 1983, Art. Nº 1 al 3) como asimismo la distribución del año escolar (Art. Nº 4). Además, fija las actividades para académicas y efemérides que los establecimientos deben desarrollar y celebrar (Combate Naval de Iquique, Día de la Bandera, Natalicio del Libertador Bernardo O'Higgins, Fiestas Patrias), autorizándose a las Secretarías Regionales Ministeriales para incorporar otras de tipo regional (Art. Nº 7); norma sobre los concursos nacionales (Concursos nacionales, Día del Carabinero, Colonias Navales, Día del Arbol o del Medio Ambiente, etc.) e internacionales (los que deberán ser aprobados por la Dirección de Educación) que los establecimientos están autorizados a realizar, como asimismo las colectas en las que pueden participar (Art. Nº 10). Se dispone que las actividades que requieran salidas de alumnos o profesores del plantel, deberán ser autorizadas por la Secretaría Regional (Art. Nº 12); se limitan a un día de duración las actividades que los establecimientos realicen con motivo del aniversario del plantel (Art. Nº 13); se reglamentó que no podrán realizarse actividades ajenas al desarrollo educativo sin autorización del Secretario Regional, que la concedería en casos calificados (Art. 14), que la suspensión de clases por cualquier motivo, es de competencia del Secretario Regional (Art. 15), etc. Se indica, además, que la supervisión y cumplimiento de estas disposiciones serán, a nivel nacional, de responsabilidad de la Dirección de Educación y, a nivel regional, de las Secretarías Ministeriales, de las Direcciones Provinciales de Educación y de los Jefes de establecimientos.

Como podemos apreciar, vía la determinación del calendario escolar y los aspectos concomitantes, el Ministerio de Educación y sus organismos dependientes entran a normar y controlar la vida interna de los establecimientos educacionales. Nótese que la normativa no hace distinciones, en este sentido, entre la educación fiscal y particular y en esta forma aparentemente igualitaria, se hace cargo de controlar todo el sistema educacional. Las excepciones que la normativa es capaz de otorgar, con el fin de que algunos establecimientos puedan introducir variaciones o puedan postular propuestas

distintas en su organización interna, deben ser autorizadas por las instancias centrales o regionales.

4. Control sobre los Centros de Padres y Centros de Alumnos

En relación con el control que el Ministerio de Educación y otras dependencias ejercen sobre los establecimientos educacionales particulares, se debe hacer mención especial sobre la ingerencia legal que estos tienen con respecto a los Centros de Padres y los Centros de Alumnos.

Decreto Nº 668 (1974) a) Con respecto a los **Centros de Padres**, cabe señalar que en los inicios del Régimen se decretó (Decreto Ley Nº 349 de 13 de marzo de 1974) que quedaba suspendido el derecho a efectuar elecciones de las directivas de los Centros de Padres, dejando en el Gobernador e Intendente la facultad de designar los miembros que hubiera que reemplazar. Posteriormente se emitió un **Reglamento de Centros de Padres** (Decreto Nº 668 del 1º de julio de 1974) que fijó sus objetivos. Al respecto se indicó (Art. 4 y 5) que:

Funciones del Centro de Padres

“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. (artículo Nº 4).

“En caso de contravención de lo dispuesto en el artículo anterior, el Directorio respectivo por sí o a petición del jefe del establecimiento, podrá declarar la vacancia del o los cargos que desempeñen las personas responsables en dicho Centro de Padres y Apoderados.

En este caso el Directorio deberá llamar a nuevas elecciones en un plazo que no podrá exceder de tres meses, a la persona o personas que se hayan hecho merecedoras de la sanción de declaración de vacancia” (artículo Nº 5).

El Reglamento establecía normas precisas sobre los miembros del Centro de Padres; sus obligaciones y derechos, la modalidad de elecciones de los Centros de cursos y el Directorio del Centro General, sus sesiones y asambleas, el cobro de cuotas, etc.

Es interesante hacer notar que en este Reglamento se introduce el concepto “de la organización comunal”, indicándose que los Centros Generales de Padres podrán

Agrupaciones comunales de Centro de Padres agruparse en **Asociaciones comunales** que deberán establecer sus propios estatutos y necesitarán personalidad jurídica. Además se hace mención de que las "Coordinaciones Regionales de Educación designarán un asesor en cada Asociación Comunal". Igualmente, el Ministerio de Educación designará un **Asesor Nacional** de Centros de Padres de entre los funcionarios del Ministerio, asignándole funciones de orientación, resolución de problemas y denuncias que deberá informar al Ministerio de Educación. Por esta vía se intentaba que los organismos centrales pudieran tomar un control vigilante sobre los Centros de Padres.

Cabe señalar que la Circular Nº 41 de 19 de agosto de 1974, emitida por la Dirección de Educación Primaria y Normal del Tercer Sector Escolar de Santiago, le otorgaba al Comando de los Institutos Militares la atribución para asistir, sin previo aviso, a reuniones de Centros de Padres o reuniones de carácter docente, pudiendo llegar a suspenderlas si en ellas no se observaren los aspectos de forma y fondo establecidos para estos tipos de reuniones.

Central de Inteligencia y Centro de Padres El Bando Nº 82, de 13 de agosto de 1975 de la Jefatura de Zona de Emergencia de la Provincia de Santiago y el Bando Nº 131, de 23 de septiembre de 1980 ponían a los Centros de Padres bajo el control de la Central Nacional de Informaciones, (Organismo contralor de la Seguridad Interior del Estado). Dicho Bando fue derogado por el Nº 132, de 26 de septiembre de 1980.

Centros de Padres instancias fiscales Las normativas referidas a los Centros de Padres sufren diversas y sustanciales modificaciones a partir de 1975. Entre éstas cabe señalar, en primer término, aquélla (Ley 18.075 de 7 de diciembre de 1981) que suprime a los Centros de Padres y Apoderados de la lista de organizaciones comunitarias que estaban incorporadas a la Ley 16.880⁵ señalándose que, sólo podrán obtener su personalidad jurídica conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, esto es, a las normas generales que rigen a las personas jurídicas de derecho privado (Art. 3). Se indica además, que "los Centros de Padres y Apoderados o Centros de Familia son organismos **exclusivamente** colaboradores en la función educativa y social de los establecimientos educacionales de que forman parte". Posteriormente, con la promulgación de un nuevo reglamento de Centros de Padres (Decreto Nº 632 de 20 de febrero de 1982, Diario Oficial de 5 de mayo de 1982), se introducen y agregan como objetivos del Centro de Padres dos aspectos que llaman la atención: en primer término "comunicar a la Dirección del establecimiento los problemas que afectan a un curso,

5 La Ley 16.880 del 7 de agosto de 1968 estipulaba que los Centros de Padres son reconocidos como una de las organizaciones comunitarias, conjuntamente con Centros Culturales y Artísticos, Juntas de Vecinos, etc.

grupos de cursos o al establecimiento completo, y en segundo lugar conocer, cuando la Dirección del establecimiento lo estime procedente, el presupuesto y el plan anual de inversiones de fondos del establecimiento, e informar a la Dirección de las observaciones que le merezcan. Del mismo modo podrá conocer el balance del año anterior y formular las observaciones que estimare pertinentes". De esta manera el Centro de Padres se convierte en una instancia fiscalizadora de los aspectos financieros. La FIDE Secundaria consideró estas disposiciones como abusivas, "ya que las Direcciones de establecimientos particulares no dependen del Ministerio de Educación ni han nombrado a éste como arbitro de sus planes"⁶.

**Decreto
632
(1982)**

En el Título II del Decreto N° 632 de 1982 se incluyen todas las disposiciones relativas a la constitución de los Centros de Padres, observándose que las normativas se simplifican considerablemente en relación con el Decreto N° 668 de 1974 que establecía normas precisas y muy detalladas en cuanto a reuniones, asambleas, elecciones, etc. En este Decreto se hace mayor referencia al "Estado Interno" del establecimiento, que es el que debe establecer estas normativas, igual como lo es para las restantes corporaciones de derecho privado. Cabe señalar que en el Decreto N° 632, que se está comentando, se indica que "los Centros de Padres podrán en forma voluntaria incorporarse a las organizaciones de carácter comunitario o agruparse en asociaciones con Centros de Padres de otros establecimientos de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales actualmente vigentes" (Art. N° 16). Nada se dice en este decreto, como se supone, sobre las Coordinaciones Regionales de Educación o del Asesor Nacional de Centros de Padres que contemplaba el reglamento del Decreto N° 668 de 1974.

**Funciones
Centro de
Alumnos**

b) Con respecto al **Centro de Alumnos** se debe señalar que inmediatamente después del Golpe Militar se promulgó un Decreto (N° 741, de 25 de julio de 1974) que reglamentaba el funcionamiento de los Centros de Alumnos tanto para los establecimientos educacionales fiscales como particulares de la Enseñanza Media. El Reglamento, además de definir los Centros de Alumnos y fijar sus funciones, establece en forma taxativa (Art. N° 5) que éstos "no podrán intervenir en actividades políticas, religiosas, en materias técnico-pedagógicas ni tampoco en la administración y organización escolar del establecimiento". Además le está estrictamente prohibido realizar cualquier actividad o ejercer influencia con el fin de excusar faltas a la disciplina escolar debidamente calificada por el jefe del establecimiento" (Art. N° 8).

De esta manera se limita en forma estricta las acciones del Centro de Alumnos y se fijan sus ámbitos de incumbencia.

6 Memorandum Interno FIDE Secundaria, abril de 1986.

Organización Centro de Alumnos El Decreto, además de precisar su organización interna, estipulaba la creación de Asociaciones Comunales de Centros de Alumnos, las cuales deben "trabajar y funcionar en coordinación directa con las autoridades del Ministerio de Educación y su Departamento de Educación Extraescolar, representadas por los Coordinadores Regionales de Educación y por los Delegados Militares de Educación cuando corresponda (Art. 15). Además, se señalaba que los Centros de Alumnos y las Asociaciones Comunales debían estar en contacto con las municipalidades respectivas y con la Secretaría Nacional de la Juventud, cooperando con éstas en la consumación de sus fines (Art. 18). No se debe olvidar que tanto las municipalidades como las Secretarías de la Juventud son organismos gubernamentales. De esta forma, los Centros de Alumnos quedaban legalmente ligados a éstos. Cabe destacar que de acuerdo al Decreto 741, que se está comentando, los Centros de Alumnos quedan bajo la supervisión del Ministerio de Educación, el cual no tan sólo designa un coordinador de las actividades del Centro de Alumnos, sino que es el que, en definitiva, aprueba o rechaza los estatutos de los Centros y sus Asociaciones Comunales.

Finalmente, el Decreto indicaba que mientras se determinan las normas definitivas sobre la elección de las Directivas de Centros y de Asociaciones Comunales, éstas serán designadas por las autoridades educacionales correspondientes.

Restricciones a los Centros de Alumnos (1985) El Decreto N° 741 estuvo vigente hasta finales de 1985, año en que se dictó un nuevo Reglamento (Decreto N° 736 de 16 de octubre de 1985). Este elimina una serie de disposiciones, entre las que se debe mencionar, entre otras, la existencia de las Asociaciones Comunales, la relación de los Centros de Alumnos con el Ministerio de Educación, con las municipalidades y la Secretaría Nacional de la Juventud. No obstante, se mantiene la disposición que prohíbe a los Centros de Alumnos intervenir en actividades políticas, en materias técnico-pedagógicas o en la administración y organización escolar del establecimiento. Del mismo modo, se hace ver que los Centros de Alumnos no podrán intervenir en actividades religiosas cuando el establecimiento no está adscrito oficialmente a un credo determinado (Art. N° 3).

Un aspecto adicional que sufrió modificaciones y que tiene relevancia en la constitución democrática de los Centros de Alumnos tiene relación, por un lado, con la aprobación de los Estatutos o Reglamentos internos y por el otro, con la modalidad de elección de los miembros que lo componen.

En el Decreto de 1974 se señalaba textualmente que el estatuto interno del Centro de Alumnos debía "ser aprobado en última instancia por el Coordinador del Centro de Alumnos del Ministerio de Educación", en cambio en el nuevo decreto de 1985 es el Consejo de Profesores del Establecimiento el que los sanciona finalmente.

**Elección
de Directiva del
Centro de
Alumnos**

Con respecto a la elección de la Directiva del Centro de Alumnos, en el Decreto de 1974 ésta era designada por las autoridades educacionales correspondientes. En el año 1985 son elegidas anualmente por el Consejo de Delegados de Curso que está compuesto por los Presidentes de todos los cursos de Educación Media del establecimiento.

Como se puede apreciar en este último Decreto, los Centros de Alumnos han ganado en autonomía frente a los organismos externos al establecimiento, como asimismo frente a las autoridades internas. Sin embargo, el espíritu que anima a la normativa conserva aún resabios de autoritarismo y direccionalidad. Por de pronto, deja al libre arbitrio de cada alumno el participar o no en el Centro de Alumnos. Además en ninguno de sus acápite y artículos hace mención de que uno de sus objetivos es servir a la formación ciudadana y a la vida democrática.

Además de las normativas y de los mecanismos de orientación y fiscalización, existe otro canal mediante el cual un gobierno refleja su mayor o menor valoración del aporte que realiza el sector privado a la tarea educativa. Este se refiere a los aportes financieros, ya sea directos, a través de subvenciones al sector particular, o indirectos, por medio de exenciones de impuestos o autorización de cobros especiales en las escuelas. Dado que, como se verá, la gran vía de expansión de la educación particular en el Período es la educación particular subvencionada, nos concentraremos en el análisis de los mecanismos de financiamiento que se han implementado para este sector en el Período. Además, se estudiará un problema muy relacionado con el nivel de las subvenciones, que se refiere a las remuneraciones del profesorado del sector particular.

1. Subvención a la Educación Particular

La subvención estatal a la educación particular fue instituida a partir de los comienzos de la década de los años 50 (Ley 9.864, de 25 de enero de 1951 y su Reglamento, N° 844 de 3 de abril de 1959), estableciéndose que podían ser acreedores a la subvención tanto los establecimientos gratuitos como pagados¹, disposición que tuvo escasa duración².

Con el advenimiento del Estado Subsidiario (1973), la subvención que éste otorga al sector privado tendría que constituirse en un instrumento central de su política educacional, tendiente a transferir al sector privado la gestión educacional de la totalidad del sistema educativo.

La revisión de las normativas específicas relativas al financiamiento reflejan en términos generales que, tal como ha sucedido en muchos otros ámbitos, han sufrido permanentes cambios en el Período, ya sea en cuanto a los montos de la subvención por

1 *El pago consistía en un 50% para los establecimientos gratuitos y un 25% para los pagados, del costo del alumno fiscal del nivel correspondiente, estimados en base a los gastos afectados en el año precedente. A pesar que la Ley 9.864 de 1951 significó un avance para la educación particular al fijar la subvención fiscal como un derecho de los colegios particulares, contenía ciertas injusticias básicas. Entre éstas, el hecho de fijar la subvención a un nivel muy inferior al costo real del alumno fiscal, puesto que se fijaba como un porcentaje de éste y referido al costo del alumno fiscal del año "anterior". Personeros de la educación particular, además de lo señalado, critican el que nunca sabían el costo efectivo del alumno fiscal; que no se pagaban oportunamente las subvenciones, puesto que el decreto de montos sólo se publicaba a fines del año en que correspondía cobrar la subvención, etc.*

2 *Hasta 1970 aparecen subsidios a algunos establecimientos pagados en el gasto del sector educación, pero éstas ya no se refieren a subvenciones, sino que son donaciones extraordinarias a algunos colegios en especial.*

**Características
Generales
(1973-
1987)**

nivel como a la fórmula de cálculo de los mismos. Esta situación de cambios sucesivos se ha producido también en cuanto a donaciones y derechos de escolaridad tendientes a proveer de recursos complementarios a los colegios. Evidentemente, todo esto ha afectado el proceso de privatización, causando gran inseguridad en los colegios subvencionados y originando una serie de reclamos de parte de las organizaciones de colegios particulares.

Se debe señalar que, como se verá posteriormente, los resultados de un análisis de los montos mismos reflejan que, aunque entre 1974 y 1981, los valores reales de la subvención estatal experimentaron un cierto mejoramiento con respecto a los niveles de 1973, el mejoramiento no es tan claro al compararlo con los niveles vigentes en 1971, sobre todo en la educación media. El año 1981 es, en prácticamente todos los niveles, el mejor año del Gobierno Militar. Sin embargo, a partir de 1982 el valor real de las subvenciones en todos los niveles de la enseñanza caen persistentemente, lo que obviamente repercute en los salarios de los profesores que laboran en los colegios subvencionados y en la calidad educativa que ofrecen estos establecimientos³.

Por otro lado, un elemento que, sin duda, ha ayudado a los establecimientos subvencionados en este período es una cierta agilización en la entrega de los fondos de la subvención lo que ha evitado mayores pérdidas en el poder adquisitivo.

Con fines de ser sistemáticos, se analizan con mayor detención cada una de las características señaladas:

a) Cambios permanentes en las modalidades para determinar los montos de la subvención:

**% Sueldo
base men-
sual profe-
sor fiscal**

En el año 1974 (D.L. 456, del 13 de marzo de 1974), la subvención quedó fijada en una proporción del sueldo base mensual del profesor titulado en la respectiva rama de la enseñanza fiscal⁴. De esta manera, si los sueldos fiscales experimentaban variaciones posteriores al decreto que fijaba el monto de la subvención, éstas se recalculaban, y los nuevos valores de la subvención regían a partir de la variación de los sueldos, dándose un plazo de 30 días para la dictación del decreto respectivo.

3 Dada la importancia que tienen las remuneraciones en los gastos de los establecimientos, una vía de reducción muy utilizada ha sido el continuo reemplazo de profesores "caros" por más económicos. Estos últimos son normalmente profesores jóvenes desempleados y dispuestos a aceptar cualquier renta.

4 Calculándose la subvención total a recibir por un colegio en base al porcentaje correspondiente y a la asistencia promedio.

En 1975 se incrementa el monto de subvenciones por el porcentaje de la asignación de zona correspondiente a la localidad en que estuviera el establecimiento (D.L. 1.131).

En su oportunidad, FIDE reclamó severamente, puesto que consideraba insuficiente la subvención por la alta previsión social que sus colegios afiliados debían pagar⁵ y porque tenían que cancelar dos beneficios adicionales: asignación de zona y de antigüedad (trienios).

Reajuste automático

En 1978 se dio a conocer la "Nueva" Ley de Subvenciones (D.L. 2.438 del 18 de diciembre de 1978) y en enero de 1979, su Reglamento (D.S. 154). Junto con fijar ciertos montos de la subvención para cada nivel de la enseñanza, establece el reajuste automático de éstas según el porcentaje de variación de las remuneraciones de los profesores fiscales. Por ello, se registran aumentos del 11% a contar del 1 de julio de 1979, 18% a partir de diciembre de 1979 y 8% en abril de 1980. El D.L. 2.438 estableció, además, como requisitos de la subvención:

—que las escuelas básicas y los establecimientos de enseñanza media tuvieran como mínimo un alumno por curso y cuarenta y cinco como máximo; las escuelas básicas de enseñanza especial diferencial debían tener como máximo quince alumnos por curso;

—que los planteles subvencionados contaran con el material didáctico mínimo necesario compatible con la modalidad de la enseñanza que impartieron. Este se determinaría por decreto que cada cinco años debía dictar el Ministerio de Educación, previo informe de la Comisión Asesora Técnica de Educación Particular. En ningún caso las exigencias de material didáctico podían ser mayores que las impuestas a sus congéneres fiscales.

El decreto autorizó para 1979 el pago de un 50% del valor de la subvención para los alumnos en exceso de los máximos establecidos, especificando que el exceso no podía ser superior a 15 alumnos por curso. En 1980, se autorizó excepcionalmente exceder los 15 alumnos pero sin pagar subvención por los alumnos con exceso. Finalmente, en 1981, tal como se viera anteriormente⁶ cambia nuevamente el sistema y son los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación directamente o a través de los Directores Provinciales de su jurisdicción, los que pueden autorizar los excedentes. Se mantiene que esta autorización no da derecho a recibir subvención por los alumnos en exceso.

5 *Problema para el cual se fue dando una solución gradual, como se verá posteriormente.*

6 *Ver Capítulo II, punto 2, Normativas relacionadas con la Educación Particular Subvencionada.*

**Subven-
ción como
proporción
de la
U.T.M.**

En 1980, la "Nueva" Ley de Subvenciones (D.L. 3.476) fija el valor de la subvención que el Estado confiere a los establecimientos particulares gratuitos como proporción de la Unidad Tributaria Mensual (UTM)⁷. De esta manera, la subvención tiene un reajuste paralelo con el crecimiento del valor de la UTM. El valor pagado por subvención se basa en la asistencia media del mes anterior al pago.

El Reglamento de la nueva Ley de subvenciones (D.L. Nº 8.144, del 25 de septiembre de 1980), exige a los establecimientos que declaren mensualmente los montos percibidos por los derechos de escolaridad y de matrícula⁸; y que los establecimientos de enseñanza media deben contar con el ciclo completo para percibir la subvención.

**Reclamos
de las
organiza-
ciones**

Estas últimas disposiciones provocaron algunas quejas en las organizaciones de la educación particular. La exigencia de declarar los valores y montos de los derechos de escolaridad y de matrícula percibidos mensualmente, les pareció a los representantes de la Educación Particular, "inútil" y en todo caso, incompleta. Se argumentaba además que la normativa "ni siquiera indica a qué período se refiere la declaración".

De igual forma, los representantes de la Educación Particular consideraron excesiva la exigencia por la cual las Secretarías Ministeriales debían dar la autorización a todos los comprobantes de pagos que dieran los establecimientos (no sólo los correspondientes a derechos de escolaridad); como asimismo, que estas Secretarías debían autorizar la forma de contabilidad de los ingresos. Se indicó que ésta era "una materia fuera de la competencia de sus funcionarios".

Otro aspecto al que hacen referencia los representantes de los colegios particulares tiene relación con la supresión que se hace en el Reglamento de la norma que indicaba que el informe del Visitador no era un requisito de pago de la subvención. Esto

7 La Unidad Tributaria fue establecida por el D.L. 830 de 1974, art. Nº 8 del Código Tributario. Denominada originalmente como Vital Tributario, a contar de enero de 1975 se le llama Unidad Tributaria. Se fija mensualmente y se reajusta en un porcentaje igual al experimentado por el I.P.C.

8 Los establecimientos educacionales de enseñanza media subvencionados fueron facultados por el D. Ley 2.438 para cobrar como derecho de escolaridad por padre y/o apoderado una suma no superior a \$ 300. Esta cantidad se reajustaba en el mismo porcentaje de variación de las remuneraciones del personal docente fiscal. Además estos colegios podían cobrar derecho de matrícula equivalente al que cobrarán los liceos fiscales. Esto no se aplica a los alumnos de enseñanza básica. El D. Ley 3.475 autoriza a establecimientos subvencionados de enseñanza media a un cobro total de una cantidad fijada libremente por el establecimiento, pero el pago es "voluntario" para el apoderado. En cuanto al derecho de matrícula, están autorizados a cobrar 1 vez en el año una suma no superior a un 20% de la UTM vigente al efectuar el cobro.

pareció peligroso para los colegios subvencionados, puesto que podría plantearse como requisito en cualquier momento.

De la misma manera, consideraron excesiva la exigencia de que la enseñanza media, para tener derecho a la subvención, tuviera el ciclo completo (de 1º a 4º año), o ir aumentando sus cursos hasta completar el ciclo. Además, se reclamaba que la norma no contemplara excepciones dentro del Reglamento y tampoco contuviera alguna norma transitoria, en cuya virtud pudiera un establecimiento de enseñanza media, en funcionamiento, obtener autorización del Ministro de Educación para obtener la subvención sin reunir la totalidad de los cursos del nivel de enseñanza respectivo.

En 1981 (D.S. de Educación 2.636) se modificó el Reglamento, dividiendo la enseñanza media en dos ciclos de dos años cada uno, estableciendo que "las escuelas básicas y los establecimientos de educación media, debían tener a lo menos un ciclo o incrementar de año en año sus cursos hasta completar el ciclo".

**Pérdida de
5% del va-
lor de la
Subvención**

Como se comentó con anterioridad, a partir de 1981 la situación comenzó a complicarse desde el punto de vista financiero, puesto que no sólo varía constantemente la normativa, sino que además, sus cambios van implicando pérdidas progresivas del valor real de la subvención. Es así como en 1981 las subvenciones se gravaron en un cinco por ciento en favor del Fisco (Ley 18.073). Además, en junio de 1982 (Ley 18.134) se establece una "Unidad Tributaria específica" para el pago de la subvención (UTMs), fijando su monto en pesos, equivalente al 95% de la UTM en ese momento (UTM \$ 2.179). Posteriormente, su valor se ha ido incrementando en distintos porcentajes y períodos, suspendiéndose la reajustabilidad automática, lo que ha ido produciendo un deterioro en las condiciones económicas de los colegios subvencionados. Es así como entre junio de 1982 y junio de 1983, se mantuvo fijo el valor en pesos de la subvención; en julio de 1983 se aumenta la UTM en un 5% (\$ 2.174); en enero de 1984 en un 15% (\$ 2.500); en enero de 1985, un 17,25% (\$ 2.931); en noviembre de 1985, en un 17,32% (\$ 3.439) en diciembre de 1985, en un 15% (\$ 3.955); en noviembre de 1986, en un 9,7% (\$ 4.338) y en septiembre de 1987, en un 13,1% (\$ 4.906).

**U.T.M.
especial
para la
Subvención**

El año 1987 se publican dos Leyes relativas a subvenciones, la Ley 18.591 (Decreto Oficial de 3 de enero de 1987) y la Ley 18.681 (31 de diciembre de 1987), que introducen dos cambios cualitativamente importantes: uno, referido a las escuelas rurales subvencionadas y, el otro, a las escuelas técnico-profesionales.

La Ley 18.591 aumenta el valor unitario por alumno en las escuelas rurales con 60 alumnos o menos, variando el factor corrector desde un 5% (escuelas entre 49 y 60

alumnos) a 100% (escuelas entre 1 y 10 alumnos). Esto seguramente se debe a la constatación gubernamental que las escuelas se han establecido fundamentalmente en el sector urbano por lo cual los particulares requerían los incentivos adicionales para atender al sector rural.

Aumento para escuelas rurales La Ley 18.681 cambia la unidad de medida, estableciendo la USE (Unidad de Subvención Educacional), que la hace equivalente a \$ 2.480,2 y que se aplicaría según la tabla siguiente:

Educación Parvularia (2º Nivel de Transición)	0,909 USE
Educación General Básica (1P a 6P)	1,00 USE
Educación General Básica (7º a 8º)	1,107 USE
Educación General Básica de Adultos	0,316 USE
Educación General Básica Especial Diferenciada	1,000 USE
Educación Media Diurna (1º a 4º)	1,245 USE
Educación Media Vespertina y Nocturna Adultos	0,375 USE

Estos cambios no implican grandes diferencias en valores para la educación preescolar; básica general; básica adultos; científico-humanística; diurna, vespertina y nocturna; técnico-profesional vespertina y nocturna.

Cambios para la Educación técnico profesional y la especial Sin embargo, se soluciona el tratamiento discriminatorio que tenía la educación técnico-profesional diurna en los dos primeros grados, que aunque tiene las mismas exigencias que la científico-humanística en esos dos grados, recibía aproximadamente un 60%. Además, se establecen subvenciones adicionales para la educación técnico-profesional diurna, entre los siguientes rangos por rama:

	Valor Mínimo	Valor Máximo
Agrícola	1,00 USE	2,0 USE
Industrial	0,6 USE	1,2 USE
Técnica	0,0 USE	0,3 USE
Comercial	0,0 USE	0,3 USE

El Intendente determina cada dos años los valores que estas subvenciones tendrán en su Región. Para 1988 se deja el 5º año de la educación técnico-profesional en un equivalente a 1,245 USE. Seguramente, la necesidad de estrechar la brecha entre la

subvención que recibían las corporaciones empresariales⁹ y, un particular cualquiera o los municipios, es lo que hizo introducir estas modificaciones.

Para la educación especial diferenciada se establecen también subvenciones adicionales:

Retardo mental	1,5 USE
Déficit auditivo	1,0 USE
Déficit visual	1,0 USE
Trastorno motor	1,5 USE

Estos cambios implican en términos financieros un retroceso para aquellos con déficit auditivo y visual, los que en principio perdían aproximadamente 13,6% del valor de la subvención. No obstante, se dice que durante 1988 la subvención para todas estas escuelas será equivalente a 2,312 USE que es prácticamente lo mismo que obtenían en diciembre de 1987.

Finalmente, la Ley 18.681 aumenta la cantidad de alumnos máxima de las escuelas rurales para poder recibir subvención, en 85 alumnos (5% escuelas de 84-85 alumnos hasta 100% escuelas con 1 a 11 alumnos).

Defensa de las Organizaciones

El esfuerzo de las organizaciones de colegios particulares por proporcionar información a los establecimientos afiliados, y por salir en defensa de sus derechos se mantiene durante todo el período (se entrevistan con las autoridades; mandan cartas con los reclamos correspondientes; hacen de aval de sus colegios; etc.). Así por ejemplo en una carta que FIDE dirige al Ministro de Educación en 1985, reclama por las declaraciones que éste hace con respecto a la necesidad de fijar mayores controles a los establecimientos particulares subvencionados, dada la gran cantidad de recursos que están absorbiendo. En términos textuales FIDE señalaba que:

"ni una sola frase fue dedicada a los cientos de planteles que, con escasísimas entradas y mucho sacrificio, prestan una notable ayuda a la comunidad chilena; por el contrario, sólo se habló de extremar controles, de sumarios por irregularidades, de cuantiosas sumas fiscales destinadas a subvenciones y de que se aproxima la dictación de una nueva Ley, que más parece una amenaza que el deseo de

9 Como se verá posteriormente, existe una gran diferencia entre las subvenciones recibidas por un particular cualquiera y aquella que se entrega por un ítem especial del presupuesto a las Corporaciones Empresariales que asumieron las escuelas fiscales.

legislar con cordura y comprensión en tan delicada materia. Por estas razones hemos estimado conveniente puntualizar los siguientes aspectos, que ilustren el tema adecuadamente:

1. No todos los establecimientos particulares son subvencionados; sólo reciben ese beneficio los que imparten enseñanza gratuita y cumplen, además, con 17 requisitos que la Ley les impone (van desde la idoneidad del profesorado y calidad de la enseñanza, hasta condiciones del material didáctico, de los locales y otros detalles).

2. Los establecimientos del Estado y municipalizados –antes eran estatales– son subvencionados en su totalidad y reciben, además, aportes extraordinarios que no se condicionan a la capacidad económica de sus educandos.

3. El monto de las subvenciones, a partir de 1981 (Leyes 18.073 y 18.134) fue gravado en un cinco por ciento a favor del Fisco.

4. A partir de 1982 (Ley 18.134) se congeló la unidad tributaria en relación con la cual se calcula el monto de la subvención –ésta es un porcentaje de aquella–. El resultado de esta medida, traducido a pesos, se refleja en que en julio en curso los establecimientos deberían recibir una subvención mensual de dos mil 246 pesos por alumno en enseñanza parvularia y básica y dos mil 830 pesos por alumno en enseñanza media y sólo reciben mil 542 y mil 936 pesos, respectivamente. (El cálculo para los alumnos básicos se ha hecho promediando los porcentajes de la unidad tributaria establecidos para los diversos cursos).

5. A fines de 1984 (Ley 18.382) se impuso, en beneficio fiscal, una contribución a las donaciones en dinero que los padres y apoderados hacen a los establecimientos subvencionados o a las instituciones relacionadas con éstos, contribución equivalente al 35 por ciento de las mismas, privando así a los planteles de recursos que sus propios usuarios les destinan voluntariamente para mantenerlos.

6. Los establecimientos subvencionados pueden cobrar derechos de escolaridad a sus padres y apoderados, pero su pago es voluntario y un 35 por ciento de lo recaudado por este concepto pasa a beneficio fiscal.

7. Los 49 mil millones de pesos de que ha hablado el Ministro como destinados a subvenciones comprenden también lo que se invierte en subvenciones a la enseñanza municipalizada, es decir, a la que pertenece al propio Estado".

Finalmente, FIDE concluye diciendo que "sería deseable también que en el nuevo proyecto se consulte lo único justo en la materia: la subvención educacional al ciudadano, de acuerdo a su capacidad económica, y no al establecimiento, fiscal o particular; sólo así podrá hablarse de una verdadera libertad de enseñanza"¹⁰.

b) Mejoramiento relativo de la Subvención Estatal

Con el fin de examinar la evolución de las subvenciones en el período 1970-1985 y dado a múltiples variaciones en el período, se obtuvo un promedio del valor de la subvención en el año correspondiente¹¹. Además se expresaron los valores a través del tiempo en moneda de enero de 1987¹².

Subvención por niveles

Como se puede observar en el Cuadro N° 1 que se acompaña, entre 1974 y 1987 el valor de la subvención en términos reales es superior a los niveles existentes en 1973, fuertemente influido por los efectos de la inflación acumulada que afectaron radical-

10 Carta publicada por *El Mercurio* el 8 de julio de 1985.

11 La presentación de antecedentes comparables fue bastante difícil puesto que los valores de subvención se fijan agrupados por grado en forma diversa a través del tiempo. Es así que, por ejemplo, para la educación básica entre 1971 y 1973 se da un solo valor para los ocho años de este tipo de educación; entre 1974 y agosto 1980, de 1º a 6º tiene un valor y 7º y 8º uno diferente; de agosto de 1980 en adelante: 1º y 2º presentan un valor; 3º, 4º, 5º otro 6º, 7º, 8º otro diferente. La educación técnico-profesional ofrece complicaciones adicionales, puesto que junto con cambiar la agregación por grado y por rama a través del tiempo, se produce esto a nivel de jornadas: diurno, vespertino y nocturno. Con el fin de poder efectuar cierta comparación a través del tiempo, se obtuvo el valor promedio de la subvención por nivel, ponderando por la participación respectiva de la matrícula de la educación particular (1974-1980) y de la educación particular subvencionada (1981 a 1987).

12 Existe mucha discusión en torno al problema de la expresión en términos reales de montos a través del tiempo. Los documentos oficiales usan hasta 1972, la tasa de cambio implícita, que corresponde al deflactor del Producto Geográfico Bruto (PGB). Luego, entre 1975, un deflactor confeccionado por ODEPLAN y desde 1975, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Tal como lo han demostrado Cortázar y Marshall ("Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-78"; Colección Estudios CIEPLAN N° 4, Nov. 1980) los errores metodológicos del IPC del INE les hace subestimar la tasa de inflación, sobre todo entre 1976 y 1978.

Considerando que en este caso se trata de la expresión en valores reales de los montos de la subvención entre 1970 y 1985, hemos escogido el Deflactor del Gasto Social del Sector Público calculado por Marshall ("El Gasto Social del Sector Público en Chile: 1969-1979"; CIEPLAN, Notas Técnicas N° 43; Dic. 1981, p. 9) para el período 1970-79 y por Marcel ("Gasto Social del Sector Público en Chile 1979-1983"; CIEPLAN, Notas Técnicas, N° 66, agosto 1984, p. 17) para el período 1980-83. Para 1984 y 1985 se ha confeccionado un deflactor que corresponde en un 80% al incremento del índice de remuneraciones en Servicios Comunes y Sociales del INE y en 20% al IPC.

La elección del deflactor del gasto social del sector público se basa en que estos índices reflejan con mayor exactitud la distribución del gasto en educación, el que presenta una gran preponderancia del pago de remuneraciones sobre la compra de bienes y la inversión. Los colegios particulares subvencionados tienen esta misma característica, destinando gran parte de sus fondos al pago de remuneraciones.

mente el poder adquisitivo en 1973. Sin embargo, si comparamos el período 1974-1987 con los valores de la subvención entre 1970 y 1972 vemos que en los primeros años del Gobierno Militar, hubo más bien una recuperación de los niveles anteriores que un mejoramiento real. Es así como en Enseñanza Básica sólo en 1977 se supera el nivel del año 1971 y en el nivel medio científico-humanístico, en 1978.

En cuanto a la educación profesional, el fenómeno es más claro aún, puesto que todavía no se han superado los niveles de subvención vigentes en el período 1970-1972, aunque si se compara con el nivel vigente en 1973, se produce un mejoramiento en términos reales, posteriormente. La falta de interés del Gobierno por la educación técnico-profesional se observa en el hecho de que entre 1980 y 1982, el valor de la subvención de este nivel de enseñanza es menor incluso que el de la educación básica¹³. Los estímulos vigentes para la educación profesional, como se verá posteriormente, se han traducido en la contracción de la oferta de educación técnico-profesional, con la correspondiente reducción de su matrícula, tanto en el sector fiscal-municipal como particular en los últimos años¹⁴.

En este período (1973 en adelante) se da un estímulo muy fuerte a la educación básica especial, es decir, a aquella educación que atiende a niños con dificultades físicas y/o mentales. Partiendo de niveles similares a la educación básica general, ya en 1974 se la fija en un 50% más que la básica y luego con la ley de subvenciones de 1978 se incrementa su monto en más de diez veces el existente en 1974. Aunque en los años posteriores ha perdido parte del mejoramiento, su nivel supera con creces a todo el resto. Esta diferencia se justifica, puesto que hay que considerar que este tipo de educación requiere el trabajar con grupos pequeños, con una dotación personal-alumno muy superior a otros niveles de enseñanza (por ejemplo, mientras se fija un máximo de 45 alumnos para la educación básica y media, éste es de sólo 15 alumnos para la educación especial).

La educación científico-humanística, como se señalara anteriormente, es la segunda en valor, aunque ha vuelto a los niveles alcanzados en 1978.

13 *Un caso excepcional en este sentido son las subvenciones que se han acordado a las corporaciones privadas que se hicieron cargo de la educación técnico-profesional, con las cuales se establecieron convenios especiales a través del Ministerio de Educación a contar de 1980. Lo "especial" se observa que aún hoy aparece una partida específica en el presupuesto del Ministerio de Educación que no corresponde al ítem subvenciones, llamado "Convenios D.L. 3.166/80". Las transferencias que esos convenios implican corresponden a montos muy superiores a la subvención establecida para el resto del sector particular e incluso, municipal.*

14 *Ver Gráfico 14. Los cambios introducidos por la Ley N° 18.681 parecen ser intentos para ir corrigiendo esta situación.*

Otro caso en que se nota una pérdida muy fuerte respecto a años anteriores es en la educación básica de adultos, que en 1987 aún se mantenía en alrededor del 85% del valor real que tenía en 1971. (Ver Cuadro N° 1 y Gráfico N° 1).

Subvención por rama de la enseñanza técnico-profesional

El gráfico N° 2 refleja la evolución del valor de la subvención por alumno en educación técnico-profesional entre 1970 y 1987, distinguiendo por rama de la enseñanza. Se observa que sólo la educación comercial ha podido recuperar los niveles de 1971, aunque efectivamente todas han mejorado con respecto a los niveles de 1973-74. La educación agrícola se encuentra actualmente a un nivel equivalente al 25% de lo que recibía en 1971. El nivel excepcionalmente alto de la subvención a la educación agrícola era consecuente con la política de la Unidad Popular de incentivar la formación de técnicos agrícolas que pudieran fortalecer el proceso de la Reforma Agraria, objetivo que desaparece en este gobierno.

Entre 1974 y 1980, la educación industrial es la que recibe mayor subvención relativa, aunque la diferencia no es tan significativa, sobre todo con respecto a la educación agrícola. De hecho, se va produciendo un proceso de convergencia que culmina con la nueva Ley de subvenciones de 1980, que fija un valor único de subvención para todas las ramas de la educación técnico-profesional. Esto evidentemente significa un estímulo relativo a la expansión de las ramas de más bajo costo, restando incentivos a la rama industrial, que requiere de alto capital instalado.

Importancia relativa de la Subvención

Ahora bien, si se analiza el significado que las subvenciones tienen en el presupuesto total de educación, se comprueba, tal como se aprecia en el Cuadro N° 2, que éstas representaron en 1964 un 6,25% del gasto, llegando a sólo 1,53% del GFT en 1976, recuperándose posteriormente hasta un 3,48% en 1979¹⁵. Desde 1980 en adelante, los aportes en subvención acrecientan fuertemente su importancia relativa, fundamentalmente debido al proceso de municipalización de los establecimientos fiscales, los que, tal como los establecimientos particulares, pasan a recibir subvención del Estado. Si bien es cierto algunas municipalidades iban complementando este aporte con fondos propios, esto no es tan significativo, según estudios existentes al respecto¹⁶.

Si bien es cierto que resulta altamente gravoso para un Estado aumentar sustancialmente el porcentaje del gasto educativo que se destine a subvención, convendría mirar también el problema desde el punto de vista de los sostenedores. El examen de

15 Es interesante recordar que, como se vio en el Capítulo I, ya en 1912 este porcentaje era superior: 4,5%.

16 Varas, Carlos y Cristián Moreno; "La educación municipal en el área metropolitana", Estudios Universidad de Chile, 1984.

CUADRO 1

SUBVENCION POR ALUMNO POR NIVEL Y RAMA DE LA ENSEÑANZA 1970-1985

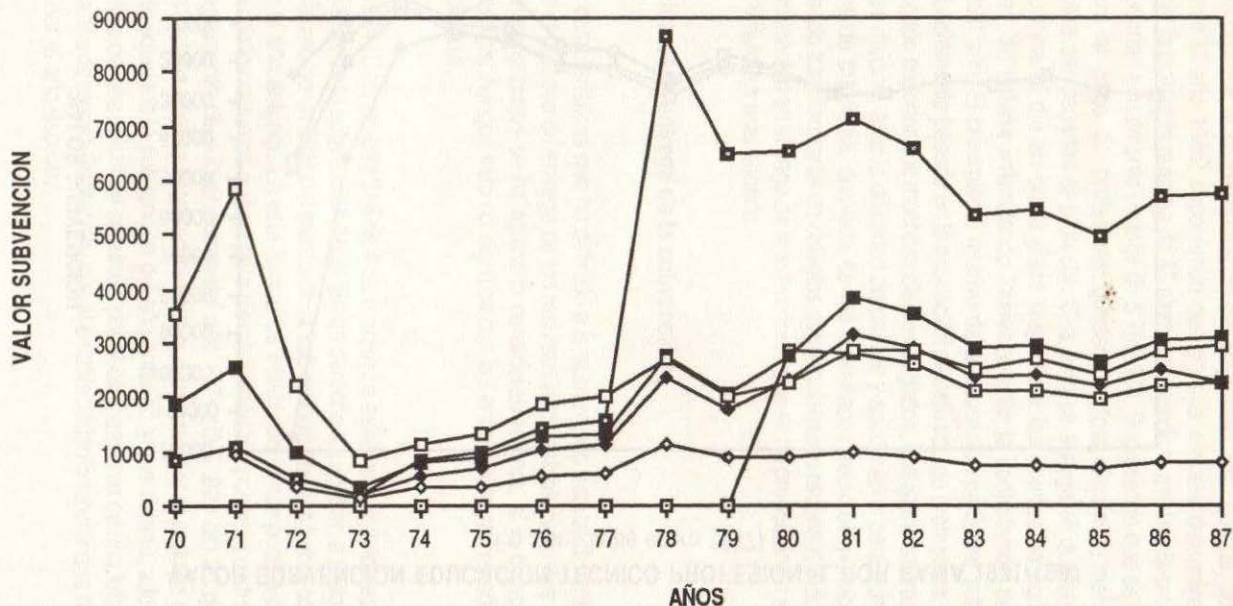
(Valor en pesos de Enero de 1987)

AÑO	EDUC. PARVUL. (2 N.T.)	EDUC. BASICA NIÑOS	EDUC. BASICA ESPECIAL	EDUC. BASICA ADULTOS	EDUC. CIENT.- HUMAN.	EDUCACION TECNICO-PROFESIONAL				TOTAL
						INDUSTRIAL	AGRICOLA	TECNICA	COMERCIAL	
1970		8.544	8.544		18.642					35.212
1971		10.781	10.781	9.268	25.724	45.395	116.515	48.232	23.454	58.399
1972		4.946	4.946	3.468	9.665	13.645	44.517	20.183	9.267	21.903
1973		1.844	1.844	1.297	3.600	5.098	16.599	7.531	3.471	8.175
1974		5.518	8.300	3.687	7.685	12.911	12.296	10.452	8.607	11.294
1975		7.105	9.866	3.668	8.925	14.875	14.281	11.899	11.157	13.249
1976		10.449	14.451	5.510	12.687	21.138	20.295	16.903	15.844	18.861
1977		11.540	15.702	5.988	13.494	22.489	21.599	17.992	16.874	20.009
1978		23.805	86.673	11.534	27.606	29.563	27.064	24.919	24.919	27.117
1979		17.892	65.124	8.666	20.742	22.211	20.335	18.723	18.723	20.338
1980	28.553	22.959	65.251	8.794	27.439	23.776	22.902	21.902	21.902	22.741
1981	27.977	31.345	71.159	9.731	38.316	28.575	28.575	28.575	28.575	28.575
1982	25.852	28.908	65.753	8.993	35.406	28.583	28.583	28.583	28.583	28.583
1983	21.102	23.660	53.674	7.340	28.900	25.060	25.060	25.060	25.060	25.060
1984	21.387	24.069	54.396	7.439	29.290	26.885	26.885	26.885	26.885	26.885
1985	19.541	21.963	49.702	6.797	26.763	24.278	24.278	24.278	24.278	24.278
1986	22.373	25.107	56.903	7.782	30.640	28.452	28.452	28.452	28.452	28.452
1987	22.716	22.791	57.776	7.901	31.111	29.403	29.403	29.403	29.403	29.403

FUENTE: CENTRO DE POLITICA EDUCATIVA-PIIE.

GRAFICO Nº 1

VALOR SUBVENCION POR ALUMNO POR NIVELES DE ENSEÑANZA 1970-1987
(En moneda de enero 1987)

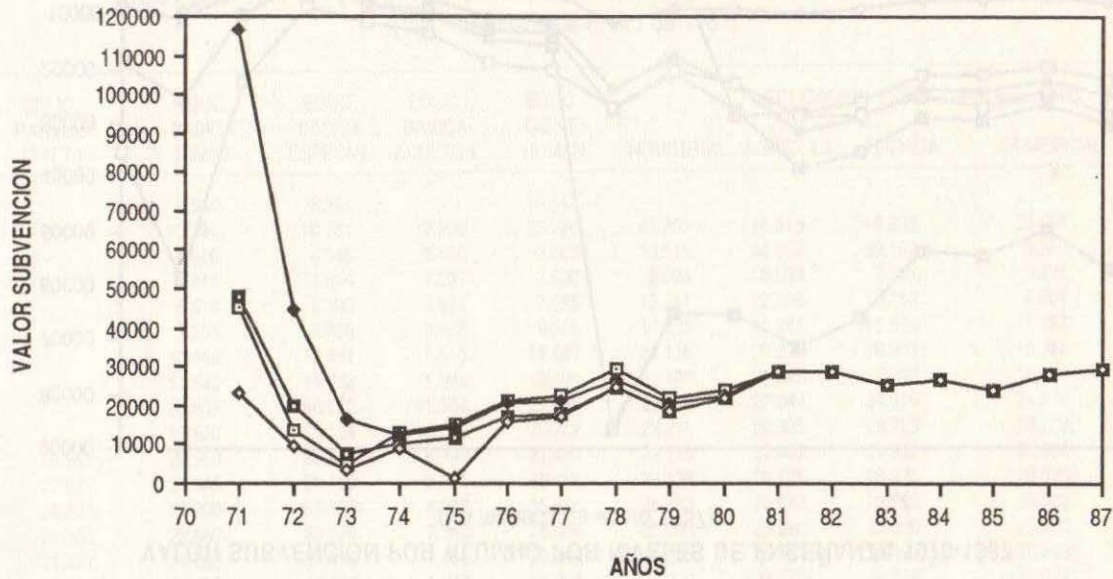


-□- Educación Parvularia
 -◆- Educación Básica Niños
 -■- Educación Básica Especial

-◇- Educación Básica Adultos
 -■- Educación Científico-Humanística
 -□- Educación Técnico Profesional

GRAFICO Nº 2

VALOR SUBVENCIÓN EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL POR RAMA 1971-1987
(En moneda de enero 1987)



□ Educación Industrial
◆ Educación Agrícola

■ Educación Técnica
◇ Educación Comercial

los niveles vigentes en términos de subvención hace pensar que no existen bases mu-
sólidas para prevenir la sobreexplotación del magisterio. Esto porque, por ejemplo, si
consideramos el año 1985, suponiendo que en una escuela determinada se haya
logrado tener la matrícula máxima de 45 alumnos, siendo la asistencia promedio de un
80%, recaudarían anualmente un total de \$ 790.668. Suponiendo que de esto, el 70%
se destinara al pago de profesores, quedaría un total disponible mensual de sólo
\$ 46.122 para ser pagados al profesor. Si a esto se agrega el que se exige a los
colegios ponerse al día en breve plazo respecto a las normas de equipamiento e
instalaciones, se estaría estimulando indirectamente la contratación de profesores
más "baratos" aún. El crecimiento relativo de la educación particular subvencionada
estaría probablemente basado en la ocupación de este tipo de profesores. Además, no
sería arriesgado suponer que muchos colegios pagados, que atendían tradicionalmente
a sectores medios, ante la dificultad de padres y apoderados para cumplir con sus
obligaciones de matrícula, derivada de las dificultades socio-económicas del país,
hayan preferido transformarse en colegios subvencionados recontractando profesores.
La mayor agilización en el pago de la subvención que se ha producido en este período,
sería un estímulo en este sentido.

c) Agilización de la entrega de la subvención

Una de las características que ha definido a la subvención estatal durante el Período
ha sido que el proceso de entrega de los recursos a los establecimientos educaciona-
les particulares gratuitos se ha agilizado considerablemente, si lo comparamos con
épocas pretéritas. Aunque esto no significa que las entregas hayan estado desprovistas
de problemas.

Anticipos

En el año 1974 (Decreto Ley 345 de 4 de marzo) se estableció que los establecimien-
tos beneficiarios de la subvención fiscal tenían derecho a impetrar, a título de anticipo,
hasta un máximo de un 90% del monto de la subvención que les había correspondido
percibir por el año anterior. En esta forma, los establecimientos podían contar antici-
padamente con los recursos que les permitieran planificar y ponerlos en funcionamien-
to. En el reglamento de subvenciones del año 1974 (D.S. 829 del 20 de agosto de
1974) se estipulaba que los establecimientos que optaran por el anticipo debían tener
debidamente liquidada la subvención del año anterior, y que debían, además, garan-
tizar por medio de una póliza de seguros, por el otorgamiento de una letra de cambio
o por la garantía de alguna institución, que el establecimiento funcionaría normalmente
hasta terminar el año escolar.

CUADRO 2

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS SUBVENCIONES 1964-1986(*)

(En \$ enero 1987)

AÑO	COLEG. PARTICULAR SUBVENCIONADO	COLEG. PARTICULAR PAGADO	SUB-TOTAL	GASTO FISCAL EDUCACION	% SUBV. G.F.Ed.
64	3.398.039	185.348	3.583.387	57.321.833	6,25
65	3.555.291	177.765	3.733.056	74.394.475	5,02
66	3.303.077	103.762	3.406.839	80.882.157	4,21
67	3.805.085	43.821	3.848.906	98.793.470	3,90
68	3.751.501	30.834	3.782.335	87.050.231	4,35
69	3.631.250	21.572	3.652.822	92.456.658	3,95
70	3.935.472	5.178	3.940.650	107.169.124	3,68
71	4.142.320	-	4.142.320	128.601.079	3,22
72	2.245.728	-	2.245.728	78.486.777	2,86
73	907.697	-	907.697	39.458.643	2,30
74	2.523.507	-	2.523.507	123.787.426	2,04
75	2.548.173	-	2.548.173	84.650.169	3,01
76	1.374.752	-	1.374.752	89.890.618	1,53
77	2.171.026	-	2.171.026	106.890.042	2,03
78	3.199.584	-	3.199.584	110.867.453	2,89
79	4.045.706	-	4.045.706	116.175.862	3,48
80	8.907.269	-	8.907.269	118.360.363	7,53
81			32.627.371	133.774.182	24,39
82			69.197.808	132.976.767	52,04
83			63.149.422	115.580.050	54,64
84			62.872.179	118.374.843	53,11
85			58.558.076	117.414.737	49,87
86			65.307.019	110.960.500	58,86
87(*)			70.551.914	121.125.900	58,25
88(**)			73.498.003	118.955.420	61,79

Fuente: Centro Política Educativa-PIIE.

(*) A contar de 1980, las cifras incluyen la subvención a los establecimientos municipalizados.

(**) Datos presupuestarios expresados en moneda de enero 1987.

El mismo año (D.L. 456, 13 de mayo de 1974) se estableció que antes del 30 de junio de cada año, el Ministerio de Educación debía fijar el valor unitario de la subvención por alumno.

En el año 1975 (D.L. 1.131, de 31 de julio) se dispuso que se pagaría a partir del 1 de julio de cada año el monto total de la subvención anual, previo descuento del anticipo y retención del 50% hasta acreditar término del año escolar.

En 1977, el D.S. 447 (8 de junio) estableció que el anticipo de la subvención no podía exceder del 75% de la subvención anterior, que se pagaría en tres cuotas (primer, segundo y tercer bimestre) y que la subvención que se fije a contar del 1 de julio, descontando los anticipos y una retención del 5% hasta acreditar la finalización del año escolar, se pagaría en tres cuotas iguales, en los últimos bimestres del año.

Cuotas Bimestrales

El D.L. 2.438 del 23 de diciembre 1978 estipula que desaparecen los anticipos y que el pago de la subvención se haría en 6 cuotas bimestrales, exigiendo una garantía que asegurara el término del año escolar. Esta modalidad, desde el punto de vista financiero, es mejor para los colegios subvencionados, puesto que los montos recibidos son mayores, dado que son cuotas sobre la subvención del año en curso y no un porcentaje de la subvención del año anterior.

En 1980, el Gobierno, siguiendo la política de regionalización del país, dispuso que las subvenciones se cancelarían sobre la base de una orden de pago efectuada por los Secretarios Ministeriales, los que la enviarían a las Tesorerías Comunes a más tardar el 25 de cada mes (D.L. 3.476 del 29 de agosto de 1980). Esto causó cierto temor a las organizaciones de la educación particular, por el hecho que tuvieran que participar dos servicios fiscales en vez de uno para la obtención de la subvención, todo lo cual podía entorpecer en vez de agilizar el cobro de la subvención. De hecho, hasta ese momento se recibían los cheques directamente desde el MINEDUC central. Sin embargo, estos temores no se concretaron, reconociéndose una gran celeridad en los pagos de la subvención, asignación de zona y de alimentación y en sus respectivos reajustes¹⁷. Esto también se observa de la cuenta de FIDE de 1981. En esta última se dice además que las solicitudes de aclaraciones y pequeñas modificaciones de leyes y decretos habían sido acogidas por el MINEDUC.

Discriminación y entorpecimientos

Sin embargo, las cartas y circulares de las organizaciones de la educación particular, reflejan que la puesta en práctica de las medidas de agilización adolecía de fallas. Se observa una cierta discriminación en contra de las Escuelas Básicas en relación con las Medias, siendo mucho más expedito el trámite de la subvención para estas últimas¹⁸. También se dan mayores entorpecimientos relativos en las regiones que en la capital, y en ciertas regiones, en especial en las que los directores de establecimientos reclaman por el apetito burocrático de los funcionarios regionales del MINEDUC.

17 Cuenta del Presidente de FIDE Secundaria, Guillermo Monckeberg, FIDE Revista de Pedagogía N° 235, diciembre 1980, p. 229.

18 FIDE Revista de Pedagogía N° 204, 1977.

Además, parece ser que la situación de burocratización se generaliza posteriormente, puesto que en junio de 1983, FIDE dirige una carta al Subsecretario de Educación reclamando por los excesos de papeles solicitados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación a los colegios subvencionados¹⁹.

d) Recaudación de fondos complementarios por los Colegios Subvencionados

Se observa en el período 1974-1987 un interés para que los colegios subvencionados obtengan fondos complementarios que, junto con beneficiar a los establecimientos, permitieran algún ahorro al fisco. Por ello, se establecen autorizaciones para cobrar derechos de escolaridad y algunas facilidades para la recepción de donaciones, aunque también afectos a continuos cambios en las condiciones.

El D.L. 456, del 13 de mayo de 1974, permitió a los establecimientos subvencionados el cobro de un derecho de escolaridad²⁰, estableciéndose que se descontaría un 80% de lo recaudado de la subvención siguiente. En cuanto a donaciones, establece un descuento de un 50% cuando éstas sean periódicas.

Dado que el descuento a los derechos de escolaridad parecía muy exagerado, recibiendo el gobierno múltiples reclamos de parte de los afectados, en 1975 el descuento se redujo desde un 80% a un 20%, fijando un máximo para estos derechos en un 15% del sueldo mensual correspondiente al último grado en la Escala Unica²¹.

En 1977 (D.S. 447) se dispuso que las subvenciones y donaciones no periódicas no estarían afectas a ningún tributo si se destinaban a pagos e inversiones en la función docente. Las donaciones periódicas seguirían afectas a una rebaja del 50% en la subvención siguiente.

Descuentos de la Subvención

En el año 1978 se produce un cambio fundamental en este sentido (D.L. 2.438 del 18 de diciembre de 1978), estableciéndose que las donaciones de cualquier naturaleza que fueran dedicadas a la función docente, no estarán afectas a descuentos en el pago de la subvención. Además, tanto las subvenciones como las donaciones de destino docente quedarán exentas del impuesto a la Renta.

19 FIDE Revista de Pedagogía N° 258, 1983.

20 "En un monto compatible con la capacidad económica de los padres y apoderados... en ningún caso, la matrícula ni el término normal del año escolar podrá ser condicionado al pago de estos derechos".

21 Escala Unica de Sueldos y Salarios establecida a contar de enero de 1974, para los funcionarios fiscales (D.L. 272).

En 1980, los establecimientos particulares subvencionados de enseñanza media son autorizados para cobrar como derecho de escolaridad la cantidad que fijaran libremente (D.L. 3.476, 29 de agosto de 1980). A pesar de ello, este pago es "voluntario" para el padre o apoderado y un 35% de lo recaudado es descontado de la subvención mensual. Además, se autoriza a los establecimientos a cobrar, por una sola vez al año, un derecho de matrícula igual a 20% de la Unidad Tributaria Mensual vigente al momento de efectuar el pago. Los derechos de escolaridad y los de matrícula estarán exentos también de impuestos.

Luego, a fines de 1984, la Ley 18.382 reestablece el descuento de un porcentaje de las donaciones en dinero que los padres y apoderados estuvieron haciendo a los establecimientos subvencionados o a las instituciones relacionadas con éstos (en este caso equivalente al 35%).

El deterioro de las condiciones económicas reinantes se refleja en disposiciones tales como la exención a partir de 1985, del pago del derecho de matrícula a los alumnos cuyo padre o madre trabaja en el Programa del Empleo Mínimo (PEM), en los Programas para Jefes de Hogar (POJH)²² o se encuentra cesante, derecho que era obligatorio en los colegios fiscales y particulares subvencionados. En los decretos posteriores se permite a los directores de escuela autorizar una exención de hasta un 50% de este derecho para los casos en que se justifique.

La Ley 18.591 (Decreto Oficial de 3 de enero de 1987) establece que el 35% de todos los derechos de escolaridad que recaude el establecimiento será descontado del monto total de las subvenciones. Sin embargo, el caso de los establecimientos técnico-profesionales, este porcentaje corresponderá al 20%.

2. Remuneraciones al Profesorado del Sector Particular

El personal que se desempeña en la Educación Particular se ha visto expuesto, durante este período, a una serie de cambios en las condiciones de trabajo que se enmarcan claramente en el contexto de la doctrina de seguridad nacional y la concepción neoliberal a la que se hacía mención anteriormente.

²² Estos son programas creados por el Gobierno para los desempleados. A cambio de trabajo asignado por la Municipalidad les da un pequeño aporte en dinero. El PEM comienza a operar en marzo de 1975 y al 31 de diciembre de 1986 habían 61.410 inscritos. El POJH fue creado en octubre de 1982 y a fines de 1986 tenía 122.812 inscritos.

De hecho, se han producido modificaciones significativas tanto en las modalidades que otorgan autorización o habilitación para ejercer la labor docente, como asimismo en los mecanismos de contratación y despido del trabajo, del ascenso profesional y de la ubicación en la escala salarial. Desde ya se debe señalar que muchos de estos cambios han involucrado tanto al personal del sector público como privado. No obstante, para éstos últimos y en especial para aquellos que laboran en el sector particular subvencionado se han adicionado todas las condiciones propias de un sistema de libre mercado, todo lo cual ha determinado que sea éste el personal que ha enfrentado los mayores problemas en el ejercicio de su tarea docente.

Proceso de Homologación Profesores Fiscales y Particulares

El examen de las disposiciones referentes a pago de remuneraciones de los profesores que laboran en el sector particular refleja, hasta 1980, un interés por homologar la situación de profesores particulares y fiscales. Esto significa un cambio que atañe especialmente a los profesores de colegios subvencionados, puesto que su situación no tenía correspondencia alguna con la de los profesores fiscales. Es así como en 1973, los docentes de las escuelas subvencionadas estaban afectos a la Ley 1.661 de 1967 que establecía como sueldo mínimo para los profesores de la enseñanza privada el sueldo vital de Santiago más un 10%. En cambio, los docentes de escuelas particulares pagadas reflejan cierta correspondencia puesto que, de acuerdo a la Ley 15.263 (1 de marzo de 1964), los establecimientos tipo A²³ debían pagar a sus profesores con título universitario una remuneración no inferior a la correspondiente en los planteles fiscales (sueldo base, aumentos trienales y cualquier otro tipo de bonificación).

Examinando este proceso de homologación en retrospectiva, luego de haberse consolidado el traspaso de establecimientos fiscales a las municipalidades, podría plantearse la hipótesis de que las medidas tomadas iban destinadas justamente a poder aplicar las mismas reglas de subvención a los establecimientos particulares subvencionados y a los municipalizados, como efectivamente ocurrió. Todavía más, dado que originalmente se concibió la municipalización como un paso transitorio a la total privatización de la gestión del sistema, la homologación era más necesaria aún.

El proceso de homologación mencionado se fue formando paulatinamente a través de diversas normas y decretos. La normativa sobre subvenciones del año 1974 (Decreto Ley 456 de 20 de agosto de 1974) determinó como uno de los requisitos que se exigía

23 La Ley 10.518 clasificó a los establecimientos de enseñanza pagada en dos categorías: A, aquellos que cobraban una pensión media anual por alumno externo superior al sueldo vital mensual vigente en el departamento donde se ubicaba el establecimiento. B, el resto. Los colegios tipo "A" debían pagar a sus profesores una remuneración anual no inferior al 64% del sueldo vital vigente, por cada hora semanal de clases y los de clase "B", una no inferior al 46%.

para que un establecimiento pudiera impetrar la subvención estatal el que pagara a su personal docente, paradocente, administrativo y de servicios una remuneración mínima equivalente al 75% de la que, por sus funciones, le correspondería percibir en los establecimientos fiscales de la misma especie²⁴. Además estableció que se les pagaría asignación de zona, trienios (que considerarían el tiempo trabajado en la educación fiscal y particular) y las imposiciones legales en las respectivas Cajas de Previsión. Para los colegios particulares pagados, se mantenían las condiciones de la Ley 15.263, que como se vio, estipulaba que sus docentes recibirán un sueldo equivalente al del profesor fiscal.

Carrera Docente

Desde septiembre de 1978, con la Carrera Docente (D.L. 2.327) se estableció que los profesores de los establecimientos subvencionados tendrían una renta equivalente al 75% del último grado del escalafón correspondiente del profesor fiscal (titulado y no titulado)²⁵. Se estableció además, el derecho de los docentes titulados que trabajaran en colegios particulares, a percibir asignación profesional, como había sido establecido por el D.L. 479 de 1974 para los docentes fiscales²⁶. El 100% de la asignación correspondiente se aplicaría al personal docente titulado que desempeñara efectivamente 44 horas semanales de trabajo. El personal titulado, nombrado en cualquiera de los grados de sus respectivos escalafones, que cumpliera una jornada semanal de trabajo de 30 horas cronológicas, debía percibir el 50% de esta asignación. La asignación profesional establecida por el D.L. 479 es la siguiente: Grado 23 al 18 EU 25%; Grado 17 al 13 EU 60%; Grado 12 al 7 EU 70%; Grado 6 y Superiores 80%.

24 *Conviene recordar que a su vez los profesores fiscales fueron asimilados a contar de enero de 1974 a la Escala Única de Remuneraciones (EU) en la siguiente forma:*

—Profesores parvularios y profesores básicos de 1º a 6º Básico, con título, grado 28 y sin título, grado 30;

—Profesores de 7º Básico a 4º Medio, con título, grado 25; egresado de pedagogía, 85% del grado 25 y sin título, 69% del grado 25.

Luego, en mayo de 1974, por DL 479 se subió en dos grados la ubicación de los docentes, correspondiendo a los grados 26, 28 y 23 respectivamente.

25 *Las categorías establecidas por la Carrera Docente para los profesores fiscales son las siguientes:*

—Enseñanza prebásica, básica y diferencial: Docentes superiores, grados 14 al 9, y docentes propiamente tales, grados 21 al 15;

—Enseñanza Media: Docentes superiores, grados 12 al 8, y docentes propiamente tales, 20 al 13.

26 *Según la Carrera Docente, profesor titulado es aquel que tiene título de profesor normalista, de profesor normalista con mención en párvulos, de profesor de enseñanza general básica con mención, de profesor parvulario, de educadores de párvulos, de profesor con título del Estado y de profesor con título de alguna universidad del Estado o reconocida por éste. En la enseñanza Técnico-Profesional se entiende como profesor titulado: el que desempeña asignaturas del plan diferenciado, cuando posea título profesional universitario afín a dichas asignaturas; y, el profesor universitario que desempeña cargos docentes superiores.*

Inestabilidad Laboral y sueldos libres Posteriormente, se toman ciertas medidas que van marcando un proceso de mayor inestabilidad laboral para los docentes, tanto del sector fiscal como particular. Aunque este proceso se observa ya en 1978, es principalmente desde 1980 en adelante que se va consolidando. De hecho, ya en 1978 se había efectuado una modificación al Código del Trabajo, permitiendo contratos con plazos fijos hasta por dos años antes de que fueran declarados indefinidos, cuando anteriormente se permitían contratos por 6 meses como máximo. Luego, a contar de noviembre de 1980 (D.L. 3.476), se dispone que los sueldos de los profesores de los colegios subvencionados se fijarían libremente entre el establecimiento y el docente, siempre que fueran superiores al ingreso mínimo. Este cambio se inserta dentro de un proceso de mayor inestabilidad de los propios profesores fiscales, puesto que a partir de 1980 se dan facultades extraordinarias al Ministro de Educación para disponer la destinación de profesores; disminuir jornadas de trabajo; poner término al contrato de personal docente no titulado, etc. Además, 1980 es el año a partir del cual se comienza el proceso de municipalización. Este contexto facilita la aceptación, de parte de los profesores de colegios subvencionados, de remuneraciones inferiores a las que hubiesen estado dispuestos a recibir anteriormente.

En cuanto a los colegios pagados, se mantienen afectos a la ley 15.263 por lo que deben pagar a sus docentes un sueldo igual al del profesor fiscal²⁷. Se mantiene

27 Sin embargo, se compensa a los dueños de los establecimientos pagados, decretando la libertad de precios en estos colegios. Es decir, las tarifas pueden ser fijadas libremente por los directivos de los establecimientos, sin sujeción a ninguna norma legal sobre información a la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO). En el diario La Tercera (9 de noviembre de 1986) se publicaron las cuotas de escolaridad que cobraban algunos colegios del área metropolitana.

San Juan Evangelista	\$ 10.600
San Juan de la Cruz	\$ 16.000
San Pedro Nolasco	\$ 12.000
Saint James	\$ 10.000
San Esteban	\$ 15.000
Colegio Alemán	\$ 7.000
Anglo American International	\$ 15.000
María Inmaculada	\$ 10.000
Instituto Santa María	\$ 8.625
Colegio La Salle	\$ 12.000
Padres Franceses	\$ 12.000
Latinoamericano de Integración	\$ 10.000
Villa María	\$ 12.000
The Grange School	\$ 28.000
Notre Dame	\$ 10.000
San Marcos	\$ 7.500
Calasanz	\$ 12.000

además la gratificación de dos sueldos mensuales anuales que favorece exclusivamente al personal administrativo de los colegios pagados, lo que perdura hasta el mes de agosto de 1981, en que por medio de la Ley 18.018 se deroga la Ley 10.518 que había establecido esta regalía. Las gratificaciones a que tenían derecho los administrativos al 14 de agosto de 1981, se incorporaban al contrato, salvo que se pactase un nuevo sistema de gratificaciones. Los administrativos contratados después de esa fecha no tienen derecho a este beneficio.

La Ley 18.018 de 1981 derogó también el Art. 18 de la Ley 15.263 y todas las otras disposiciones que protegen las rentas de los docentes (Ej.: Ley 7.295 de los sueldos vitales). Por ello, el personal de los colegios pagados debe llegar también a acuerdos directos con sus empleadores sobre sus contratos de trabajo, manteniéndose el límite del ingreso mínimo (este límite no es aplicable a los trabajadores mayores de 65 años, caso en que se establece que la remuneración será convenida libremente entre las partes). No obstante, según informes de FIDE, algunos colegios pactaron con sus profesores seguir manteniendo la equivalencia con los sueldos de los profesores fiscales.

Es decir, ya en 1981 los profesores particulares, tanto de colegios subvencionados como no-subvencionados, prácticamente carecen de respaldo legal que les asegure un ingreso aceptable. Queda el camino abierto entonces a que al producirse el deterioro del valor real de las subvenciones a partir de 1981, los ajustes se produzcan vía la reducción de sueldos de los profesores (ya sea a través de nuevos contratos, congelación de rentas o finalmente, reemplazados por personal recién egresado).

Nuevo Sistema de Previsión

Por otro lado, en 1981, la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) viene a establecer un sistema de previsión común a trabajadores del sector fiscal y particular. El traslado de cualquier trabajador desde las cajas de Empleados Públicos y Periodistas, Empleados Particulares o del Servicio de Seguro Social (SSS) a las Administradoras, implica un aumento del sueldo líquido, puesto que sólo imponen un 17%, incentivándose así el traslado²⁸. Esta menor recaudación se traduce en algunas pérdidas a nivel de los beneficios que favorecían a los trabajadores, es así como desaparece el desahucio, los préstamos de auxilio y aquellos para la adquisición de viviendas. La asignación familiar y los subsidios de cesantía siguen vigentes, pero con cargo a los fondos generales de la nación.

Desde 1981 en adelante se ha establecido reajustes y bonificaciones para los profesores fiscales, pero sólo en dos oportunidades éstos se han hecho extensivos al sector

28 Los trabajadores de la Caja de EEPP imponían una tasa de 25,84% y los del SSS, un 22,84%.

particular. Es así como después de la Ley N° 18.018 de 14 de agosto de 1981 se ha dictado una serie de otras disposiciones legales que se refieren a reajustes de sueldos y a bonificaciones²⁹:

- Tratamiento diferenciado Profesores fiscales vs. Particulares**
- a) Bonificación del 30% de los sueldos base de abril, septiembre y noviembre de 1983 sólo aplicable al sector público. Esta bonificación no es ni imponible ni tributable. Para el sector privado no rigió esta bonificación (Ley N° 18.211).
 - b) Reajuste a contar del 1° de julio de 1983 en un 5% para los sueldos de los sectores públicos y privados. (Ley N° 18.224 de 22 de junio de 1983).
 - c) Reajuste en un 15% de los sueldos del sector público, a contar del 1° de enero de 1984. Para los sueldos del sector privado no se contempló este reajuste. (Ley N° 18.267 de 2 de diciembre de 1983).
 - d) Aguinaldo de Fiestas Patrias en 1984, aplicable únicamente para el sector público, y no para el sector privado. El aguinaldo fue de \$ 485, que se aplicó con la misma cantidad por cada carga familiar del trabajador. (Ley N° 18.343).
 - e) Bonificación; sólo para el sector público. Esta bonificación favoreció solamente a los trabajadores con sueldos inferiores a \$ 30.000 mensuales y se pagó por los meses de septiembre a diciembre de 1984. La bonificación se complementa con otra de \$ 400 mensuales por cada persona por la cual el beneficiario perciba asignación familiar o maternal. Esta bonificación no se consideró ni remuneración ni renta y, en consecuencia, no fue imponible ni tributable. (Ley N° 18.344).
 - f) En diciembre de 1984 se conceden diversos beneficios en favor del **sector público**. Estos beneficios fueron los siguientes:
 - Un reajuste de 60% del Índice de Precios al Consumidor de 1984, esto es, un reajuste del 13,8%.
 - Bonificación para los mismos trabajadores del sector público, no imponible ni tributable, que fue de las siguientes cantidades:

29 Los puntos (a-h) que se mencionan a continuación se basan en Illanes, R.; "Los Sueldos en los Colegios Particulares", Revista de Pedagogía N° 278.

- De \$ 460 mensuales para los funcionarios de los grados 14 a 18;
 - De \$ 598 mensuales para los funcionarios de los grados 19 a 21;
 - De \$ 736 mensuales para los funcionarios de los grados 22 a 24.
 - De \$ 828 mensuales para los funcionarios de los grados 25 a 27; y
 - De \$ 920 mensuales para los funcionarios de los grados 28 a 31.
- Aguinaldo de Navidad de \$ 1.700 para el sector público; al sector privado no se le otorga este beneficio.

Cabe señalar que la Ley explicaba que estas bonificaciones podían ser concedidas voluntariamente en el sector privado y en los mismos términos señalados en la Ley N° 18.344, o sea, para los que gocen de una remuneración inferior a \$ 30.000 entre los meses de septiembre a diciembre de 1984, más otra bonificación de \$ 400 mensuales por carga, las que no serán consideradas remuneraciones ni rentas y, en consecuencia, no son imponibles ni tributables. Es curioso que esta bonificación se haya dictado cuando ya había expirado el plazo para concederla. (Ley 18.382 del 28 de diciembre de 1984).

- g) El Decreto del Ministerio de Educación N° 17, publicado en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1985 establece un aumento de 15% del sueldo en los colegios subvencionados. En este aumento se entenderá comprendido el del 6% o del 8% concedido a partir de octubre de 1984 de acuerdo con la Ley N° 18.264 de 1983. Este aumento de remuneraciones correspondió a los trabajadores con contrato vigente en diciembre de 1984".
- h) Finalmente, a contar del 1° de diciembre de 1985, se otorgó un reajuste de sueldos y bonificaciones (Ley 18.478). Las bonificaciones se establecen desde los Grados 14 al 31 de la Escala Unica. No tienen derecho a esta bonificación especial las personas que tengan asignación profesional o de docencia.

Pautas reales del Profesorado

Un aspecto que es importante hacer notar en relación con las remuneraciones, es el relativo al poder adquisitivo de las rentas de los profesores fiscales, que era el referente de pago a los profesores particulares. En un estudio realizado recientemente, en el que se examinaron las rentas de los docentes en el período enero de 1970 a diciembre de 1986, se demuestra que enero de 1970 fue el mejor momento para los docentes en cuanto a poder adquisitivo de sus rentas. En el período 1971-1973, a pesar de las periódicas recuperaciones de poder adquisitivo establecidas por diversos decretos, los efectos de la inflación hacían perder rápidamente el mejoramiento de las rentas. Durante el Gobierno Militar, tomando desde septiembre de 1973 a diciembre de 1986,

se ve que no se ha logrado alcanzar los niveles de renta vigentes en enero de 1970. El mejor momento de este último período, sería mayo de 1982.

Los datos siguientes ilustran la gran pérdida sufrida por los profesores: un profesor de enseñanza básica con título ganaba un 38% más en enero de 1970 que en diciembre de 1986; un profesor de enseñanza media con título y 12 años de antigüedad, un 196% más y un profesor de enseñanza media con título y 27 años de servicio, un 277% más³⁰.

30 Ver Granados, Sergio; "Docentes: niveles de rentas 1970-1986 y necesidades de formación", mimeo PIIE, 1987.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL DESARROLLO DE LA EDUCACION PARTICULAR

Temas
generales
de
Temas
Particulares

El sistema de Educación Particular en el Perú ha experimentado un desarrollo importante en los últimos años, tanto en el número de establecimientos como en el número de alumnos. Este capítulo analiza las características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú.

El presente capítulo se divide en tres secciones: características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú, características generales del desarrollo de la educación particular en Lima, y características generales del desarrollo de la educación particular en provincias.

La educación particular en el Perú ha experimentado un desarrollo importante en los últimos años, tanto en el número de establecimientos como en el número de alumnos. Este capítulo analiza las características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú.

El presente capítulo se divide en tres secciones: características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú, características generales del desarrollo de la educación particular en Lima, y características generales del desarrollo de la educación particular en provincias.

La educación particular en el Perú ha experimentado un desarrollo importante en los últimos años, tanto en el número de establecimientos como en el número de alumnos. Este capítulo analiza las características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú.

El presente capítulo se divide en tres secciones: características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú, características generales del desarrollo de la educación particular en Lima, y características generales del desarrollo de la educación particular en provincias.

El presente capítulo se divide en tres secciones: características generales del desarrollo de la educación particular en el Perú, características generales del desarrollo de la educación particular en Lima, y características generales del desarrollo de la educación particular en provincias.

La Educación Particular se ha desarrollado en el contexto ideológico y normativo al que se ha hecho referencia detallada en capítulos anteriores. Un análisis de conjunto permite caracterizar dicho desarrollo en los términos que siguen:

1. Penetración de elementos privatizantes en la totalidad del sistema educativo

Tal como se señalara en forma reiterada en este trabajo, el proceso de cambio educacional deja en evidencia que a nivel de política global de gobierno, se impone, junto con el modelo neoliberal, una clara intención **privatizante** que pretende entregar a la dinámica del mercado, funciones que, tradicionalmente, había asumido el aparato estatal. En esta lógica, es posible identificar distintas modalidades que han sido impulsadas al interior del sistema educacional.

En primer término se ubican todas aquellas acciones tendientes a estimular al sector privado para que abra y cree instituciones privadas de educación y aquellas que transfieren a corporaciones o empresas, establecimientos educacionales ya existentes.

Como se viera en reiterados discursos, se indica la conveniencia de que los particulares se hagan cargo de la educación como parte de un esquema político e ideológico. Además se promulgan diferentes leyes, decretos y reglamentos que posibilitan por un lado, que toda persona natural o jurídica pueda abrir instituciones educacionales privadas y por el otro, que sean acreedores, bajo ciertas condiciones, de la subvención estatal.

Traspaso establecimiento Técnico Profesional

En relación con la transferencia de establecimientos educacionales al sector privado, se debe hacer mención en primer término del traspaso de los establecimientos que imparten educación **técnico-profesional** a las asociaciones de productores o empresas de cada sector de la economía. De hecho, este proceso se inicia con carácter experimental en 1977, con algunas Escuelas Agrícolas e Industriales¹. En el transcurso de 10 años, casi dos tercios del total (294) de los establecimientos de esta rama de la educación son particulares (190). Como se puede observar en el cuadro que se acompaña, las escuelas agrícolas se transfirieron en su totalidad al sector privado, y las industriales, de un total de 108 establecimientos, 82 se han privatizado, quedando un número reducido en manos de las municipalidades.

1 En 1977 se transfiere la Escuela Rural de San Fernando a la Sociedad de Agricultura, en 1978 se amplía la transferencia a 3 escuelas rurales y a 3 escuelas industriales a la Sociedad de Fomento Fabril. (SOFOFA).

DISTRIBUCION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA TECNICO-PROFESIONAL SEGUN DEPENDENCIA 1987(*)

RAMA/DEPENDENCIA	MUNICIPAL	PARTICULAR PAGADO	PARTICULAR SUBVENCIONADO	CORPORACION PRIVADA(1)	TOTAL
Industrial	26	—	37	45	108
Comercial	41	—	35	10	86
Técnica	37	—	31	5	73
Agrícola	—	1	16	10	27
Total	104	1	119	70	294

(*) Según estimación de los autores al mes de septiembre de 1987.

(1) Algunos establecimientos listados en este rubro reciben el financiamiento fiscal correspondiente al rubro subvencionado.

Fuente: Oscar Corvalán y Erika Santibáñez.

Los cambios acaecidos en la Educación Técnico-Profesional en Chile, CIDE, 1987 (trabajo no publicado).

Estructura de la Educación Superior

En el nivel postsecundario, a partir de fines de 1980 y comienzos de 1981 se dictan varios Decretos con Fuerza de Ley (D.F.L. N° 5 de 1981, D.F.L. N° 1 de 1980, D.F.L. N° 24 de 1981) que determinan la creación de una nueva estructura para la Educación Superior. Participan en esta nueva estructura tres tipos de instituciones: Universidades², Institutos Profesionales³ y Centros de Formación Técnica⁴. Las disposiciones legales (D.F.L. N° 5, de 5 de febrero de 1981) establece que cualquier persona natural o jurídica puede crear Institutos Profesionales, permitiendo además que la

- 2 *Las Universidades mantienen, entre otras funciones, la formación de graduados, profesionales, técnicos en todas las áreas del conocimiento y disciplinas, correspondiéndoles de manera exclusiva otorgar los grados académicos (licenciatura, magister y doctorado) y los títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de licenciatura. Estos títulos son los siguientes: Abogado, Arquitecto, Bioquímico, Cirujano Dentista, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Civil, Ingeniero Comercial, Ingeniero Forestal, Médico Cirujano, Médico Veterinario, Psicólogo y Químico Farmacéutico.*
- 3 *A los Institutos Profesionales les corresponde otorgar toda clase de títulos profesionales con excepción de aquellos respecto a los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado (ver nota 13). Además, podrán optar títulos técnicos dentro del área o ámbito de las profesiones, respecto de las cuales otorgan títulos profesionales.*
- 4 *Los CFT son Centros privados de Educación Superior cuyo objetivo son expandir y diversificar el rango de alternativas de educación, ofreciendo carreras técnicas terminales, no pudiendo otorgar otro tipo de título.*

actividad privada tenga acceso a crear y administrar Universidades y Centros de Formación Técnica (D.F.L. Nº 1 de 1980 y D.F.L. Nº 24 del 7 de abril de 1981). En efecto, hacia el año 1986 ya se habían creado 3 Universidades Privadas, 19 Institutos Profesionales y 112 Centros de Formación Técnica sin aportes fiscales (particulares), con un incremento de matrícula, de 12.368 alumnos en 1981 a 81.178 en 1986.

El propósito central era reducir la asignación de recursos estatales a la Educación Superior y evitar la presión política que ello implicaba. Se traspasa así parte de este gasto al sector privado, que en forma totalmente abierta se autorregularía por la ley de oferta y demanda. Los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica no contemplan para sus alumnos ningún tipo de préstamos, becas o subsidios estatales para los sectores de menores ingresos.

El carácter privatizante queda referido no tan sólo a las facilidades que se le otorga al sector privado para abrir y administrar Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Profesional sino que, además, al interior de las instituciones estatales se introducen modalidades de financiamiento y de trabajo claramente privatizantes. Se disminuyeron los aportes directos a las universidades y se incentivó el autofinanciamiento, a través del pago de las matrículas por los propios alumnos. Para los estudiantes de menores recursos, se estableció un sistema de crédito fiscal que deben cancelar después de terminar su carrera e incorporarse a la vida profesional. Se deja una mínima proporción de becas para casos muy extremos.

Los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica son en su totalidad pagados, de tal suerte que los sectores medios y populares no pueden acceder a ellos. Se suma a esto el hecho de que, en el contexto privatizante las carreras que se ofrecen en estas últimas instituciones se centran preferentemente en aquellas áreas (administración, comercio, derecho y pedagogías) cuyos costos de implementación son bajos y que solo requieren tiza, papel y voz.

Ideología Privatizante en el traspaso a las municipalidades

En segundo término, el sistema educativo en su totalidad es permeabilizado por la ideología privatizante. Es así como con el proceso de transferencia de los establecimientos educacionales del Ministerio de Educación a las municipalidades, que se inició en 1980, aun cuando tuvo, en la opinión de algunos personeros del gobierno, la intención de ser una etapa transitoria hacia la privatización total⁵, no ha logrado aún

5 En el 2º Congreso de Alcaldes (marzo de 1980) el entonces Ministro del Interior, Sergio Fernández hacía ver que "no es función del Municipio transformarse en un empresario como tampoco confundir la labor de ejecución que puede perfectamente estar a cargo del sector privado -con la provisión del financiamiento necesario para satisfacer determinantes necesidades comunales". *Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades*. Sept. 1980, p. 12.

dicho cometido. Una hipótesis que se podría esgrimir para explicar esta situación tiene relación con el hecho de no existir suficiente claridad con respecto a la forma en que esta transferencia al sector privado debiera implementarse, sin 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. Las tendencias privatizantes de corte neo-liberal han sido neutralizadas por tendencias autoritarias que propician un mayor control político.

Municipalización y Privatización 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.

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

En efecto, a partir de la promulgación del Decreto N° 3.063 de junio de 1980, que posibilita el traspaso de los establecimientos fiscales a la administración municipal, el personal docente quedó adscrito al régimen previsional y al sistema de sueldos y salarios que rige al sector privado. De esta manera el personal docente de las municipalidades pierde todo tratamiento específico, asimilándose a las normas del Código del Trabajo referente al Plan Laboral (D.L. 2.200 y Ley 18.018). En concreto, esto significó que los profesores perdieron: la estructura de escalafones, con sus correspondientes grados en la Escala Unica de Remuneraciones; la asignación de título; el sistema de ascenso y calificaciones, y la estabilidad en el cargo.

En relación con el derecho a sindicalización, cabe señalar que, efectivamente la Ley (D.L. 2.756) reconoce a los trabajadores del sector privado y de las Empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho a constituir sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen conveniente. Sin embargo, un dictamen de la Contraloría General de la República negaba esta posibilidad a los estable-

cimientos municipalizados, señalando que "el traspaso de un establecimiento educacional a alguna Municipalidad no tiene la virtud de alterar la calidad jurídica de funcionario del Estado..." (Dictamen N° 61.944/82 de la Contraloría General de la República).

Como se puede apreciar, no obstante existir una ambigüedad legal respecto a la sindicalización, existe consenso en que los docentes transferidos quedan, con respecto al régimen estatutario, previsional y de fijación de sueldos y salarios, sujetos a las normativas que rigen al sector privado. Sólo aquellos aspectos que constituyen situaciones conflictivas, como es la sindicalización, el gobierno los remite a su calidad de trabajadores del Estado.

Inestabilidad laboral del profesorado Municipa- lizado

Más aún, la situación de inestabilidad laboral y de despidos masivos de profesores⁶ que ha acompañado al traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades, ha configurado una situación en la cual los profesores han quedado al arbitrio de un mercado laboral restringido, el cual las leyes de la oferta y la demanda que rigen las relaciones privatizantes de diversos sectores del quehacer nacional, penetran de lleno en el plano educativo. Los profesores, como se verá más adelante, son considerados en esta perspectiva una "mercancía transable" en un mercado restrictivo, y por consiguiente entran a competir individualmente por puestos de trabajo que ofrecen las "empresas educativas", las que buscan reducir costos y maximizar ingresos a través de salarios bajos.

Un hecho demostrativo de esta situación es el término de los aportes fiscales, para los déficit educacionales de las Municipalidades, a partir de febrero de 1988.

Se busca de esta forma ir corrigiendo las distorsiones que impiden el libre juego del mercado.

Al mismo tiempo, se levantan las restricciones que impedían a los alcaldes administrar descentralizadamente al personal docente. En otras palabras las municipalidades, para enfrentar su déficit deben exonerar profesores, que constituyen el porcentaje más alto del gasto municipal en educación.

Traspaso y financia- ción

Otro aspecto que configura el carácter privatizante que acompaña al proceso de traspaso, es el sistema de financiamiento que las municipalidades reciben del Estado vía la subvención. De hecho, los establecimientos municipalizados se deben acoger a la

6 A comienzos del año 1987 fueron despedidos más de 8.000 profesores de la educación municipalizada por razones de "sobredotación" y por la falta de título profesional.

Ley de Subvenciones (D.L. N° 3.476 de 1980) que rige a los establecimientos gratuitos particulares⁷, y por consiguiente devienen la subvención estatal de acuerdo al número de alumnos que efectivamente asisten a clases. De esta manera, las municipalidades entran a competir entre sí y con los establecimientos privados subvencionados en la captación de alumnos, de tal suerte que se aseguren mayores ingresos. Las leyes del mercado y el esquema de la lógica privatizante se imponen convirtiendo a las municipalidades en empresas que deben atraer la "clientela", es decir a los alumnos, inclusive haciendo uso de la publicidad y de mecanismos de atracción que no siempre se adecúan a una concepción educativa⁸. Lo más grave de esta situación es que, en ocasiones, también los padres y apoderados se percatan de que sus hijos son una mercancía que tiene un precio y por ende puede hacer exigencias desmedidas bajo amenazas de que los retirarán si éstas no son satisfechas.

Organización Interna

El carácter privatizante en que se desenvuelven las municipalidades como gestoras de la tarea educativa, queda reflejado también en la organización interna que éstas se dan con el fin de administrar la educación.

7 El artículo 19 de la Ley de Subvenciones N° 3.476 del 29 de agosto de 1980 señala que "los establecimientos que las Municipalidades tomen a su cargo de acuerdo a lo dispuesto en D.F.L. del Ministerio del Interior, de 1980, podrán acogerse al beneficio de la subvención que establece esta Ley, siempre que los establecimientos cumplan con los requisitos fijados en el artículo 3°. Los recursos de origen fiscal o municipal que se destinen a los establecimientos a que se refiere el inciso anterior, constituirán ingresos propios de ellos, correspondientes a prestación de servicios".

8 En términos anecdóticos, se ha descubierto el caso de un colegio que ofrece a sus alumnos un par de zapatos para todos aquellos que se matriculan. Con el propósito de asegurarse la asistencia permanente y así recibir la subvención estatal, el colegio opta por entregar el zapato izquierdo en marzo y el derecho en diciembre. Se ha sabido de casos en que el colegio inscribe en sus cursos un número superior a 45 alumnos, de tal forma que a medida que éstos desertan siempre los cursos conservan el número máximo de alumnos (45) que la ley permite para recibir subvención. Algunas municipalidades ejercen presiones sobre los trabajadores que laboran en los Programas de Empleo Mínimo, indicándose que deben matricular a sus hijos en las escuelas municipalizadas, de lo contrario corren el riesgo de perder su trabajo.

En las zonas populares que son el territorio propio de los complejos, al interior de las escuelas se produce la misma famosa pirámide matricular de nuestro sistema escolar. Este fenómeno le enseña al propietario que la demanda por matrícula en los cursos superiores de su establecimiento será menor que en los niveles inferiores. Por consiguiente, en los cursos superiores debe asegurarse un alto índice de promoción de curso a fin de mantener en esos mismos niveles, alta demanda para el año siguiente. Para esto nada mejor que "hacer las cosas fáciles" y poner buenas notas a los alumnos. No es extraño que los profesores reciban órdenes por parte de los inspectores (y hasta del propio Director) para que alteren las notas que efectivamente obtienen los niños, o que califiquen a "alumnos fantasmas". En aquellos casos en que por ética profesional el profesor se resiste a hacerlo, saltándose cualquier tipo de consideración, el Inspector hace las correcciones por su cuenta. Por cierto que con actitudes de resistencia, cualquier docente se convierte en un cesante en potencia.

En la totalidad de las municipalidades, se han formado Corporaciones Municipales o Departamentos de Educación Municipal (DEM) para la administración de los establecimientos educacionales. Estos organismos se organizan con el criterio de empresas privadas, para buscar el máximo de eficiencia, lo que no siempre se cumple.

Como dato ilustrativo, en un estudio sobre funcionamiento del sistema educativo en la X Región se hace referencia al funcionamiento de los DEM, constatándose una sobredimensión en el número de funcionarios en 23 comunas, en 3 comunas se propone un funcionario más por DEM, no existiendo variación para las 14 restantes.

Si la sobredimensión de personal que presentan algunos DEM y Corporaciones pueden explicar en parte el déficit que las municipalidades presentan, también es considerada como una variable que está gravitando, el sistema de remuneraciones al interior de estos organismos. Aunque el acceso a este tipo de datos es restringido, puede servir de ejemplo, sólo este dato al respecto. El jefe del DEM de una comuna rural de la región Metropolitana ganaba en el año 1983 \$ 200.000 mensuales, monto que no guarda relación con funciones similares a nivel del Ministerio de Educación. Situaciones de este tipo se producen en otras comunas del país, y se refieren tanto a sueldos de funcionarios como a dotación de infraestructura en los distintos DEM o Corporaciones. Aunque, en el monto global del gasto en educación, este rubro pueda representar un porcentaje bajo, está indicando que la administración de la educación a nivel municipal ha incurrido, en muchos casos, en gastos adicionales que contribuyen a sobrecargar el presupuesto.

Irregularidades

La concepción privatizante a la que se ha sometido al sistema educacional en su conjunto, queda reflejada de manera dramática en una serie de irregularidades en que han incurrido algunos establecimientos, como asimismo en el cierre y venta de colegios⁹.

9 Cuando un establecimiento no es rentable, algunos sostenedores o directivos de educación optan por cerrarlo. Sólo para entregar algunos casos de reciente data (1987) cabe mencionar el retorno a la municipalización del Instituto Politécnico de Linares, después de cinco años de privatización. De tal suerte que el convenio por el cual se entregaba su gestión a la Corporación Privada Caver fue rescindido; en febrero de 1987 el Ministerio de Educación autoriza el cierre de 27 escuelas básicas y liceos en el Área Metropolitana, como asimismo el cierre de 14 Centros de Formación Técnica; en la Octava Región se cerraron a comienzos de 1987 un total de 4 establecimientos municipales y tres colegios particulares de Talcahuano, estos últimos por no cumplimiento de normas de infraestructura. La clausura de los colegios municipales fue atribuida a problemas de déficit económico, pese que las autoridades sostenían criterios de racionalización y reestructuración (Diario La Segunda 17 de febrero 1987). En relación con los cierres de Escuelas es acertada la carta que el Sr. Fernández envía al diario las Últimas Noticias con fecha 23 de julio de 1987. Textualmente señala:

Señor Director:

Se han tomado todas las medidas para el cierre de las escuelas particulares chicas para 1988. Esto traerá un monopolio en educación y acentuará el sentido comercial, pues sólo podrán funcionar escue-

Con respecto a la venta de colegios subvencionados, es interesante, por decir lo menos, que en la perspectiva privatizante se incluyen inserciones en la prensa local en donde se publicita la venta de los locales con sus matrículas, mobiliario y en muchos casos, con transferencia o no de sus profesores.

2. Normativas cambiantes y contradictorias:

La Educación Particular se ha desarrollado durante este período en el contexto de un cuerpo normativo que se ha caracterizado por sus necesarios, continuos y permanentes cambios. Se observa inclusive contradicciones conceptuales serias entre una normativa y otra, todo lo cual ha creado desconcierto, generando serias dificultades que afectan al normal funcionamiento de los establecimientos particulares¹⁰. Por sobre todo, los cambios se han realizado sin las debidas evaluaciones, dejando entonces, la impresión de que las nuevas modificaciones obedecen más bien, como ya se señalara, a situaciones contingentes y a arbitrariedades de las autoridades, que a una concepción educativa que las orientan. En esta forma, el control que se ejerce sobre el sistema educacional es a través de la confusión y la desorientación de los establecimientos, quienes, al no saber con precisión a qué normativas atenerse, deben en forma permanente estar consultando a los organismos del Ministerio o de sus dependencias, creando inseguridad y limitando su nivel de autonomía. El carácter cambiante de las normativas se ve reflejado tanto en los aspectos administrativos, como curriculares, financieros, condiciones de trabajo, etc.

Cambios en las disposicio- nes de reconoci- miento

Es así como, por ejemplo, incluso los requisitos que se exigen para otorgar a un establecimiento particular la condición de Cooperador de la Función Educacional del Estado han cambiado en múltiples oportunidades, al igual que las circunstancias que determinan que el Estado caduque la condición de Cooperador a un establecimiento educacional.

las con grandes inversiones de capital que, como es lógico, deberán buscar rentabilidad, ¿a quién beneficia el cierre de escuelitas, sino a grandes instituciones y empresas de desmedro de la calidad de enseñanza? Diego Portales dijo: "Deberá ampliarse y proteger la educación primaria sobre todo el territorio nacional. Toda medida que proteja la educación es defender el futuro de Chile". Debe darse un plazo a lo menos de un año y facilidades para adquirir terrenos a las escuelas chicas, pero no cerrarlas. Esta medida nunca se había tomado en Chile; dejando profesores cesantes nuevamente. ¿Es esto modernizar o simplemente aplicar la ley del más fuerte, eliminando a los chicos?

En este año casi no podemos trabajar tranquilos con miedo al futuro de cesantía, porque la medida va en serio, sin importar hogares deshechos, la opinión de los padres que nos prefieren, etc.

Esperamos que se cumpla la Constitución de 1980, que se proteja la educación libre y no se la cierre.

Antonio Fernández P., C. de I. 3.984.647-5 Stgo.

¹⁰ *Ibid*, p. 278.

Cambio Planes y Programas

De igual manera, los Planes y Programas que constituyen, en el sistema educacional chileno, un elemento normativo central con que cuenta el Ministerio de Educación, ha sufrido modificaciones permanentes, tanto con respecto a la concepción que los orienta como en su estructura. Recién entre los años 1980 y 1981, es decir, después de cerca de 10 años del Régimen, se consolidan parcialmente, los Decretos que fijan los Planes y Programas de estudio de la enseñanza Pre-Básica (Decreto N° 158, 28 de agosto de 1980) de la Enseñanza Básica (Decreto N° 4.002 de mayo de 1980) y los de la Enseñanza Media Humanístico-Científica (Decreto N° 300 del 30 de diciembre de 1981). De estas normativas, además de tener una larga historia previa, algunas sufren también modificaciones posteriores muy significativas. Se observa con claridad que con respecto a la Enseñanza Básica después de un período de Diagnóstico (1973-1975) que sugiere la necesidad de introducir cambios en los Planes y Programas de Estudio, se hacen diversos anuncios de las posibles modificaciones que se introducirán (1975-1978) para finalmente promulgar un decreto que las promulga (Decreto N° 2.036, 15 de diciembre de 1978). No obstante, en un período de menos de un año se promulgan dos nuevos decretos que dan a luz nuevos Planes y Programas (Decreto N° 2.160 de agosto de 1979 y Decreto 4.002 de mayo de 1980).

En la Educación Media, la situación cambiante es bastante parecida a lo ocurrido en la Enseñanza Básica, con el agravante de que no sólo se aprecian modificaciones, en un período corto de tiempo (1979-1981), de contenidos y objetivos, sino que además se presentan concepciones dispares en la forma de estructurar el Plan de Estudios. Es así como en una primera instancia (1980) se intenta convertir a la Educación Media en un ciclo propedéutico, ofreciendo en los dos últimos años de enseñanza (3º. y 4º año de Enseñanza Media) tres modalidades de enseñanza: científico-humanística, polivalente y técnico-profesional, en una segunda instancia (marzo de 1981) se retrotrae la concepción propedéutica a una alternativa que no abre posibilidad de educación vocacional, para finalmente (Decreto N° 300 de mayo de 1981) ofrecer un Plan de Estudio que hace una diferenciación entre distintas opciones académicas: científica, humanista, otras.

Cambios en el sistema de evaluación

Las modificaciones en las normativas se reflejan también en los cambios sucesivos y permanentes que ha sufrido el sistema de evaluación, tanto en sus principios y concepciones como asimismo en las modalidades de calificación y promoción. En el período que media entre 1974 y 1986 se ha emitido una serie de Decretos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones relativas a la evaluación del rendimiento escolar de los alumnos. Sólo en materia de Reglamentos cabe destacar que en el período se han promulgado por lo menos cinco Reglamentos distintos, que no sólo ofrecen disposiciones diferentes, sino que por sobre todo plantean concepciones de evaluación antagónicas y discrepantes (Decreto N° 164 de 1974; Decreto N° 133 de 1977, Decreto

Nº 2.038 de enero de 1979, Decreto Nº 2.088 de agosto de 1979; Decreto Exento Nº 62 de marzo de 1983). Un análisis sumario permite comprobar que los cambios sucesivos han afectado aspectos centrales del sistema de evaluación. Es así como desde el punto de vista organizativo, en los primeros Reglamentos de Evaluación se concebía a ésta como una tarea que otorga unidad y coordinación al sistema educacional y a la actividad pedagógica. Por consiguiente, se estipulaba la necesidad de que funcionaran organismos locales en los que debían participar tanto los profesores fiscales como particulares en la programación, coordinación y desarrollo del proceso de evaluación en cada asignatura o área del Plan de Estudios. Los decretos posteriores a 1974 suprimen las reuniones y departamentos locales.

Con respecto a la concepción sobre evaluación, cabe señalar que, a partir de 1979 se comienza a generar una postura relacionada con el aprendizaje para el dominio, además de evaluación diagnóstica y formativa. Se hace hincapié en que la evaluación debe asumir distintas modalidades (pruebas orales, escritas, trabajos de investigación, etc.). Esta concepción es suprimida con posterioridad (Decreto 2.088).

En aspectos más operativos, los cambios se suceden con rapidez y en forma constante. Se pasa del sistema trimestral de evaluación al semestral y posteriormente se vuelve a la evaluación trimestral. Se indica que los alumnos de los primeros grados deben ser calificados en conceptos, para después modificar la nomenclatura conceptual por una numérica. De la misma manera, los criterios de promoción sufren permanentes cambios; ligándolos en algunos casos a la aprobación de asignaturas y en otros en áreas.

Cambio en las subven- ciones

Un ámbito que ha experimentado serias inconstancias normativas ha sido el referido a las subvenciones, en las que se detectan variaciones permanentes, tanto en la forma de fijar el monto de éstas, como con respecto a las exigencias y requisitos que el Estado establece con el fin de que un establecimiento gratuito particular pueda ser acreedor de la subvención. Es importante señalar que se observa la tendencia general de que el Estado, a través del mecanismo de la subvención, ejerce un control estricto que crea, por un lado, una excesiva dependencia de los establecimientos educacionales subvencionados frente a los organismos centrales del Ministerio de Educación y sus entidades descentralizadas (Secretarías Regionales Ministeriales en Educación y Direcciones Provinciales) y por el otro, induce a las instituciones subvencionadas a buscar modalidades que les permitan, en algunos casos, evadir las normativas establecidas.

Otro aspecto normativo que fue analizado con detalle y en que se observan claramente disposiciones cambiantes, es el relativo a las condiciones de trabajo del personal

Cambios en las condiciones laborales en los Profesores docente de los establecimientos particulares. Mientras que en el año 1978 se crea la Carrera Docente (Ley N° 2.327 de 22 de septiembre de 1978) y de esta forma se establece una normativa capaz de poner orden a una serie de irregularidades funcionarias y de trabajo del personal docente, con el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades (Decreto N° 3.066 de junio de 1980) dicha Carrera Docente es cancelada. Los docentes quedan adscritos al régimen previsional y al sistema de sueldos y salarios que rigen a todos los trabajadores del sector privado (Decreto Ley N° 2.200). Esta situación ha creado tal número de problemas, que el Ministerio de Educación, a instancia y presión de las Asociaciones de Profesores, hace ver la necesidad de elaborar un Estatuto Docente capaz de normar las condiciones laborales de los educadores.

3. Falta de Participación en la Elaboración de las Normativas y en la Generación de las Políticas Educativas

Poca Participación de la Educación Particular Una característica adicional que ha definido el desarrollo de la Educación Particular es la falta de participación en la generación de los estudios preliminares que desembocan en las leyes y decretos que rigen la educación nacional, como asimismo en las modificaciones que a éstos se introducen. En relación con la participación que le cabe a la Educación Particular, consecuente con los discursos de los personeros de gobierno, se crea en 1974 una Comisión Técnica a fin de asesorar al Ministerio de Educación y a otras autoridades del Ministerio en diversas materias vinculadas con la Educación Particular. Sin embargo, esta representación es limitada y va disminuyendo gradualmente. De hecho, posteriormente se observa un constante reclamo de parte de las organizaciones de la Educación Particular por lo poco que son consideradas, puesto que en muchos casos se informan a través de los periódicos y del mismo Diario Oficial de medidas que las afectan directamente. Finalmente, las Comisiones Asesoras, luego de una disminución progresiva del ámbito en que podían participar, son suprimidas definitivamente (D.S. 8.144 del 25 de septiembre de 1980).

Memorandum del FIDE Secundaria (1983) En términos muy categóricos, la FIDE Secundaria ha hecho ver en reiteradas ocasiones la situación de marginalidad en que se encuentra frente a la promulgación de leyes y decretos que afectan directa o indirectamente a la Educación Particular. Al respecto se señala en un **Memorandum interno de la FIDE** que "con la supresión de la Comisión Asesora desapareció la última representación oficial de la enseñanza particular ante el Ministerio de Educación", señalando que "ahora se la recibe cuando se quiere y se la escucha según sea la disposición y ánimo de las autoridades del momento y el grado de conocimiento o amistad que alguien de esa enseñanza tenga con ellas". El Memorandum continúa indicando que "esta situación se ha planteado

una y otra vez a los diversos Ministros" haciendo ver, que "salvo raras excepciones, no les han contestado o han dado vagas explicaciones y formulado ofrecimientos que, en definitiva no se cumplen"¹¹. El Memorandum hace un listado de todas las instancias legales y normativas en las que se ve involucrada la Educación Particular, en las que no ha sido tomada en cuenta y no se le ha ofrecido la tribuna adecuada para opinar. En el listado se incluye entre otras, la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), Estatuto Docente, Plan Nacional de Educación, Ley Orgánica Constitucional de Educación, etc. Con respecto a esta última se indica que en la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Ley Orgánica no ha tenido ningún representante oficial de la Enseñanza Particular ni de la Iglesia.

Es importante señalar que las contradicciones entre el discurso sobre la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de la educación y las posibilidades reales de que esta participación se concrete no es una característica que está referida exclusivamente a la educación particular, sino que incluye a todos los actores sociales vinculados con la educación: profesores, padres de familia, comunidad, etc., tanto del sector fiscal municipal, como particular.

Ciertamente, no se debe desconocer que las declaraciones del Régimen hacen mención sostenida de la participación de los organismos e instituciones intermedias, de las asociaciones y de los individuos. Sin embargo, esta participación está mediatazada por un esquema altamente jerarquizado y, además, supeditada a las "reglas que fija la autoridad estatal para velar por el bien común". En esta perspectiva, realizar consultas y promover la participación significa entorpecer las posibilidades que tienen las normativas y el cambio para ser promulgados e implementados.

4. Tensiones en el proceso de supervisión y fiscalización

Los mecanismos de fiscalización que el Ministerio de Educación y otros organismos dependientes de él han desarrollado con el propósito de supervisar a la educación particular le han generado a ésta una serie de tensiones y dificultades.

De acuerdo a las disposiciones establecidas por el Ministerio, cuando el método de trabajo de un supervisor educacional o las exigencias que éste hace a un colegio no son consideradas aceptables por el Director del establecimiento y no pueda llegarse a un acuerdo entre ambos, el Director podrá recurrir al Director Provincial de Educación,

11 Memorandum interno FIDE Secundaria 1983.

quien deberá dar una respuesta escrita al caso planteado en un plazo no superior a diez días hábiles.

Por último, si esta respuesta es aún insatisfactoria a juicio del Director del Colegio, tendrá la opción de presentar todos los antecedentes al Secretario Regional de Educación, quien deberá responder por escrito en un plazo no superior a diez días hábiles, siendo su respuesta definitiva e inapelable¹².

El Manual de Supervisión contempla a su vez que el principal supervisor del establecimiento es el Director, que cuenta, según lo expresado, con autonomía suficiente para tomar decisiones en materia de su competencia y solicitar asesoría técnica al supervisor encargado de apoyar el proceso educativo en su establecimiento a quien debe otorgar el máximo de posibilidades para el cumplimiento de sus funciones.

Cabe destacar que las disposiciones que establece el Manual de Supervisión en los aspectos recién señalados, son el resultado de una serie de quejas y denuncias que algunos colegios han hecho respecto a la tarea de supervisión, detectándose irregularidades e insuficiencias. Entre éstas se hace mención a las que siguen:

Irregularidad en la Supervisión

- No siempre se respetan las directrices Ministeriales respecto de que las visitas sean planificadas y anunciadas con la debida anticipación, especificándose con claridad los objetivos de las mismas. Muchos colegios particulares se ven sorprendidos con visitas intempestivas precisamente en días atípicos, como lo son por ejemplo los días en que existen "llamados a protesta" en el país. Estas prácticas confunden y desprestigian los objetivos y funciones mismas que está llamado a desempeñar este grupo de supervisores del Ministerio de Educación.
- No existe un documento legal claro, preciso, exhaustivo y actualizado en el que se señale el tipo de antecedentes e información que deben tener y que están obligados a exhibir los establecimientos particulares con motivo de la supervisión. Estos requerimientos de información se encuentran diseminados en una serie de leyes, decretos y simples reglamentos administrativos que sufren toda suerte de modificaciones, lo cual se presta para interpretaciones equívocas que generan dificultades, tanto para el Director del colegio como para el Supervisor Ministerial.

12 *Texto del Proyecto de Comunicación del Ministerio de Educación a los colegios, enviado por la Ministro de Educación Mónica Madariaga con fecha 2 de agosto de 1983.*

- El fundamento inspirador de la acción supervisora, entendida como una relación de ayuda, orientadora y respetuosa de los derechos que asisten a los directores y docentes para decidir en forma autónoma la marcha de su establecimiento, no se cumple siempre ni en todas partes. Baste con señalar que, especialmente en las escuelas básicas ubicadas en sectores populares y en establecimientos particulares de provincias, se ejerce la supervisión con un estilo, a veces, diametralmente opuesto al expresado en los reglamentos oficiales¹³.

Por otra parte, respecto de la supervisión dirigida a la inspección y control de subvenciones, la crítica va a la raíz de las relaciones entre el Ministerio de Educación y los establecimientos declarados Cooperadores de la Función Educacional del Estado, acogidos al beneficio de subvención fiscal. Al respecto se han destacado serias irregularidades.

Quejas en torno a la Supervisión

Alberto Vásquez las resume en los términos que siguen:

- Amenazas de quitarle el carácter de Cooperador de la Función Educacional a algunos establecimientos que, en virtud de la ley, se niegan a entregar información contable que escapa a lo expresado en los textos legales pertinentes. Como por ejemplo, información sobre el origen y uso de los recursos financieros de instituciones relacionadas con el establecimiento, sobre lo cual la Dirección del Colegio no tiene atribuciones. Según la Ley, el colegio en este aspecto sólo está obligado a tener y exhibir los documentos sustentarios que respaldan los montos pagados en dinero en efectivo, por los padres y apoderados del establecimiento, por concepto de escolaridad y/o donaciones al mismo colegio o a instituciones relacionadas con él.
- Interrupción de clases para pasar lista curso por curso con el propósito de comprobar si es verídica la información oficial entregada por la Dirección del Colegio al Inspector de Subvenciones. Partir del supuesto de que en un colegio de Iglesia se está mintiendo, es un agravio que merece una explicación.
- Contar alumno por alumno y formularles preguntas a los educandos sobre quiénes faltaron el día anterior para cotejar las estadísticas oficiales que constan en los libros de clases. Hasta donde se sabe, un símil de este tipo de prácticas suele realizarse por otros servicios relacionados con las empresas y

¹³ Vásquez T. Alberto; *op. cit.*, p. 279.

el comercio, sólo cuando se tienen presunciones fundadas de que existe engaño o ilegalidades en las declaraciones pertinentes.

- Inspecciones minuciosas y estrictas ejercidas sobre algunos colegios subvencionados precisamente los días en que existen "llamados a protestas"¹⁴.

Lucro y Servicio Educativo

Se puede concluir, entonces, que el Ministerio de Educación, a través de sus organismos descentralizados, ejerce un control minucioso sobre los establecimientos particulares, en especial los subvencionados, para los cuales tiene exigencias bien precisas, que incluso llegan a la amenaza de quitarles el carácter de colaboradores de la función educacional del Estado o al cierre definitivo del establecimiento. Cabe señalar, sin embargo, que esta situación no sólo es producto del rol controlador que el Estado sigue ejerciendo sobre la educación, sino que también es el resultado de un sistema que en forma indiscriminada le otorga a los particulares, la opción de obtener ganancias a través de la educación. En este sentido es elocuente la intervención del Subsecretario de Educación señor René Salamé, quien en una entrevista que se realizara en marzo de 1985 señalaba que "si la educación tiende a transformarse en un negocio, hay que perseguirlo drásticamente y es obligación del Estado hacerlo"¹⁵. Por lo demás,

14 *Idem*, p. 281.

15 *Una expresión elocuente de la situación a la que el Subsecretario se refiere queda ilustrada en la carta que un lector envía a La Tercera de la Hora y que a continuación se incluye:*

"Señor Director: Me permito solicitar su atención hacia un problema que creo se ha generalizado bastante y que afecta a un gran sector de padres y apoderados.

Es un deseo natural de tratar de darles a nuestros hijos mejor educación, la que por lo general se encuentra en los colegios particulares. Por desgracia, los señores dueños de colegios particulares han decubierto "la gallina de los huevos de oro", y la receta que están aplicando es más o menos la siguiente:

1. Arriendan una casona con un buen patio y la refaccionan, transformándola en colegio (sólo lo esencial).

2. Aprovechan la oportunidad de conseguir profesores "baratos" y los convencen de que para comenzar "todos" tendrán que poner su "cuota de sacrificio" en la empresa.

3. Invierten en una buena propaganda y ofrecen bastante actividad tanto para los alumnos como para los apoderados.

4. Como los sueldos son mínimos destinan parte de la subvención a construcción e implementación.

5. Convencen a los apoderados de su gran amor por los niños y los invitan a participar en la dirección del colegio, "donde podrán darse cuenta de que las necesidades del establecimiento son las necesidades de sus niños".

Les ponen metas a alcanzar: baños, pavimentación del patio, techar el patio, camarines, biblioteca, laboratorio, pintura, etc.

¿Los fondos? fácil: organizar rifas (las cuales si no son vendidas las deberá cancelar el apoderado), bailes (también con un mínimo de entradas obligatorias), reinados, peñas folklóricas, tanguería, etc. Esto lógicamente, como es de mayor envergadura, debe realizarlo todo el Centro General de Padres del colegio.

señalaba el Subsecretario, "los que están haciendo educación gratuita lo están haciendo con recursos del Estado, y el Estado tiene que velar por sus recursos. A pesar de que en Chile hay libertad de enseñanza, ésta debe ser con responsabilidad y no para negociar de ella"¹⁶. En las palabras del Subsecretario se revela en su real magnitud el problema que presenta un sistema educativo que, entregado a las leyes del mercado, intenta entregar autonomía, a que es aprovechada con la misma lógica establecida por el sistema, en forma indebida; entonces el Estado hace uso de sus prerrogativas controladoras y sancionadoras.

En este sentido, es muy ilustrativo la queja que Vásquez hace al respecto, al referirse al control de las subvenciones y en la cual se puede apreciar en forma incuestionable la ambigüedad que la supervisión ofrece en el contexto de un sistema de corte neoliberal.

"En lo que respecta a la reglamentación y supervisión ejercida en el control de subvenciones, puede concluirse que el sistema está montado sobre la base de la **desconfianza**. Probablemente estas prácticas se entienden como respuestas a las reiteradas denuncias de adulteraciones y malversación de fondos fiscales realizadas por algunos empresarios dedicados a la educación. Pero de allí a actuar como si se tuviesen presunciones fundadas de irregularidades ilegales en los colegios de Iglesia, no puede ser admisible. Quizás sería conveniente invertir el orden del control rígido y exhaustivo: poner mayores exigencias y más fiscalización en la reglamentación necesaria para acceder al carácter de Cooperador de la Función Educacional del Estado con goce de subvención fiscal, para luego dejar trabajar con tranquilidad a los sectores de la nación que están haciendo una valiosa contribución en forma honesta y responsable"¹⁷.

Los subcentros o centros de cursos también deberán aportar "su cuota de sacrificio" para estos proyectos reuniendo fondos mediante picaronadas, hotdotadas, sopapilladas, ¡ah! y para que no se incurra en gastos, deberá hacerse mediante donaciones "voluntarias",

6. En dos o tres años tienen la escritura de la propiedad en la mano (a su nombre) y el colegio totalmente alhajado, el que podrán vender a bastante buen precio si deciden cambiar de giro (no creo que lo vendan).

Como no deseo perjudicar la sacrificada labor de los señores directores-gerentes, he decidido seguir como apoderado. Mi problema es cómo hacer frente al aluvión de rifas, entradas, votos, colaboraciones (harina, aceite, queso, cera, virutilla, detergente, etc.). Y mi pregunta: ¿Para qué se destina la subvención?, ¿hay control del Ministerio en este sentido?"

Afectuosamente,

A. Espinoza P.

16 *El Mercurio* 31.3.85. Entrevista al Subsecretario de Educación René Salamé.

17 *Alberto Vásquez, Idem, p. 281.*

Aceptación de Traslaciones Cabe señalar, no obstante, que pese a todo el cuerpo legal que fija requisitos precisos, inspecciones, infracciones y sanciones, se observa en reiteradas ocasiones que son las propias autoridades las que aceptan y desconocen conscientemente irregularidades y trasgresiones en que algunos establecimientos educacionales subvencionados incurrir, tal como se viera con anterioridad. Es claro que existe una suerte de disociación entre la dictación de las normativas y la voluntad irrestricta para su cumplimiento. A primera vista se podría hipotetizar que, con el afán que el Estado tiene por desligarse de la educación, opta por elaborar cuerpos legales que permitan señalar que está cumpliendo con su rol normativo y fiscalizador, pero que autoriza en los hechos a trasgredirlas para, en esta forma, no desalentar al sector privado en la creación de las escuelas.

Una segunda hipótesis que puede manejarse tiene relación con la estructura y la concepción de libre mercado sobre la que se sustenta la subvención estatal. Esta induce, irremediamente, a que frente a cada normativa, aquellos que plantean la educación como un lucro, buscan las tácticas más "eficientes" e "imaginativas" para trasgredirlas.

Independientemente de las hipótesis que se puedan formular, es claro que existe una tensión entre un cuerpo de requisitos, sanciones y controles que el Estado, en su función normativa y fiscalizadora, establece y las quejas que las organizaciones de colegios particulares formulan con respecto a las restricciones a la libertad de enseñanza. Algunos personeros de estas organizaciones han llegado a sostener que nunca el Estado ha intervenido con mayor fuerza en la Educación Particular como en los últimos años. Por otro lado, los profesores y sus asociaciones gremiales muestran en forma reiterativa las arbitrariedades e irregularidades a la que se ven sometidos en muchos establecimientos subvencionados.

5. Dificultades en la Educación Particular Subvencionada

Irregularidad y anomalías en la Educación Particular Subvencionada

Como se ha podido apreciar a través de este trabajo, la Educación Particular Subvencionada ha sido objeto, durante este período, de incontables situaciones que la ubican como un área problemática. Por un lado, el Estado ha señalado a nivel de discurso la intención de trasladar al sector privado la educación y por el otro, ha creado mecanismos de control, exigencias y normativas desmedidas, que reglamentan su desarrollo. Más aún, como se ha visto con anterioridad, algunas asociaciones de maestros han denunciado en forma reiterativa la serie de irregularidades en que han incurrido los colegios subvencionados. Entre estas anomalías se señalan los despidos arbitrarios,

la cancelación de remuneraciones fuera de plazo, presiones para firmar liquidaciones de sueldos sin haber sido canceladas, adulteración de calificaciones de alumnos y de la asistencia de los cursos, etc.

Por otro lado, el propio Ministerio de Educación, a través de sus personeros, hace declaraciones en el sentido de que procederán a castigar enérgicamente a los establecimientos que hagan mal uso de las subvenciones. René Salamé, en su calidad de Ministro de Educación subrogante señaló a la prensa en 1985 que al Gobierno "no le temblará la mano para sancionar a aquellos colegios particulares que hacen mal uso de las subvenciones que otorga el Estado para financiar su funcionamiento".

Se aprecia claramente que las instancias ministeriales observan con preocupación que el haber entregado la educación a las leyes del mercado y haberla abierto para que ésta se convierta en una actividad lucrativa, constituye una situación que da margen a usos y prácticas indebidas.

Las organizaciones de colegios particulares, como es la FIDE, perciben los problemas desde una óptica diferente. Por de pronto, señalan enfáticamente que la educación particular subvencionada está sometida a exigencias burocráticas, a controles desmedidos y por sobre todo a una campaña sistemática de desprestigio, en la que se hace ver que es la carencia de una normatividad clara y permanente lo que induce a las irregularidades y arbitrariedades. Estas tres posiciones distintas quedan expresadas de manera manifiesta y pública en innumerables inserciones que se han hecho en la prensa. A continuación se incluye una muestra al respecto:

**Posición
de la
AGECH**

- a) En relación con la situación de despidos reiterados que se observan en la Educación Particular Subvencionada, la AGECH hacía ver lo siguiente en el año 1983:

"...aunque haya pésimos alumnos. También los profesores tienen que adulterar la asistencia de cursos, bajo amenazas, con el objetivo de mantener la cuota de subvención estatal, que se determina por la cantidad y el promedio de asistencia de los estudiantes.

Se suma a lo anterior, las declaraciones hechas recientemente por el presidente del Colegio de Profesores, Eduardo Gariazzo, en el sentido de despidos a los profesores a fines de diciembre, para recontratarlos con menores sueldos en marzo, y evitar el pago de vacaciones^{18*}.

18 El Mercurio, 22.1.83.

**Posición
MINEDUC**

- b) Requerido el Subsecretario de Educación frente a las irregularidades que el Ministerio detectaba, señaló que:

"generalmente se adultera la asistencia media de alumnos (uno de los parámetros utilizados para cancelar la ayuda estatal); no se cumple con el mínimo indispensable de infraestructura o de medios educativos; tampoco se acatan ciertas funciones, como las de orientación y conducción técnica del establecimiento"¹⁹.

Informó que todos los estudios se han venido realizando con miras a la formulación de una nueva Ley de Subvenciones, la cual "está próxima a ver la luz en los organismos técnicos correspondientes".

Junto con precisar que "no se trata de ejercer un control por el control", aseguró que las personas encargadas de colegios particulares subvencionados que trabajan honestamente —que son una amplia mayoría— van a resultar favorecidas con el mejoramiento del sistema mediante el citado cuerpo legal.

Indicó que la nueva Ley de Subvenciones contempla otra modalidad de distribución.

"El proyecto actual —dijo— tiene por objeto liberar al Ministerio de una serie de acciones de tipo burocrático administrativo. Es decir, se trata de contar con un sistema mucho más eficiente desde el punto de vista administrativo, un sistema que se autocontrole, en el fondo"²⁰.

**Posición
de FIDE
Secundaria**

- c) El abogado de la FIDE Secundaria, señor Juan Fontaura Gómez, frente a una carta publicada en el diario "La Epoca"²¹, señalaba lo que sigue:

"En la edición del día 16 de marzo se publica bajo el título "Profesores", una carta suscrita por el lector Nema! Ossya Ramej que, al parecer, contiene un ataque en contra de la enseñanza privada que goza de subvención y de sus sostenedores.

Digo "parece" porque no comprendí bien el texto de la aludida carta ni el fondo de su argumentación.

19 El Mercurio 29.5.85.

20 El Mercurio 29.5.85.

21 La Epoca 29.3.87

Pero, ante una sostenida campaña de los más diversos y contrapuestos ángulos en contra de las subvenciones, me permito puntualizar algunos aspectos en que no se ha reparado:

- a) Generalizar la campaña de desprestigio en contra de la enseñanza subvencionada y de sus sostenedores es desconocer la inmensa cantidad de establecimientos que cumplen sacrificadamente el servicio de educar y la respetabilidad de muchos sostenedores, entre los cuales se cuentan, por ejemplo, la Iglesia Católica y otras no menos dignas iglesias cristianas y no cristianas.
- b) Solicitar la disminución o la supresión de las subvenciones es aumentar la forzada cesantía del profesorado o deteriorar aún más sus remuneraciones, error en el que han caído diversas personas e instituciones que se dicen representar los intereses de dichos profesionales.
- c) Ser contrario al sistema de subvención a la enseñanza particular es ser contrario a la libertad de enseñanza, ya que ésta no existe de verdad si el acceso a la que se desea está condicionada por el dinero. De paso, es ser contrario a la libertad de expresión, pues ésta de nada sirve si lo que se expresa tiene una única formación educativa.
- d) Atacar a los establecimientos subvencionados es desconocer la odiosa legislación que los rige y las numerosas modificaciones que ella ha sufrido en su desmedro y perjuicio, que alcanza incluso a los padres y apoderados de los respectivos planteles, cuya libertad de disposición no es protegida sino coartada.

Lo anterior no significa que el régimen jurídico mismo de las subvenciones deba mantenerse en la situación actual, que efectivamente puede amparar casos irregulares. Es el principio que lo inspira el que debe modificarse: la subvención no ha de beneficiar al establecimiento que se declara gratuito; debe beneficiar al ciudadano que no tiene medios para acceder a la educación que requiere, con el fin de que concurra al plantel escolar de su preferencia.

Elaborar un proyecto de esa naturaleza es difícil y necesita, en primer término, romper muchos esquemas establecidos y sectarismos. Pero la empresa bien vale la pena en resguardo de una de las principales y mejores garantías que reconoce la Constitución²².

22 La Epoca 29 de marzo de 1987.

Como se puede apreciar, la carta no sólo intenta mostrar un punto de vista distinto con respecto a los establecimientos particulares subvencionados, sino que por sobre todo los relaciona con el principio de libertad de enseñanza. Además es muy elocuente al señalar que es la carencia de una normatividad clara y permanente la que induce a las irregularidades y arbitrariedades. Nuevamente se observa la tensión y las perspectivas diferentes a las que la educación subvencionada da lugar en un esquema que somete a la educación a las leyes del mercado, como si fuera una mercancía cualquiera que se rige por las leyes de la oferta y la demanda.

Más aún, la defensa que hace FIDE de los colegios particulares subvencionados se hace más incisiva con motivo del Decreto N° 1.835 del 30 de diciembre de 1986, referido a la planta física.

Ante este Decreto Supremo reaccionó la FIDE Secundaria, enviando al Ministerio de Educación un extenso documento en el cual se analiza y objeta el cuerpo legal²³.

En primer lugar, la FIDE expresa al Ministro su profundo malestar por esta legislación que afecta a la enseñanza particular gratuita subvencionada, "sin perjuicio de que ella, además, sea lesiva y peligrosa para la efectividad de la garantía constitucional de libertad de enseñanza", solicitando al final la derogación del D.S. 1.835.

En concreto, en ese documento la FIDE manifiesta que "dicho cuerpo reglamentario es arbitrario e injusto, inconstitucional e ilegal; ajeno a la realidad educacional y económica que vive el país; antipedagógico; burocrático y fuente de todo tipo de discriminaciones y dificultades para la enseñanza particular subvencionada".

Arbitrario; dice el Documento, "porque sólo se aplica al sector de los subvencionados, y a otros, se los privilegia"; **injusto**, porque el sector gravado es el más pobre y, el hecho de estar sujeto al aporte estatal que se encuentra prácticamente congelado desde 1981, "no lo hace acreedor a soportar una carga económica como la que supone la aplicación del decreto que se comenta".

Se juzga al Decreto Supremo como **inconstitucional** porque es contrario a la libertad de enseñanza, garantizada por los números 11 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado. El N° 11 del Art. 19, expresa la FIDE "define la libertad de enseñanza al decir que ella incluye 'el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos

23 FIDE Secundaria, *Revista de Pedagogía* N° 302, octubre 1987, (Carta al señor Ministro de Educación) pp. 235-246.

educacionales' y al añadir que no tiene otras limitaciones que 'las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional'".

El Documento de la FIDE Secundaria muestra como el D.S. "transgrede abiertamente" los preceptos constitucionales. Al dictar normas sobre la planta física de los locales escolares "se impone un determinado tipo de organización y administración interna del plantel", como exigir en el nivel de educación general básica los cargos de Sub-Director, Secretario, Bodeguero y Bibliotecario; o añadiendo otro tipo de cargos en los niveles "con la simple fórmula de exigir que las diversas actividades que esos cargos requieren cuenten con uno o más recintos destinados al efecto". Además el reglamento trata de imponer determinadas actividades que son propias del régimen interno de cada establecimiento, como lectura complementaria, huertos escolares, lavandería en los hogares estudiantiles, etc.

El Decreto es también **ilegal**, afirma la FIDE, "porque excede los términos de las propias disposiciones que se supone reglamenta y que eventualmente tendría el Ministerio de Educación Pública sobre la enseñanza particular en general, la subvencionada en particular y los locales que una u otra ocupen".

El Documento de la FIDE Secundaria no le reconoce competencia técnica al referido Ministerio "en orden a la determinación de las concepciones de capacidad, seguridad, higiene ambiental y salubridad de los locales escolares" que es propia e indelegable del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del de Salubridad y de las Direcciones de Obras Municipales.

Además se califica a esta normativa legal como ajena a la realidad educacional y económica que vive el país, porque exige de los particulares que colaboran en proporcionar educación gratuita, una política de inversiones y gastos que nada tienen que ver con la situación económica restrictiva que ha sido esgrimida por las mismas autoridades para medidas de orden educacional tales como la municipalización, el despido masivo de profesores, la insuficiencia de crédito fiscal para los alumnos universitarios, etc.

El Decreto da un plazo máximo de tres años para cumplir con las exigencias establecidas. Plazo administrado a discreción por cada Secretario Regional del Ministerio de Educación. Puede llegar el caso, observa la FIDE, que "con toda apariencia de legalidad, el Secretario Regional Ministerial de la X Región pueda exigir que, al finalizar la próxima semana todos los establecimientos subvencionados de Chiloé que no tengan el sistema de calefacción en los grados de calorías requeridos, o que la especial estatura de un alumno no se adapte a las medidas de los muebles de las aulas, o cuyo

pizarrón no se pueda situar a la distancia exigida, queden sin financiamiento estatal y deban terminar con sus actividades educacionales”.

En síntesis, la carta de FIDE es más que elocuente para mostrar, no sólo las percepciones y diferencias en que se desarrolla la educación particular subvencionada, sino para ilustrar con claridad meridiana la pugna que se ha decretado entre instancias diversas que procuran defender sus intereses, más bien que procurar que la educación sea un servicio que armonice voluntades en torno a una tarea común.

ANTECEDENTES CUANTITATIVOS DE LA EDUCACION PARTICULAR

1. Decenio 1960 - por el inicio de la educación de la Educación Particular

El primer decenio de la historia de la educación particular en Colombia, se inicia con el inicio de la educación particular en el país, en el año 1960, cuando se funda la primera escuela particular en Bogotá, la cual es la Institución Educativa "El Virrey" fundada por el Sr. Virrey de la Nueva Granada, don Juan de los Rios, con el fin de proporcionar una educación de calidad a los hijos de los señores de la Nueva Granada, en el momento en que el Estado colombiano no tenía la capacidad de atender a la demanda de educación que existía en el país.

1. Véase el capítulo I de este libro para una descripción más detallada de la historia de la educación particular en Colombia.

El análisis de la evolución cuantitativa de la Educación Particular en este periodo y de las características de sus docentes en relación a otros subsistemas, viene a complementar la descripción que hasta aquí se ha hecho de su desarrollo durante el Régimen Militar.

Características Generales

En términos generales se podría señalar, desde ya, que la Educación Particular, pese a que ha experimentado un crecimiento sustantivo durante este período, logra en números absolutos tan solo equipararse con la situación que presentaba este sector a mediados de siglo (1950). En otras palabras, la Educación Particular durante este período retoma, desde el punto de vista de importancia relativa en la atención escolar¹, el sitio que tenía con anterioridad a la época de Frei (1964-1970) y de Allende (1970-1973). En estos dos períodos pierde importancia relativa, principalmente debido al gran crecimiento de la educación fiscal.

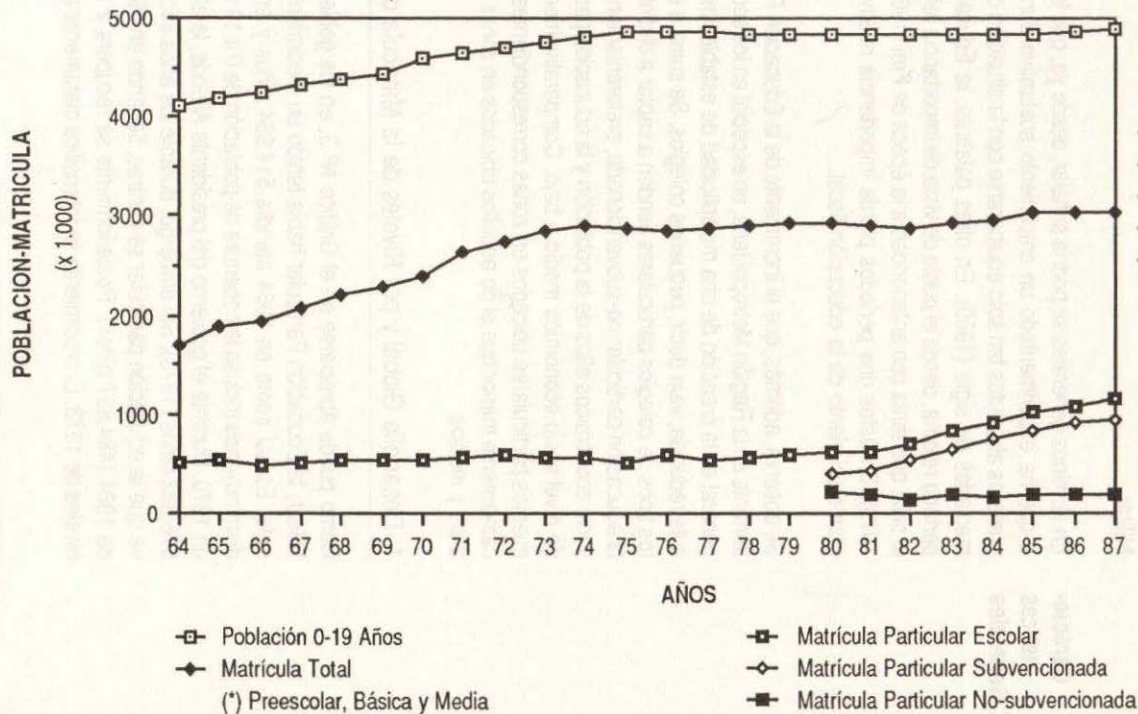
Se observa, además, que el incremento de la Educación Particular se centra preferentemente en la Región Metropolitana, en especial en los sectores urbanos. La tendencia general es la creación de una multiplicidad de establecimientos particulares de matrícula reducida, vale decir, pequeños colegios. Se suma a esto, el hecho que los distintos tipos de colegios particulares tienden a captar a distintos sectores de la población: la educación particular no-subsuencionada, preferentemente a los alumnos de estratos socio económicos altos de la población y la educación particular subsuencionada, a los de nivel socio-económico medio y bajo. Comparativamente, el número de establecimientos particulares ubicados en zonas correspondientes a estratos bajos, es significativamente menor que el de aquellos ubicados en zonas correspondientes a estratos altos y medios.

1. Desarrollo Global y por Niveles de la Matrícula de la Educación Particular

Como puede apreciarse en el Gráfico N° 3, en los gobiernos anteriores al Gobierno Militar, la Educación Particular había tenido un crecimiento sostenido, aunque moderado. Es así como en 1964 atendía 514.964 niños y en 1970, alcanzó a 549.997, disminuyendo incluso la cobertura de población de 0 a 19 años de 12,6 en 1964 a 12% en 1970. Durante el gobierno del presidente Allende, la atención particular aumenta a 576.332 niños (1973). Sin embargo, durante los años iniciales del Gobierno Militar se ve que la educación particular se contrae, llegando en 1976 a niveles inferiores a los de 1964 (484.837 niños). Posteriormente se recupera y a partir de 1979, supera los niveles de 1973. El crecimiento se intensifica claramente a partir de los años 1980-81.

¹ *Preescolar, básica y media (científico-humanística y técnico-profesional).*

GRAFICO N° 3
 EDUCACION PARTICULAR ESCOLAR (*)
 1964-1987



En el Gráfico N° 4 se observa que la participación relativa de la Educación Particular presenta una tendencia decreciente desde 1964 en adelante fundamentalmente, como se mencionó anteriormente, debido al gran impulso estatal en el aumento de la Oferta Educativa entre 1964 y 1976. A partir de ese año, la educación particular comienza a recuperar su posición relativa, aunque sólo en 1984 supera los niveles alcanzados en 1964. El crecimiento de este tipo de enseñanza se debe claramente a la Educación Particular Subvencionada, puesto que la no subvencionada tiene un comportamiento más bien inestable en el período.

Si se analiza el desarrollo de la Educación Particular por nivel educativo (1964-1987) se observa lo que sigue:

a) Educación Preescolar:

La educación preescolar particular tuvo un crecimiento muy gradual hasta 1981, año a partir del cual su expansión se hace sostenida, especialmente debido al desarrollo de la educación particular subvencionada (Gráfico 5). Cabe recordar que si bien la Ley de Subvenciones de agosto de 1980, que fijó la subvención en relación a la UTM (D.L. N° 3.476) no consideró a la educación parvularia, el D.L. N° 3.529, de diciembre de 1980, lo modificó con efecto retroactivo, estableciéndose la subvención para el segundo nivel de transición². Su evolución contrasta con la de la educación fiscal-municipal la que experimenta un crecimiento sostenido desde 1970 en adelante, efecto, en parte, de la creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

A pesar de la expansión de la educación preescolar particular en los últimos años, en 1987 su participación relativa era de menos del 30% (Gráfico 6) y atendía a sólo un 6.7% de la población de 0 a 5 años, en una relación de 3 a 1 entre particular subvencionada y no subvencionada (Gráfico 7). La atención total al preescolar en Chile corresponde en 1987 a un 22,4% de la población de 0 a 5 años.

b) Educación Básica

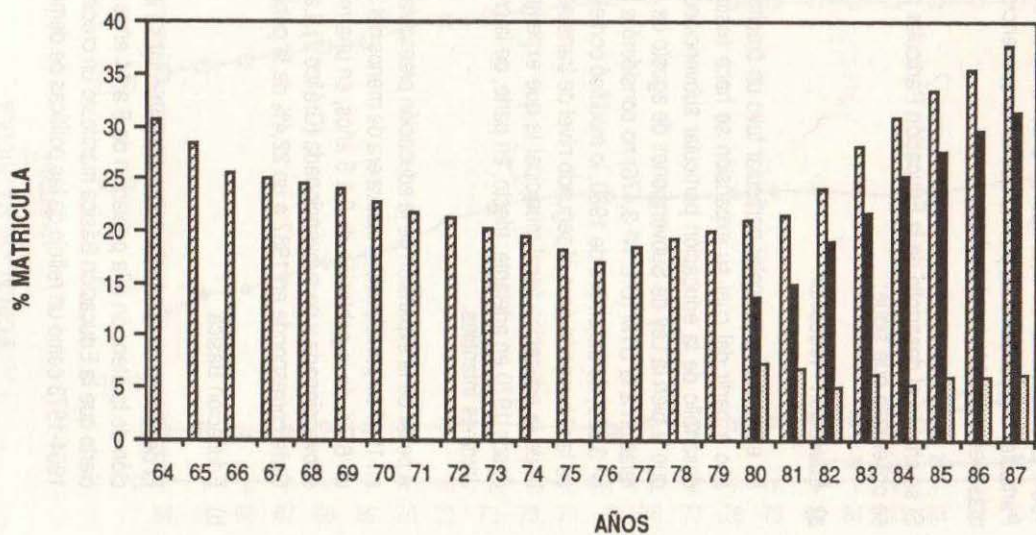
El desarrollo de la educación básica particular se inserta en un marco de contracción de la atención a la población de 6 a 14 años en los últimos años. Si bien es cierto que la Educación Básica manifestó un crecimiento muy fuerte en el período 1964-1973 como un reflejo de las políticas de democratización de gobiernos ante-

2 Niños de 5 a 6 años.

GRAFICO N° 4

IMPORTANCIA EDUC. PARTICULAR ESCOLAR

1964-1987



% Matricula Particular Escolar

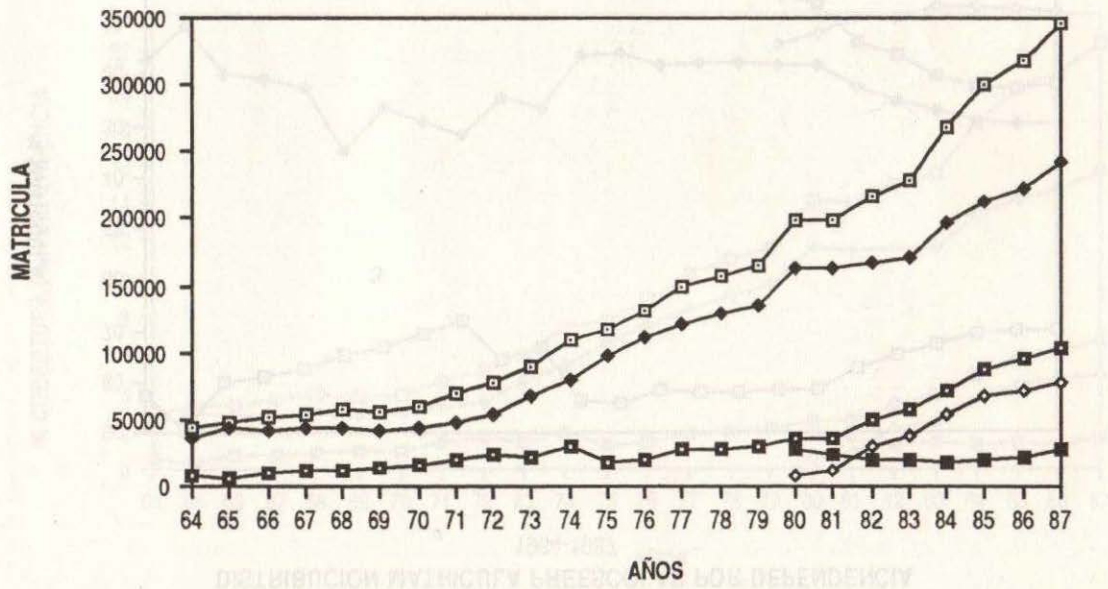
% Particular Subvencionado Escolar

% Particular No-subvencionado Escolar

GRAFICO N° 5

EVOLUCION MATRICULA EDUC. PREESCOLAR X DEPENDENCIA

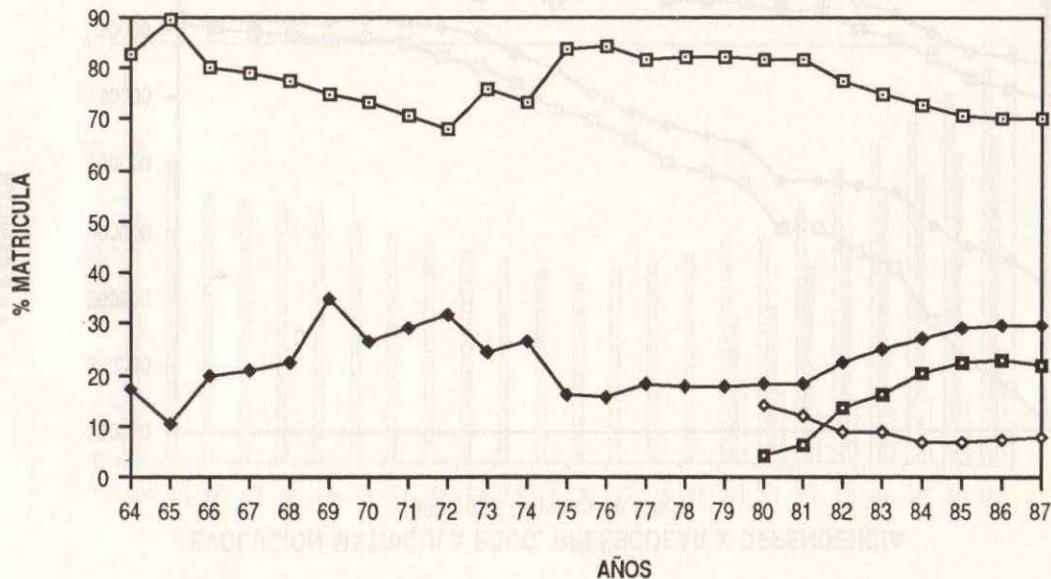
1964-1987 (Número de Niños)



- Matrícula Preescolar Total
- ◆ Matrícula Fiscal Municipal
- ◆ Matrícula Particular Subvencionada
- Matrícula Particular No-subvencionada

GRAFICO N° 6

DISTRIBUCION MATRICULA PREESCOLAR POR DEPENDENCIA
1964-1987

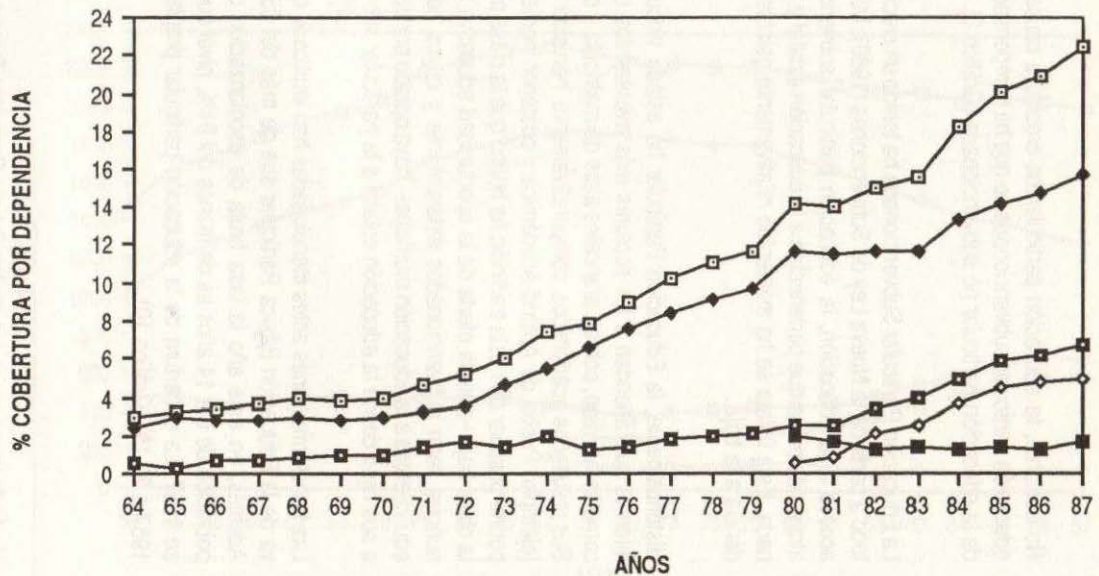


—□— % Matriculación Fiscal Municipal
—◆— % Matriculación Particular

—■— % Matriculación Particular Subvencionada
—◇— % Matriculación Particular No-subvencionada

GRAFICO Nº 7

COBERTURA PREESCOLAR POBLACION 0-5 AÑOS POR DEPENDENCIA
1964-1987



□ % Cobertura Población 0-5 Años
 ◆ % Cobertura Fiscal Municipal
 ■ % Cobertura Particular

◆ % Cobertura Particular Subvencionada
 ■ % Cobertura Particular No-subsencionada

riores, se contrae seriamente durante el gobierno militar. Esta contracción se debe principalmente a la caída de la educación estatal (fiscal y posteriormente, municipal).

No obstante, la educación particular ha crecido a causa de la expansión de la educación particular subvencionada, lo que ha compensado incluso la contracción de la educación particular no subvencionada (Gráfico 8).

La Educación Particular Subvencionada ha tenido un crecimiento sostenido, sobre todo a partir de la Nueva Ley de Subvenciones (1980). Más que una nueva vía de acceso a la educación, la educación particular subvencionada pareciera estar atrayendo niños que pertenecían a la educación estatal y particular no subvencionada. Esta última se ha mantenido relativamente estable aunque con cierta tendencia a la baja.

Históricamente, la Educación Particular ha estado vinculada con los establecimientos que atienden a los sectores más aventajados económicamente y que, como se ha visto, cobran aranceles altos de matrícula y de escolaridad mensual. Sus resultados académicos, comparativamente, han sido los mejores del Sistema (ejemplo: Pueba de Aptitud Académica y posterior ingreso a la Universidad). Se podría postular que esta tradición ha hecho que la clase media, e incluso parte de la clase baja —ante la oferta de la oportunidad educativa de colegios particulares aunque sean subvencionados estatalmente y cuyos costos son relativamente equivalentes a la educación municipal— haya optado por trasladar, paulatinamente, a sus hijos desde la educación estatal a la particular subvencionada³.

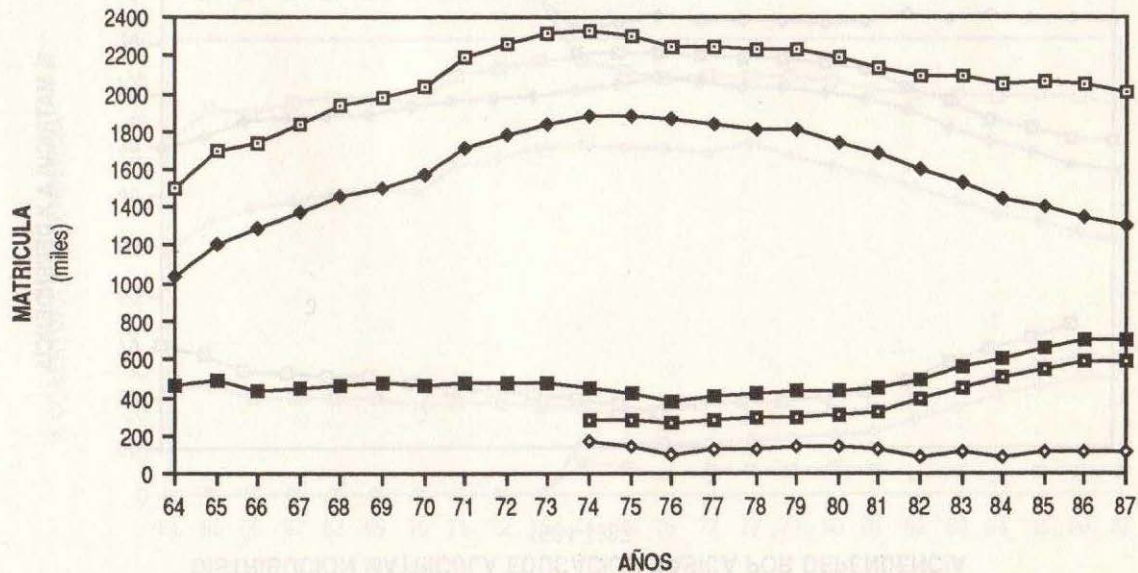
Las transformaciones antes mencionadas han implicado que la importancia relativa de la Educación Básica Particular sea de más del 35% en 1987 (Gráfico 9). Además, en este año la tasa bruta de escolarización o cobertura bruta de la población de 6 a 14 años es de menos del 94%, nivel que se había superado ya en 1967. La cobertura de la educación particular propiamente tal, asciende en 1987 a 33,1% (Gráfico 10).

3 Un detalle interesante es que muchos Colegios Particulares Pagados de prestigio, tienen nombres extranjeros. Al revisar los nombres de los colegios particulares subvencionados creados en los últimos años, existe una profusión de nombres extranjeros (ejemplo: Chilean Eagles College, English Ladies School, Little College, Green Valley School, The Red Garden, etc.).

GRAFICO Nº 8

EVOLUCION MATRICULA EDUCACION BASICA POR DEPENDENCIA

1964-1987



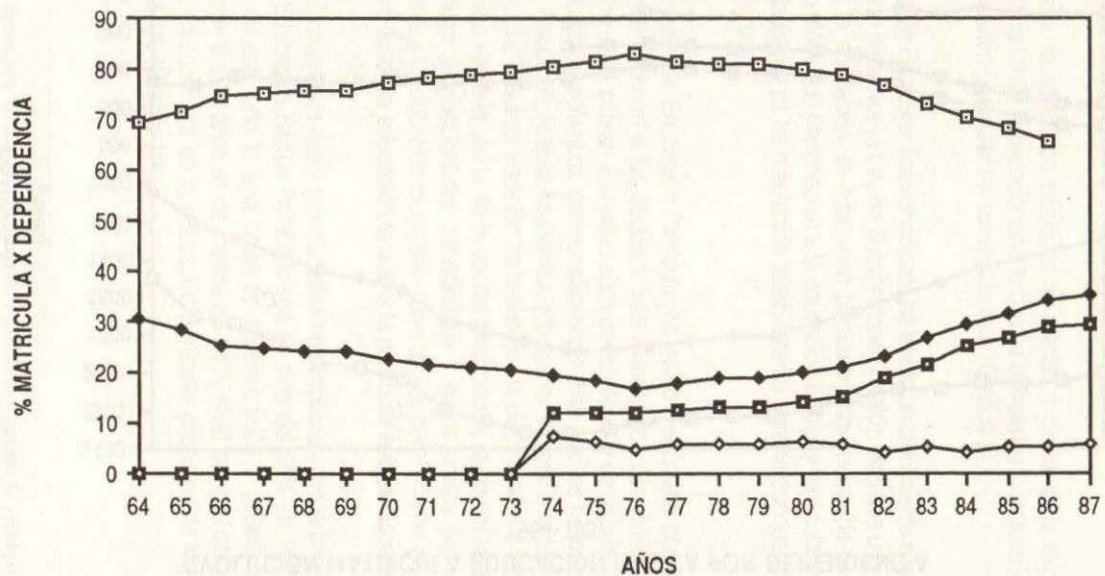
□ Matriculación Educación Básica
 ◆ Matriculación Fiscal Municipal
 ■ Matriculación Particular Subvencionada

◆ Matriculación Particular No-subsencionada
 ■ Matriculación Particular

GRAFICO N° 9

DISTRIBUCION MATRICULA EDUCACION BASICA POR DEPENDENCIA

1964-1987

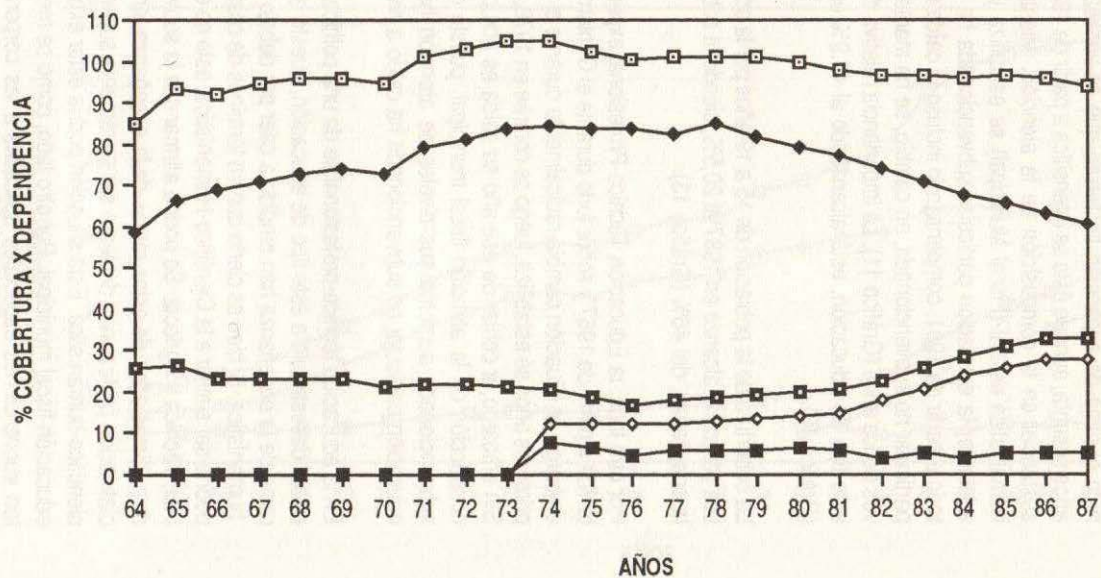


□ % Matrícula Fiscal Municipal
 ◆ % Matrícula Particular

■ % Matrícula Particular Subvencionada
 ◇ % Matrícula Particular No-subvencionada

GRAFICO N° 10

COBERTURA EDUCACION BASICA POBLACION 6-14 AÑOS
1964-1987



□ % Cobertura Población 6-14 Años
 ◆ % Cobertura Fiscal Municipal
 □ % Cobertura Particular

◆ % Cobertura Particular Subvencionada
 ■ % Cobertura Particular No-subvencionada

c) Educación Media

La Educación Media Científico Humanística durante el Gobierno Militar ha mantenido el ritmo de expansión sostenido que se verificaba desde mediados de los años sesenta, aunque éste se intensifica a partir de 1981. Se ha dado sí un cambio sustancial en la composición de la atención. Mientras la educación científico-humanística estatal (Fiscal Municipal) se estabiliza y luego cae desde 1984 en adelante, la educación particular subvencionada ha crecido fuertemente, sobre todo a partir de 1981, compensando incluso la caída de la atención municipal. La particular no subvencionada, en cambio, se ha mantenido bastante estable a través de los años (Gráfico 11). La importancia relativa de la educación particular en este tipo de educación, está alcanzando al 40,9% en 1986 y a 44,5% en 1987 (Gráfico 12).

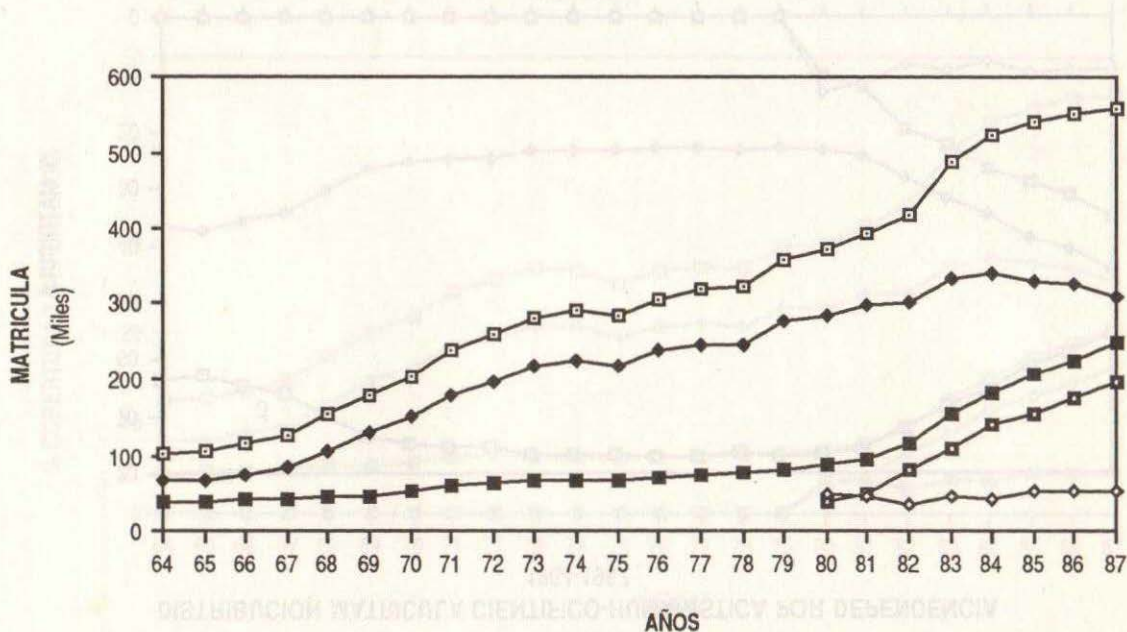
La cobertura de la población de 15 a 19 años por la educación científico-humanística particular alcanzó en 1987 al 20,5%, siendo la cobertura total de este nivel de la enseñanza, del 46% (Gráfico 13).

Por otro lado, la Educación Técnico-Profesional experimentó una expansión sostenida a partir de 1967 y sobre todo durante el Gobierno de Allende (1970-73). Sin embargo, la situación cambia radicalmente durante el Gobierno Militar. En los dos primeros años se estabiliza, luego se contrae en 1976, recuperándose hasta 1978. Sin embargo, a contar de ese año su caída es abrupta. Todo esto se debe a la contracción de la atención fiscal municipal, puesto que la educación particular subvencionada aumentó sus niveles de atención hasta 1985 (Gráfico 14). La educación particular no subvencionada ha caído a niveles insignificantes.

En la educación técnico-profesional se da una política contradictoria. Por un lado, existe desestímulo a este tipo de educación, puesto que las subvenciones a esta rama de la enseñanza han tendido a caer por debajo de la enseñanza científico-humanística. Si bien es cierto que en términos de costos, la Educación Comercial podría ser similar a la Científico-Humanística, esto no es así para las ramas Industrial, Técnica y Agrícola. Se podría afirmar que la subvención, por lo menos en los dos últimos años de estas ramas de la enseñanza, en los que se centra la especialización profesional, debieran ser claramente superiores a las de la educación científico-humanística. Esta situación podría estar explicando la contracción de la educación fiscal municipal. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, existen subvenciones especiales aplicadas a las corporaciones empresariales que asumieron las escuelas profesionales traspasadas, recibidas a través de un ítem especial del presupuesto de educación y que son muy superiores a la subvención general para la educación técnico-profesional.

GRAFICO N° 11

EVOLUCION MATRICULA CIENTIFICO-HUMANISTICA POR DEPENDENCIA
1964-1987

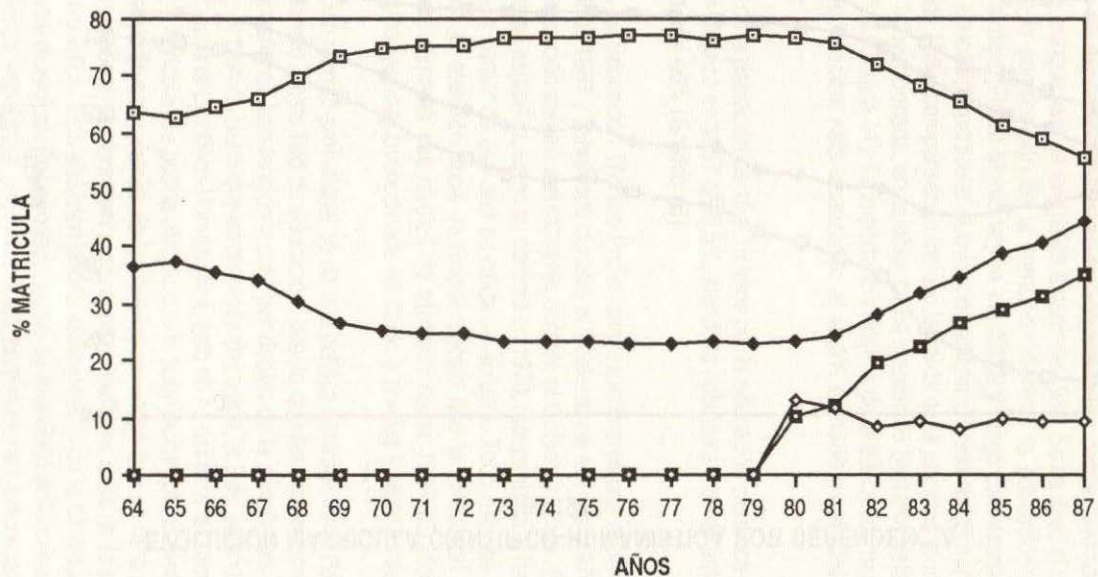


- Matrícula Total
- ◆ Matrícula Fiscal Municipal
- Matrícula Particular Subvencionada

- ◇ Matrícula Particular No-subsvencionada
- Matrícula Particular

GRAFICO Nº 12

DISTRIBUCION MATRICULA CIENTIFICO-HUMANISTICA POR DEPENDENCIA
1964-1987



□ % Matricula Fiscal Municipal

◆ % Matricula Particular

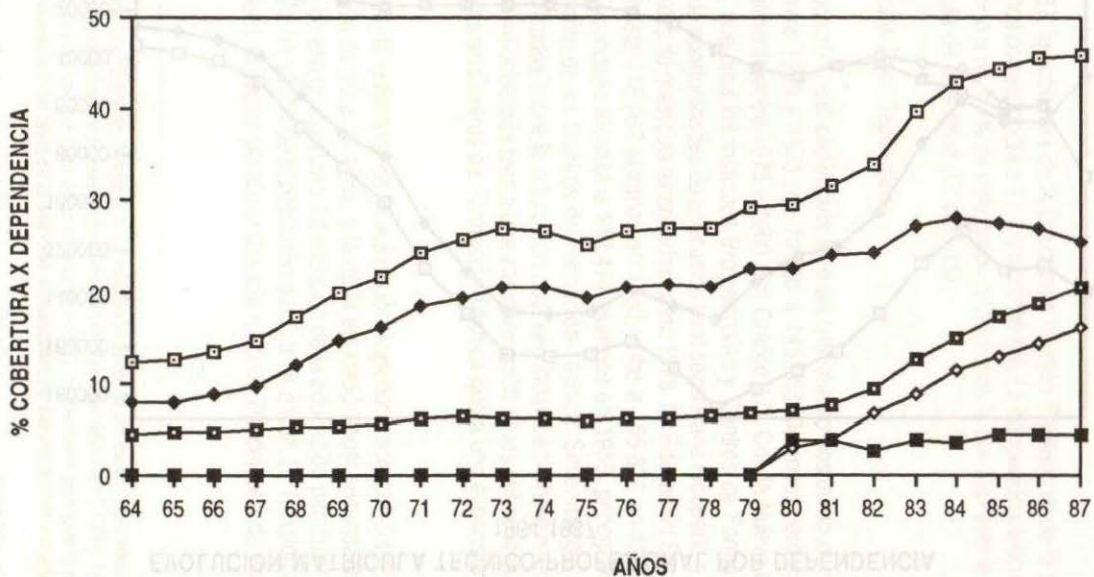
■ % Matricula Particular Subvencionada

◇ % Matricula Particular No-subvencionada

GRAFICO N° 13

COBERTURA MATRICULA CIENTIFICO-HUMANISTICA POR DEPENDENCIA

1964-1987



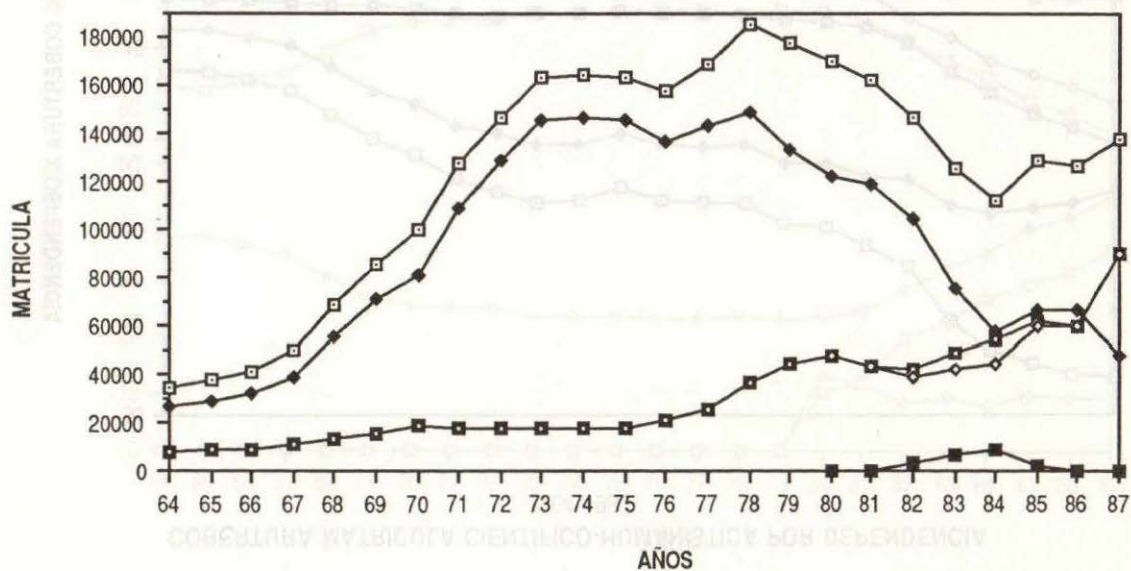
- % Cobertura Población 15-19 Años
- ◆ % Cobertura Fiscal Municipal
- % Cobertura Particular

- ◇ % Cobertura Particular Subvencionada
- % Cobertura Particular No-subvencionada

GRAFICO N° 14

EVOLUCION MATRICULA TECNICO-PROFESIONAL POR DEPENDENCIA

1964-1987



□ Matricula Total

◆ Matricula Fiscal Municipal

□ Matricula Particular

◇ Matricula Particular Subvencionada

■ Matricula Particular No-subvencionada

Sería muy probable entonces, que el crecimiento entre 1980 y 1987 de la educación particular subvencionada se estuviera verificando en los establecimientos de estas corporaciones.

En 1987, la cobertura de la Educación Técnico-Profesional de la población de 15 a 19 años correspondía a 11,4% (Gráfico 16). La educación particular propiamente tal, cubría a un 7,4% de este grupo poblacional, lo que representa un 65,4% de la matrícula de este nivel (Gráfico 15).

d) Educación Post Secundaria

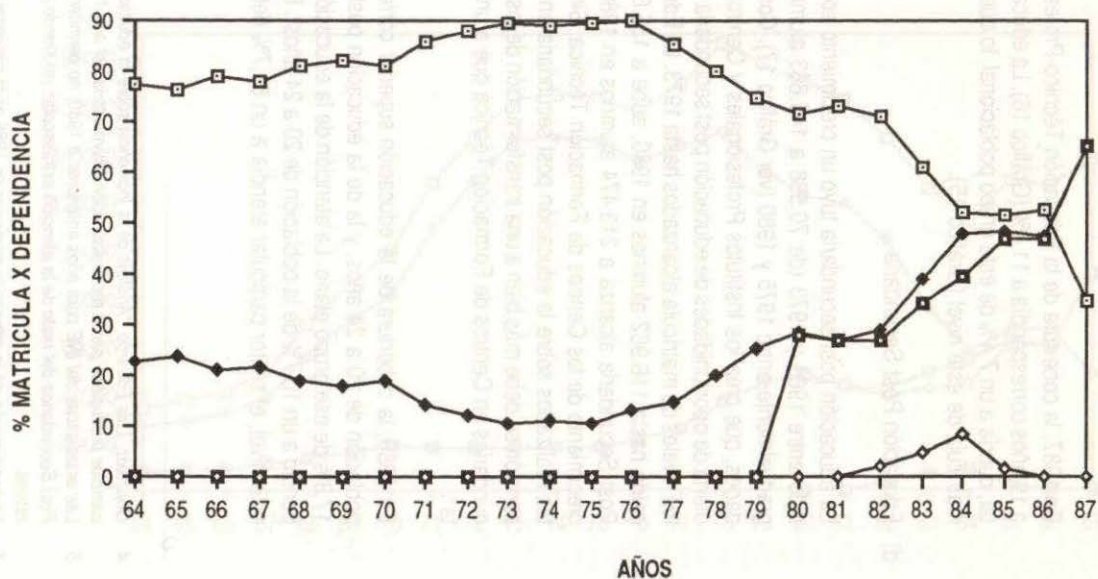
La educación post secundaria tuvo un crecimiento sostenido de matrícula, sobre todo entre 1969 y 1973 (de 70.588 a 145.663 alumnos) pero comienza a caer gradualmente entre 1975 y 1980 (ver Gráfico 17). Con la Nueva Ley de Universidades, que crea los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, la oferta de oportunidades de educación post secundaria recupera, e incluso, supera, los niveles de matrícula alcanzados hasta 1973. La Educación Superior, que había caído hasta 116.962 alumnos en 1980, sube a 155.622 en 1986. La Educación Post Secundaria alcanza a 213.474 alumnos en 1986, principalmente debido al crecimiento de los Centros de Formación Técnica. Sin embargo, estudios recientes realizados sobre la educación post secundaria en Chile⁴ muestran que la expansión se debe más bien a una transformación de los antiguos Institutos Post Secundarios en Centros de Formación Técnica que a una expansión real de la oferta⁵.

En 1986, la cobertura de la educación superior correspondía a un 12,6% de la población de 20 a 24 años, y la de la educación post secundaria en general, de 17,3% de ese grupo etario. La atención de la educación particular en 1986 correspondió a un 10,7% de la población de 20 a 24 años⁶. En relación a la matrícula de este nivel, el sector particular atendía a un 61,7% del total de ésta (Gráfico 18).

-
- 4 *González, Luis Eduardo; "Análisis de la Incidencia sobre la educación post secundaria chilena de los cambios producidos por la reestructuración Universitaria del año 1981", CPU, 1987.*
 - 5 *Las estadísticas del INE para años anteriores a 1980, no permiten distinguir la atención de Institutos Post Secundarios del resto de la atención extraescolar, no siendo posible incluirlos para fines comparativos.*
 - 5 *La composición de la educación particular en 1986 es la siguiente: 50.060 alumnos en Universidades particulares con aporte fiscal; 5.235 alumnos en Universidades particulares sin aporte fiscal; 18.717 alumnos en Institutos Profesionales Particulares y 57.852 alumnos en Centros de Formación Técnica, los que tampoco reciben aporte fiscal.*

GRAFICO Nº 15

DISTRIBUCION MATRICULA TECNICO-PROFESIONAL POR DEPENDENCIA 1964-1987



□ % Matrícula Fiscal Municipal

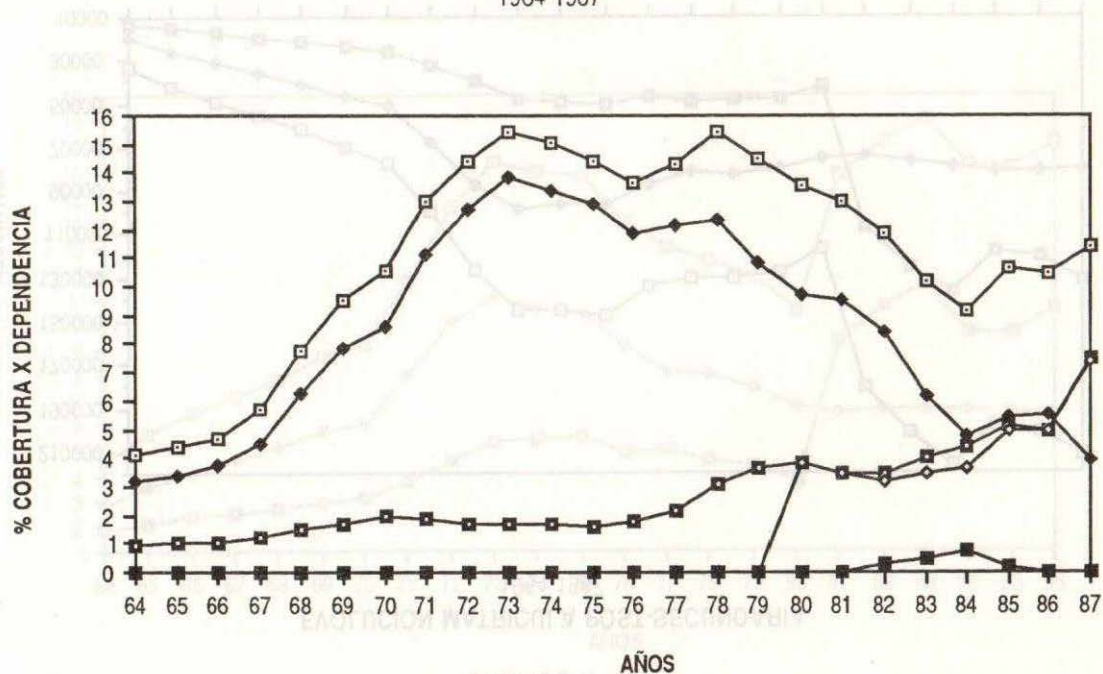
◆ % Matrícula Particular

▴ % Matrícula Particular Subvencionada

○ % Matrícula Particular No-subvencionada

GRAFICO N° 16

COBERTURA TECNICO-PROFESIONAL POB. 15-19 AÑOS POR DEPENDENCIA
1964-1987

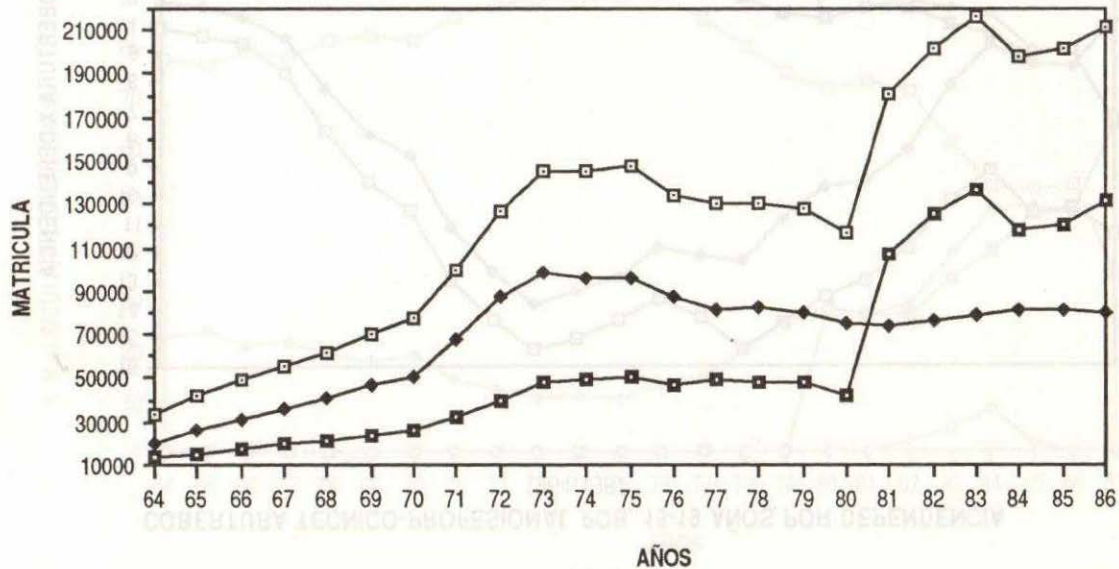


□ % Cobertura Población 15-19 Años
◆ % Cobertura Fiscal Municipal
○ % Cobertura Particular

◇ % Cobertura Particular Subvencionada
■ % Cobertura Particular No-subvencionada

GRAFICO Nº 17

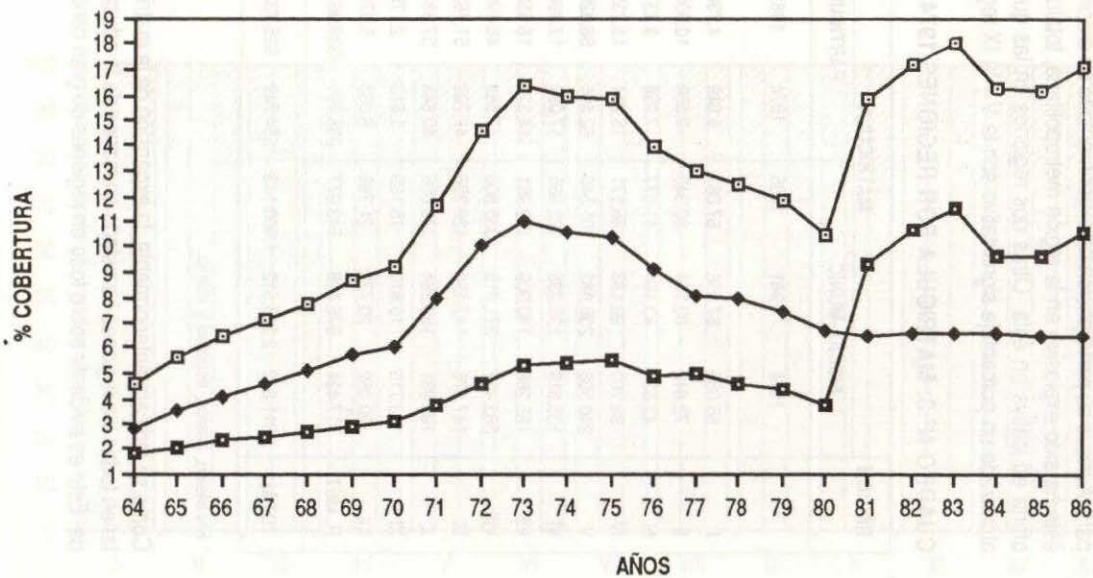
EVOLUCION MATRICULA POST-SECUNDARIA 1964-1987



□ Matrícula Post Secundaria
 ◆ Matrícula Post Secundaria Fiscal

□· Matrícula Post Secundaria Particular

GRAFICO Nº 18
 COBERTURA POST-SECUNDARIA POBLACION 20-24 AÑOS
 1964-1987



—□— % Cobertura Población 20-24 Años
 —◆— % Cobertura Post Secundaria Fiscal

—□— % Cobertura Post Secundaria Particular

2. Desarrollo Regional de la Matrícula de la Educación Particular

Como se puede observar en el Cuadro N° 3, la Educación Particular tiene un significado muy distinto en la Región Metropolitana que en la mayoría de las otras regiones del país. Aunque su participación ha experimentado un crecimiento en todas las regiones, éste ha sido explosivo en la región metropolitana, totalizando más de la mitad de la oferta educativa en ésta. Otras dos regiones en las que la educación particular ha alcanzado un porcentaje significativo son la V y la IX región (ver Gráfico N° 19).

CUADRO N° 3: MATRICULA POR REGIONES 1974-1981-1985(*)⁷

REGION	MATRICULA								
	FISCAL-MUNIC.			PARTICULAR			% PARTICULAR		
	1974	1981	1985	1974	1981	1985	1984	1981	1985
I	55.059	67.856	67.081	5.049	4.730	11.489	8.3	6.3	14.6
II	72.842	80.134	80.340	9.569	10.905	16.264	11.9	11.9	16.9
III	42.533	43.164	41.077	7.958	9.837	13.702	15.7	18.5	25.0
IV	98.760	99.183	96.171	15.244	15.235	23.263	13.3	13.3	19.5
V	240.506	236.883	201.546	62.556	66.926	103.624	20.6	22.0	33.9
VI	135.319	135.235	122.685	17.080	17.398	33.218	11.2	10.7	21.3
VII	185.288	180.309	162.961	18.329	16.550	33.247	9.0	8.4	17.0
VIII	383.462	371.315	335.806	47.389	46.499	80.641	10.9	11.1	19.3
IX	147.676	147.158	128.858	46.793	51.762	65.816	24.0	26.2	33.8
X	198.981	189.284	172.666	40.645	37.681	48.286	16.9	16.6	21.8
XI	13.713	15.810	15.189	1.813	2.179	3.066	11.6	12.1	16.7
XII	20.059	20.773	21.786	6.033	6.070	7.065	23.1	22.6	24.4
R. MET.	717.424	676.408	543.977	286.291	339.961	588.218	28.4	33.4	51.9
TOTAL	2.311.622	2.263.512	1.990.143	564.749	625.733	1.027.899	19.6	21.7	34.1

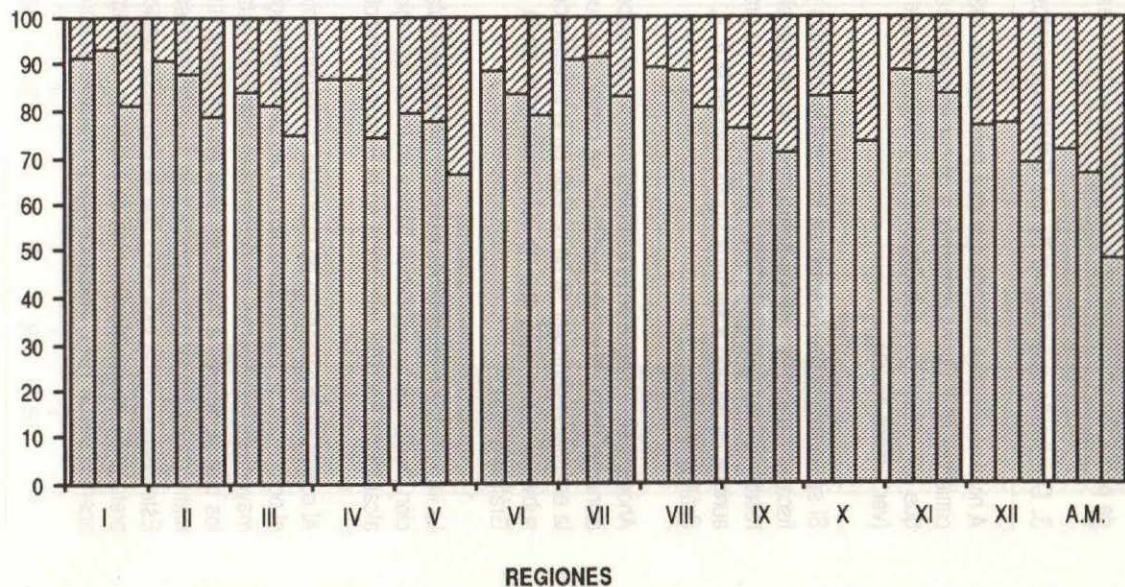
* Prebásica, básica, especial y media.

Como se indicara anteriormente, la expansión de la matrícula de la educación particular en todas las regiones ha estado en manos de la educación particular subvencionada. Esto es evidente sobre todo en regiones de gran concentración poblacional, como

⁷ Fuente: Superintendencia de Educación; Sección Estadística.

GRAFICO N° 19

MATRICULA (*) FISCAL MUNICIPAL Y PARTICULAR POR REGIONES
1974-1981-1985 (Cifras porcentuales)



(*) Educación Pre Básica, Básica General, Básica Especial y Media
A.M.=Area Metropolitana

■ Sector Fiscal Municipal
▨ Sector Particular

la Región Metropolitana y la V Región. Por otro lado, aparece sintomático destacar que hay regiones en que la educación particular no subvencionada es prácticamente inexistente tal como en la III y XI Región (ver Gráfico 20), ambas con un alto porcentaje de población en extrema pobreza (15.8% y 21.1% respectivamente)⁸.

3. Desarrollo cuantitativo de los Establecimientos de Educación Particular

A nivel nacional se advierte que es a partir del año 1980 que el porcentaje de establecimientos particulares comienza a crecer sostenidamente, observándose claramente que son los colegios subvencionados gratuitos los que incrementan mayoritariamente (ver Gráfico N° 21).

Si se analiza la composición de los establecimientos por regiones, distinguiendo los fiscales municipales de los particulares, se ve que el crecimiento de la importancia relativa de los establecimientos particulares se ha producido en todas las regiones, aunque ha llegado a ser muy significativo en la II, V, IX y Región Metropolitana (ver Gráfico N° 22).

Ahora, si se distingue entre establecimientos que reciben subvención y los no subvencionados de la educación particular, se comprueba nuevamente que la expansión de la educación particular se ha basado en la creación de establecimientos particulares subvencionados más que no subvencionados en la totalidad de las regiones (ver Gráfico N° 23).

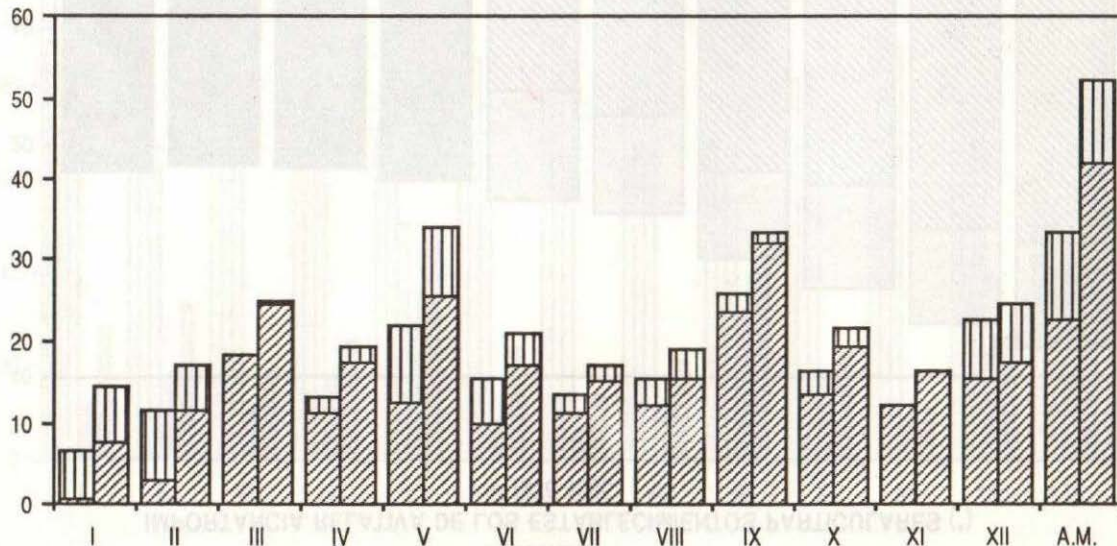
La importancia relativa de los establecimientos particulares es muy superior en educación media que en educación básica en todas las regiones (ver Gráficos N° 24 y 25), alcanzando principal relevancia en la Región Metropolitana y en la V Región.

Al comparar el porcentaje de matrícula correspondiente a la educación particular con el porcentaje de establecimientos en las diferentes regiones, se comprueba que en la mayoría de las regiones, los porcentajes relativos a establecimientos son mayores que los que se refieren a matrícula. Sólo en dos casos (III y XII Región) la cobertura de matrícula es mayor que el porcentaje de establecimientos (ver Gráficos N° 20 y 22). Este hecho estaría indicando que la educación particular tiende a desarrollarse de preferencia en establecimientos de matrícula relativamente reducida. Este hecho se acentúa desde 1981, indicando que el crecimiento apreciable que ocurre se realiza a

8 Rojas, Alejandro; "Extrema Pobreza: concepto, cuantificación y caracterización", CEP, Documento de Trabajo N° 67, 1986.

GRAFICO Nº 20

MATRICULA EDUCACION PARTICULAR(*) SUBVENCIONADO Y NO SUBVENCIONADO
1981-1985 (Cifras porcentuales)



REGIONES



 Particular No Subvencionado
 Particular Subvencionado

GRAFICO Nº 21

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES (*)

1976-1985

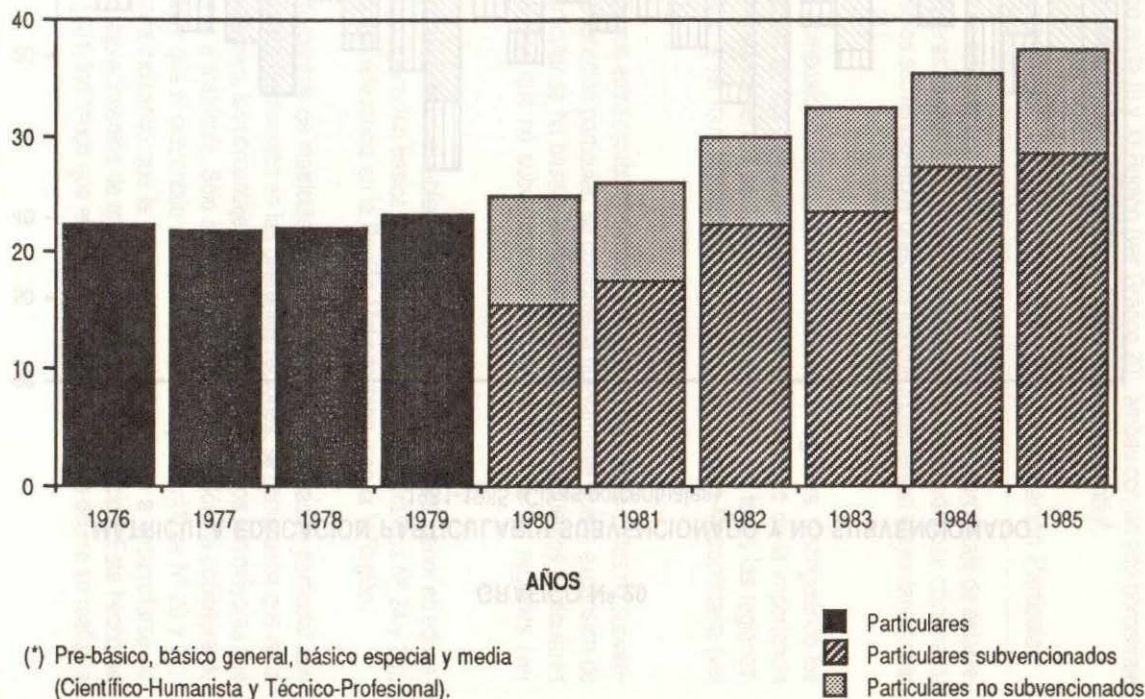
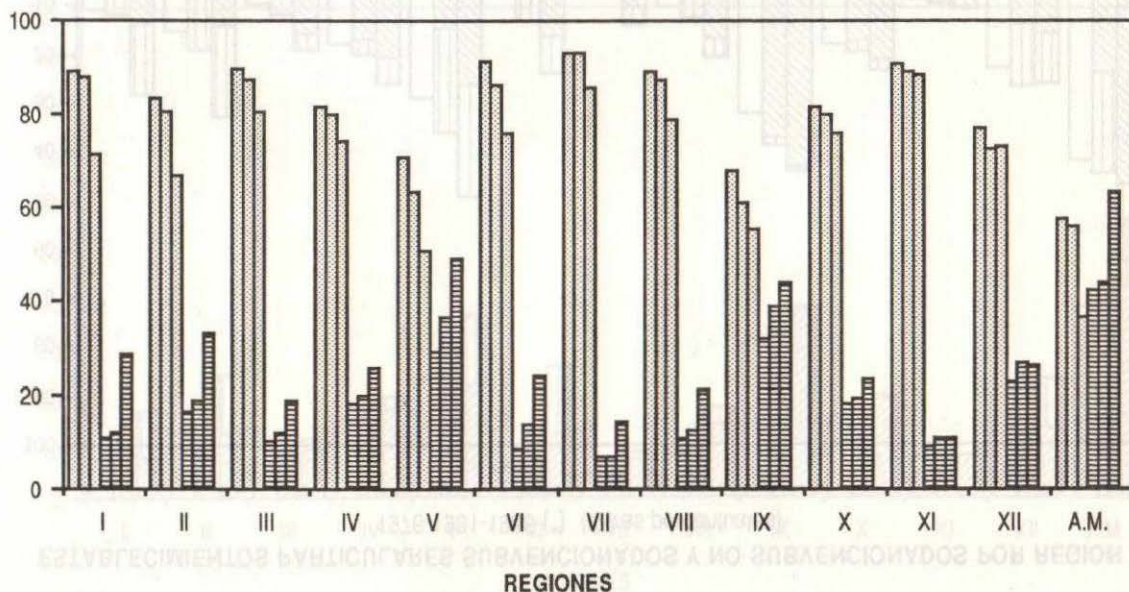


GRAFICO Nº 22

ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA FISCAL MUNICIPAL Y PARTICULAR POR REGIONES

1976-1981-1985

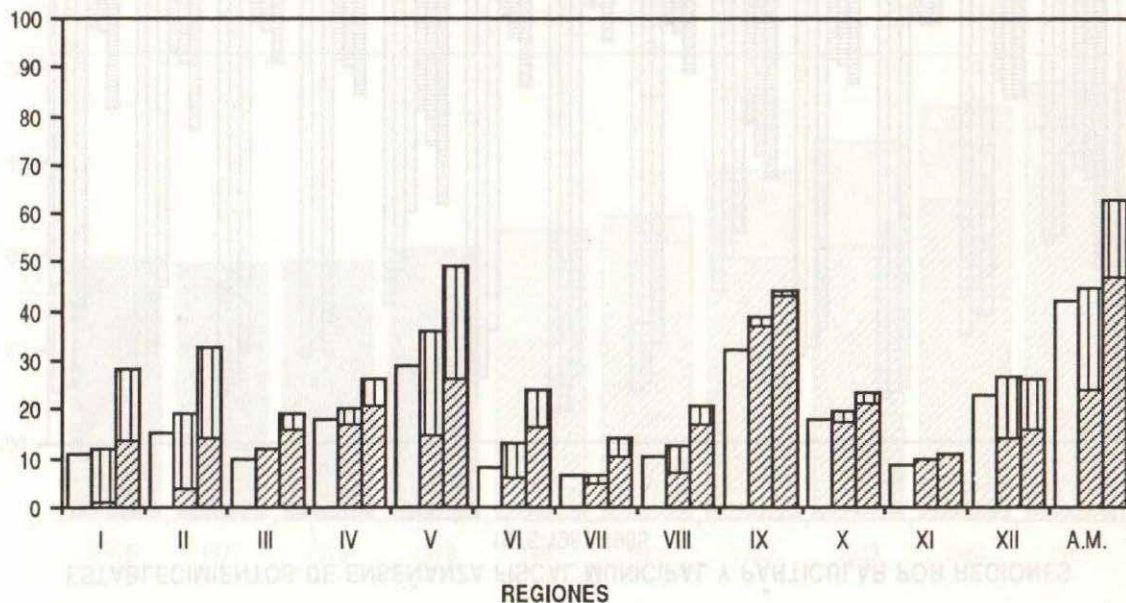


REGIONES

- Sector Fiscal Municipal
- ▨ Sector Particular

GRAFICO N° 23

ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS Y NO SUBVENCIONADOS POR REGION
1976-1981-1985 (*) (Cifras porcentuales)

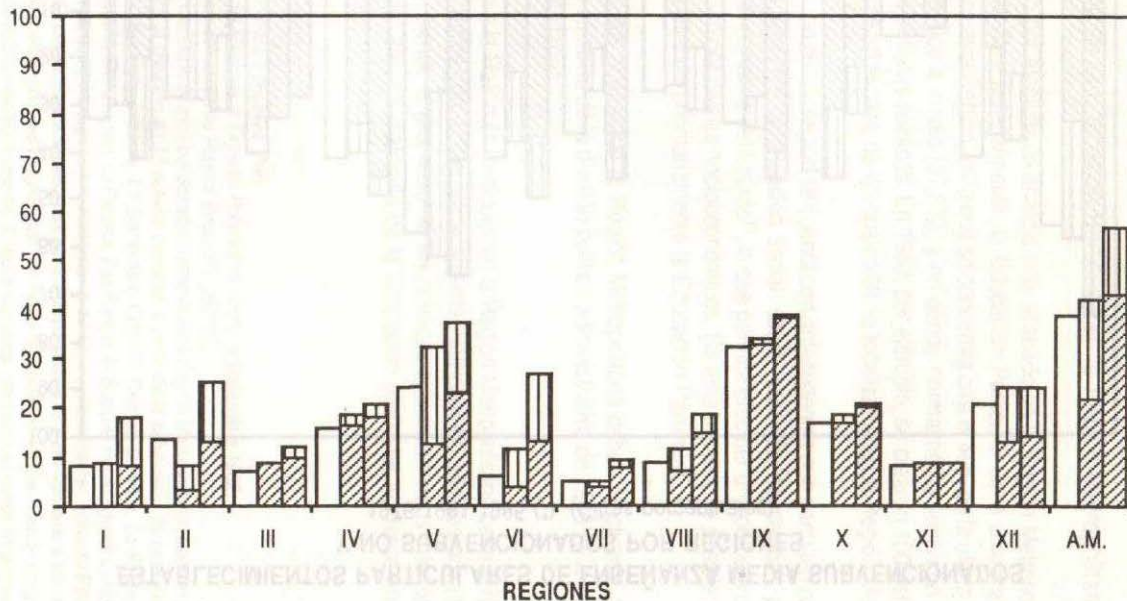


(*) En 1976 no hay datos sobre establecimientos particulares subvencionados y no subvencionados

□ Particular No Subvencionado
▨ Particular Subvencionado

GRAFICO Nº 24

ESTABLECIMIENTOS BASICOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS Y NO SUBVENCIONADOS POR REGION
1976-1981-1985 (*) (Cifras porcentuales)

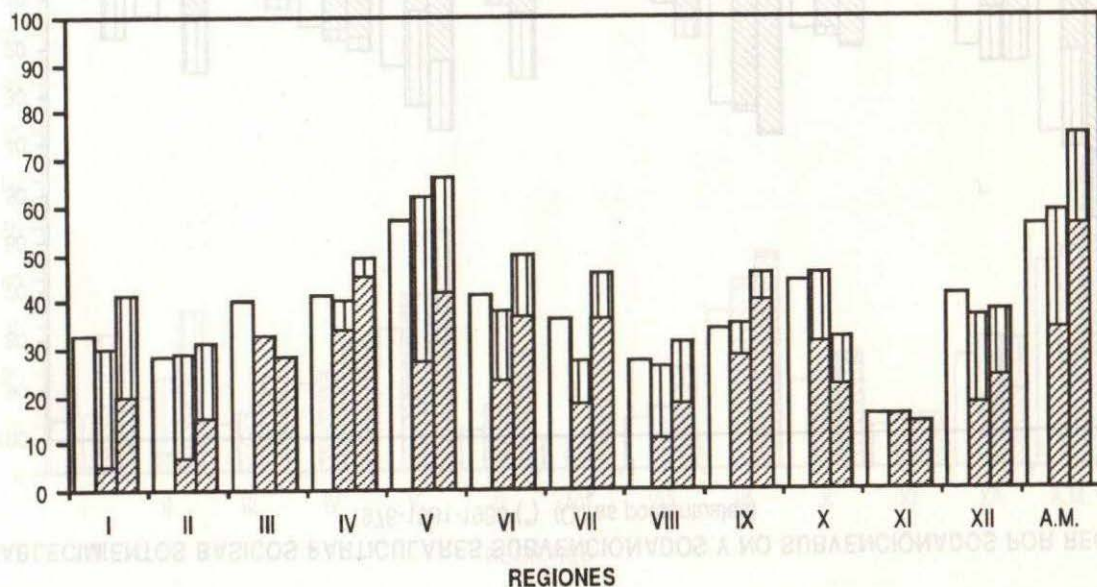


(*) En 1976 no hay datos sobre establecimientos particulares subvencionados y no subvencionados

Particular No Subvencionado
 Particular Subvencionado

GRAFICO N° 25

**ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES DE ENSEÑANZA MEDIA SUBVENCIONADOS
Y NO SUBVENCIONADOS POR REGIONES**
1976-1981-1985 (*) (Cifras porcentuales)



(*) En 1976 no hay datos sobre establecimientos particulares subvencionados y no subvencionados

▨ Particular No Subvencionado
▨ Particular Subvencionado

través de establecimientos pequeños. Las regiones en que se advierte con mayor nitidez la situación aludida son: la I; II; V; IX y Región Metropolitana.

4. Desarrollo de la Educación Particular en la Región Metropolitana

Se ha optado por efectuar un análisis más acabado en la Región Metropolitana dado que, como se viera anteriormente, la Educación Particular tiene una presencia muy significativa en esta Región, en la que se concentra casi el 40% de la oferta del sistema escolar, prebásico a medio (37,8%); y en donde normalmente tienen un efecto más inmediato las políticas públicas. En 1980, por ejemplo, se crearon 100 establecimientos particulares en el país, de los cuales 60 se localizaron en la Región Metropolitana.

Por otro lado, en dicha Región se cuenta con antecedentes que permiten catalogar las comunas en términos de situación social: salud, vivienda, educación⁹, pobreza¹⁰ y disponibilidad financiera del Estado¹¹, lo que permite efectuar una primera clasificación de su población por niveles socioeconómicos. De esta manera es posible examinar a qué sectores atiende prioritariamente la Educación Particular.

Sin embargo, los análisis de la Región Metropolitana deben efectuarse con cautela debido, a los cambios de la división política administrativa de 1980¹² y a su implementación no simultánea.

Con respecto a la Matrícula Particular en la Región Metropolitana cabe señalar que en las comunas rurales no existe prácticamente matrícula en colegios privados no subvencionados, siendo el promedio de los privados subvencionados inferior a un 30% (ver Gráfico N° 26). La matrícula de la educación particular aumenta en el período

9 Centro de Política Educativa, PIIE.

10 Derivados del Mapa de la Extrema Pobreza en Chile, actualizado a 1982.

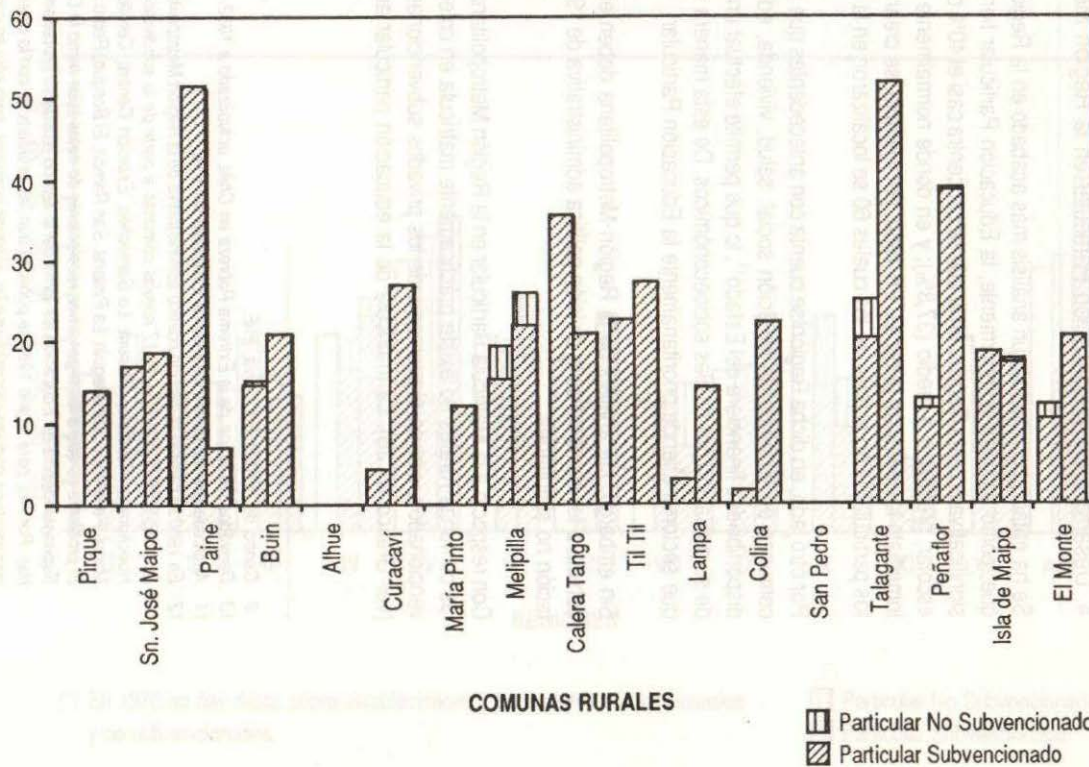
11 Antecedentes del centro de Política Educativa del PIIE.

12 En 1980 se cambió la división político administrativa de la Región Metropolitana (Decreto Ley N° 3.260). Esto significó la creación de 17 nuevas comunas a partir de la subdivisión de otras (Independencia, Huechuraba, Recoleta, Vitacura, Lo Barnechea, Estación Central, Cerrillos, Lo Prado, Cerro Navia, Macul, Peñalolén, San Joaquín, La Pintana, San Ramón, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo). El problema es que a los organismos recolectores de datos tales como la Oficina de Estadísticas de la Superintendencia de Educación les toma cierto tiempo ajustar su procesamiento a las nuevas categorías. Por ello, para el año 1981 se publican aún las estadísticas con la clasificación antigua. Para fines comparativos podrían reconstituirse las antiguas comunas, pero sólo en casos en que se han derivado de una sola comuna (ejemplo: Vitacura, Lo Barnechea, Huechuraba, Macul, Peñalolén, San Joaquín, La Pintana, San Ramón). En las nueve restantes esto no es posible. Además, las comunas que mantienen su nombre también corresponden a un espacio territorial distinto.

GRAFICO Nº 26

REGION METROPOLITANA - MATRICULA SUBVENCIONADA Y NO SUBVENCIONADA COMUNAS RURALES

1981-1985



1981-1985 en forma considerable en las comunas urbanas de la Región Metropolitana, dándose el caso de 8 comunas que doblan el porcentaje de cobertura en este período. El aumento más sustancial descansa en los establecimientos subvencionados, manteniéndose estable la cobertura de la educación particular pagada, la que se concentra, a su vez, mayoritariamente en 4 comunas.

Los valores más altos en 1985, los presentan las comunas de Maipú, con un 65% de matrícula privada subvencionada y 3% privada pagada; y Las Condes, con un 62% de matrícula privada pagada y un 10% de privada subvencionada. El crecimiento entre los años 1981 y 1985 en algunas comunas es apreciable. Por ejemplo: Colina, Talagante y Peñaflores, en que aumenta más del doble la cobertura, siendo de menor significación en las comunas restantes (ver Gráfico N° 27).

Sostenedores de los Establecimientos Particulares

En relación con los sostenedores¹³ de la Educación Particular en la Región Metropolitana, es decir los propietarios de los establecimientos particulares, se puede constatar en el Cuadro N° 4 que en el año 1981, el 18,6% de los colegios pertenecen a instituciones de la Iglesia¹⁴; 20,7% a sociedades o corporaciones y 60,7% a personas naturales. Además, no existen diferencias significativas entre los diferentes tipos de sostenedores, en cuanto a la proporción de establecimientos subvencionados versus no subvencionados. En los tres casos, lo subvencionado supera el 60% (62,5%; 65,9% y 66,7% respectivamente).

Cuadro N° 4: SOSTENEDORES DE ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES POR COMUNAS¹⁵
1982

COMUNAS	SUBVENCIONADOS			NO SUBVENCIONADOS		
	Iglesia	Corp.	Natural.	Iglesia	Corp.	Natural.
NIVEL ALTO:						
Providencia	—	2	2	6	17	16
Las Condes	8	5	2	10	23	12

13 La información existente permitía efectuar un análisis del proceso de creación y cesación de colegios desde 1982 en adelante, y, un examen de sus sostenedores para 1982; 1983 y 1985. El que el año base fuera 1982 nos parecía interesante, puesto que si bien es cierto que el proceso de municipalización comenzó en 1980, se va intensificando a partir de 1982. Además, como se vio en cuanto al desarrollo cuantitativo de la matrícula, la educación particular subvencionada es la que más crece, fundamentalmente estimulada por la Nueva Ley de Subvenciones de 1980.

14 No necesariamente católica.

15 1982.

COMUNAS	SUBVENCIONADOS			NO SUBVENCIONADOS		
	Iglesia	Corp.	Natural.	Iglesia	Corp.	Natural.
Santiago	33	51	58	21	8	46
Vitacura*						
Sub-Total	41	58	62	37	48	74

NIVEL MEDIO:

Ñuñoa	9	5	28	14	13	34
La Reina	8	2	1	5	5	13
San Miguel	13	15	48	4	2	14
Maipú	9	10	25	4	3	11
Quinta Normal	5	4	19	-	1	8
La Cisterna	6	9	62	4	-	17
Independencia*						
San Joaquín*						
P. Aguirre Cerda*						
Macul*						
Est. Central*						
Lo Espejo*						
Lo Prado*						
Sub-Total	50	45	183	31	24	97

NIVEL BAJO:

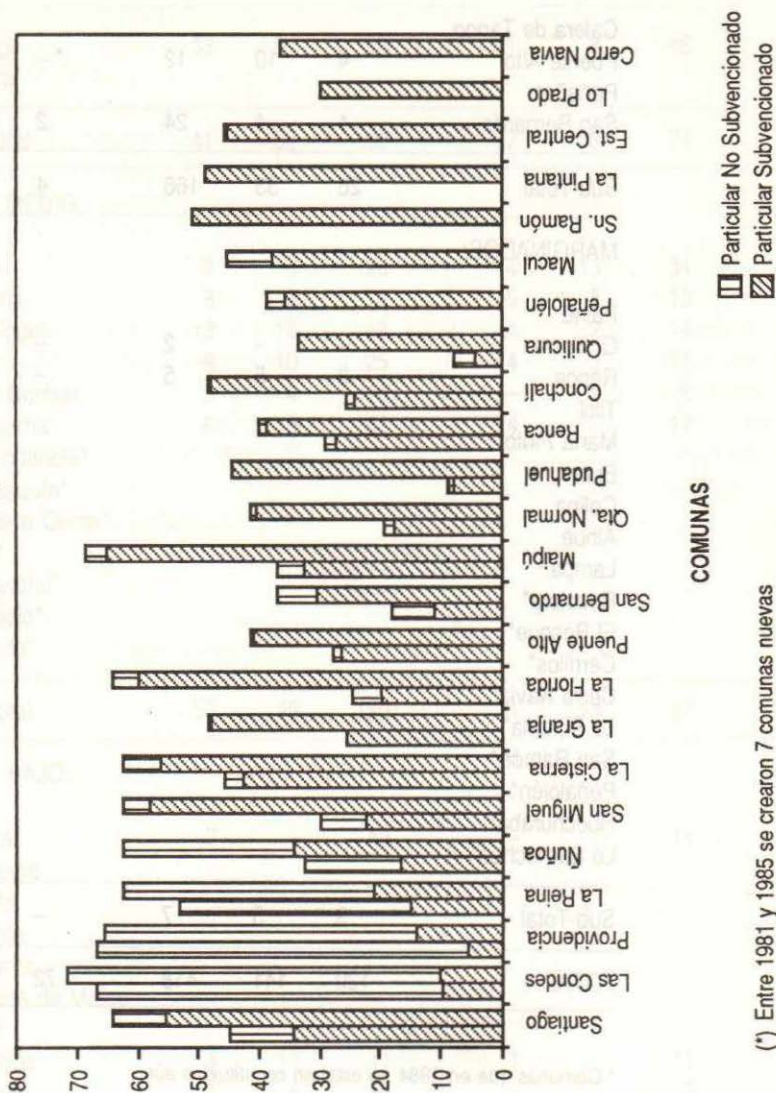
Conchalí	7	-	43	-	-	11
San Pedro						
Melipilla						
El Monte						
Talagante						
San José de Maipo						
Pirque						
La Florida	4	11	41	1	-	11
Pudahuel	4	8	26	-	-	1
La Granja	6	20	1	2	-	-
Isla de Maipo						
Curacaví						

COMUNAS	SUBVENCIONADOS			NO SUBVENCIONADOS		
	Iglesia	Corp.	Natural.	Iglesia	Corp.	Natural.
Calera de Tango						
Puente Alto	4	10	12	• -	-	2
Peñaflor						
San Bernardo	1	4	24	2	1	5
Sub-Total	26	33	166	4	1	32
MARGINADOS:						
Paine						
Quilicura	-	-	2	-	-	2
Renca	3	5	5	-	-	4
Tiltil						
María Pinto						
Buín						
Colina						
Alhué						
Lampa						
Recoleta*						
El Bosque*						
Cerrillos*						
Cerro Navia*						
La Pintana*						
San Ramón*						
Peñalolén*						
Huechuraba*						
Lo Barnechea*						
Sub-Total	3	5	7	-	-	6
TOTAL	120	141	418	72	73	209

* Comunas que en 1984 no estaban constituidas aún.

GRAFICO Nº 27

REGION METROPOLITANA - MATRICULA COMUNAS URBANAS SUBVENCIONADO Y NO SUBVENCIONADO 1981-1985 (*)



(*) Entre 1981 y 1985 se crearon 7 comunas nuevas

En cuanto al estrato socio económico¹⁶, que atendían los distintos tipos de sostenedores se observa (Cuadro N° 4) que la educación particular no subvencionada se ubica preferentemente en comunas de estrato alto (Iglesia, 51,4%; y sociedades o corporaciones, 65,8%), a excepción de colegios pertenecientes a personas naturales, 35,4%. En este último caso, los establecimientos no subvencionados se ubican mayoritariamente en comunas clasificadas como de clase media, 46,4%. En las comunas catalogadas como de clase baja, tienen presencia muy significativa las personas naturales, las que representan un 86,5% de todos los establecimientos no-subvencionados ubicados en esas comunas. En cuanto a las comunas marginadas, sólo existen establecimientos no subvencionados de personas naturales.

Distribución por estrato socio económico

En cuanto a lo particular subvencionado, las corporaciones se concentran en las comunas catalogadas como de clase alta (41,1%). La Iglesia y las personas naturales tienden más a establecerse en comunas de clase media: Iglesia, 41,7% y personas naturales, 43,8%. De los 225 establecimientos subvencionados ubicados en comunas de nivel bajo, el 73,8% corresponde a personas naturales. Las comunas catalogadas como marginadas registran sólo 15 establecimientos privados subvencionados (20% de la Iglesia; 33% de las Corporaciones y 47% de personas naturales)¹⁷.

16 Las comunas fueron clasificadas de acuerdo a un indicador compuesto de los siguientes elementos:

– Educación: se consideró los años de estudio aprobados promedio de la población de la comuna;
– Salud: se elaboró un indicador basado en la tasa de mortalidad infantil y la tasa de desnutrición infantil por comuna, dándoseles a ambos indicadores la misma ponderación;

– Vivienda: dado que el mapa de la extrema pobreza tiene como eje central de clasificación la vivienda, se tomó el porcentaje de extrema pobreza de la comuna respectiva al año 1982 (correspondiente al segundo Mapa de la Extrema Pobreza efectuado en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1982).

– Recaudación potencial de la Municipalidad respectiva. Se habla de potencial puesto que los montos finalmente disponibles por cada municipalidad varían por los aportes del Fondo Común Municipal. Esto se tomó como un indicador proxy de los niveles de ingreso de los habitantes de la comuna.

Para cada uno de los indicadores anteriores se procedió a calcular la variación con respecto a la comuna cuyo índice fuese más alto (esto implica que el valor más alto sería 1). Luego, se confeccionaron rangos por decil para clasificar las comunas del 1 al 10 (siendo el indicador de vivienda y salud clasificados en sentido opuesto a los de educación y disponibilidad potencial de recursos comunales). Posteriormente, se calculó un indicador síntesis, ponderando las clasificaciones de extrema pobreza, educación y salud por un 28% y la de la disponibilidad financiera potencial por un 16%. La clasificación resultante permitió conformar cuatro grupos socio económicos: alto, medio, bajo y marginado, guiándose por los porcentajes estimados por León (Arturo León, de CEPAL, en base a la encuesta de Hogares de 1984 estima que el estrato de clase alta corresponde al 9,4% de la población, clase media: 35,3%; clase baja: 33% y marginados: 22,3%. Por tratarse de la Región Metropolitana se aumentó levemente la proporción de gente en clase alta por la mayor concentración relativa de este grupo socio económico en la capital).

17 Esta cifra habrá que manejarla con cautela debido a que la constitución de las nuevas comunas permitirá afinar el análisis en el futuro.

Un dato importante que hay que consignar con respecto a los sostenedores, es el hecho, de que diversos establecimientos ubicados en distintas comunas, pertenecen al mismo sostenedor, o sus familiares. Por ejemplo, la familia Romo Valdivia con 9 establecimientos; la Sociedad de Instrucción Primaria, con 15; el Arzobispado, con 15 establecimientos; escuelas Galvarino de la familia Cifuentes con 14, las escuelas Libertadores de la familia Hormazábal Calderón con 28 establecimientos.

Creación y cesación de establecimientos Si se examina la creación y cesación de establecimientos en el período 1983-1987 (Cuadro 5) se observa que fueron creados 381 establecimientos durante esos 5 años, lo que implica un aumento de 36.9% con respecto a los establecimientos existentes en 1982 en la Región Metropolitana. De éstos, el 71,1% fue creado en los dos primeros años, 1983 y 1984.

Para el caso de los subvencionados, ésto puede ser efecto de los aumentos reales en el valor de la subvención provocados por la relación que se estableció con la UTM (agosto 1980). Los congelamientos posteriores de su valor y el cambio de la UTM que debía ser aplicada para el cálculo de la subvención, fueron provocando más cautela, reflejada en el período 1985-1987.

Cuadro 5: CREACION Y CESACION DE COLEGIOS 1983-1987

AÑO	CREACION			CESACION			
	Subv. Nº	No Subv. %	Total	Subv	No Subv.	Ign	Total
1983	102	61.3	58	160	11	6	18
1984	82	73.9	29	111	5	9	20
1985	40	80.8	12	52			51
1986	18	55.6	18	36	15	12	35
1987	16	72.7	6	22	12	5	19
Total 83-87				381			143

Ign.=Ignorado

La cesación de colegios se va haciendo más significativa a medida que pasa el tiempo. Esta, que correspondía a menos de un 10% de los que se creaban en 1983 y 1984, en el período 1985-1987, es equivalente a los que se crean. No sería de extrañar que la principal causa de las cesaciones corresponda más bien a dificultades económicas por las que pasan los establecimientos a los cuales se les ha cambiado las condiciones bajo las cuales se crearon.

Si se examina la creación de establecimientos por estrato socioeconómico¹⁸ se ve que un porcentaje importante de ellos se van creando en zonas catalogadas como Baja y Marginada (40.6% en 1983; 50,5% en 1984; 42,3% en 1985; 44,4% en 1986 y 54,5% en 1987). De los 171 colegios creados entre 1983 y 1987 en zonas de clase baja y marginada, el 74,9% son colegios subvencionados.

**Cuadro 6: CREACION DE ESTABLECIMIENTOS
POR NIVEL SOCIOECONOMICO**

NIVEL	1983			1984			1985			1986			1987		
	S	NS	T	S	NS	T	S	NS	T	S	NS	T	S	NS	T
ALTO	22	18	40	12	8	20	9	6	15	2	12	14	-	1	1
MEDIO	36	19	55	24	11	35	15	-	15	5	1	6	5	4	9
BAJO	36	19	55	42	9	51	10	6	16	10	2	12	8	1	9
MARG.	8	2	10	4	1	5	6	-	6	1	3	4	3	-	3
TOTAL	102	58	160	82	29	111	40	12	52	18	18	36	16	6	22

S=Subvencionado; NS=No subvencionado; T=Total.

5. Características de los Docentes de la Educación Particular

Los datos procesados y publicados del Censo Nacional de Docentes¹⁹ permiten distinguir los docentes por dependencia, nivel y con o sin título. En el cuadro N° 7 se observa que:

- En educación preescolar es donde existe una mayor concentración de profesores en el sector particular, puesto que este sistema absorbe al 42,4% de los docentes. Llama la atención que son las escuelas particulares no subvencionadas las que tienen el mayor porcentaje de profesores no titulados (31,9%), cuando se podría pensar que éstas, por ser normalmente escuelas pagadas, podrían contratar el profesorado de mayor nivel de calificación.

Entre los establecimientos particulares, los que exigen mayormente el título son los pertenecientes a Corporaciones Privadas (81,3% de sus docentes tienen el

¹⁸ Cuadro N° 4

¹⁹ En cuanto a cantidad y calificación de los docentes se cuenta con antecedentes relativamente actualizados, puesto que el Centro de Perfeccionamiento, Investigaciones y Experimentaciones Pedagógicas (CPEIP) efectuó un Censo Nacional de Docentes en 1985.

título). Esto podría deberse a que éstas tienen generalmente varios establecimientos cada una, por lo cual se ven en la necesidad de establecer normas para la contratación de su personal.

- En educación básica los profesores que trabajan en escuelas particulares representan sólo el 26,1% del total de docentes que labora en este nivel. Nuevamente son los establecimientos particulares no subvencionados los que registran mayor cantidad de profesores sin título dentro de su personal (21%).
- En educación media, el 40,3% del total de los docentes trabajan en establecimientos particulares. Es interesante destacar que es, precisamente, el sector que aún era fiscal estatal en 1985 el que tiene una mayor proporción de profesores sin título (18,5%).

**Carga
Alumnos
por
Profesor**

Por otro lado, si se estimara en base a los antecedentes de docentes y número de alumnos una relación bruta de alumnos por profesor, la Educación Particular Subvencionada refleja siempre una carga por profesor superior a los otros sub sistemas. En el caso de la educación básica se detectan cargas excesivamente altas de alumnos por profesor, puesto que si bien es cierto que la asistencia corresponde a cerca de un 80% de la matrícula, habría alrededor de 61 alumnos por profesor en las escuelas subvencionadas, lo que superaría los estándares establecidos. Aunque estos resultados podrían deberse a una subestimación del Censo respecto al número de profesores, convendría revisar más acuciosamente los niveles de atención de la educación particular subvencionada, puesto que todo pareciera indicar que podrían estar matriculando una cantidad de alumnos muy superior a los máximos establecidos, a fin de asegurarse los toques máximos de alumnos asistentes. Las normas que permiten exceder en 15 alumnos los toques establecidos, aunque el exceso no sea financiado, podría estar incidiendo en la situación antes mencionada.

Como era de esperar, la menor carga de alumnos por profesor se produce en la particular no subvencionada, que normalmente corresponderá a los colegios particulares pagados.

Cuadro Nº 7: DOCENTES POR SUBSISTEMA, DEPENDENCIA-1985*

DEPENDENCIA	PREESCOLAR		BASICA		MEDIA		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
FISCAL	2.002	24,1	10.832	13,6	7.950	21,3	20.784
c/t	1.850	22,3	9.862	12,4	6.480	17,4	
s/t	152	1,8	970	1,2	1.470	3,9	

DEPENDENCIA	PREESCOLAR		BASICA		MEDIA		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
% c/t	92,4%		91,0%		81,5%		
MUNICIPAL	2.776	33,5	48.114	60,3	14.344	38,4	65.234
c/t	2.502	30,2	44.302	55,5	13.148	35,2	
s/t	274	3,3	3.812	4,8	1.196	3,2	
% c/t	90,1%		92,1%		91,7%		
PARTICULAR							
No-Subvenc.	1.836	22,1	13.666	17,1	8.551	22,9	24.053
c/t	1.251	15,1	10.795	13,5	7.365	19,7	
s/t	585	7,0	2.871	3,6	1.186	3,2	
% c/t	68,1%		79,0%		86,1%		
PARTICULAR							
Subvenc (No-Corp.)	1.417	17,1	4.181	5,3	4.909	13,2	10.507
c/t	1.065	12,8	3.451	4,4	4.578	12,3	
s/t	352	4,3	730	0,9	331	0,9	
% c/t	75,2%		82,5%		93,3%		
PARTICULAR							
Subvenc. (Corp. Priv)	268	3,2	2.969	3,7	1.581	4,2	4.818
c/t	218	2,6	2.742	3,4	1.316	3,5	
s/t	50	0,6	227	0,3	265	0,7	
% c/t	81,3%		92,4%		83,2%		
TOTAL	8.300	100,0	79.762	100,0	37.335	100,0	125.396

* Incluye JNJI

FUENTE: MINEDUC, CPEIP, Dpto. de Investigación; "Censo Nacional de Docentes", 1985.

DISCUSION FINAL

El análisis que se ha realizado de la Educación Particular permite, en una visión de conjunto, destacar los aspectos más significativos que han caracterizado su desarrollo bajo el Régimen Militar y esbozar algunas proyecciones en un futuro régimen democrático.

1. El gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, al atribuirle, en el modelo de desarrollo adoptado, un rol subsidiario al Estado, variará sustancialmente el contexto donde se desenvuelve la actividad educativa.

Se postula, desde la concepción de subsidiariedad, que la libertad de los individuos es el elemento fundamental en contraposición al estatismo que inhibe la capacidad de los individuos para desarrollarse plenamente. El mercado, regido por las leyes de la oferta y la demanda, pasa a ser el regulador óptimo de las relaciones entre los individuos y de éstos con el Estado. En este contexto, la acción de los particulares adquiere un significado primordial en los diversos campos de la vida nacional y, por consiguiente, en el plano educativo.

El rol subsidiario del Estado cobra una significación especial por una parte, al implementarse en un sistema educativo que se había caracterizado por una presencia muy activa de la acción estatal y por otra parte, al estar enmarcado en un régimen político caracterizado por un autoritarismo excluyente.

En esta perspectiva, se busca incentivar la participación de los particulares en la Educación, como uno de los medios para desarticular la gestión docente del Estado, introduciendo al mismo tiempo elementos privatizantes en el conjunto del sistema educativo, para en esta forma permitir al mercado actuar como regulador en la distribución de este servicio.

Un cambio de esta naturaleza, basado en una lectura ideológica de la realidad educacional del país, es difícil que se lleve a cabo sin provocar fuertes desajustes.

Uno de ellos tiene que ver con el rol que se le ofrece al sector particular. En el contexto del modelo imperante, éste no puede ser otra cosa que un conjunto de entidades empresariales, que ocupan el lugar que deja el Estado en la gestión educativa.

Los fondos que entrega el Estado a los particulares los incentivan a convertirse en "empresarios eficientes", dentro de las leyes del mercado. Surge así un tipo de escuela-empresa que no había sido la característica predominante de épocas pasadas. Este hecho, producto de los principios teóricos de la subsidiariedad y del libre mercado,

penetra también el sistema municipal de educación, alterando en forma sustancial los parámetros en los que se desarrolla la actividad educativa en su conjunto.

Es así como la capacidad de elegir de los "usuarios", expresión de la libertad individual según el modelo, pasa a convertirse en el sancionador de la eficiencia y calidad del servicio educativo entregado. Este elemento central de la propuesta teórica, no contempla las posibilidades reales de una diversificación de la oferta educativa en vistas a un mejor servicio; al priorizarse la eficiencia en términos de una empresa, se hace hincapié en lo administrativo, y en la capacidad de gestión, que no siempre guarda relación con la calidad educativa del servicio entregado.

Esta situación cobra especial validez para la educación de los sectores populares, donde el servicio educativo puede ser generalizadamente de mala calidad, quedando la capacidad de elegir de los usuarios, definitivamente coartada.

La libertad de los individuos, principio central de la política de subsidiariedad, se lleva a la práctica, en el plano educativo, principalmente a través de la entrega de la gestión de los establecimientos a los particulares. No obstante, se acentúa —claramente— la ingerencia estatal en el quehacer educativo mismo.

Este hecho puede tener diversas causas, apareciendo como la más evidente, la necesidad de mantener el control político estatal desde el Gobierno.

Queda claramente en evidencia que el concepto de Estado Subsidiario bajo este régimen, es un esquema adecuado para privatizar ciertas áreas del sistema educativo, (por ej. labor docente); para promover la acción de los particulares igualmente en ciertos aspectos (por ej.: gestión de los establecimientos); y para sustraer de la responsabilidad del Estado la calidad del servicio educativo en los sectores que no están en condiciones de demandarlo. Las normativas y controles son meramente correctivos y represivos, pero no facilitan ni promueven una mejor atención a los sectores que más lo necesitan, responsabilidad que es difícil que sea asumida por una empresa educativa.

Lo anterior guarda estrecha relación con el hecho de que la política subsidiaria en Educación está regida por criterios economicistas, antes que por consideraciones de tipo social y educativo, lo que constituye una de sus más serias deficiencias.

Si se considera que el parámetro económico imperante es el libre mercado, con su peculiar concepción respecto a la distribución de los bienes, se comprueba que los cambios introducidos por la subsidiariedad del Estado en Educación, son más profundos de lo que parecen.

Las condiciones para que la escuela funcione como una empresa más, están dadas; las posibilidades de que esto no ocurra dependerá, en gran medida, del carácter del "sostenedor" y su compromiso con la labor educativa; y de la capacidad, muy remota, por cierto, de los usuarios para exigir mayor calidad en el servicio.

2. Desde esta perspectiva, la Educación Particular ha tenido que debatirse en una serie de tensiones y contradicciones que configurarán un cuadro de serios conflictos.

- Por un lado, se aprecia —como se ha visto reiteradamente en este trabajo— una tensión entre un discurso "desestatizante", que ubica a la educación privada como garante del cumplimiento del principio de libertad de enseñanza y asimismo como el sector capaz de desburocratizar el servicio educativo y, consecuentemente, hacerlo más eficiente y de mejor calidad, y una acción normativa y fiscalizadora que genera un cuerpo legal y un aparato fiscalizador destinado a controlar y proveer límites estrictos al sector privado en su gestión educativa.

En otras palabras, la tensión es el resultado de un Estado que, por un lado, elabora un discurso que tiende a otorgar autonomía al sector privado en lo educacional y por el otro, establece mecanismos que significan dependencia de los organismos centrales.

A través de sucesivas normativas se va tratando de salvaguardar la responsabilidad del Ministerio de Educación en el quehacer educativo. La diversidad de normativas y su cambio constante hace que éstas no sean conocidas cabalmente, pero al mismo tiempo existe un constante temor a infringir alguna de ellas. La desconfianza es un elemento que está presente, aunque paradójicamente, según funcionarios del Ministerio de Educación, el único ámbito donde cuentan con verdadero poder es en el control de las subvenciones.

La cantidad de normas se convierte, por lo tanto, en una amenaza siempre presente pero aparentemente con poco poder real o con falta de voluntad para hacerlas cumplir; es comprensible que esta situación genere un estado de tensión constante.

Un ámbito en el que se advierte claramente la falta de consecuencia entre discurso y práctica, tiene relación con la dependencia curricular que el Estado establece. De hecho, tal como se viera, el Estado está abierto a conferir a los establecimientos particulares la posibilidad de ser cooperadores de la función educacional o de impetrar la subvención estatal siempre y cuando se rijan por los Planes y Programas que éste ha elaborado. Tan sólo por vía de la excepción y con aprobación de los organismos centrales, pueden los colegios presentar Planes y Programas especiales.

Dicho de otra forma, el Estado es capaz de conferirles a los establecimientos particulares una autonomía "vigilada" en la gestión administrativa, pero cuando se trata del currículum, que es el espacio en que la educación puede desplegar su mayor autonomía, ésta queda restringida y supeditada a las normativas ministeriales. Es el Ministerio de Educación el que elabora los Planes y Programas, como asimismo el sistema de evaluación.

De esta manera, el discurso tendiente a flexibilizar el currículum, es decir, a permitir que éste se estructure sobre la base de las necesidades e intereses propios de los alumnos, de los establecimientos y de las comunidades y de esta forma conferirle a la educación particular un espacio de mayor creatividad y autonomía, se ve restringido por una serie de normativas que reducen dicha flexibilidad a aspectos muy tangenciales. Por ejemplo: reducción o aumento de algunas horas del Plan de Estudio. La Educación Particular, sumida en un currículum todavía centralista y restrictivo, cae a su vez en una inercia de dependencia, sin exigir para sí ni aprovechar con autonomía y creatividad el espacio de flexibilización que se le ofrece. Se produce entonces, un círculo vicioso que comienza con un discurso de flexibilización curricular, que levanta limitaciones y barreras curriculares y que termina porque la Educación Particular no es capaz de experimentar esquemas de mayor innovación curricular.

- Un ejemplo de las tensiones anteriormente aludidas, vinculadas a la ambigüedad que el Régimen tiene frente al concepto de autonomía y al de dependencia son las ópticas, perspectivas e identidades diferentes que asumen los distintos actores que están relacionados con la Educación Particular.

Por un lado, podemos identificar al Ministerio de Educación, sus organismos descentralizados y otros organismos estatales, con el Ministerio del Interior. Estos organismos, con el correr del tiempo, se ven atrapados en su doble función de estimuladores del sector privado por un lado, y de normadores y fiscalizadores de éste, por el otro. De tal suerte que manteniendo un discurso inicial desestatizante y descentralizador, promueven a los particulares para que asuman libremente un rol protagónico en el servicio educativo, ofreciendo inclusive incentivos económicos. Posteriormente y a medida que los particulares van encontrando su propia regulación de acuerdo a las leyes del mercado que les han propuesto, el Estado va elaborando normas y estableciendo controles, que aseguren que el sistema no se le escape de las manos y que pongan atajo a las irregularidades detectadas. En la incapacidad de discriminar entre los particulares que cumplen y hacen de la educación un servicio social y los que hacen uso indebido de las prerrogativas y los recursos que se les han confiado, el Estado establece una norma única y general para todos los establecimientos, tanto particulares como fiscales o muni-

cipales. Por esta vía, el Estado introduce, además, el concepto de una normativa y de una acción fiscalizadora "igualitaria" para la totalidad del sistema educativo. La Educación Particular en su conjunto es, entonces, reglamentada por la totalidad del cuerpo normativo y fiscalizador.

En una perspectiva distinta se ubican las agrupaciones de colegios particulares y en especial, aquellas federaciones que han organizado a los establecimientos particulares subvencionados. Estas agrupaciones, que vieron en un primer momento como muy promisorias para sus intereses las posturas privatizantes del régimen, paulatinamente han ido asumiendo planteamientos de abierta crítica a la acción estatal en su relación con la Educación Particular.

La crítica que comienza en 1981 y se hace incisiva hacia 1987 —es decir, llega a cuestionar las reales intenciones que el Régimen tiene frente a la Educación Particular. Señalan las agrupaciones que el cuerpo reglamentario que el Ministerio de Educación ha elaborado, en especial en relación con la "planta física" de los establecimientos subvencionados es "arbitrario e injusto, inconstitucional e ilegal, ajeno a la realidad educacional y económica que vive el país, antipedagógico, burocrático y fuente de todo tipo de discriminaciones y dificultades para la enseñanza particular".

Un tercer frente lo constituyen las asociaciones de profesores. Estas han denunciado permanente e insistentemente las arbitrariedades, irregularidades e ilegalidades que han cometido algunos establecimientos particulares, preferentemente los sostenedores y conglomerados de algunos colegios subvencionados. Los profesores, que han tenido que sufrir en carne propia los resultados de una política que los ubica como "empleados" cuya "fuerza de trabajo" se transa en un mercado regido por las leyes de la oferta y la demanda, han presenciado y experimentado cómo la privatización de la educación, además de denigrarlos en su tarea profesional, se ha convertido en una fuente de lucro y no de servicio. De esta forma, el profesorado ha ido relacionando, necesariamente, a gran parte de la educación particular con una serie de vicios, abusos y violaciones y consecuentemente ha exigido al Estado que intervenga y regule su quehacer.

Se suma a esto la óptica de las propias municipalidades que, adquiriendo un rol central en el servicio educacional, perciben a la educación particular subvencionada como un competidor serio en la captación de los "clientes alumnos", que son en definitiva los que permiten el acceso a los recursos financieros del Estado.

En esta multiplicidad de posiciones, la Educación Particular se ha convertido, como es de suponer, en un campo de lucha de intereses contrapuestos y en una

fuelle generadora de conflictos. Por sobre todo, no se aprecia con claridad cuáles son las intenciones reales o subyacentes del Estado frente a la Educación Particular. Por un lado, se podría suponer que el Estado no ha variado en sus pretensiones teóricas de privatizar la Educación, pero se ve enfrentado con una realidad que le exige maximizar su rol normativo y fiscalizador con el propósito de regular el sistema educacional. Pareciera que el Estado procede con una estrategia de "ensayo y error", sin importarle los costos sociales que esta estrategia conlleva. En rigor se trataría de ensayar inicialmente una modalidad de plena apertura e incentivación al sector privado, observar su comportamiento e ir posteriormente estableciendo las regulaciones y enmiendas necesarias que hagan que el sistema funcione en su situación más óptima y se corrijan las deficiencias. Bajo este supuesto, "sobrevivirán" sólo aquellos establecimientos o conjuntos de sostenedores que son capaces de responder a las limitaciones —quizás transitorias— que se les ha impuesto. Decimos esto último, ya que bajo esta estrategia, el Estado es capaz de hacer las rectificaciones posteriores que algunos grupos de poder puedan demandarle.

Cualquiera sean las hipótesis que se manejen con respecto a la actitud desarrollada ahora último por el Estado frente a la Educación Particular, en especial la subvencionada, se detecta que persiste una ambigüedad y una falta de claridad con respecto a las reales intenciones que éste tiene.

En este contexto, algunas agrupaciones de colegios particulares perciben que en la actitud del Estado está seriamente en juego el principio de la libertad de enseñanza, consagrado en la propia Constitución del Régimen. Sostienen que nunca como ahora la Educación Particular ha sido más intervenida, controlada y vigilada. Se suma a esto, que los ataques recibidos por parte de las asociaciones de maestros, son cuestionados por las agrupaciones de colegios particulares como pretensiones de los maestros por retornar la educación a manos del Estado.

- Otra tensión adicional, tiene relación con los espacios de participación que se le confiere a la educación particular en el proceso de cambio educacional que el sistema educativo, en su conjunto, ha sufrido en este período.

El supuesto básico que se puede postular y que el Gobierno ha sostenido insistentemente, es que en la medida en que el sector privado interviene en la Educación, se incrementa la participación ciudadana en el cambio educacional. Se ha afirmado que la participación de los particulares, a diferencia del Estado, garantiza que el cambio apunte a satisfacer las reales necesidades educativas de la comunidad.

Un supuesto de esta naturaleza debería haber comprometido una estrategia colaborativa de cambio, en la cual los particulares intervinieran directamente en el proceso de diagnóstico, intervención y evaluación del cambio. La realidad, sin embargo, ha sido diametralmente opuesta. Ha primado una estrategia jerárquica y autoritaria, en la cual el sector particular, más que ser un actor activo del cambio, ha tenido que conformarse con recibir —a veces inclusive a través de la prensa— la información sobre decisiones tomadas en su ausencia. En el mejor de los casos y en situaciones muy esporádicas, ha sido consultado una vez que las propuestas de cambio han sido legalmente oficializadas. En este sentido, lo ocurrido al sector particular en Educación no es diferente a otros sectores, en los cuales el esquema del cambio autoritario ha sido la modalidad que el régimen ha tenido para imponer una serie de transformaciones en el plano social, laboral, económico, etc.

La estrategia no colaborativa y no participativa empleada ha relegado a la Educación Particular, tal como se señalara, al plano de receptor pasivo del cambio. En muchos casos ha tenido que asumir una actitud beligerante frente al Estado, haciendo ver su disconformidad con las propuestas, procedimientos y características de la política educativa.

Los más perjudicados en este proceso han sido los profesores, que han tenido que aceptar, sin cuestionamiento, los cambios impuestos desde los organismos centrales o desde los sostenedores y directivos de los establecimientos. En esta forma, al interior de las propias instituciones educativas se ha reproducido la estrategia impositiva y autoritaria que caracteriza a los organismos centrales, dejándole a los maestros instancias reducidas y tangenciales de participación.

Sujetos al temor y a la inseguridad laboral, los profesores optan por minimizar su participación y se resignan a acatar los cambios impuestos. Las implicancias que esta postura tiene para el desarrollo educacional al interior de los establecimientos educacionales pueden deducirse fácilmente: falta de compromiso, indiferencia frente al cambio, relación autoritaria entre profesor y alumnos, etc.

Se podría sostener finalmente que la sumatoria de las tendencias expuestas le confieren a la Educación Particular un medio poco propicio para un desarrollo que lo ponga al servicio de los fines que ésta está llamada a jugar. Por sobre todo, aparece muy claro que la red de intereses contrapuestos, que parte inclusive de los organismos centrales del Ministerio de Educación, afectan decididamente a la Educación Particular. Esta busca sus propios argumentos de defensa, pese que en su interior se reconoce que algunos establecimientos o conglomerados han desvirtuado su real cometido. Estos últimos no hacen sino que aprovechar las condiciones que el propio Régimen ha establecido.

3. Si se observa el desarrollo de la educación particular en una perspectiva histórica, se advierte cierta similitud en el rol que asume el Estado en este período, con el que asumió en los comienzos de la República. Si bien por causas y mecanismos diferentes, en ambos casos, el Estado intenta incentivar a los particulares para que asuman parte de la gestión educativa. En el siglo pasado esta situación se producía por la evidente incapacidad del Estado para asumir en su totalidad el desarrollo del sistema educativo. Actualmente, si bien el Estado podría asumir la mayor parte de la responsabilidad educativa, hay una opción política para que ésto no ocurra.

En poco más de un siglo se afianzó, progresivamente, la capacidad docente del Estado, sin embargo, este proceso se revierte bruscamente en el período actual.

Es necesario hacer algunas distinciones al respecto. Hay un sector claramente definido, que siempre ha atendido la Educación Particular y que no presenta grandes variaciones, al menos en este siglo: éste lo constituye la educación pagada a la que acceden los sectores medio-altos y altos. El Estado no ha intentado nunca seriamente disputar ese sector, aun cuando se generaron en cierto momento, alternativas educativas estatales para esos sectores.

Donde el Estado centró su responsabilidad fue en la educación gratuita, compartiéndola con algunas iniciativas particulares, especialmente con entidades de Iglesia o filantrópicas. En este ámbito, entra a jugar un rol determinante el aspecto financiero. Desde el siglo pasado existió el sistema de subvenciones, como un aporte parcial del Estado para mantener establecimientos gratuitos. Es en este Régimen cuando, por primera vez, se ofrece a los particulares acceder al financiamiento total del quehacer educativo, en los mismos términos que los establecimientos estatales (municipales).

En principio, –y aquí radica la diferencia fundamental con épocas pasadas– el régimen actual está dispuesto a aceptar que gran parte del quehacer educativo esté en manos de los particulares, pues el mecanismo de financiamiento así lo permite. En la práctica, eso ha ocurrido parcialmente, pudiendo pensarse en una tendencia hacia el futuro, en vistas a que este proceso se acelere.

Un área que también distingue el funcionamiento del sector particular en el actual Estado Subsidiario, a lo que sucedía en épocas pasadas, se refiere a las normativas. Durante este Régimen se lleva a la práctica lo que se había enunciado al comienzo del Gobierno de la Unidad Popular, en el sentido que la educación particular pasa a formar parte del Sistema Nacional de Educación, con los mismos derechos y obligaciones. Este hecho determina que las normas que rigen a todo el sistema rigen también para el sector particular, adicionándose algunas que son específicas para éste, por ejemplo, la ley de Planta Física.

Al hacer una comparación en relación al grado de independencia que presenta la Educación Particular, se advierten variaciones en el desarrollo histórico. Por una parte, en el contexto de un Estado Subsidiario de hecho, condicionado por las circunstancias, en la primera mitad del siglo pasado, la independencia era apreciable. Desde el sector particular se aportaba incluso al incipiente desarrollo del sistema estatal, con metodologías, textos e innovaciones curriculares, además de la cobertura. A medida que se consolidaba la concepción de Estado Docente, se intentó restringir este espacio independiente, generándose vehementes debates, sin que en último término se lograra plenamente llevarlo a cabo.

En la actual concepción de Estado Subsidiario, el espacio de independencia se ve claramente reducido, pero en una forma que no es fácil de cuestionar a nivel teórico. La propiedad del establecimiento y el financiamiento de éste se asegura, lo mismo que la administración, aumentándose no obstante, la normativa sobre el quehacer educativo mismo.

Un elemento que progresivamente ha ido perdiendo significación en la relación Educación Particular y Estado es la cuestión doctrinaria. En épocas pasadas, frecuentemente, se asoció la labor docente del Estado con posiciones laicizantes y a la Educación Particular o parte considerable de ella, con postulados religiosos. En la actualidad, la pugna doctrinaria está aparentemente superada. Los postulados doctrinarios de la Educación Particular y los del Estado parecen coincidir hasta el momento, no generándose, por un lado, situaciones en que la Educación Particular se sienta amenazada, y por el otro, no constituyendo ésta un conflicto serio para los postulados doctrinarios del Gobierno.

Los elementos privatizantes que se introducen en el sistema educativo como consecuencia de la política subsidiaria, constituyen un cambio apreciable en comparación a épocas pasadas.

La Educación, los profesores y los mismos alumnos han pasado a ser bienes transables en el mercado, como consecuencia del sistema de financiamiento imperante y de los mecanismos que consecuentemente se utilizan para implementarlo.

Es así como, en relación a los sostenedores de establecimientos, el actual régimen de subvenciones posibilita, dado el monto de ésta, que el quehacer educativo deje ganancias apreciables, especialmente en el caso de conglomerados educacionales. La condición para que esto ocurra es, en términos empresariales, la minimización de los costos, lo que ciertos empresarios educacionales realizan con gran eficiencia. Se obtiene así, la introducción de un tipo de sostenedor en la educación particular gratuita, que difiere en sus características de los que predominaban en épocas pasadas.

Existe la posibilidad de lucro en base a fondos fiscales, y se entra en una dinámica de mercado, que no había sido característico del sistema educativo anteriormente.

En relación con la labor docente, se privatiza completamente el ejercicio de ésta, incluyendo en el régimen de funcionamiento privado a los profesores del sector particular y del sector municipal. Este hecho revierte profundamente un proceso que había culminado a principios de la década del 70, y que confería al sector docente estatal un Estatuto Administrativo propio. Al privatizarse el ejercicio de la profesión, quedan entregadas a las leyes del mercado las condiciones laborales de la misma, sin que existan parámetros oficiales que regulen su funcionamiento. Todo el profesorado queda en una relación empleado-patrón, lo que permite comportamientos arbitrarios y abusivos, según sea la disposición de los distintos sostenedores.

El esquema privatizante incide también en la relación entre los distintos establecimientos y al interior de los mismos. Es así como se desarrolla una fuerte competencia por captar alumnos entre los mismos privados y entre éstos y los municipales, para acceder a la subvención, recurriéndose a métodos que más tienen que ver con venta de productos o captación de consumidores que con entrega de servicio educativo. En este hecho se involucra obligatoriamente a los profesores, de lo contrario ven peligrar su fuente de financiamiento, y a los padres, a los que de diferentes maneras se les coacciona para que no retiren a sus hijos del establecimiento.

Al interior de las escuelas, como asimismo en las municipalidades, esta situación se manifiesta en la línea de optimizar recursos, primando en muchos casos el criterio economicista y de eficiencia administrativa por sobre consideraciones de índole educativo. Las relaciones de trabajo quedan marcadas, de esta forma, por los nuevos criterios imperantes, cambiándose en muchos casos, el esquema de comunidad educativa por el de empresa productiva.

Esta situación, que ha despertado críticas desde sectores de padres y especialmente de profesores, queda dramáticamente de manifiesto, al transarse públicamente, a través del periódico, escuelas, incluyendo infraestructura, profesores y alumnos.

En el sector municipal, si bien no se llega a estos excesos, se ha organizado la administración y el funcionamiento del servicio educativo, según las capacidades de los respectivos alcaldes. Es muy común que los Departamentos de Educación Municipal o las Corporaciones Municipales estén bajo la dirección de funcionarios que no provienen del ámbito educativo. Asimismo, los esquemas modernizantes introducidos, que buscan la eficiencia administrativa, tienden a regirse por los parámetros de la empresa privada. Si la eficiencia administrativa estuviera siempre en función del servicio educativo, sería beneficioso; sin embargo, la realidad muestra que esto no ocurre

con frecuencia, produciéndose a menudo alteraciones que en último término afectan la calidad del servicio entregado.

Un elemento de gran significación, aunque no tan evidente, resultado del esquema privatizante, es el que guarda relación con la educación de los sectores más marginados. Un signo claro de la función social que cumplía la educación estatal se refería, dentro de las limitaciones siempre presentes, a promover el acceso educativo de esos sectores, y a facilitar su permanencia en el sistema, mediante mecanismos especialmente diseñados (becas de alimentación, vestuario, entrega de útiles escolares, etc.). En el nuevo esquema, en el que para subsistir o para generar ganancias, hay que minimizar los costos, no es fácil pensar que los establecimientos estén asumiendo esas acciones. En el caso de los particulares, ello es altamente improbable, dado que estas medidas no son obligatorias. Respecto a las municipalidades, la situación es similar; también deben optimizar recursos, con el agravante que la capacidad de disponer de fondos adicionales para estos efectos, se ve restringida, por corresponder estos sectores a municipios con ingresos muy limitados.

Al implementarse mecanismos privatizantes en la gestión y el financiamiento, queda un espacio muy reducido para una acción subsidiaria estatal, en el sentido de la Doctrina Social de la Iglesia, esto es, promover desde el Estado a los sectores más débiles. Al entregarse un subsidio común, y al no implementarse iniciativas que ayuden a superar ciertos déficit, se perpetúa y en el mediano plazo, se acentúan las inequidades educativas.

El financiamiento de la Educación constituye uno de los cambios sustanciales que se introduce con la política de subsidiariedad. La forma de entregar el subsidio, por alumno que asista a clases, no difiere sustancialmente de épocas anteriores. Donde se introducen modificaciones es en el monto que este subsidio adquiere. Si bien éste aumenta, lo más significativo es que se equipara a lo que el Estado entrega a establecimientos estatales (municipales). En esta forma, el financiamiento del conjunto del sistema educativo, se altera profundamente. Cada Municipalidad y cada sostenedor de establecimiento debe arreglárselas para atender al quehacer educativo en su totalidad. La subvención pasa a ser el aporte prioritario estatal a la educación prebásica, básica y media, manteniendo el Ministerio de Educación instancias administrativas para normar y fiscalizar, pero no de servicio educativo directo.

A través de la evolución del monto de la subvención por niveles educativos, se advierten criterios de priorización. Al parecer la educación técnico profesional y de adultos, no constituyen prioridad para este régimen, al disminuirse progresivamente los montos asignados a éstos, desincentivando la oferta educativa en estos niveles.

El mecanismo de financiamiento implementado, que asimila la educación estatal a la forma de financiamiento del sector privado, es un signo más de las tendencias privatizantes introducidas en la actualidad, que difieren profundamente del sistema imperante anteriormente.

En términos del desarrollo cuantitativo y en relación a niveles educativos, se observa que en Educación Básica la participación del sector particular no logra equipar la menor cobertura que presenta la educación estatal en el último período, comprobándose que en el nivel medio, científico-humanístico, esta situación es distinta. Hay una ampliación de la cobertura que es asumida por el sector particular subvencionado, manteniéndose la matrícula estatal y la no subvencionada estable y con tendencia a bajar. En el nivel medio técnico profesional, el decrecimiento del sector estatal es asumido por el sector privado subvencionado, decreciendo sin embargo, en los últimos años, también la participación de éste. Se mantiene, en esta forma, lo que había sido una tendencia en épocas anteriores: que el sector particular asume preferentemente la Educación Media.

Una característica que presentaba la educación particular y que en este período se acentúa, es la existencia de establecimientos pequeños, tanto en el sector particular subvencionado como en el no subvencionado. En el caso de los establecimientos pagados constituyen muchas veces, espacios innovadores que difieren en muchos aspectos del colegio masivo que ya se había hecho tradicional. En el caso de los subvencionados, al parecer no presentan estas características; más bien son colegios que presentan graves dificultades económicas, por el reducido número de alumnos, donde la infraestructura es precaria y el salario de los docentes, reducido. Tienden a ubicarse en sectores socio-económicos bajos o marginales.

En relación a los sostenedores de establecimientos en la Región Metropolitana, es posible apreciar un cambio, con respecto a épocas pasadas. Han aumentado proporcionalmente las personas naturales que mantienen establecimientos, especialmente subvencionados en relación a Corporaciones o Instituciones.

Estos últimos establecimientos se ubican mayoritariamente en sectores socioeconómicos medios y bajos.

El aumento en la cobertura del sector particular, por lo tanto, se ha desarrollado prioritariamente a través de establecimientos subvencionados, en sectores medios y bajos con sostenedores que son personas naturales, algunos de los cuales tienen varios colegios. Este hecho es un elemento nuevo en términos de establecer comparaciones con décadas precedentes y es un signo claro, en el caso de los conglomerados, que el concepto "empresa educativa" ha penetrado en el sistema.

4. En la perspectiva de visualizar el futuro de la educación particular en un régimen democrático, parece necesario precisar, por un lado, el rol que el Estado debe jugar en relación a la Educación y por el otro, la función social que el sector privado debe asumir.

Es una realidad que los esquemas centralizadores y de estatización de las últimas décadas han entrado en un proceso de revisión. Estos esquemas, que en los inicios de su implementación tendían a dar respuesta a los problemas de desigualdad y participación de las grandes mayorías, progresivamente se convirtieron en inoperantes y poco eficientes en relación a estos mismos objetivos. Desde las posiciones neoliberales y concretamente en Chile, se ha aprovechado la coyuntura de acceso al gobierno para enfrentar la crisis de la centralización en función de sus propios intereses doctrinarios. Es así como la privatización es el mecanismo elegido, alterando sustancialmente el rol del Estado, desde luego, y el de los propios particulares.

En el curso del trabajo se observaba que privatizar en el campo educativo, genera tensiones y contradicciones, a las que no están ajenas los propios particulares involucrados en el proceso.

En una perspectiva futura y asumiendo que el esquema centralizado y estatista de los gobiernos debe reformularse, queda muy claro también que el esquema privatizante actual no es la respuesta más adecuada.

El desafío de una futura institucionalización democrática implica enfrentar los problemas de la desigualdad y la evolución, en un contexto de participación real, que involucre a los ciudadanos en forma más eficiente en la resolución de sus problemas.

El Estado no disminuye su rol en esta perspectiva, pero sí, lo reformula. Ya no es el realizador único de acciones, ni sólo el fiscalizador y controlador, sino que se convierte en el promotor e incentivador de las capacidades individuales y comunitarias, articulándose en un proyecto global.

La labor de los particulares en este contexto, cambia en su significado cualitativo, sin que varíe necesariamente en sus aspectos cuantitativos. Los espacios para que el sector privado siga actuando en educación, pueden permanecer sin variaciones, siempre y cuando los parámetros en los que éste actúa guarden relación con un proceso de participación y responsabilidad social, en la construcción de una sociedad que responda a las necesidades de la gran mayoría de la población.

Es un hecho que alrededor de un 10% de la educación seguirá siendo privada pagada y atendiendo a una élite; el sector que ahí se atiende goza a su vez de una situación

de privilegio en el conjunto de la sociedad, y es capaz de implementar por lo tanto, un sistema educativo que sea funcional a sus intereses. El 90% restante, es financiado por el Estado, lo que no quiere decir que la educación impartida no pueda ser funcional a los intereses de los sectores que atiende. En esta perspectiva, los espacios ocupados por los particulares o los servicios estatales debieran estar frente a una tarea común. Pero este hecho significa un desafío, que el sector particular debe responsablemente asumir.

El servicio educativo no es una actividad económica más. Tiene requerimientos específicos que cumplir; quién puede cumplirlos mejor, si el Estado o los particulares, no es lo central, lo importante es quién puede entregar un servicio educativo, de acuerdo a las reales necesidades e intereses de los distintos sectores. En esta óptica, un mayor acercamiento de lo educativo a procesos que reivindican el espacio de participación local y territorial parece ser un camino significativo a seguir. En un proceso de esta naturaleza, que promueve una democracia más real y efectiva, el sector particular puede tener un rol importante que jugar, siempre que su labor esté al servicio de este mismo proceso.

En estos términos, aun cuando exista un sector de élite que prefiera pagar por su educación, no debiera constituir este hecho necesariamente una diferenciación de calidad, si se ocupan adecuadamente los fondos estatales. Los espacios que debieran generarse para la innovación y la creatividad en lo metodológico y curricular pueden equiparar las desigualdades de infraestructura que, en último término, distinguirán siempre a los colegios pagados que cuentan con más recursos. Las desigualdades de servicio educativo, actualmente tan evidentes, pueden progresivamente irse superando, sin que el Estado deba asumir necesariamente toda la administración del sistema, pero indudablemente redefiniendo el funcionamiento del mismo. Este hecho implica una reformulación de la acción del Estado en Educación; de promoción y desarrollo responsable de nuevos espacios, en vez de solamente fiscalizar y controlar; implica también una reformulación del rol de los particulares, en el sentido de aprovechar creativamente los espacios que se ofrecen, en una búsqueda constante por entregar un servicio educativo adecuado a los intereses y necesidades de los sectores que atienden. Si el sector particular ya lo ha hecho para las élites, bien puede hacerlo para otros sectores, pero una condición sí que está presente: no es posible generar ganancias desmedidas a partir de los fondos estatales; en este esquema y con una disponibilidad de recursos limitada no cabe el lucro como motivación central, pues éste atenta directamente contra las posibilidades de mejorar el servicio. Es ésta, a nuestro juicio, la gran condición para que el sector particular pueda acceder a fondos estatales, y constituye uno de los grandes fracasos del esquema privatizante actual. Existe capacidad y voluntad por trabajar en el plano educativo, en diversos sectores particulares, en los que no está el lucro como motivación principal; a través de éstos el sector pri-

vado puede ser un aporte considerable al desarrollo de la educación en una futura democracia, que busque la integración a través de la participación de los diferentes sectores.

BIBLIOGRAFIA

- BALBONTIN, I.; "Significado Político Ideológico de la Regionalización y Municipalización en el Actual Régimen", CED, Stgo., 1984.
- BARAHONA, P.; "¿Es Factible el Estado Empresario?", Revista Realidad, Año 1; N° 7; Stgo., 1977.
- BARRIENTOS, J.; CONARA, 1979.
- BOLETIN N° 98, FIDE Secundaria, Santiago, 1964.
- BUCHI, H.; "Rol Subsidiario del Estado", 1979, CORFO.
- CPEIP, 1985, "Censo Nacional de Docentes".
- CIDE, "La Educación Particular en Chile", Stgo. 1971.
- "Colegios Subvencionados", Stgo., Ed. Jurídica, Ediar Conasur Ltda., 1987.
- "Constitución Política de la República de Chile", Stgo. 1971.
- Cuenta del Presidente de FIDE Secundaria. Revista de Pedagogía, N° 235, diciembre 1980.
- DIARIO "El Mercurio", 5 de marzo, 1979.
- DIARIO "Las Ultimas Noticias", 23 de julio, 1987.
- DIARIO "El Mercurio", 22 de enero, 1983.
- DIARIO "El Mercurio", 22 de mayo, 1985.
- DIARIO "La Epoca", 29 de marzo, 1987.
- DIARIO "El Mercurio", 31 de mayo, 1985.
- DIARIO "La Segunda", 17 de febrero, 1987.
- DIARIO "El Mercurio", 31 de marzo, 1985.

- DIARIO "El Mercurio", 8 de julio, 1985.
- DECLARACION de Principios del Gobierno de Chile, marzo 1974.
- DIETZE, G.; "Hayek y el Estado de Derecho", en "Camino de Libertad", Centro de Estudios Públicos, Stgo. 1981.
- DIRECTIVAS Presidenciales, marzo 1979.
- DISCURSO Ministro de Educación, mayo 1976. Revista de Pedagogía, N° 199, julio 1979.
- EDITORIAL Revista Realidad, "Mantener la Presión Desestatizadora", Año 2, N° 24, mayo 1981.
- EDITORIAL Revista Realidad, "Avance Institucional Decisivo". Año 2, N° 2; Stgo. julio 1982.
- ECHEVERRIA, R.; "Evolución de la Matrícula en Chile: 1935-1981", PIIE, Stgo. 1982.
- EL PIZARRON, N° 28, junio 1984.
- ENCINA, F.; "Historia de Chile", Ed. Ercilla, Santiago, 1984.
- FEDERACION de Educadores de Chile; "Estado Docente y Libertad de Enseñanza", Stgo. 1958.
- FRIEDMAN, M.; "Capitalism and Freedom". The University of Chicago Press, 1962.
- FRONTAURA, J.; "Libertad de Enseñanza y Subvención", Revista de Pedagogía N° 283, noviembre 1985.
- GALDAMES, L.; "La Gratuidad de la Educación", Imprenta Barcelona, Stgo, 1913.
- ; "La Escuela y el Estado", Stgo. 1936.
- ; "La Universidad de Chile 1843-1934". Prensas de la Universidad de Chile, Stgo. 1934.
- GONZALEZ, A.; "Fortalecimiento de las Municipalidades y Rol del Alcalde", Montevideo, noviembre 1980.

GONZALEZ, L.E.; "Análisis de la Incidencia sobre la Educación Postsecundaria Chilena de los Cambios Producidos por la Reestructuración Universitaria del año 1981". CPU, 1987.

GRANADOS, S.; "Docentes: niveles de rentas 1970-1986 y Necesidades de Formación Presentes y Futuras", Stgo. PIIE, 1987.

HAMMUY, E.; "Educación Elemental y Desarrollo Económico". Editorial Universitaria, Stgo. 1960.

HAYECK, F.; "Camino de Servidumbre", Alianza Editorial, Madrid, 1978.

--; "La Fuerza de la Libertad", Revista Realidad, Stgo. 1981.

--; "Los Fundamentos de la Libertad", Unión Editorial Madrid, 1982.

--; "Economía, Ciencia y Política" en Camino de Libertad, Centro de Estudios Públicos, Stgo. 1981.

HINKELAMIMERT, F.; "Crítica de la Razón Utópica", DEI; San José, 1984.

IRARRAZABAL, J.; "Fundamentos de la Sociedad Libre", Revista Realidad; Año 2, N° 5, Stgo. octubre 1980.

JOBET, J.C.; "Doctrina y Praxis de los Educadores Representativos Chilenos".

LABARCA, A.; "Historia de la Enseñanza en Chile", Imprenta Universitaria, Stgo. 1939.

LETURIA, J.; "Definición Política del Grupo Nueva Democracia", Discurso Revista Realidad, Año 2, N° 2, Stgo. julio 1980.

--; "Precisando la Subsidiariedad", Revista Realidad, Año 1; N° 10; Stgo. marzo 1980.

MANUAL de Supervisión Nacional, abril 1983.

NUÑEZ, I.; "Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia 1900-1970", PIIE, 1986.

OBJETIVO Nacional del Gobierno de Chile, diciembre 1975.

ODEPLAN. "Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Política a Largo Plazo", septiembre 1977.

- ; "Informe Social", Stgo. 1981.
- ; "Informe Social", Stgo. 1982.
- ; "Informe Social", Stgo. 1984-1985.
- PRIETO, A.; "La Educación ¿En manos de quién quedará?"; Revista Realidad, Año 4; N° 39; Stgo., agosto 1982.
- REVISTA de Pedagogía N° 301, septiembre 1987.
- REVISTA de Pedagogía N° 302, octubre 1987.
- REVISTA de Pedagogía N° 258, 1983.
- REVISTA de Pedagogía N° 204, 1977.
- REVISTA de Pedagogía N° 246, abril 1982.
- REVISTA de Pedagogía N° 247/8 mayo-junio 1982.
- REVISTA de Pedagogía N° 274, diciembre 1984.
- REVISTA Interamericana de Desarrollo Educativo OEA, N° 88, "La Regionalización en el Proceso de Desarrollo Global de Chile"; Año XXVI, 1981.
- ROJAS, A.; "Extrema Pobreza: concepto, cuantificación y caracterización". CEP, Dcto. de Trabajo N° 67, 1986.
- TRASPASO de Servicios Públicos a las Municipalidades.
- VARAS, G.; "La Enseñanza Particular ante el Derecho", Editorial del Pacífico, Stgo. 1953.
- VASQUEZ, A.; "Características, Aplicabilidad y Problemas de la Normativa Educacional". FIDE Secundaria, Revista de Pedagogía, N° 283, Nov. 1985.
- VIAL, G.; "Historia de Chile" (1891-1973); Editorial Santillana, Santiago, 1985.