

EL MINISTERIO DE EDUCACION DE CHILE (1927-1997):

UNA MIRADA ANALITICA.

Iván Núñez Prieto
Septiembre de 1997

Al cumplir setenta años de existencia como tal, el Ministerio de Educación de la República de Chile se desarrolla en el marco de dos procesos significativos en su historia. Uno, es la Reforma Educacional que el mismo ministerio lidera y gestiona, que lo compromete en un gran esfuerzo colectivo y que lo lleva repensarse en sus concepciones, en sus relaciones y en sus prácticas institucionales. Los setenta años de su vida encuentran al Ministerio responsabilizado de un sector que ha sido solemne y efectivamente reconocido prioritario en la agenda-país.

Otro proceso, que todavía no se despliega con todas sus posibilidades es el de la modernización del conjunto de las instituciones públicas, en los complejos escenarios de la redefinición universal de las relaciones entre los Estados y las sociedades y los ciudadanos, del crecimiento económico que se desea con equidad y en democracia, y de las mutaciones culturales de la modernidad, al iniciarse en los hechos el siglo XXI.

Al mismo tiempo, el órgano estatal especializado en la conducción del sistema de enseñanza es objeto de diversas miradas y apreciaciones. Por una parte, se le demoniza como un obstáculo a la libertad de enseñanza y de gestión de las instituciones educativas, burocrático, hipertrófico y detentador de un normativismo caduco que ahoga las posibilidades de la creatividad privada y la competitividad, únicas garantías del mejoramiento de la calidad de la educación.

La mayor parte de los docentes del sistema escolar ha manifestado su aspiración a regresar a la condición de funcionarios del Ministerio de Educación, a su juicio, único organismo calificado para administrar dicho sistema.

Muchos padres de familia e importantes sectores de opinión quisieran un Ministerio con poderes suficientes para intervenir de manera directa y ejecutiva en la solución de problemas de la cotidianidad educacional o en el respeto al derecho a la educación, en la correcta inversión de los recursos público destinados al efecto o en la salvaguardia de la fe pública en asuntos educacionales.

Una observación del Ministerio de Educación de hoy, lleva a levantar algunas interrogantes que tienen historia. Si al presente el Ministerio se inserta, como se dijo, en el marco de una profunda y ambiciosa Reforma Educacional y de un proceso de desarrollo y modernización del país en una democracia que debe ser ampliada y perfeccionada ¿cuáles fueron los sucesivos contextos en que operó el Ministerio entre 1927 y el presente? En la actualidad, el Ministerio trabaja por la modernización de la educación, por la provisión de las competencias humanas que requiere un país abierto a la globalización, por la igualdad de oportunidades y por reforzar la ciudadanía democrática. ¿cuáles fueron sus grandes objetivos, sus utopías, en el pasado?

Por otra parte, una mirada al interior del Ministerio permite descubrirle dos vocaciones o dos culturas que, siendo indispensables y complementarias, a veces lo tensionan: la de la continuidad y la del cambio. La primera es también la de la provisión normal del servicio de educación pública a todos, en las mejores condiciones posibles. La segunda es la de la innovación y/o la reforma, que se hace cargo de las demandas de una sociedad en profunda y acelerada transformación y que siente el imperativo de acompañar, servir o incluso, anticipar la dinámica histórica. ¿fue siempre así?

La legalidad vigente define al Ministerio como un órgano técnico. La Reforma Educacional le exige fortalecer ese carácter. Sin embargo, de hecho y en el marco de su pertenencia al poder ejecutivo gubernamental, debe jugar un papel político en el escenario educativo, en el que se mueven poderosos actores, se desarrollan dinámicas de conflicto, negociación y consenso y es necesario ejercer la persuasión democrática antes que la imposición autoritaria. Al mismo tiempo, es un Ministerio que no administra servicio educativo alguno ¿Cómo se desplegaron las tres funciones, técnica, política y administrativa, en la historia del Ministerio?

El Ministerio se inserta al presente en un esquema de gestión mixta de las instituciones educativas y navega en las aguas de una cambiante y debatible descentralización. Como ya se señaló, se le hace aparecer como comprometido desde siempre con un negativo centralismo. Antes de 1980 ¿sólo hubo centralismo en la gestión del sistema educativo? ¿cómo ha evolucionado la relación "centro estatal"/ escuelas ? ¿cómo evolucionó el modo de gobernar y administrar una estructura compleja y territorialmente extendida? En los años 90, el Ministerio de Educación tiene unidad de dirección y coherencia institucional ¿fue siempre así?

Preguntas como las presentadas motivan el presente ensayo histórico. Las respuestas que aquí se proponen son provisorias y tienen el doble propósito de motivar nuevas y diversas investigaciones sobre esta temática y de contribuir a poner el debate sobre el Ministerio de Educación en términos más amplios y equilibrados que los fáciles juicios condenatorios o laudatorios.

1. EL CONTEXTO HISTORICO Y EL MINEDUC.

La evolución histórica del Ministerio de Educación, en el período 1927-1997, es el lugar de intersección y la resultante de, por lo menos, dos procesos: la historia del Estado y la sociedad chilenos, y la marcha de la educación en el mismo lapso.

1.1 La dinámica general del Estado y la sociedad:

El MINEDUC fue fundado en el contexto de la transición desde el Estado oligárquico con régimen político parlamentario hacia el llamado "Estado de compromiso", que se va configurando desde la dictación de la Constitución de 1925 (1). Hasta 1973, el MINEDUC se desarrolló y operó en el marco de un aparato de Estado de creciente tamaño y capacidades. Era un Estado empresario e interventor o fuertemente regulador en la economía. Era también un Estado social, en el sentido de protección de los sectores medios y pobres, a los que se procura sustraer de los avatares del mercado mediante fuertes políticas sociales. Era, por último, un Estado que experimentaba una progresiva ampliación de la democracia política. Su aparato institucional era fuertemente centralista, jerarquizado y formal-burocrático, a pesar de los intentos inorgánicos por democratizarlo y desconcentrarlo. Era un Estado que no se entendía como "subsidiario" sino como responsable del desarrollo del país, lo cual fue y es percibido por algunos como paternalista, abusivo y monstruoso, y por otros como promotor y benefactor.

Entre 1973 y 1980, el rasgo más sobresaliente del Estado chileno fue su carácter represivo y excluyente (2). Esta etapa representó también una transición, en la que progresivamente se va desmantelando el carácter del Estado de compromiso, no sin mantener y aun reforzar algunos de los rasgos del anterior, entre ellos el carácter burocrático-autoritario de su cultura organizacional. La dictación de la Constitución de 1980 y la serie de "modernizaciones" emprendidas en torno a ese año, abrieron paso a otra etapa, que cubrirá el resto de la década: la del Estado "subsidiario", que se ha visto como Estado ausentista, que tiende a contraerse a tareas de seguridad externa, control político interno y un mínimo de regulaciones e intervenciones en el juego de la economía y en lo social, estas últimas, orientadas más bien a aliviar la extrema pobreza. Institucionalmente, el aparato de Estado se descentralizó fuertemente, tanto en el sentido territorial como funcional.

Desde 1990, con la transición a la democracia, se intenta gradualmente recuperar un rol activo y responsable del Estado, tanto en la promoción del desarrollo (construyendo una alianza estratégica con la empresa privada) como para intervenir de nuevo en las relaciones sociales, sin retroceder a etapas anteriores. En otras palabras, se explora, no sin dificultades, una nueva misión del Estado que no es ni el viejo intervencionismo y el gigantismo del pasado, ni la simple complacencia ante la acción privada y el libre juego del mercado, cuyos efectos cortoplacistas y desequilibrantes son compensados con políticas públicas de nuevo cuño.

1.2 La evolución de la educación chilena:

La educación experimenta en estos setenta años un doble proceso:

Por una parte, se producen importantes cambios en la institucionalidad del sistema educativo, en que se ha evolucionado desde el sistema orientado a la expansión de cobertura al sistema orientado al mejoramiento de calidad y equidad.

En efecto, en sus primeros años de existencia, el MINEDUC debió administrar un proceso de contracción y deterioro cualitativo de la educación pública, como doble resultante de los efectos de la crisis macroeconómica de 1929 en el gasto público y de la inestabilidad política del momento 1931-1932, a lo que se sumó el sello del segundo gobierno de Arturo Alessandri, poco interesado en fuertes políticas sociales y de democratización educacional.

Pero desde fines de la década del 30, en el marco de los sucesivos gobierno radicales, de sello centro-izquierdista, se hizo visible, por una parte, un creciente y persistente esfuerzo estatal por ampliar la cobertura educativa y, por otra, un conjunto de iniciativas inconexas y limitadas para modernizar la enseñanza. El primer esfuerzo fue el dominante en la política educativa y en el quehacer del Ministerio. Fue un esfuerzo exitoso, aunque no exento de incoherencias o efectos perversos. Las siguientes cifras son elocuentes.

El impulso expansivo se mantuvo desde fines del siglo pasado y, sostenido por la dictación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, culmina en 1928. Ese año estaban matriculados en la enseñanza primaria fiscal 525.000 niños y en la secundaria, 26.800 jóvenes, cobertura que descendió a 397.000 escolares en 1933 y a 23.400 liceanos en 1931, ambos en el sector estatal (3).

Desde 1935, se dispone de estadísticas de matrícula más completas y comparables. En ese año, el conjunto de la educación básica y media fiscal y particular atendía a 587.834 educandos, que representaban el 41,9% de la población de 6 a 18 años. En 1973, los mismos niveles atendían a 2.760.145 educandos y la cobertura llegaba a 91,3% del señalado grupo de edad. En 1995, la atención se extendió hasta 2.866.229 escolares básicos y medios, que representan el 54,1% del grupo etario (4).

Entre 1935 y 1995 se saltó, en la educación pre-escolar desde 3.596 hasta 277.711 niños y en la educación superior, desde 6.283 hasta 344.876 jóvenes

Este esfuerzo de expansión supuso que el MINEDUC tenía que obtener, instalar y administrar a lo largo del territorio, recursos crecientes, de los tipos siguientes:

Infraestructura: la expansión educativa, implicó un gran esfuerzo de construcción, reparación o ampliación de edificios escolares y su equipamiento básico. En 1937, esta tarea se descentralizó funcionalmente, mediante la fundación de la Sociedad Constructora de

Establecimientos Educativos, empresa pública que se responsabilizaría de esta tarea hasta 1987. La Sociedad se relacionaba con el Estado a través del MINEDUC. El Ministro era su presidente y a su Consejo Ejecutivo pertenecían, entre otros, las altas autoridades del Ministerio.

Personal: obviamente el esfuerzo expansivo implicaba la formación, la contratación y la administración de un creciente ejército de docentes y de funcionarios de administración y de apoyo. Para la primera tarea, el Ministerio mantenía una red de escuelas normales formadora de maestros y maestras primarias y de preescolar y encargaba, de manera descentralizada, la formación de profesores y profesoras de la educación secundaria a las Universidades estatales autónomas. en esta tarea colaboraban también los centros privados de formación de docentes, a los cuales el Ministerio debía supervigilar.

La contratación y administración de personal de los establecimientos, llevaba a mantener una incrementada estructura de gestión en los niveles nacional y, para el caso de la educación primaria, en los niveles provinciales y locales (departamentos o agrupaciones de comunas). Esta estructura, sin embargo, fue austera, como lo indican las cifras del Recuadro N° 1

Recuadro N° 1

COSTOS DE "LA BUROCRACIA" MINISTERIAL

El presupuesto gubernamental de educación para 1964 destinaba a administración un 6,0% del total de gastos, el cual se descomponía en la siguientes forma: administración general de la educación, 2,15%; administración de la educación primaria, 2,43; administración de la educación secundaria, 0,54%; administración de la educación profesional, 0,33%; planificación de la educación, 0,25%; administración financiera, 0,30%

En el mismo presupuesto, las remuneraciones en general, representaban sólo un 60,63%. La mayor parte de ellas se asignaban al personal de los establecimientos educacionales. El porcentaje destinados a remuneraciones del personal de administración era de 4,88%, distribuido de la manera siguiente: administración general de la educación, 0,30%; administración de la educación primaria, 3,03%, en la administración de la educación secundaria, 0,63%; administración de la educación profesional, 0,32%; planificación de la educación, 0,12%; administración financiera, 0,46%

Año Pedagógico 1964, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Educación, Cuadro N°6, p. 23

Mientras el presupuesto de educación se ha elevado en 98%, entre 1990 y 1996, el gasto de la Subsecretaría de Educación sólo ha aumentado en 29%. Por otra parte, mientras las subvenciones a los establecimientos se beneficiaron del 60,2% del incremento del gasto, la Subsecretaría de Educación (en cuyo presupuesto se incluye lo que podría denominarse el gasto en administración), sólo se benefició del 2,7% del incremento total del gasto entre los años en referencia.

Cristián Cox y Pablo González, Educación: de Programas de Mejoramiento a Reforma, Santiago, 1997, (mimeo).

Financiamiento: la mantención de la infraestructura, el equipamiento, los gastos de operación y el pago de remuneraciones del personal, obligaban a desarrollar una estructura interna especializada en la programación, el manejo y control de los recursos financieros y su correcta asignación.

Aunque el crecimiento de la estructura de gestión no siguió el mismo ritmo de incremento de la matrícula del sistema educativo, el MINEDUC en el mediano y largo plazo y hasta los años 70, fue una agencia en progresivo desarrollo cuantitativo y diversificación. El carácter y calidad de la gestión de la rutina escolar y de la expansión del servicio, es un tema de discusión y de investigación más profunda que la de este estudio.

Recuadro N° 2

PRESUPUESTO

"Se ha señalado con insistencia que una de las causas primordiales que han impedido satisfacer las necesidades educacionales del país, consiste en la falta de recursos destinados a este objeto. El Presupuesto de Educación ha representado porcentajes bajos del presupuesto nacional. A esto se agrega la los múltiples requerimientos del sistema. Se ha reclamado, también, la formación de un verdadero Fondo Nacional de Educación, constituido con recursos permanentes, a fin de resolver, en forma gradual, los déficits de nuestra enseñanza."

"El examen de la actual organización presupuestaria del sistema educativo demuestra que ... ella tiene en vista, primordialmente, la función de control, en tanto que la programación para la eficiencia es muy reducida y, en ciertos aspectos, inexistente. El resultado de esta situación es la existencia de un sistema presupuestario confuso y carente de flexibilidad que entorpece el desenvolvimiento normal de la función educativa, especialmente en lo relativo a la provisión de vacantes del personal docente."

Ministerio de Educación Pública, Bases generales para el planeamiento de la educación chilena, Santiago, 1961; pp. 48-49

Por otra parte, hay que considerar la historia del discurso educacional y pedagógico oficial: los objetivos de la enseñanza, la organización y contenidos del curriculum, las concepciones pedagógicas vigentes, la configuración de la profesión docente, etc.

Esta es una historia muy rica en enfoques, propuestas e intentos de innovación y reforma, cuya sustancia puede expresarse como búsqueda de modernización y democratización de la educación. Aunque no puede hablarse de una política de Estado consistente e ininterrumpida, de hecho el Ministerio de Educación hizo esfuerzos repetidos por renovar o actualizar los objetivos, los contenidos y la pedagogía vigentes en el sistema escolar, así como por orientar el sentido y carácter de la formación y el perfeccionamiento docentes y las prácticas de enseñanza y aprendizaje, procurando no sólo cambios en el sentido u orientación cualitativa sino también en la dimensión de igualdad de oportunidades y participación social en la educación (5).

Para los señalados propósitos, el Ministerio empleó estrategias incrementales de "experimentación" y/o estrategias de reforma general o integral (6). Ellas, implicaban la construcción o desarrollo de estructuras propias y regulares de promoción del cambio o, en algunos casos, la creación de estructuras extraordinarias al efecto. En algunos casos, las iniciativas de cambio han provenido de las propias reparticiones del Ministerio, en otras, se han originado en grupos o personalidades externas que, de alguna manera, han influido sobre el Ministerio o se han incorporado a él, a título transitorio o con cierto grado de permanencia. Sobre ésto, habrá mayor análisis en una de las secciones siguientes.

Con todo, el esfuerzo de ampliación de la oferta educativa en el sentido territorial y de inclusión social fue más prioritario y sostenido. Fue también el más exitoso. Pero ese esfuerzo, en los años 60 y 70 fue tan intenso, que se tradujo en deterioros cualitativos, que dejaron pendientes para las décadas de los 80 y 90 el desafío de la modernización y de la plena democratización del sistema. En los hechos, el Ministerio de Educación se construyó más para responder a la primera tarea, la de la extensión. Su reciente adaptación al cumplimiento de la segunda tarea, la de la calidad y la equidad, ha debido hacerse en el contexto de un heredado debilitamiento o contracción, que lo ha obligado a generar respuestas creativas e inéditas para cumplir su misión constitucional y programática.

2. UNIDAD Y PARCELACION/SEGMENTACION

A lo largo de buena parte de la historia de su estructura y funciones, el Ministerio se debatió entre dos tendencias y sus correspondientes tensiones o conciliaciones: la tendencia a la "unidad" (unidad de propósitos, de sentido y de estrategias) que, racionalmente, se suponía propia de una organización jerarquizada, dentro de un Estado moderno; y la tendencia a la dispersión, al desarrollo de objetivos, estructuras, estilos de gestión, culturas organizacionales y culturas profesionales paralelas y discordantes, al interior del mismo Ministerio y del sistema escolar de él dependiente. Esta última tendencia fue denominada como "feudalismo" o "parcelación" (7). Ella, muy probablemente, reflejó el modo histórico de constitución del sistema público de educación, que fue por agregación. Reflejó también la segmentación social de la educación, esto es, el acceso diferencial a la educación, según los sectores sociales, y el sentido y la calidad distinta de las ofertas educacionales que el Estado ha hecho a los diversos estratos de la sociedad chilena, a pesar de los esfuerzos democratizantes. En efecto:

- i) El sistema educativo republicano se construyó, en el siglo XIX, segmentado en dos grandes canales: el de élite ("preparatorias", Liceo, Universidad) y el popular (escuela primaria, escuelas técnicas de nivel medio, incluyendo las normales) (8);
- ii) La responsabilidad educacional del Estado fue ejercida desde el siglo XIX y hasta 1927, por diversas instituciones públicas paralelas y prácticamente no coordinadas por el gobierno (la Universidad de Chile administraba los liceos, había un ente estatal autónomo que administraba las escuelas primarias, otros Ministerios gestionaban las ramas de enseñanza agrícola, industrial, etc.) (9).

En otros términos, como parte de procesos históricos externos al sistema educativo, se distribuían distintas oportunidades educacionales a los diferentes sectores sociales. El sistema de educación formal estaba constituido por ramas o canales de diferente funcionalidad y calidad. Antes de la fundación del Ministerio, cada una de estas redes tenían su propio aparato de gestión y de conducción. La fundación del Ministerio moderno en 1927 significó la agregación y la coexistencia de esas estructuras bajo un común paraguas

institucional. Pero no significó automática y necesariamente coherencia o "unidad" del sistema, no obstante el fuerte discurso en ese sentido que desarrollaron los reformadores de 1927-28 .

Podría pensarse que la administración de un sistema educativo complejo debía originar naturalmente una cierta división del trabajo, que atendiese a las peculiaridades de cada uno de los niveles o modalidades. Pero la especialización interna del nuevo Ministerio, recogió la inercia histórica de desarrollo particular de cada rama educativa y llevó a un funcionamiento de tipo centrífugo o, como ya se dijo, de tipo "feudal", sin que la autoridad central de los Ministros y Subsecretarios fuera lo suficientemente fuerte como para coordinar y dar sentido de "unidad" a la gestión (10).

Así, la historia del Ministerio hasta 1973 estuvo preñada por el conflicto entre las administraciones de las diversas ramas educativas (primaria y normal, secundaria y técnico-profesional), que tendían a un desarrollo auto-referente o endógeno, por una parte y, por otra parte, por las demandas y esfuerzos para coordinar más estrechamente las ramas, o establecer una estructura de gestión más integrada, o una planificación de conjunto. En otras palabras, la segmentación o particularismo versus la unidad. Todo ésto, como reflejo de la tensión entre democratización y racionalización, por una parte, y segmentación social y cultural de la educación, por otra.

Esta tensión se reflejaba tanto en el nivel central del MINEDUC, como en sus niveles desconcentrados o, por último en el nivel de las instituciones educativas mismas.

Recuadro N° 3

AUSENCIA DE UNIDAD. "PARCELACION".

"El Ministerio posee organismos técnicos en las tres Direcciones de Educación. Estos organismos ven limitadas sus funciones específicas, porque algunos de ellos son absorbidos por funciones de carácter administrativo y porque operan aisladamente, sin relacionarse entre sí, lo que es antieconómico y contribuye a la desorientación y a la desintegración de las ramas."

"Por otra parte, la desconexión de las Direcciones entre sí da origen al crecimiento de cada una de ellas, invadiendo el campo de las otras, de modo que cada Dirección ha creado bajo su dependencia establecimientos que corresponden a otras Direcciones"

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962; (mimeo); p. 60

Los intentos de dar unidad a la gestión:

La fundación de la Superintendencia de Educación, en abril de 1927, la designación del Ministro de Instrucción como Superintendente y, particularmente, la transferencia de todos los servicios educativos estatales que estaban dispersos a manos de la Superintendencia y el Ministro, representó un paso transicional. Todavía pesaba la historia de la segmentación y del "feudalismo" de la época oligárquica, de modo que, dependientes de esa Superintendencia, se crearon siete Consejos, para administrar sendas ramas: primaria, secundaria, comercial, industrial y minera, agrícola, de formación pedagógica, y universitaria (11).

Prácticamente junto a la fundación del Ministerio (el 30 de noviembre de 1927), y como efecto de la influencia del gremio del magisterio primario, que tenía una visión integradora del desarrollo educativo, se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.500 (del 10 de diciembre del mismo año) que estableció con fuerza los principios de unidad, continuidad y correlación del proceso educativo y de la institucionalidad estatal correspondiente. En este decreto se avanzó con la mantención de la Superintendencia, bajo presidencia del Ministro y de sólo dos grandes departamentos de gestión, el de primaria y el de secundaria. También implicó un avance, en el sentido de la unidad, la fundación de los Consejos Provinciales de Educación que, junto con descentralizar territorialmente la gestión, significaba un principio de integración, al nivel de la provincia, en que los establecimientos estatales de todo tipo estarían bajo la jurisdicción de un sólo ente: el Consejo Provincial (12).

Esta victoria de la tendencia integradora fue efímera. En septiembre de 1928, se discontinuó la reforma motorizada por el gremio docente y se abrió paso a la "contrarreforma" educacional, que se concretó a plenitud en la gestión del Ministro Mariano Navarrete. Esto significó la vuelta a una estructura escindida, aunque el férreo gobierno del general Navarrete haya logrado que el naciente Ministerio marchara durante un par de años al unísono.

Durante los gobiernos que sucedieron al Frente Popular, los reformadores gremiales de 1928, en retirada desde entonces, lograron un espacio para una nueva oportunidad de desafío a la "parcelación" de la administración educativa. Fue el caso del Plan Experimental de Educación del Departamento de San Carlos que, entre 1944 y 1949, intentó desarrollar un sistema escolar complejo, con instituciones de educación primaria, secundaria, profesional, de educación de adultos y de comunidad y, en principio, de formación de maestros normalistas, bajo una misma dirección en escala de un Departamento territorial. Sucesor del Plan San Carlos fue el movimiento de Escuelas Consolidadas que, desde los años 50 y hasta 1973, diseminó por el territorio un tipo de institución escolar compleja, que incluía bajo una misma dirección géneros y ramas educativas diversas, también bajo el principio de "unidad, continuidad y correlación" de la enseñanza y de la gestión. Aunque estas dos experiencias, se hicieron en el marco de la gestión de la Dirección General de Educación Primaria, su existencia creó problemas prácticos y premisas conceptuales que cuestionaban la parcelación y presionaban en el sentido de la integración del conjunto del sistema escolar público (13).

Aunque en otro marco institucional pero con el mismo sentido operó, entre 1961 y 1971, el Plan de Integración Educativa del Departamento de Arica. También allí, se ensayó la unificación de todos los niveles y modalidades educativas existentes en esa jurisdicción, en el marco de una misma planificación y de una común conducción, como base experimental para introducir gradualmente una gestión integrada a niveles más vastos.

En 1953, volvió a crearse la Superintendencia de Educación Pública, figura institucional que se había establecido en la Constitución de 1833 y que se había preservado en la de 1925, sin que se concretase legal y prácticamente, salvo en un breve lapso entre 1927 y 1929.

La Superintendencia, en esta nueva etapa, se fundó con un sello fuertemente integrador. Las corrientes y grupos que lograron reimplantarla, eran muy críticas del "feudalismo" de la institucionalidad estatal de la educación. En consecuencia, se veía en la Superintendencia la gran herramienta para hacer efectivos los principios unitarios. Esto quedó claro en los fundamentos o "considerandos" de la ley que la creó (Ver recuadro N°13). Pero dos hechos de la política real, limitaron esa pretensión: el carácter consultivo o asesor que se le imprimió y, días después de su fundación, la promulgación de un DFL. que reorganizaba las tres tradicionales Direcciones de Educación según ramas o niveles, y les otorgaba las facultades ejecutivas que se le habían escatimado a la Superintendencia (14).

No obstante, la creación de la Superintendencia significó un cierto avance, teniendo en cuenta la alta legitimidad con que ésta nació y el hecho de contener en su seno, al Consejo Nacional de Educación, organismo incluyente de la representación de todos los grandes actores, administrativos, institucionales y sociales de la educación formal. Dicho Consejo fue de consulta obligada para todas las grandes decisiones educacionales y funcionó como un importante espacio de creación de consensos y de negociación de divergencias, que ayudó a imprimir mayor coherencia a la política educacional desde entonces.

La implantación del llamado "planeamiento integral de la educación", durante el Gobierno de Jorge Alessandri, era antagónica con la gestión feudalizada. La creación de una oficina de planeamiento con amplia jurisdicción, la legitimada noción de "integralidad" del desarrollo, la necesidad de un abordaje sistémico de sus problemas y el consenso en torno de una planificación general de la educación, todo ello vinculado a una todavía más amplia planificación del desarrollo económico y social, habrían llevado a la superación del viejo feudalismo en la gestión ministerial. Sin embargo, el "planeamiento integral" quedó más en el nivel del discurso que en el de prácticas de ruptura con la inercia histórica de parcelación del Ministerio (15).

En el gobierno de Frei Montalva, la disyuntiva entre "unidad" y "parcelación" se resolvió en la acción, debido a que el gobierno estuvo en manos de un sólo partido político, el cual le dió fuerte respaldo a los organismos centrales del Ministerio (la Oficina de Planeamiento y la Subsecretaría), obligando a las administraciones de ramas a marchar al mismo compás (16).

Si bien el gobierno de Allende sostuvo un fuerte discurso integracionista (ejemplo: ENU, "escuela nacional unificada), no tuvo tiempo o capacidad política para enfrentar radicalmente el problema de la parcelación del Ministerio, agravado por efectos del "cuoteo" político de las Direcciones de Educación, cada una de ellas entregada a la responsabilidad política de alguno de los tres principales partidos de la Unidad Popular. No obstante, hubo algunos avances como la existencia y funcionamiento de un Comité Coordinador del Ministerio, bajo la autoridad del Ministro, y especialmente, por la puesta en marcha de las Coordinaciones Regionales de Educación, antecedentes de las actuales SEREMI (17).

Durante la primera etapa del gobierno de Pinochet (1973-1980), la "unidad" fue consustancial a la gestión militar del Ministerio, la cual fue impuesta por medios autoritarios. Más tarde, en un Ministerio que dejó de ser administrador de establecimientos y en un sistema educativo en que las distancias culturales entre educación básica y media ya tendían a acortarse, la desaparición de las "parcelas" terminó por perpetuarse.

En efecto, durante los años 70, se suprimieron de hecho las Direcciones por ramas o niveles y se adoptó otra estructura más integrada, que fue consagrada por la Ley N° 18.956, de 8 de marzo de 1990. Así en el actual Ministerio, la gestión más propiamente educacional o pedagógica es responsabilidad de un sola División, la de Educación General, así como la

gestión de recursos, recae en una sólo División de Planificación y Presupuesto. Por otra parte, la nueva estructura desconcentrada de SEREMI y Departamentos Provinciales de Educación tiene jurisdicción sobre todos los niveles y modalidades del sistema escolar, contribuyendo así a darles "unidad", en el sentido que reclamaban los históricos partidarios de este concepto. A lo mismo contribuye la transferencia de la gestión directa de los establecimientos públicos a las municipalidades, las cuales tienen jurisdicción indistintamente sobre escuelas básicas y liceos científico-humanistas y técnico-profesionales.

Quizás puedan interpretarse tres situaciones, como remanentes de la vieja parcelación. Por una parte, la creación de una División de Educación Superior, al interior de la estructura ministerial creada en los años 80. Por otra, la dispersión en la institucionalidad de la educación parvularia, entre las instituciones administradas por la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la educación parvularia impartida al interior de escuelas básicas - municipales o particulares - y los centros de la Fundación Integra que, aunque de derecho privado, se financia con recursos públicos. Cada una de estas redes tiene su propio tipo de gestión, distintos modos de financiarse, y normativas y prácticas pedagógicas propias. No existe una superestructura estatal con suficiente capacidad para integrar estas tres redes institucionales o siquiera para coordinarlos apropiadamente.

Por último, la segmentación social y cultural de la educación se expresa hoy día más bien fuera del Ministerio, a través de las llamadas "dependencias" institucionales: el sector de educación pagada, el sector particular subvencionado y el sector municipal. Cada uno de estos sectores tiene sus usuarios socialmente diferenciados, sus propias características institucionales y niveles distintos de calidad, como lo demuestran los sistemas de medición de logros educativos. Es decir, la segmentación social sigue expresándose en educación. Pero este fenómeno socio-cultural no tiene, en el presente, efecto en la estructura y funcionamiento del Ministerio. Puede decirse que, al interior del MINEDUC, se ha impuesto en lo sustantivo la tendencia a la unidad: en este caso, unidad en la gestión estatal de la educación. Tener un Ministerio "nacional" en vez de un Ministerio "parcelado", representa un avance en el sentido de la democratización y la igualdad de oportunidades.

3. MODERNIZACION Y DEMOCRATIZACION EN LA HISTORIA DEL MINEDUC

Las bases normativas y estructurales del Ministerio de Educación que cumple 70 años, fueron echadas por la obra del Ministro Mariano Navarrete (1929-30). En su obra fundacional se manifestaba el carácter de la "contrarreforma" educacional de 1929-30, signada por una voluntad de implantar los componentes técnico-pedagógicos de la "escuela nueva" o pedagogía activa, a través de medios administrativos y jerárquicos, a los que se sumaban componentes nacionalistas y tradicionalistas (18).

En otros términos, el Ministerio se creó en el contexto de un proceso de contenido modernizador con estilo autoritario y estrategias centradas en la normativa estatal, lo cual le marcó su temprano desarrollo, como un organismo más administrativo que técnico.

El sello autoritario fundacional fue atemperado o matizado por las tendencias democratizantes que influyeron crecientemente entre 1938 y 1973. Así por ejemplo, las normativas sobre personal equilibraron el excesivo énfasis inicial en las obligaciones y prohibiciones, incorporando un mayor reconocimiento de derechos y garantías.

Por otra parte, se observó una tendencia a abrir espacios de colegialidad o participación, en el sistema escolar. Es el caso de los Consejos de Profesores y, en la estructura del Ministerio, la creación del Consejo Nacional de Educación (en 1953) y la fundación de Consejos ejecutivos o consultivos al interior de entidades como la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (1964), el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (1967) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (1970). En 1973, se frustró otra posibilidad mucho más radical de participación social en las decisiones de gestión, formalmente abierta por la dictación del llamado Decreto de Democratización que, sin embargo, quedó sin ejecutarse (19).

El sello autoritario fue recuperado con creces por la intervención militar en el Ministerio de Educación, a partir de septiembre de 1973. Todos los avances democratizadores fueron desactivados y se reimplantó una concentración de poder en una pirámide jerarquizada de autoridades en el funcionamiento del Ministerio, sin que hasta la fecha se hayan repuesto los espacios históricos de participación. Las dos únicas expresiones colegiadas en la estructura de gestión, son más expresiones de corporativismo que de democratización real. Es el caso del Consejo de Rectores de las Universidades llamadas "tradicionales", fundado en 1954, y del Consejo Superior de Educación, creado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en 1990.

En cuanto al fundacional énfasis administrativo del Ministerio, puede afirmarse que se mantuvo en el tiempo, sin que fuera superado sustancialmente por los impulsos de modernización y tecnificación, desarrollados en los años 60. Particularmente importantes

fueron las tendencias racionalizadoras de la gestión que se intentó introducir a través del llamado "planeamiento integral de la educación", y de una reestructuración de hecho del Ministerio, que acompañó a la reforma educacional iniciada en 1965. Expresiones de lo anterior fueron la creación de: i) la Oficina de Planeamiento de la Educación, asociada a la Oficina de Planificación Nacional; ii) la Oficina de Racionalización y Computación Electrónica, ORCE; iii) los Servicios Nacionales de Supervisión, Orientación y Evaluación, dependientes de la Subsecretaría (en 1971 fueron puestos bajo la jurisdicción de la Superintendencia); iv) la Oficina de Relaciones Internacionales; v) la práctica del presupuesto por programa, y otros (20).

El Ministerio posterior al golpe de 1973 representó, en distintas condiciones históricas, otra modernización autoritaria, combinada con el giro que ha significado el concepto y práctica de "Estado subsidiario", del que se desprendió la idea de un Ministerio empequeñecido o ausente. Incluso, en los años 80, se planeó su conversión en una mera Subsecretaría de un posible Ministerio de Políticas Sociales.

Desde 1990, el Ministerio se ha puesto al servicio del actual proyecto de modernización educacional, en y para la democracia, expresado en los grandes objetivos de mejoramiento de la calidad y promoción de la equidad y la participación. Es un Ministerio que recupera la responsabilidad estatal en la educación, pero operando con una combinación de estrategias de apoyo estatal e incentivos, con regulaciones normativas de menor fuerza que en el pasado, en un contexto de descentralización y de fuerte participación de actores de la sociedad civil.

4. REGULARIDAD, EXPANSION Y REFORMA. CONTINUIDAD Y CAMBIO

En otro sentido, desde su fundación, el Ministerio ha contenido en su historia y en el presente, dos "personalidades" o dos "misiones". La primera, extender la cobertura y asegurar un funcionamiento normal del sistema escolar. En los hechos, se ha tratado de lograr que el máximo posible de niños y jóvenes estén atendidos de modo regular y de acuerdo a normas; en otros términos, para esta "personalidad" del Ministerio ha importado más la continuidad del servicio y la cantidad de beneficiados.

La segunda misión ha sido la de transformar la calidad o cualidad de la educación impartida (de todo el sistema, de alguna de sus ramas o modalidades o de alguna dimensión particular del sistema, como el curriculum, la gestión o la formación de profesores, etc., o de alguna área territorial del sistema). Para esta otra "personalidad" ha importado más la calidad del servicio y la necesidad de la innovación.

Por la coyuntura fundacional (la contrarreforma del general Navarrete), la primera "personalidad" o misión del Ministerio ha sido la predominante a lo largo de toda su historia. Como ya se dijo, ella ha tenido un carácter autoritario- jerárquica, normativo-burocrática y centralista. Esta misión ha sido portada por la estructura regular y desconcentrada del

MINEDUC. Se entiende por regular, la que está conforme a la norma legal y el organigrama, integrada principalmente por funcionarios de carrera. Ha sido una estructura con cierto grado de desconcentración territorial, que ha desarrollado una "cultura centralista-burocrática", permeada también hacia los establecimientos educacionales y los docentes.

La segunda "personalidad", por lo general, ha estado en condición subordinada, salvo en algunos momentos estelares. La vocación de cambio se ha basado en dos principios o aspiraciones: democratización y modernización o innovación. La vocación ministerial de democratización y/o renovación, se ha expresado a través de la acción de líderes del cambio que han podido instalarse en palancas de poder o de influencia al interior del Ministerio o adosados a él.

Algunos ejemplos de la implantación de liderazgos de cambio al interior de la estructura regular o asociados a ella, han sido los siguientes, según etapas de la evolución del Ministerio desde los años 40:

Período 1940-1960:

En 1944, Víctor Troncoso y Daniel Navea, antiguos reformadores gremiales de 1928, lograron insertarse en la Sección de Educación Rural de la Dirección General de Educación Primaria y Normal y desde allí, con el apoyo del Ministro Benjamín Claro Velasco, ejecutaron el Plan Experimental de San Carlos, hasta que en 1948, una distinta correlación de fuerzas políticas discontinúa el Plan (21).

En 1945, la profesora Irma Salas, acompañada de un selecto grupo de reformadores, fue encargada de gestionar el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. No contaban con el apoyo de la Dirección General de Educación Secundaria y, gracias al apoyo del Ministro Enrique Marshall, operaron como Comisión de Renovación Gradual, organismo ad hoc que perdurará hasta que en 1953, la gestión de los liceos renovados sea encargada a una Sección de la estructura regular, cuya jefatura recayó en Irma Salas; los equipos técnicos de la Comisión y más tarde, de la Sección de Renovación no procedieron necesariamente de la estructura regular de la Dirección de Secundaria (22).

En 1953, se fundó la Superintendencia, como máximo organismo técnico del Ministerio, que tuvo como "ethos" la promoción del cambio. El cargo de Superintendente fue ocupado por Enrique Marshall, apoyado por un equipo superior que no provenía directamente de la línea funcionaria, como Oscar Vera, Manuel Zamorano, Enrique Saavedra, Martín Pino y otros; este grupo inicial fue paulatinamente desintegrándose y en los años posteriores a 1956, algunos se fueron a organismos internacionales (Oscar Vera, a UNESCO) o volvieron a la cátedra universitaria (23).

Período 1960-1973:

En 1961, se designó una primera Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, integrada en su mayoría por expertos ajenos al Ministerio y apoyada por un equipo interdisciplinario ajeno, en su mayoría, a la administración ministerial que procedía del Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile. Esta Comisión realizó un diagnóstico inicial y propuso las bases, medios y procedimientos de un proceso de planificación global de la educación, asociado al planeamiento del desarrollo económico y social, que emprendía el gobierno de Alessandri, en el marco más amplio de la corriente de reformas impulsadas por la Alianza para el Progreso. Una segunda Comisión de Planeamiento Integral, presidida por el Ministro, pero cuyo ejecutivo era Oscar Vera, se encargaría de conducir dicho proceso, entre 1962 y 1964.

La Superintendencia de Educación, en principio, debió mantenerse como el organismo sectorial de planificación. Pero, al parecer se había insertado en la cultura organizacional de la línea del Ministerio, por lo que se le atribuyó lentitud. En consecuencia, el gobierno decidió la creación de los organismos ad hoc ya referidos, para hacerse responsables técnicos del planeamiento (24).

Recuadro N° 4

SUPERINTENDENCIA: DEBILIDAD PARA LOGRAR UNIDAD Y DAR COORDINACION

"El D.F.L. 104 creó un organismo que permitiera dar unidad, coordinación y flexibilidad al sistema educacional chileno ... la idea del legislador, sin embargo, se ha cumplido sólo en cierta medida. Los factores que han determinado este incumplimiento cabal de las funciones otorgadas a la Superintendencia se podrían resumir, a grandes rasgos, en los puntos siguientes:

1. Falta de coordinación entre las funciones de la Superintendencia y aquellas que se han otorgado a las Direcciones de Educación en la legislación correspondiente. Esto ha producido conflictos de autoridad y duplicación de funciones.
2. Falta de una organización interna funcional...
3. Escasez de recursos para cumplir con las funciones que se le han asignado..."

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Santiago, Marzo de 1962 (mimeo); p. 60.

En el gobierno de Eduardo Frei Montalva, el liderazgo de la reforma educacional recayó, como era obvio, en personal técnico superior de confianza política, pero la ejecución de la reforma, en niveles intermedios, en buena medida no se encargó a los funcionarios de línea, sino a estructuras ad hoc. En efecto, utilizando los recursos del presupuesto de capital del

Ministerio de Educación y omitiendo los requisitos estatutarios, se creó un verdadero "ministerio paralelo" de nuevos funcionarios de confianza política. (25). A ello, debe agregarse la fundación de nuevas reparticiones: los ya mencionados Servicios Nacionales de Supervisión, Orientación y Evaluación, la Jefatura de Planes Extraordinarios de Educación de Adultos y, principalmente, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Todos estos organismos fueron integrados por personal técnico de alta calificación y, por lo general, ajenos al Ministerio (26).

Para realizar su proyecto de transformación educativa, el gobierno de Salvador Allende, además de la natural renovación de las autoridades y funcionarios de confianza política, no se crearon nuevas o distintas entidades, sino que se utilizaron las existentes. Las excepciones fueron la Junta Nacional de Jardines Infantiles que, aunque creada en las postrimerías del gobierno anterior, empezó a operar en los hechos en 1971. Algo similar ocurrió con las Coordinaciones Regionales de Educación que, salvo la de la región del Bío-bío, fueron instaladas por el nuevo gobierno, bajo la responsabilidad de personal de su confianza. Para vincular las coordinaciones regionales con el Ministerio central, se creó, dependiente de la Subsecretaría de Educación, una Coordinación Regional ad hoc (27).

El período 1973-1989:

Para realizar su política reactiva o de limpieza política del sector educación, el gobierno militar utilizó el Ministerio de Educación, sobre la base de reemplazar no sólo al personal superior de confianza política sino a una importante proporción de funcionarios medios e inferiores de la estructura regular. Además, se valió de otra "sui generis" estructura ad hoc: la intervención de autoridades y oficiales de las fuerzas armadas en la administración de la educación. El caso más visible y estudiado fue el hecho que se encargó al Comando de Institutos Militares del Ejército, el control de los establecimientos educacionales de la región metropolitana, situación excepcional que se prolongó por algún tiempo (28).

Recuadro N° 5

CONTROL MILITAR SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO

Circular de 12 de agosto de 1974, del Comando de Institutos Militares, que regula el funcionamiento de los establecimientos educacionales del Gran Santiago:

Objetivos:

1. "Reiterar la ingerencia que le compete al Comando de Institutos Militares del Ejército en el saneamiento y control del funcionamiento del área de la Educación en el Gran Santiago, el cual debe ajustarse estrictamente a normas de procedimiento absolutamente profesional".
2. "Puntualizar la forma como deben materializarse las relaciones de Servicio entre los distintos niveles educacionales con sus autoridades y con aquellas que ha designado el Comandante de Institutos Militares para el cumplimiento de lo señalado en el punto 1."
3. "Definir exactamente las obligaciones y atribuciones de los funcionarios y personeros de la Educación comprendidos en la acción que desarrolla el Comando de Institutos Militares como también las que corresponden a las autoridades militares que ejercen el control ya mencionado."

"Los objetivos mencionados anteriormente tienen como norma general:

"Controlar que las actividades docentes y coadyuvantes se efectúen en todos los niveles de la educación como se indican:

- con estricta sujeción a los postulados que preconiza la Honorable Junta de Gobierno;
 - obedeciendo fielmente las Directivas emanadas del Ministerio de Educación;
 - dentro de la observancia de la más absoluta disciplina y justicia;
- entregándose exclusiva y totalmente a las labores netamente profesionales, con total prescindencia de proselitismo político y oscuras gestiones de grupos ideológicos sectaristas."

En, PIIE, Transformaciones educacionales bajo el régimen militar, Volumen 2, Santiago, 1984; p. 481

Para realizar su política educacional proactiva, especialmente desde fines de la década del 70, el gobierno militar realizó diversas modificaciones en la administración ministerial. Sin considerar todavía las reformas relacionadas con la desconcentración y descentralización de la gestión, cabe señalar los siguientes cambios en el nivel central del Ministerio: a) la concentración de facultades en las autoridades unipersonales, lo que implicó, como ya se ha señalado, la supresión de los Consejos Nacional de Educación, de la JUNAEB, de la JUNJI y del CPEIP; tras estas medidas estaba una concepción autoritaria del cambio educativo; b) la ya señalada integración de las tres direcciones por ramas, en una sola dirección de educación escolar, que funcionó de hecho hasta marzo de 1990, momento en que fue legalizada; c) la creación de un sistema o servicio de supervisión técnico-educativo desconcentrado, en su origen orientado preferentemente al control del cumplimiento de

normas; d) la instalación de un instrumento institucional de evaluación del sistema educativo, el PER primero y el SIMCE, más tarde, puesto al servicio del Ministerio y del sector educación pero, inicialmente diseñado y administrado por expertos de la Universidad Católica de Chile y, por lo tanto, instrumento de política educativa "adosado" al Ministerio pero no integrante de su estructura regular; y e) la conversión de la tradicional Superintendencia de Educación Pública en División de Planificación y Presupuesto, estrechamente ligada a los organismos gubernamentales de programación y financiamiento (ODEPLAN y Ministerio de Hacienda), y el creciente flujo de especialistas provenientes del sector financiero hacia las responsabilidades de dirección ministerial, todo ello, en el marco de la hegemonía política y cultural de los economistas adheridos a la concepción de libre mercado (29)

Período de los años 90:

El Ministerio de Educación, durante los dos gobiernos de la Concertación, es escenario de la coexistencia de una estructura regular heredada - que se legalizó mediante la Ley N° 18.956, dictada por la Junta Militar en los últimos días de su ejercicio - y estructuras y equipos ad hoc, destinados a diseñar y promover los cambios educacionales.

Junto con reemplazar los cuadros superiores de responsabilidad política, se han instalado a la vera de la organización regular del Ministerio, equipos especiales, responsabilizados de planear y gestionar programas de mejoramiento de calidad y equidad y de preparar la que hoy es la reforma educativa de los años 90. Ejemplos de esta práctica son los siguientes equipos: a) el de asesoría del Ministro y, más recientemente, del Subsecretario; b) el del Programa de las 900 Escuelas; c) el del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE, para la educación básica y pre-escolar; d) el del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media, MECE Media; y e) el del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE

Tras este desarrollo parecen encontrarse dos racionalidades. La primera, la político-técnica, que se basó en dos motivaciones: por una parte, una natural desconfianza inicial a la lealtad política del personal de línea, después de 17 años de régimen militar y en la perspectiva de la transición hacia la democracia y, por otra parte, la existencia de equipos de investigadores multidisciplinarios, con formación moderna y "ethos" democrático, en los centros académicos independientes y en ciertos sectores universitarios, que desde la oposición al gobierno militar, habían participado en el diseño del programa educacional de la Concertación y estaban disponibles para responsabilizarse de la gestión de las nuevas políticas (30).

Una segunda racionalidad es la de eficiencia que, iniciada bajo el régimen militar, aconsejaba no incrementar el tamaño del Ministerio y "externalizar" las funciones o tareas que los organismos de la estructura regular no pudiesen absorber; esta lógica es la que había

llegado a subcontratar con la Universidad Católica los sistemas de evaluación de calidad y que se ha mantenido y ampliado, con diversos casos, en que tareas de diseño, formación o capacitación, investigación y evaluación, acopio y distribución de insumos, etc., ha sido encargado a organismos especializados no ministeriales, mediante el mecanismo de la contratación o licitación.

Tres casos de "externalización" son paradigmáticos: i) entre 1992 y 1994, las 13 grandes investigaciones sobre la realidad de la educación media, para efectos de planear su reforma, las cuales fueron encargadas a un amplio conjunto de Universidades y centros académicos independientes; ii) desde 1992, la responsabilidad de diseñar y administrar las múltiples tareas de la Red Interescolar de Informática Educativa, "Enlaces", asignada a la Universidad de la Frontera y, más recientemente, a un elenco más extenso de Universidades, para dar cobertura nacional al apoyo necesario a este importante proyecto; y iii) la creación de un Directorio de Asistencia Técnica y la provisión de recursos para que escuelas y liceos contraten autónomamente asesorías de las instituciones acreditadas en el Directorio, lo cual constituye una cierta "externalización de la asesoría técnica".

Los referidos ejemplos se justifican porque las exigencias del cambio educativos sobrepasan con mucho la capacidad del actual Ministerio y renuevan una antigua historia de aporte externo al cumplimiento de la misión innovadora o reformadora de esta institución

Continuidad y cambio:

Las diversas iniciativas de cambios o reformas educacionales, por lo general, han dado lugar a relaciones de tensión y de complementariedad entre ambas "personalidades" del MINEDUC, es decir, tensión y complementariedad entre la estructura regular y los liderazgos de cambio

La reciente tendencia a la descentralización y la autonomía de los agentes educativos y de gestión, y la urgencia y complejidad de la tarea de reforma de la educación han ido resolviendo el dilema en favor del cambio sobre la mera continuidad y en la subordinación de la administración normativa a la conducción político-técnica de las transformaciones. A ello ha contribuido también la menor urgencia que tiene el problema de la expansión de la cobertura educativa y su contrapartida, el mayor imperativo que constituye la demanda por una transformación cualitativa de la educación.

5. MINISTERIO: ¿POLITICO, TECNICO O ADMINISTRADOR?

Las funciones "políticas", "técnicas" y "administrativas" del Ministerio de Educación son necesarias. Siempre el Ministerio ha combinado una dimensión administrativa, una técnica y una dimensión política. Sin embargo, en su historia, ha cambiado el equilibrio entre los tres, así como el carácter de cada una de ellos en particular. El equilibrio ha ido redefiniéndose en

el tiempo, a la luz de los cambios en el carácter del Estado, en el concepto y la práctica de lo público y la administración pública, y en la evolución de las tecnologías sociales, institucionales y educacionales.

Recuadro N° 6

DOS VISIONES EN EL TIEMPO: PLANEAMIENTO Y MERCADO

"Al querer planear la educación se sigue la tendencia a que están hoy día sometidos todos los procesos de la vida de los pueblos. La democracia que en tiempos pretéritos se confundía con una libertad casi anárquica, admite hoy como base de su buen funcionamiento la existencia de planes, que se aplican en la inversión y en la producción, para investigar y realizar consultas científicas. Nada, pues, impide que algo análogo se realice en el proceso formativo que más esencialmente afecta a una sociedad, cual es la educación."

"Alentemos, en buena hora, la realización del planeamiento para alcanzar mejores resultados educacionales, intereseamos en esta tarea a los Poderes Públicos y también a los sectores de la sociedad que esperan de ella cambios fundamentales para el porvenir de la nación..."

"El Mercurio", 6 de enero de 1964, citado en Ministerio de Educación, Antecedentes para el planeamiento integral de la educación, Santiago, Publicaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964; pp.113-114.

"La burocracia académica tradicional se ha opuesto al desarrollo privado y hace esfuerzos por limitarlo. Es, además, conocido la postura dirigista del Ministerio de Educación; a los burócratas se les paga por controlar y dirigir, y es lo que tienden a hacer..."

"Las deficiencias de la educación chilena se explican principalmente por el cuasi monopolio estatal que ha existido desde el siglo pasado. Se dirá que ésto es una exageración y que ha habido enseñanza privada, pero ella se ha desvirtuado por la presencia de programas oficiales. En verdad, se han hecho esfuerzos para corregir esta situación, pero ha predominado el enfoque socialista del llamado Estado docente."

"Existe la pretensión de que los conocimientos dispersos en millones de personas se pueden concentrar en una oficina estatal y, desde allá, difundirlos a la gente. Este enfoque conduce a una estandarización de los productos; es decir, programas de estudios rígidos que limitan la diversidad del conocimiento. Estos programas van detrás de la realidad, variada y cambiante, y limitan la competencia, la que, al restringirse, termina en un servicio de mala calidad..."

"La calidad de la educación no se alcanza con estatutos docentes, programas oficiales, pruebas de aptitud académica, aportes no concursables a universidades tradicionales, acreditaciones a nuevas universidades o certificados burocráticos a los que desean dar este servicio. Tampoco se ayuda a los más desvalidos dificultando su contratación en las empresas o haciendo escuelas especiales de baja calidad para ellos..."

"La semana económica: falta de competencia, mala calidad", El Mercurio, Santiago, 23 de agosto de 1997

Durante la época del parlamentarismo, inmediatamente anterior a la fundación del Ministerio, hubo un gran desprestigio de la política de partidos y fuerte crítica a su intromisión corruptora en la administración de las instituciones educativas públicas. Se demandaba entonces el manejo de la educación por los profesionales especializados en ella, lo que era consonante con el "corporativismo" que entonces era una corriente cultural influyente. Por otra parte, se daba un clima de creciente prestigio del desarrollo científico-técnico que, en el caso de este sector, se expresaba en la empresa de fundamentar la pedagogía en las llamadas "ciencias auxiliares de la educación" (psicología, biología, sociología) y en la introducción del uso de mediciones.

Por las razones señaladas, en el mundo de la educación se generó en los años 20 un particular rechazo al carácter "político" del Ministerio, una aspiración a la autonomía de la educación, como una función pública que debía entregarse al control de los especialistas en ella, de lo que se desprendía la necesidad de un Ministerio "de carácter técnico" (31). Parte de la respuesta al problema vino desde el aparato de Estado como un todo, ya que ésta fue una cuestión que afectaba a todos los sectores y no sólo a educación: consistió en la aprobación de leyes orgánicas y reglamentos de servicio y, particularmente de Estatuto de la función pública, que normaron minuciosamente los requisitos o condiciones de ingreso, los deberes, obligaciones y derechos de los empleados del Estado, y su organización en escalafones jerárquicos y carrera profesional o administrativa.

La administración del general Navarrete le puso un sello fundacional de índole técnica o "apolítica" al Ministerio. Pero más tarde, los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda y siguientes, permitieron un sesgo "político" asociado a una mayor democratización y al reperfilamiento de los partidos políticos. Por otra parte, el Ministerio, por una parte, experimentaba la crítica del gremio magisterial que, sin embargo, sentía al Ministerio como propio y demandaba su "tecnificación" y "racionalización" (ver Recuadro N° 7).

Recuadro N° 7

GREMIOS DOCENTES Y MINISTERIO DE EDUCACION

Acuerdos de la 2ª Convención Nacional de la Sociedad Nacional de Profesores, 1955

1. "Señalar que es de absoluta necesidad reorganizar el Ministerio de Educación sobre nuevas bases que le permitan impulsar un efectivo desarrollo del sistema escolar, asegurar la unidad orgánica y funcional de la enseñanza y atender adecuadamente las siguientes áreas fundamentales: de educación regular, de educación suplementaria, de educación fundamental y de extensión cultural."
2. "La nueva organización del Ministerio debe asegurar la coordinación de la funciones técnicas y administrativas a través del organismo consultivo y de los organismos ejecutivos nacionales. Con este fin, deberá crearse, a base de la Superintendencia de Educación y de las Direcciones Generales, una Dirección Nacional unificada del Servicio de Educación Pública."
3. "Dicha Dirección unificada deberá asesorarse por un Departamento Técnico que centralice y coordine las funciones técnicas y por un Departamento Administrativo que, a su vez, centralice las distintas funciones de esta naturaleza..."
4. "Señalar que es indispensable complementar los servicios destinados al cumplimiento de funciones técnicas, asistenciales o sociales del Ministerio, con otros, de modo que todos ellos, en coordinación con los Departamentos Técnico y Administrativo, cumplan, entre otras, las siguientes funciones o tareas. a) de estadística educacional y censos escolares; b) de planificación de la edificación escolar; c) de asistencia social del escolar; d) de orientación educacional, vocacional y profesional; e) de bienestar del personal; de racionalización del Presupuesto de Educación; y g) de una Editorial Pedagógica."
5. "Luchar porque la nueva organización del Ministerio se descentralice, entregando la dirección y coordinación de los servicios en plano zonal a organismos de estructuras y funciones semejantes a las de la Dirección Nacional unificada, a la cual deberán subordinarse."

Citado en Ministerio de Educación, Antecedentes para el planeamiento integral de la educación, Santiago, Publicaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964, pp. 61-62

Por otra parte, el Ministerio volvió a ser escenario de la competencia entre los diversos sectores partidistas, por el control de las importantes palancas de la administración estatal de la educación, uso que debió acomodarse a la existencia de las normas estatutarias, pensadas para favorecer una gestión profesional y no politizada .

Recuadro N° 8

POLITICA PARTIDISTA EN EL MINISTERIO

"Incidencia de los factores políticos en los servicios:

"Los profesores, como todos los servidores del Estado, ya desempeñen funciones docente, ya de otra clase de funciones, gozan de una gran estabilidad en la posesión de sus cargos, lo que constituye una protección contra el efecto de las alternativas políticas ... Pese a todas estas protecciones, es innegable que la política partidista ha ejercido siempre su influencia en la educación del país, en detrimento de la justicia y de los rendimientos de la educación"

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962 (mimeo); p. 61

En otro sentido, desde los años 40 hubo una creciente demanda de participación de una variedad de actores en la conducción educacional, simbolizada en la presión para crear el Consejo Nacional de Educación, lo que se concretó en 1953. Dicho Consejo, aunque asesor, fue de consulta obligada respecto a las decisiones de política estatal de educación. Contando con la participación de representantes de entidades y actores sociales como el magisterio, la educación privada, los empresarios, los sindicatos, las Universidades y las propias cúpulas ministeriales, el Consejo fue un significativo espacio de representación de demandas y enfoques diversos y de construcción de consensos.

Recuadro N° 9

ALGUNAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION

1. "Proponer al Ministro de Educación la política educacional de la Nación, para lo cual se deberá precisar, en cada caso, los objetivos educacionales que se pretende alcanzar con los diversos tipos de enseñanza y estudiar las medidas que aseguren la coordinación y correlación de las diversas ramas y servicios de la enseñanza, dentro de los principios de la Educación para la Democracia cuidando, especialmente, de que se realicen en la práctica la unidad y continuidad del proceso educativo ..."
2. "Proponer al Ministro las medidas que permitan relacionar los servicios educacionales con los demás servicios del Estado y con las diversas actividades nacionales, a fin de reforzar eficazmente la función social de la educación."
3. "Proponer al Ministro la forma de descentralizar la administración de los servicios educacionales y de adaptar su organización y funcionamiento a las necesidades sociales y económicas de la Nación y de sus diversas regiones geográficas, considerando especialmente, las exigencias de la agricultura, la industria, la minería, el comercio, los servicios públicos y la cultura en general."

D.F.L. N° 104, de 3 de junio de 1953.

Hasta 1973, permaneció la tensión entre el carácter técnico demandado al Ministerio y la dimensión política de su accionar. La tensión entre las funciones técnicas y las administrativas se resolvía en favor de estas últimas, en la medida en que la prioridad de las políticas estaba puesta en la expansión de la cobertura y en la normalización de un sistema cada vez más complejo y territorialmente extendido. Las funciones técnicas se entendían primero como diseño e implantación de normas, secundariamente como investigación y desarrollo y en último lugar y muy incipientemente, como evaluación del sistema. A este efecto, funcionaban los llamados "departamentos pedagógicos" en las direcciones de educación y estructuras como el Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la dirección de primaria u otros. Como ya se anotó, cuando se decidía un esfuerzo de transformación que trascendiera la mera administración ordinaria de normas técnicas, había necesidad de convocar o aceptar personalidades o equipos externos y de crear estructuras ad hoc.

A pesar del discurso oficial de "despolitización" del sistema y del Ministerio, el período 1973-1990 puede ser interpretado como de un inicial fuerte predominio de la función política. Ésto, en el sentido de una política no partidista ni democrática, que no vaciló en violentar las normas estatutarias, argumentando razones de seguridad nacional; por otra parte, entre fines de 1973 y 1978, el MINEDUC estuvo encargado a la Armada, en el "cuoteo" entre las cuatro instituciones uniformadas que integraban el régimen militar. Esta inédita forma de politización del Ministerio fue cediendo terreno a una mayor presencia de la racionalidad técnica, introducida desde fuera por el Ministerio de Hacienda o la Oficina de

Planificación Nacional, sin desplazar del todo a la racionalidad política. Esta última volvió a recobrar fuerzas cuando, en los últimos años de la década del 80, el régimen se puso en campaña para enfrentar los problemas de la transición y la posibilidad de su reemplazo por las fuerzas democráticas.

Al presente, la función política del Ministerio de Educación se ve realzada, en el contexto de la re-democratización del país, por la necesidad de dar gobernabilidad legitimada al sector, de construir consensos para transformar la educación y de negociar conflictos en un campo donde los actores sociales y los enfoques ideológico-políticos cobran creciente fuerza (es lo que se denomina "eficacia política" que, en contextos democráticos, es tan indispensable como la "eficiencia especializada" o "eficiencia técnica").

El actual carácter "administrativo" del Ministerio está marcado por las decisiones de 1980. Antes de esta fecha clave, la gestión administrativa de establecimientos y de personal docente, consumía la mayor parte de las energías y de los recursos del MINEDUC. La radical descentralización de ese año, convirtió al Ministerio en un raro caso en América Latina: un Ministerio de Educación sin escuelas ni maestros bajo su dependencia, lo que significó el inicio de otra etapa, en que se redujo la dimensión administrativa de la gestión, en favor de las dimensiones política y técnica.

La función técnica, a su turno, en los años recientes, está sufriendo fuertes desplazamientos. Por ejemplo, la supervisión, que, desde la administración del Ministro Navarrete, tenía su eje en el control del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, está derivando en asesoría técnica y animación de los procesos descentralizados de cambio de la educación; la función de evaluación, ha pasado a tener una gravitación que sin duda cobrará todavía mayor fuerza en los próximos años; la función de planificación está derivando desde la ya inconducente planificación central del desarrollo del sistema nacional, al apoyo a la planificación local o se reduce a la planificación de las tareas internas del Ministerio, etc.

Recuadro N° 10

DOS JUICIOS SOBRE LA SUPERVISION

"La supervisión se cumple en nuestro sistema educacional en forma insatisfactoria, La Dirección de Educación Primaria cuenta con cierto número de Directores de Educación Departamental y Provincial (Inspectores), algunos de los cuales realizan una labor de supervisión en las funciones docentes. Sin embargo, predominan, en proporción mucho mayor, las funciones inspectivas sobre las de asesoría pedagógica."

"En la educación secundaria, la supervisión se reduce a límites aún más estrechos: desde 1961 se dispone de cinco visitadores - hasta esa fecha eran sólo cuatro - para visitar 645 establecimientos educacionales entre fiscales y particulares. El cúmulo de cuestiones no estrictamente didácticas que ellos deben resolver, los imposibilita materialmente para cumplir una labor de supervisión propiamente tal. Cuenta también la Dirección de Educación Secundaria con once Asesores Pedagógicos, pero estos funcionarios concentran su atención en los Liceos Experimentales y sólo muy esporádica y ocasionalmente asesoran técnicamente otros Liceos..."

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962; (mimeo); pp. 60-61

"A la falta de unidad del sistema nacional de enseñanza contribuye la deficiente supervisión administrativa ejercida por el Ministerio de Educación sobre los colegios de iniciativa privada ... Es ilustrativo señalar que en la provincia de Cautín hay 501 escuelas primarias particulares y 301 fiscales, y el Estado sólo dispone de 5 supervisores en esa zona para controlar los dos sistemas. Si dichos funcionarios se dedicaran a visitar rápidamente los establecimientos bajo su vigilancia, no alcanzarían a practicar dos visitas inspectivas al año."

Ministerio de Educación Pública, Bases generales para el planeamiento de la educación chilena, Santiago, MINEDUC, 1961; p. 48

6. CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION:

Entre 1927 y 1980, el Ministerio actuó en un escenario de centralización del sistema educativo, congruente con el carácter centralizado del conjunto del Estado. Desde esa fecha, se pasa a una etapa de fuertes discursos, normativas y prácticas de desconcentración y descentralización, aunque hasta hoy subsisten manifestaciones significativas de una "cultura del centralismo" que, configurada desde el siglo XIX, no se supera fácil ni rápidamente. Asociada al tránsito desde "centralismo" a "descentralización" está la evolución del rol asignado al Estado en educación. Hasta 1980, el Estado asumía un rol muy protagónico, que no excluía la existencia de antiguas pero limitadas prácticas de mercado, amparadas en el principio de libertad de enseñanza reconocido en las Constituciones de 1833 y 1925.

Así, el naciente Ministerio de Educación debió administrar un sistema mixto, con una dominante participación del sistema público y con una subordinada pero creciente participación privada. En 1980, todavía las instituciones estatales atendían un 79% de la matrícula de la educación básica y media, dejando a las privadas sólo un margen de 21%. Este sistema funcionó, desde los años 40, bajo el marco de una voluntad de regulación estatal y planificación que sólo dejaba espacio a la competitividad de mercado en la educación privada pagada por las familias.

En el análisis de la dinámica de centralismo y descentralización, se distinguirán cuatro etapas, a saber:

6.1 Centralismo y desconcentración y descentralización limitadas (33):

Entre 1927 y 1973, se observa un Ministerio funcional y territorialmente centralizado. Esto significaba que las competencias y capacidades de decisión se radicaban en la estructura central del Ministerio, situada en Santiago. Eran las autoridades nacionales las que decidían sobre los grandes asuntos y también sobre muchos de los asuntos menores y cotidianos del funcionamiento del sistema. Esta concentración, contribuía a darle cierta unidad de acción a la estructura estatal para la educación, necesaria para la tarea de promover la expansión del servicio. Pero, la concentración tenía ciertos efectos perversos. En primer lugar, lentitud en los procesos de administración, en cuanto la capacidad de decisión se acumulaba en unas pocas manos; esta concentración se fue haciendo más grave en la medida en que el sistema crecía, en un contexto que no tenía las facilidades de comunicación del presente. En segundo lugar, el centralismo desfavorecía la atención a la diversidad geográfica, cultural y social, ya que el centro ministerial no lograba una cabal representación de esa diversidad y reaccionaba dictando normas o adoptando decisiones uniformes, a escala nacional. En tercer lugar, permitía el desarrollo de la "cultura del centralismo", es decir, una mentalidad de dependencia respecto a las decisiones adoptadas en Santiago o, lo que es lo mismo, una carencia de autonomía o independencia de los organismos de ejecución diseminados en el territorio. Con todo, el centralismo dominante en el período, fue objeto de constantes críticas. Había amplia conciencia que el centralismo era uno de los grandes problemas de la gestión educativa, del curriculum y de la pedagogía. Las alternativas al centralismo se desarrollaron en dos sentidos que no fueron suficientes para resolverlo: la desconcentración territorial y la descentralización funcional.

Recuadro N° 11

CENTRALISMO

"La administración educativa no es suficientemente flexible y rápida, y su total centralización entorpece los servicios. Sería necesario que se racionalizara de modo que los cambios que se requieren para adaptar la educación a las necesidades del país, pudieran efectuarse disponiendo de los recursos legales que los hagan posibles y de modo que - sin trasgredir las disposiciones generales - en cada región, en cada establecimiento, dispusieran los jefes de las atribuciones que les permitieran resolver los problemas inmediatos de menor importancia que surgen en cada situación."

"En la administración educacional las tramitaciones son lentas: un decreto de nombramiento demora habitualmente dos meses, si no encuentra ningún obstáculo; hay decretos que tardan cuatro meses, y, algunos, un año. El hecho que todos los asuntos administrativos - aún los más regulares y nimios - se resuelven por el Director de Educación respectivo, produce un inútil recargo de trabajo para este jefe, con la correspondiente pérdida de tiempo y entorpecimiento para los establecimientos que deben esperar su resolución."

Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL - OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962; (mimeo); pp. 59-60.

La desconcentración territorial se desarrolló, con distintas características y profundidades, sólo en la educación primaria y tardíamente, en las Universidades estatales. La rama primaria contaba con estructuras desconcentradas desde la ley de 1861, desconcentración que se amplió más desde 1927. Lo que varió en el tiempo fueron las competencias delegadas a las autoridades intermedias. En cambio, las ramas secundaria y técnica, no contaron con procesos de desconcentración y no hubo órganos intermedios de gestión entre las direcciones nacionales y los directores de establecimientos. Un avance en este sentido fue la creación, mediante ley de 1970, de las Coordinaciones Regionales de Educación que, desde 1971 operaron con las competencias que la Subsecretaría de Educación les delegó progresivamente y las que alcanzó a delegarle la Dirección de Educación Profesional.

La descentralización funcional tuvo diversas expresiones. En 1931, el DFL N° 240, reafirmó la autonomía de la entonces única entidad estatal de educación superior, la Universidad de Chile. Otra manifestación fue la creación ya aludida, de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, en 1937, empresa pública autónoma a la que se asignó la importante responsabilidad de la edificación escolar, liberando así al Ministerio de una gestión directa en este ámbito. La asistencia social a los escolares estaba desde 1929 descentralizada en las Juntas Comunales de Auxilio Escolar. En 1953, se creó una estructura nacional para apoyarlas y coordinarlas. En 1964 se reforzó la descentralización funcional de la asistencialidad escolar, al fundarse la JUNAEB, que operó desde entonces como una estructura nacional desconcentrada (34). En 1949, se creó con autonomía, la segunda

Universidad estatal, la Técnica del Estado. El mismo carácter autónomo tuvo la Junta Nacional de Jardines Infantiles, establecida en 1970. Tres años antes se había fundado otro organismo autónomo: la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT.

Por otra parte, la Universidad de Chile había iniciado en los años 50 un proceso de relativa desconcentración, al crear sedes regionales en diversas capitales de provincia. Más tarde, a fines de los años 60, en el marco de sus procesos de reforma, las dos Universidades estatales avanzaron en la descentralización de sus campus o sedes territoriales.

El proceso de descentralización funcional fue significativo en la historia del Ministerio de Educación. Con todo, todo el referido esfuerzo de especialización, transferencias y autonomías, no fue el suficiente, considerando la magnitud que en los años 60 estaba adquiriendo el sistema educativo formal, lo que hacía del centralismo un grave "cuello de botella" del desarrollo educativo.

6.2 Desconcentración administrativa en marco autoritario (36):

En 1974, el gobierno militar dio otro paso significativo. En el marco de una reorganización general del aparato de Estado, se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. Si bien ellas aprovecharon la infraestructura y la experiencia de las Coordinaciones Regionales instaladas en 1971, fueron más lejos. En primer lugar, porque fueron parte de la fundación de los Gobiernos Regionales y, por lo tanto, se beneficiaron de una reforma del conjunto de la institucionalidad estatal. En segundo lugar, porque recibieron más competencias que las que tenían las Coordinaciones Regionales. Pero tampoco este avance resolvió el problema del centralismo ya que, establecidas en el marco de una dictadura, esta forma avanzada de desconcentración sirvió en los hechos para reforzar y disfrazar procesos de máxima concentración de poder, inéditos en el país. Por otra parte, desde un punto de vista técnico-administrativo, las SEREMI todavía tenían jurisdicción sobre territorios demasiado extensos y sobre redes institucionales numerosas y complejas. Así, ellas representaron una nueva escala de concentración de poder. En otras palabras, las nuevas Secretarías Regionales, por un tiempo, significaron en la práctica, 13 sistemas centralizados de educación en manos del Estado, al no estar desconcentradas ni darse todavía el salto de descentralización de 1980.

6.3 Privatización y descentralización administrativa en marco autoritario: (36)

Si bien la Constitución de 1980 reconoció y enfatizó la libertad de enseñanza, mantuvo de otra manera y en otro grado, la responsabilidad estatal por la educación y no desvaneció el rol del Estado. Por una parte, lo obliga a "fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles" y, además, le encarga estimular "la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación." Por

otra, le atribuye el financiamiento de un sistema gratuito para asegurar el acceso de toda la población a la educación básica obligatoria. Finalmente, al establecer la figura del "reconocimiento oficial" de los establecimientos educacionales de todo nivel, entrega al Estado la responsabilidad de dar ese reconocimiento y velar por el cumplimiento de los requisitos para obtenerlo y mantenerlo.

La operacionalización de las normas constitucionales sobre el rol del Estado, dependerían de la dictación de leyes, entre las cuales la principal sería una "ley orgánica constitucional de educación", que no se dictó hasta 1990. Dependería también de una voluntad política de interpretación de estos principios. Todo esto configuraría, el destino y carácter de la descentralización educacional y del Ministerio del ramo. Bien pudo ser que muchas de las tareas estatales esbozadas en la Constitución fueran cumplidas por otros organismos gubernamentales y no necesariamente por un Ministerio de Educación. Por ejemplo, el mandato de ofrecer un sistema gratuito para asegurar educación básica no exigía que se cumpliera mediante una red de escuelas administradas por un Ministerio. Así, las leyes de 1980, ofrecieron otra alternativa: la de un sistema de escuelas bajo la gestión privada y otro bajo gestión pública encargado a las municipalidades y ya no a las Secretarías Regionales de Educación.

Lo cierto es que, a pesar del sentido de la Constitución, de hecho y a partir de las leyes de 1980, la voluntad política operó en el sentido de una descentralización con empequeñecimiento del tamaño del aparato de Estado y de restricción cualitativa de sus funciones. Con la justificación que no tenía que administrar escuelas y liceos, ni emplear personal de enseñanza, el Ministerio fue limitado en sus capacidades reales.

La reestructuración institucional iniciada en 1980, por una parte, promovió fuertemente el desarrollo de la educación privada, de modo que ésta, gradualmente se hizo cargo de buena parte de la oferta de atención escolar que hasta entonces proveía el aparato estatal. Por otra parte, traspasó a la administración de las municipalidades el conjunto de escuelas y liceos que hasta entonces administraba desconcentradamente el Ministerio de Educación. Una parte de los liceos técnico-profesionales del Ministerio fueron encargados a la gestión de corporaciones privadas, en su mayor parte creadas por las asociaciones empresariales. De esta manera, el Ministerio transfirió el control de escuelas y liceos y dejó de desempeñarse como empleador del personal de los establecimientos públicos. Por último, otra legislación fomentó ampliamente la creación de instituciones privadas de educación superior y reorganizó el subsistema de Universidades estatales.

La radicalidad de esta reestructuración no puede desconocerse. Sin embargo, desde el punto de vista de la historia del Ministerio, tiene que ponderarse adecuadamente. No debe olvidarse que, para el caso de la educación básica y media, se traspasó solamente la administración del personal de los centros escolares -redefinido contractualmente según el Código del Trabajo- la responsabilidad por la infraestructura y el equipamiento de escuelas y liceos, y la gestión financiera de los establecimientos públicos, con los recursos que el

Estado siguió proveyendo en forma de subvenciones o con los recursos propios que los municipios asignasen a este efecto. Por otra parte, el régimen autoritario cuidó de no privar al gobierno de las competencias más propiamente educacionales. En efecto, la tradicional facultad de decidir el currículum, la pedagogía, las normas de evaluación y otras materias de índole técnica permanecieron en manos del gobierno, el cual las ejercería a proposición del Ministerio de Educación y mediante su aparato desconcentrado (37)

Desde el punto de vista formal, el Ministerio, como todas las otras secretarías de Estado, fue acotado por la Ley Orgánica de Bases de la Administración Pública, que definió a estos organismos como de naturaleza técnica, que sólo por excepción podrían proveer y administrar servicios. El Ministerio de Educación no fue excepción, salvo que una ley común posterior autorizó al CPEIP para prestar el servicio de perfeccionamiento docente. Desde un punto de vista real y a partir de la teoría del Estado subsidiario, el Ministerio fue limitado en su operatoria. El supuesto de este enfoque es que bastaría la descentralización, la privatización, y la competencia en un mercado de instituciones educacionales en libre competencia, para asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación. Pero junto a esta convicción oficial, fue la severa restricción del gasto público a partir de la crisis financiera de 1982, otro principal factor de discapacidad del Ministerio, el cual no pudo impedir el deterioro de la educación chilena ni la agudización de la segmentación social y la discriminación

En consecuencia la desconcentración y la descentralización de los años 80 fueron procesos con un "centro" ministerial debilitado.

Recuadro N° 12

OBJETIVOS DEL MINEDUC, SEGUN LEY

Art. 1° "El Ministerio de Educación es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística; y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación"

Art. 2° "Corresponderán especialmente a este Ministerio las siguientes funciones:

- a) Proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural;
- b) Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural;
- c) Evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e informar de sus resultados a la comunidad, a lo menos anualmente;
- d) Estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento;
- e) Otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, cuando corresponda;
- f) Fiscalizar las actividades de sus unidades dependientes; y
- g) Cumplir las demás funciones que le encomiende la ley."

Ley N° 18.956, de 8 de marzo de 1990

6.4 Descentralización con un "centro" fortalecido:

La transición a la democracia ha significado un reposicionamiento del "centro" en la continuidad de la descentralización. En otros términos, desde 1990 el Ministerio de Educación se está fortaleciendo, por obra de una conjunción de factores favorables. En primer lugar, por la dictación tardía de varias leyes: la Ley Orgánica Constitucional de Educación, LOCE, la Ley que define los objetivos del Ministerio de Educación y lo estructura conforme al nuevo ordenamiento jurídico, ambas dictadas en marzo de 1990, y la Ley Estatuto de los Profesionales de la Educación. La LOCE operacionaliza la institución del "reconocimiento oficial" de los establecimientos educacionales y estatuye la forma cómo el Ministerio de Educación se hace cargo de esta competencia clave, junto con el recién creado Consejo Superior de Educación. La Ley del Ministerio consagra la estructura "unitaria" de esta entidad, que funcionaba de hecho desde la década anterior. Al mismo tiempo, reafirma los roles orientador, regulador, evaluador y de apoyo que el Ministerio debe cumplir respecto al sistema educativo y consolida la estructura desconcentrada de Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales. El Estatuto Docente, por su parte, asigna al Ministerio importantes funciones en relación con la profesión magisterial, sin perjuicio de preservar la responsabilidad autónoma de los municipios y de los sostenedores privados en relación con su personal de profesionales de la educación.

Pero, la más importante estrategia de fortalecimiento del Ministerio proviene de la política educacional de los Gobiernos de la Concertación. En efecto, a juicio de éstos, no basta el juego del mercado ni la libertad de enseñanza para producir calidad y equidad en la educación, ni menos para transformarla cualitativamente, como es el desafío de fines de la década. Se necesita potenciar "el centro" (38). Ello, sin desmedrar la descentralización, sino perfeccionándola a través de: i) la corrección de las perversiones que se originaron cuando el "centro" se degradó, y ii) mediante la sintonización del régimen descentralizado con la democracia, lo que da al Ministerio mayor legitimidad y a los actores sociales e institucionales mayor responsabilidad en su participación.

En efecto, el Ministerio se ha fortalecido gradualmente, mediante el desarrollo de una capacidad financiera, técnica y político-administrativa para promover el cambio; es decir, para poner en el corazón de su accionar no la continuidad rutinaria sino la transformación educativa. Parte de esa capacidad consiste en la disposición de crecientes recursos de todo orden. Parte, en empeños destinados a su fortalecimiento interno como instrumento de política educativa (39). Se ha entrado así, a una distinta fase de la relación del Ministerio con su entorno y se le ha abierto un nuevo desafío para concretar su vocación permanente de compromiso con el cambio, entendido hoy como en los años 40 y posteriores, como compromiso con la democratización y la modernización de la educación como dos ejes inseparables de su misión.

Recuadro N° 13

UN PROGRAMA TODAVIA VIGENTE

"CONSIDERANDO

Que el sistema educacional de la República debe estar al servicio de las necesidades, intereses y aspiraciones de la Nación;

Que es obligación del sistema educacional atender a las distintas regiones del país de acuerdo con sus

Que es indispensable, en consecuencia, adoptar las medidas que permitan hacer llegar con rapidez y exactitud al conocimiento de los organismos educacionales las necesidades del país;

Que es urgente asegurar la cooperación de todos los sectores de la Nación en la obra del desarrollo y mejoramiento de la Educación Nacional, a fin de que ésta goce plenamente de la confianza pública;

Que todo esto hace indispensable coordinar y relacionar los servicios educacionales para darles unidad y flexibilidad, a fin de que puedan cumplir en mejor forma su cometido;

Que se requiere dar una nueva estructura a los servicios del Ministerio de Educación para obtener de ellos un rendimiento más eficaz y acentuar su carácter técnico;

Que la constitución educacional que establece la Superintendencia de Educación, bajo la autoridad del gobierno, no puede ser postergada por más tiempo sin grave daño para el desenvolvimiento de la educación en sus diversas ramas y para el robustecimiento de nuestras instituciones democráticas..."

"Considerandos" de D.F.L. N° 104, de 1953, que creó la Superintendencia de Educación Pública.

NOTAS

- (1) Ver Pilar Vergara, "Las transformaciones del Estado chileno", en Manuel Antonio Garretón y otros, Chile, 1972-1982, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 1983; pp. 66-67
- (2) Manuel A. Garretón, op.cit.
- (3) PIIE, Transformaciones educacionales bajo el régimen militar, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1984, vol. 2, anexos
- (4) PIIE, op. cit.; y Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística, Santiago, 1995
- (5) Iván Núñez, Experiencias de Cambio Educativo durante el Estado de Compromiso, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Informe de Investigación, 1987; cap. XIII
- (6) Iván Núñez, "La innovación en la enseñanza media chilena: una perspectiva histórica (1925-1973)", ponencia en Seminario Innovar en la enseñanza media, un desafío estratégico, Seminario Proyecto Montegrande, Santiago, mayo de 1997
- (7) Daniel Navea y Víctor Troncoso, La consolidación de la educación pública, algunas ideas generales sobre su fundamentación y aplicación, Santiago, 1954
- (8) Amanda Labarca, Historia de la enseñanza en Chile, Santiago, Prensas de la Universidad de Chile, 1939, p. 212; Ministerio de Educación, Informe de Chile a la 3a. Reunión Interamericana de Ministros de Educación, Santiago, 1963, mimeo; p. C 2-1; y PIIE, Op. cit. vol. 1; p.11.
- (9) La Superintendencia de Educación Pública. Documentos 1., Santiago, Superintendencia de Educación Pública, 1954; p.26; Fredy Soto Roa, La Historia del Ministerio de Educación: evolución de la administración del sistema educacional chileno, Santiago, Ministerio de Educación; 1997; (mimeo).
- (10) Ministerio de Educación Pública, Bases generales para el planeamiento de la educación chilena, Santiago,, 1961; p. 47; Ministerio de Educación (1963), op. cit.; p. C 1-7
- (11), Gonzalo Vial, Historia de Chile (1891-1973), Vol. IV, pp. 404-406; La Superintendencia de Educación Pública, op. cit.; p.28.
- (12) Ricardo Donoso, Recopilación de leyes, decretos y reglamentos relativos a los servicios de la enseñanza pública; Santiago, 1934; pp.; Dina Escobar y Jorge Ivulic, "El Decreto N° 7.500, un importante hito de la historia de la educación nacional", Dimensión Histórica de Chile, N°s 6/7, Santiago, UMCE, 1989-1990; pp. 135-166
- (13) Iván Núñez, La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973, Santiago, PIIE, 1987; cap. III; Daniel Navea y Víctor Troncoso, op. cit.;
- (14) Ministerio de Educación, La Superintendencia de Educación Pública, Documentos 1, Santiago, Publicaciones de la Superintendencia de Educación Pública, 1954; Iván Núñez, (1987), op. cit, cap. V.
- (15) Ministerio de Educación, Pública, Algunos antecedentes para el planeamiento integral de la educación chilena, Santiago, Publicación de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964; Rodrigo Vera, El proyecto educacional de la teoría del desarrollo, Santiago, PIIE, 1985; Iván Núñez, Reformas educacionales e identidad de los docentes, Santiago, PIIE, 1990; cap. I. Oscar Vera L. , Educación y Democracia , Santiago, Suc. Oscar Vera L., 1985; pp. 130

- (16) Iván Núñez, op. cit.; (1990); cap. II
- (17) Iván Núñez, op. cit. (1990): cap. III
- (18) Ministerio de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, Sistemas Educativos Nacionales. Chile. Santiago, MINEDUC, 1993, cap. V
- (19) Mariano Navarrete. Los problemas educacionales. Mi paso por el Ministerio de Educación, Santiago, Ediciones Ercilla, 1934, Iván Núñez. Dos propuestas históricas sobre el trabajo docente, Santiago, PIIE, 1986, cap. III; Gonzalo Vial, op. cit.; pp. 417-421
- (20) Decreto Supremo N° 224 de Educación. de 12 de abril de 1973
- (21) Superintendencia de Educación. Estructura jurídico-administrativa del Ministerio de Educación, Santiago, MINEDUC, 1970
- (22) Iván Núñez, op. cit.; (1987); cap. IV
- (23) Ver nota (14).
- (24) Ver nota (15).
- (25) Ernesto Schiefelbein, Diagnóstico de la Educación Chilena en 1964, Santiago, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 1970; Kathleen B. Fischer, Political ideology and educational reform in Chile, 1964-1974, Los Angeles, California, UCLA., 1976
- (26) Ver nota (16).
- (27) Iván Núñez, op. cit.; (1990), cap. III
- (28) PIIE, op. cit., (1984); vol 2; pp. 481-484
- (29) Luis E. González y Oscar Espinoza, La experiencia de desconcentración y descentralización educacional, 1974-1989, Santiago, Ministerio de Educación, 1993 (no publicado).
- (30) Cristián Cox, La reforma de la educación chilena, contexto, contenidos, implementación, Santiago, Ministerio de Educación, Programa MECE, Documentos de Trabajo, 1997
- (31) Iván Núñez, Biología y educación, los reformadores funcionalistas (1935-1948) Santiago, ponencia a las VI Jornadas Nacionales de Historia de la Educación Chilena, 1995
- (32) Ministerio de Educación, Documento Presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA Santiago, MINEDUC, 1962 (mimeo); pp. 60-61
- (33) Iván Núñez, La descentralización ... op. cit.
- (34) María Angélica Illanes, Ausente señorita. El niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio. Santiago, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, 1991
- (35) Luis E. González y Oscar Espinoza, La experiencia de desconcentración y descentralización educacional, 1974-1989, Santiago, MINEDUC, 1993 (mimeo)

(36) PIIIE, op. cit.; cap. II; Luis E. González y Oscar Espinoza, op. cit.;

(37) Ley Nº 18.956, de 8 de marzo de 1990; Luis E. González y Oscar Espinoza, op. cit.

(38) Cristián Cox, op. cit.;

(39) El Programa MECE ha tenido como uno de sus componentes, el de "fortalecimiento institucional", encargado a la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio.