

# **Descentralización Educacional en Chile: itinerario sin territorio<sup>1</sup>**

**Moyra Castro Paredes.**

Doctora en Educación, Académica e Investigadora Asistente.  
Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional - Universidad de Talca.  
mcastro@utalca.cl

## **RESUMEN**

El artículo en primer lugar, examina globalmente la descentralización en Chile utilizando referentes históricos y legales, demanda en los cuales destacan aquellos más significativos en la estructura, participación y distribución del poder. A continuación, caracteriza las primeras administraciones subnacionales, cuando la función educacional correspondía a entidades locales que, con la gradual intervención del Estado y el abandono de que fueron objeto, perdieron vigencia suplantándose por entidades afines al aparato central. Finalmente, revisa el diseño institucional de la municipalización educativa de los '80 que incluyó, sin más, delegación de funciones administrativas sobre los centros educativos de su jurisdicción. Sin diseño e implementación de política local en educación y/o transformación del centralismo.

**Palabras clave:** Descentralización educacional. Historia y política educativa. Institucionalidad educativa municipal. Descentralización en Chile.

## **Introducción**

En Chile, la organización de los pueblos y distribución del poder, conceptos que responden plenamente a la descentralización, han sido con frecuencia emprendidos de manera secundaria. A pesar de las referencias históricas que aluden a la construcción del país desde las comunidades locales y a la existencia de demandas democratizadoras de los entes subnacionales. “Primero fue la pequeña ciudad, después la provincia, y luego el Estado”

(Valenzuela, 1999, p. 27). En contraste, más extendidas las bondades del centralismo en términos de igualdad y equidad de oportunidades para todo el territorio que, permanecen hasta el día de hoy, con distintos matices.

En el ámbito educacional, los modelos centralización y descentralización<sup>2</sup> han tenido en distintos períodos, un papel influyente en la conformación del sistema educativo nacional. Con todo, la centralización consiguió mayor protagonismo y en ciertos aspectos, también críticas, y la descentralización, sin marginarse, avanzó más como tendencia que en acciones concretas.<sup>3</sup>

La descentralización comporta complejidad e imprecisión por las implicancias que supone, las que muy menudo responden más a criterios político-económicos que técnico-educativo y que por lo demás, son más encubiertas que explícitas. De hecho, se utiliza indistintamente, sinónimo de desconcentración, delegación, devolución, privatización y regionalización, que de ninguna manera, significan lo mismo.

En el caso chileno, la descentralización comunal, con características de “desconcentración”, conlleva una serie de restricciones que disponen el modelo en su totalidad. Por ejemplo, endosa responsabilidades educacionales sin decisión en los niveles subnacionales.<sup>4</sup> En recursos, no entrega a las municipalidades atribuciones para generar ingresos propios, corresponden al tipo principal/agente.<sup>5</sup> El Ministerio de Educación transfiere gran parte de la financiación para que alcaldes y empresarios desarrollen su función, pero no cuenta con dispositivos de monitoreo y verificación de cometidos. La relación contractual<sup>6</sup> y definición curricular se mantienen centralizadas y son subutilizados los instrumentos de planificación y participación local. Por lo anterior, es relevante analizar el itinerario de este proceso que no contempla el territorio con su notable diversidad, la individualización de las entidades descentralizadas y la definición expresa de sus competencias.

## **I. Visión de la descentralización política-territorial en Chile**

A lo largo de los años, la existencia del poder local se configuró al interior de las sociedades de los pueblos originarios y continuó con la instauración del cabildo colonial, se puede decir que, “en su origen, Chile no fue centralista; nació de lo local” (Von Baer, 2001, p. 142). En un territorio donde habitaban diversos pueblos autónomos, la descentralización coexistió naturalmente a través de sus distintas organizaciones sociales; incluso, fue decisiva en la resistencia al dominio y la explotación<sup>7</sup> derivada del modelo político monárquico.

La participación civil, la construcción social del territorio, la elección de autoridades representativas y la oposición al centralismo son antiguas y menos reconocidas en la memoria oficial, consistía en fundar una ciudad y constituir el Cabildo.<sup>8</sup> Tal vez el punto más importante “es cómo las ciudades y aldeas lideradas por los cabildos se consideraban poderes deliberantes, y conformaban una red de pueblos donde Santiago era un actor más” (Valenzuela, 1999, p. 30). Es decir, la Colonia, afincada en lo local y coherente en lo imperial, subsistió entre la semiautonomía y pluralidad en el poder. De acuerdo con Salazar y Pinto (1999, p. 27) los cabildos “constituyeron tejidos primarios de sociedad civil y gérmenes incipientes de poder local. Y fue desde estos ‘pueblos’ donde se fraguó la legitimidad y la rebelión que consumara la crisis del Estado Imperial”. Los entes locales se unieron para instaurar y respaldar un gobierno autónomo.<sup>9</sup>

Lo cierto es que las ciudades se levantaron a sí mismas alcanzando influencia que esperaban poner a disposición en la construcción del Estado. A la par, dos fenómenos se enfrentaron en casi todo el siglo XIX: las demandas desde las provincias con sus respectivos caudillos y, el interés de éstos por vincularse al poder central a la ciudad capital. Desde 1814 las leyes centralizaron el mando del Director Supremo produciendo molestia territorial e inestabilidad gubernamental. En 1823 Chile se dividía en departamentos, delegaciones, subdelegaciones,

prefecturas e inspecciones bajo un sólo gobierno político y militar nombrado por el Ejecutivo con acuerdo del Senado. Los municipios eran supeditados.

La fracasada Constitución de 1826 intentaba establecer 8 provincias dotadas de asambleas provinciales con cargos elegidos por votación popular no censitaria.<sup>10</sup> Asimismo, la Constitución de 1928 aspiraba compensar los territorios en conflicto y reforzar el papel nacional con estrategias de acompañamiento, correctivas o de ayuda en las provincias con menor capacidad fiscal en vías de autonomía. En su mensaje advertía: “Las provincias no fluctuarán en lo sucesivo entre turbulencias peligrosas y una dependencia ilimitada del Gobierno” (Constitución Política de la República de Chile, 1828, p. 1 y 2).

En la Constitución de 1833 todas las autoridades dependían del Presidente, echando por tierra todo vestigio de soberanía popular. Las provincias subordinadas a las contingencias de Santiago, los intereses productivos a los mercaderes y los procesos electorales al Ejecutivo (Salazar y Pinto, 1999). Para algunos, el presidencialismo estabilizó políticamente la nación. Para otros, la fuerza y no la razón, actuaron en consecuencia, porque no se pretendía mejorar los derechos o la situación del individuo ante al Estado, ideas y acciones subrayaban el orden (Palma, 2002), bajo un sello autoritario y centralista. Las grandes reformas políticas de los movimientos comunales o regionalistas continuaron en el discurso sin consolidarse. La ley de municipalidades de 1854 amplió competencias y mantuvo dependencia, decadencia y pobreza acompañaron a las provincias. El poder intermedio fue proscrito.

El Centenario de la Independencia despliega atención en “la inferioridad económica; en la crisis del sistema político, (...) constante lucha de partidos y cambios ministeriales; y crecientemente en la cuestión social, por las luchas de obreros en el centro del país y entre los mineros en el norte” (Valenzuela, 1999, p. 77). Sin embargo, restablecer la soberanía o descentralizar el poder, no se vislumbró como potencial solución de conflictos y daños. La

Constitución de 1925<sup>11</sup>, versión retocada del texto precedente, confirmó la ambigüedad en la distribución del poder: Estado unitario y centralizado<sup>12</sup> que reconoce la autonomía local definida centralmente, como ocurre hasta hoy en la estructura administrativa subnacional y sus fuentes de financiamiento.

La dictadura de Ibáñez, “no admitió ni oposición ni crítica” (Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, 2001, p. 103), disciplinó a la clase política y subordinó al Congreso, el cual respondió delegando muchos de sus privilegios en el gabinete presidencial (Collier y Sater, 1998). Lo más significativo fue la continuidad de la Constitución que, “al comandar la política social-corporatista (sin participación social), lo que hizo fue orientar el Estado liberal de 1925 en una dirección *centralista*, pese a que el texto constitucional y los propios ‘principios’ recomendaban con urgencia la descentralización” (Salazar y Pinto, 1999, p. 49). Por lo demás, al Estado se añadieron poderes para intervenir en la economía, la administración interior y la organización social. Se ampliaron sus instituciones y servicios, centralizando organismos que en origen habían correspondido al municipio.

Los siguientes gobiernos de centro izquierda, en su mayoría surgidos en provincia, “pusieron a un lado” cualquier reforma orientada a los entes subnacionales; convertidos en políticos de Estado, suprimieron las ideas de autonomía y poder territorial. Todo desarrollo emanaba del Estado quedando atrás las planificaciones, inversiones o incentivos productivos de carácter regional. En 1939 se fundó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), primera institución que financiaba actividades de inversión con recursos públicos. A través de ésta, nacieron las principales empresas estatales que modificaron la geografía económica del país, pero no alteraron el centralismo estatal sujeto a influencias políticas de todo orden.

Aunque el gobierno planteaba necesidades globales atendía primordialmente a las entidades metropolitanas organizadas, excluyendo capas desfavorecidas y provincias secundarias. A

mitad de los '60 la democratización regional era historia, se validó políticamente la idea que el Estado debía *decidir y planificar centralmente el desarrollo subnacional*. De hecho, la administración de Frei creó la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), organismo que absorbió las tareas de la CORFO, incorporó el concepto de “región” y emprendió la formulación de políticas públicas de desarrollo regional (Boisier, 2000). El territorio nacional se dividió en once regiones y una zona metropolitana, estableciéndose polos de desarrollo económico para desconcentrar el crecimiento industrial de Santiago y adelantar zonas postergadas.

El interrumpido gobierno de Allende mantuvo la descentralización en la agenda pública vinculada a políticas de protección y progresión económica regional. Lo local continuó sujeto a las iniciativas del centro, llevando consigo dos contingencias. Por un lado, el reconocimiento de diversidad territorial y la necesidad de incentivos para ciertas provincias (planes y leyes especiales). Y por otro, la cooptación de las regiones, “sin entregar nunca lo básico de la descentralización: poder regional para elegir las autoridades, y hacerse cargo de sus desafíos” (Valenzuela, 1999, p. 86).

Los gobiernos locales estaban reducidos a funciones *testimoniales* y de cara a la comunidad, no ejercían gran presencia. Sus problemas admitían dependencia económica, limitados en recursos y en personal capacitado y al estigma del nepotismo, escasa cobertura, ineficiencia, mala calidad del servicio sin obligaciones (Nickson, 2005). Los regidores atendían a los funcionarios municipales y escasamente al desarrollo comunal. A pesar de ello, regidores, y principalmente alcalde, ejercían liderazgo en sus comunidades y operaban como enlaces políticos entre las demandas comunitarias y los organismos del Estado.

A la irrupción del régimen militar sobrevino el quiebre del estilo de desarrollo como la desarticulación de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del

país para *restaurar* la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas. Luego para construir una nueva institucionalidad: estudiar, elaborar y proponer una nueva Constitución Política y sus leyes complementarias.<sup>13</sup> Desde 1973 la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) ajustó la descentralización a la teoría económica y planificación vertical-regional de desarrollo, donde la opinión de los actores territoriales no contaba mucho. En síntesis, la descentralización suponía: “desburocratización integral de la Administración del Estado; fortalecimiento de la participación y el estímulo de la iniciativa individual y particular; asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y privados, reduciendo la ingerencia estatal” (Egaña y Magendzo, 1985, p. 9).

El ordenamiento territorial creaba las regiones bajo una nueva institucionalidad, eliminando la división preexistente y distinguiendo subsistemas participativo, jerárquico y técnico en el nivel nacional, regional y, más tarde, provincial y comunal. El orden político-administrativo instauró una nueva jerarquía del Ministerio del Interior a los intendentes, gobernadores y alcaldes. Si bien las normas admitían atribuciones de las autoridades, seguían subordinadas a instrucciones y recursos definidos por el Ministerio del Interior para sus actividades (Espinoza y Marcel, 1994). Los preceptos legales fijaban la dependencia de los organismos de planificación del gobierno central, de igual forma, las intervenciones basadas en el control y contención al interior de la comunidad. Rehren (1991) singulariza este período indicando:

El proceso de regionalización y municipalización fue diseñado para desarticular un sistema clientelístico de intermediación de intereses (brokerage networks) que caracterizaba la política local chilena y convertir a la municipalidad en un servicio público integrado dentro de un sistema de administración nacional organizado jerárquicamente, impenetrable a la influencia de los partidos políticos. (p. 210)

A inicios de los noventa, descentralización y desarrollo regional eran tópicos relevantes en el programa de gobierno de la Concertación.<sup>14</sup> A la postre, disminuyeron en prioridad y los avances en descentralización se caracterizaron de “excesivo gradualismo”. El adelanto se expresó a través de la Ley 19.097/1991 sobre Gobierno y Administración Regional, Provincial y Comunal, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695/1992, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19.175/1993 y Ley 20.390/2009 sobre Gobierno y Administración Regional.

En el gobierno regional, la totalidad de autoridades son nominadas por el Ejecutivo en componenda con los partidos políticos. Naturalmente, el diseño político y los recursos son operados desde el gobierno central, *recubiertos* a través de fondos concursables y consultas a órganos locales. Las regiones no cuentan con recursos propios ni con atribuciones para fijar políticas o para reclamar o intervenir sobre resultados de sus propias entidades públicas. Los municipios, como órganos ejecutores manejan más recursos que sus antepasados, pero no sobrellevan sus niveles de operación, recargados de tareas estratégicas encomendadas por el Estado. “Un ochenta por ciento de los chilenos accede al Estado a través de la Municipalidad para toda clase de requerimientos” (Ministerio del Interior, 2006, p. 47). Para ello, el municipio recibe aportes de diverso orden, importancia y regularidad, permanentes u ocasionales, directos e indirectos, condicionados o de libre disposición.

La mayoría de las funciones municipales son compartidas con un estamento estatal o deben enmarcarse dentro de leyes dictadas en el parlamento o de normas del Estado para todos los municipios del país. El aseo y la extracción de residuos sólidos domiciliarios es la única función exclusiva del municipio que realiza por subcontratación. Además, el mismo diseño de funciones compartidas es fuente de conflictos de coordinación y cuestionamiento de la verdadera autonomía que la Ley consagra a los municipios (Ministerio del Interior, 2002).

El tema regional en Chile sigue demandado por actores públicos y privados, nacionales y regionales, no sin incorporar contundentes propuestas que impulsarían una verdadera descentralización compatible en un país unitario, como el nuestro. Según Von Baer (2001) las respuestas han sido llevadas únicamente al plano de las buenas intenciones, mientras tanto, el centralismo se ha mantenido indemne, potenciado y retroalimentado en las áreas relevantes del quehacer nacional. La intervención de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo al cumplirse diez años del establecimiento de los gobiernos regionales, sintetiza en alguna medida cuál es el estado del proceso de descentralización en Chile:

Diez años de la instalación de los gobiernos regionales, es un período históricamente corto para realizar una descentralización global, pero suficiente para poder tener elementos que conduzcan los siguientes pasos en un proceso que, (...) debe ser sin vuelta atrás. El objetivo es consolidar este proceso, que aún está en disputa ideológica, ya que si bien se ha ido constituyendo en un discurso políticamente correcto, hablar de la región, de transferir poder para la región, de avanzar en la descentralización, no es menos cierto que no está perfectamente instalado aún en el propio Gobierno, ni en la clase política (...) (Del Piano, 2003, p. 21)

## **II. Alcances sobre los procesos de descentralización educacional**

Históricamente, el Estado chileno se ha definido como “unitario”, y bajo esta premisa, sin deliberación ciudadana, la sociedad dominante integrada por militares, políticos, mercaderes y gobernantes, concibió y cristalizó una administración interior en extremo concentrada, en la creencia que las bondades de los poderes centrales *socorrerían* al país en su totalidad y *asegurarían* igualdad de oportunidades. En educación no hubo excepción. Sin embargo, la descentralización ha existido originariamente partiendo de la función educacional reservada a

los Cabildos u otras instituciones. Más tarde, ha subsistido en el discurso y en acciones parciales, posiblemente, como plataforma del servicio educativo nacional.

Las primeras referencias surgieron en el siglo XIX en reglamentos educativos y textos constitucionales con el propósito de endosar a otras entidades (iglesia, municipio, padres o corporaciones) el sostenimiento, desarrollo y expansión de la enseñanza en cada jurisdicción. En 1849 hubo un intento más consistente pero sin resultados: la facultad para crear impuestos municipales destinados al progreso educativo local (Vera, 1984 citado en Espinoza y González, 1993). Durante el decenio, toda política educativa, en especial la primaria, provenía *pausadamente* del aparato estatal, contemplando administración, financiamiento, currículum, recursos humanos y fiscalización. Por esta causa los municipios “nominalmente” continuaban sosteniendo con diminutos fondos la o las escuelas de su comuna. Sin dejar el carácter centralizado, el *Reglamento Jeneral de Instrucción Primaria de 1898* formalizó la primera experiencia de desconcentración funcional, tendencia que perduró con diferentes caracteres y denominaciones hasta los años setenta del siguiente siglo.

En la segunda década del siglo XX la *Lei sobre Educación Primaria Obligatoria* incorporó la Junta de Educación Comunal compuesta por miembros del aparato nacional y municipal. Las funciones encomendadas a la Junta correspondían únicamente con fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones emanadas en dicha ley. Aunque este modelo de desconcentración permaneció en el sistema, no es menos cierto, que con los años prescindió del gobierno local. Por ende, no hubo moderación en cuanto a *centralización estatal*, se amplió a todos los ámbitos del quehacer nacional, instalando una sede del aparato central, independiente del Municipio. La dinámica de funcionamiento de estas entidades conservaron altos niveles de centralización, por consiguiente, no tardaron en despertar críticas y mostrar la magnitud de sus problemas asociados.

En tales circunstancias, se diseñaron algunos formatos distintos. Las Cartas Fundamentales del siglo pasado introdujeron materias de descentralización en la administración interior del Estado. Igualmente, se impulsaron diversos proyectos de reforma educativa,<sup>15</sup> que en más de una versión, se encaminaban a mejorar el centralismo. Con todo, declaraciones, argumentos y proposiciones, no han sido hasta hoy facilitadores de cambios efectivos, más aún si “lo que dice la ley, no es precisamente, lo que se hace,” que implicaría, en el fondo, una nueva visión del Estado en su conjunto.

La década de los ‘60 mantuvo la excesiva centralización y la temida burocracia, retraso en la distribución de recursos, uniformidad en planes y programas de estudios y unilateralidad en todas las decisiones educativas. En 1962 se reconocía:

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 transgredir 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. (Núñez, 1997, p. 93)

Algunas iniciativas no lograron imponerse por la propia obstrucción del aparato estatal y por la disparidad de intereses de grupos burocráticos.<sup>16</sup> Otro intento frustrado fue el proyecto de ley para reducir el centralismo del sistema educacional en 1954. La creación de Consejos Zonales, Direcciones Zonales y Departamentales de Educación, financiado con 30% del monto global del presupuesto nacional y 20% del presupuesto total del municipio. En 1965 un nuevo proyecto siguió el mismo derrotero: estructuraba la administración del Ministerio,

delegaba la función técnica en la Superintendencia, la ejecutiva en la Dirección General y la administrativa en la Subsecretaría de Educación. Del mismo modo, creaba las Direcciones Departamentales de Educación encargando las escuelas y liceos de su jurisdicción, y una entidad consultiva con representantes de la comunidad (Núñez, 1989).

A la problemática del centralismo institucional continuaron las soluciones parciales y bajo ciertos aspectos, insuficientes. Una descentralización funcional de diversas instituciones<sup>17</sup> y una desconcentración territorial con distintos rasgos y profundidades, dirigida únicamente a la educación primaria (departamentos provinciales o locales de educación con escasa autonomía) y tardíamente a las universidades públicas con la creación de sedes en las capitales de provincias. En 1967 se crean 10 Coordinaciones Regionales de Educación<sup>18</sup> con atribuciones delegadas del Ministerio y las Direcciones de Educación para desconcentrar las decisiones administrativas y coordinar los diversos programas educacionales en sus circunscripciones (PIIE, 1984).

Es en este período que el modelo de desarrollo levantó contradicciones en las relaciones de política y educación. Si bien justificaban las transformaciones del sistema educativo, a la par, obstaculizaba sus posibilidades de eficiencia y modernización. El aparato estatal crecía sin proporción, respondiendo a sus necesidades reales, a más de, los problemas de empleo y los intereses sectoriales. No fue extraño que la administración educacional sobrelleva mayor burocratización, rigidez y centralismo.

A comienzos de los '70, previo al quiebre político-institucional de 1973, hubo distintas experiencias tendientes a descentralizar o desconcentrar el sistema educativo, pero todas habitualmente, fueron abortadas por las autoridades nacionales de educación (Beyer, 2000) o por los partidos políticos de oposición del momento, con lo cual, ninguna tuvo un impacto a largo plazo. El gobierno socialista presentó a través del Decreto de Democratización de la

Enseñanza una nueva estructura de gobierno y administración con facultades normativas y resolutivas, con representantes de la comunidad en todos los ámbitos, desde el nivel escolar al nivel regional. En su argumentación exponía:

Que se hace indispensable buscar los medios que permitan llegar a la desconcentración administrativa y a la descentralización territorial del gobierno y administración del sistema escolar, para implementar las medidas que, sin perjuicio de la unidad de la nación, diversifiquen geográficamente la educación (Núñez, 1989, p. 213).

Tras los primeros días del pronunciamiento militar se produjo una drástica y masiva centralización del poder, iniciada a través de la exoneración de todas las autoridades de la administración pública y de la anulación de cargos e instituciones jurídicamente reconocidos. En efecto, “en una primera etapa las instancias directivas de gobierno -ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales y locales- fueron radicadas preferentemente en militares, admitiéndose, a lo sumo, que civiles de probada lealtad a las nuevas autoridades sirvieran en calidad de asesores” (Correa et al., 2001, p. 280).

En noviembre de 1973 comenzó a organizarse una evaluación del estado de la educación. En concomitancia con las líneas de descentralización de la administración interior del Estado<sup>19</sup> se fueron impartiendo orientaciones al interior del sistema educativo justificadas por los resultados del Diagnóstico de la Educación Chilena, que en términos generales, aludían a:

graves defectos relacionados con el gobierno y la administración general del sistema educativo y la administración curricular que se manifiestan en: centralización excesiva; dualidad de funciones entre los distintos organismos del nivel central; desatención de funciones técnicas; deficiencia de estructura

administrativa por crecimiento inorgánico; carencia de personal calificado en las diferentes áreas de administración (Egaña y Magendzo, 1985, p. 9).

Cabe destacar, que si bien hubo propuestas sobre políticas específicas de descentralización y de remodelación de las estructuras centrales de administración educacional, los adelantos más explícitos se registraron, principalmente, en materia de regionalización. En tal caso, las políticas diseñadas no se consolidaron, sufrieron obsolescencia o, en el mejor de los casos, se aplicaron parcialmente, otras se postergaron para una siguiente etapa o se abandonaron.

En las Líneas de Acción del Gobierno para el sector Educación en 1974 se delegaban funciones en dos instancias: unidades educativas y agrupaciones educativas locales. Las últimas se inscribían “como eslabón inferior en la cadena de elaboración de los planes de desarrollo educacional, en la que el eslabón siguiente era la ‘coordinación regional’ y el subsiguiente, el Ministerio mismo, a cargo de los planes locales, regionales y nacional, respectivamente” (PIIE, 1984, p. 73). Las organizaciones locales y las coordinaciones regionales, además, debían aportar al diagnóstico y evaluación de los programas específicos de la zona.

El Plan Operativo de 1975 desarrollaba el primer proyecto de reestructuración administrativa ministerial, (PIIE, 1984; Espinoza y González, 1993) partiendo de 5 niveles: nacional (normas y supervisión), regional, provincial, comunal y local. También hubo propuestas de delegación en comunidades, previo estudio y plan piloto. La ODEPLAN consignó entre 1978-1983 la transformación de las Direcciones Provinciales de Educación en Servicios Provinciales de Educación. Las Directivas Presidenciales sobre la Educación Nacional de 1979 planteaban una rápida y efectiva descentralización de los Servicios Provinciales de Educación Pública con autonomía para administrar recursos humanos y materiales para la enseñanza en su jurisdicción, en tanto el Ministerio, mantenía sus obligaciones normativas y fiscalizadoras. Los

ejemplos precedentes muestran la tendencia a desconcentrar, estudiando y elaborando proyectos de ley sobre materias de reestructuración ministerial sin continuidad, legalización ni ejecución, algunos de esos cambios se ejecutaron de manera factual (PIIE, 1984).

La modernización estatal fue más atendida que los planes de reorganización ministerial. La primera señal en 1974 consistió en redistribuir las 10 Coordinaciones Regionales de Educación en 13 Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, directamente relacionadas con la regionalización del país. Posterior y forma paulatina recibieron atribuciones y recursos concentrados en el nivel central. Asimismo, se delegaron otras funciones en las Direcciones Provinciales (Espinoza y González, 1993).

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. (Núñez, 1997, p. 95)

En consecuencia, numerosos instructivos implementaron acciones específicas en el llamado proceso de descentralización educacional. Las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, la privatización de establecimientos secundarios técnico-profesionales, los trasposos centros educacionales a los municipios en 1980 y la formalización de funciones de las Direcciones Provinciales de Educación en 1982, al día de hoy, Departamentos Provinciales de Educación.

En las postrimerías del régimen militar se resolvió el tema del Ministerio promulgando una reestructuración de funciones y un cambio en su denominación. “El Ministerio de Educación será el sucesor y continuador legal del Ministerio de Educación Pública”. La exclusión del adjetivo “pública” representa en sí misma la desviación del Estado hacia la subsidiariedad y privatización acometida en Dictadura, que los siguientes gobiernos democráticos no han

repuesto en términos simbólicos. Los cambios más radicales involucraron la hegemonía política y cultural de los economistas adheridos a la concepción de libre mercado y consistieron en: a) concentración de facultades en autoridades unipersonales suprimiendo Consejos existentes; b) integración de las tres direcciones por ramas, en una dirección única de educación escolar que funcionó hasta 1990; c) creación del sistema de supervisión técnico-educativo desconcentrado, orientado al control del cumplimiento de normas; d) aplicación de un instrumento de evaluación del sistema educativo al servicio del Ministerio pero diseñado y administrado por la PUC y e) transformación de la Superintendencia de Educación Pública en División de Planificación y Presupuesto ligada a la ODEPLAN y Ministerio de Hacienda (Núñez, 1997).

Con el advenimiento de la democracia, tales disposiciones se sobrellevaron agregando unidades y equipos para diseñar y promover los cambios educacionales. La legislación definía objetivos, funciones y estructura general, consolidaba la desconcentración funcional y territorial del Ministerio a través de la Secretaría Regional Ministerial de Educación SECREDOC en las regiones que dividían administrativamente al país. A cargo de un Secretario Regional Ministerial, representante del Ministerio en la región y colaborador directo del Intendente Regional, las secretarías dependen del Ministro y Subsecretario de Educación y su organización, básicamente, replica el nivel central. Cada región está conformada por un número de provincias, en cada una, la secretaría cuenta con Departamentos Provinciales de Educación DEPROV. “Los DEPROV son las unidades en contacto con los establecimientos educacionales, los que no son del Ministerio, sino de los Municipios o de privados” (Jara, 2005, p. 677).

Las acciones del Ministerio son fundamentalmente diseño de políticas, transferencia de recursos y fiscalización. Los niveles intermedios del Ministerio, es decir el regional y

provincial, “son responsables de dar a conocer la política educacional en los colegios, controlar aspectos administrativos, uso de recursos y fiscalización de la matrícula y asistencia de los alumnos, tarea decisiva para la asignación de recursos a los sostenedores.” (Montt, Elacqua, Pacheco, González, y Raczynski, 2006, p. 60) Los centros educacionales están a cargo de sostenedores (municipales y particulares) y son ellos quienes toman las *decisiones administrativas*, de acuerdo a líneas políticas definidas por el Ministerio.

Es usual que los niveles subnacionales estén condicionados para ejecutar mandatos educacionales emanados del nivel central y no para generar, aunque sea parcialmente, políticas educativas ajustadas a la región, provincia y/o comuna. Las prácticas siguen centralizadas en el Ministerio a través de rutinas verticales y estandarizadas, inclusive pueden estar fragmentadas entre niveles en múltiples unidades administrativas. No existen regulaciones intersectoriales que impliquen al Ministerio y las municipalidades. “El vínculo entre DEPROV y sostenedor no está instituido y ahí donde existe ha respondido a la espontánea iniciativa de uno o de otro” (Raczynski y Salinas, 2006, p. 37). Las relaciones entre estos estamentos son meramente formales a pesar de la responsabilidad que se atribuye el Ministerio en todo el proceso educativo (OCDE, 2004). El cuadro N° 1 distribuye las facultades del Área Educación, Ciencia y Cultura entre los niveles de Gobierno, tomando en cuenta sólo las disposiciones vigentes.

**Cuadro N° 1:** Distribución de funciones entre niveles de Gobierno (Ministerio del Interior, 2002, p. 41)

Nivel Local: Municipalidades	Nivel Regional: GORE	Nivel Central: Gobierno Central
<b>Educación, Ciencia y Cultura</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Administrar establecimientos de educación primaria: provisión del servicio, contratación-despido docente, financiamiento, supervisión pedagógica.</li> <li>▪ Administrar servicios sociales de deporte y recreación, 1980.</li> <li>▪ Establecer Planes Anuales de Desarrollo de la educación Municipal (PADEM), 1996.</li> <li>▪ Elaborar y aprobar currículum sujeto a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por el nivel central, 1996.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la investigación y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región.</li> <li>▪ Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos y lugares aislados.</li> <li>▪ Control de la normativa central y apoyo técnico. En materias de regulación y evaluación.</li> <li>▪ Fomentar las expresiones culturales, establecer prioridades, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias 1993.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificar y fomentar desarrollo de la educación en todos sus niveles.</li> <li>▪ Apoyar y estimular la investigación científica y tecnológica.</li> <li>▪ Proponer y evaluar políticas y planes de desarrollo educacional y cultural. Normas generales aplicables al sector.</li> <li>▪ Otorgar a educación primaria subsidio por alumno con correcciones por costo de provisión del servicio.</li> <li>▪ Establecer el Estatuto Docente y negociación sueldos con los profesores.</li> <li>▪ Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación escolar + calendario escolar.</li> <li>▪ Pronunciarse sobre proyectos institucionales de universidades e institutos privados.</li> <li>▪ Otorgar becas y alimentación complementaria.</li> <li>▪ Coordinación interuniversidades en docencia, investigación y extensión.</li> <li>▪ Consejo Nacional de Televisión.</li> </ul>

### **III. Diseño institucional de la educación municipal**

Hasta mediados de los '70 las municipalidades cumplían funciones ajustadas a la ordenación urbana y al servicio de limpieza en forma bastante precaria. “Para cumplir estas funciones, (...) contaban con escasa autonomía administrativa y financiera; sus ingresos dependían fuertemente de aportes del gobierno central y sus presupuestos se encontraban incorporados al presupuesto nacional” (Espinoza y Marcel, 1994, p. 32). La planta funcionaria de administrativos y obreros era insuficientemente calificada.

Desde las primeras manifestaciones dictatoriales, la descentralización y la participación social surgieron como eje central de la nueva institucionalidad. Sus lineamientos se vinculaban con la urgente necesidad de asegurar la independencia y despolitización en todas las organizaciones intermedias existentes entre el hombre y el Estado, prohibida la intervención partidista en cualquier actividad gremial, fueran estas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles.

En pleno período se llevó a cabo la reforma administrativa del Estado y la regionalización. Esta última desconcentró la administración y centralizó políticamente, ya que en la práctica, no hubo una transferencia de poder o decisión en los recién creados organismos regionales, sólo hubo una paulatina delegación de funciones a las instituciones regionales y locales (Ministerio del Interior, 2002). Uno y otro contemplaron en niveles específicos una fase comunal, la que fue desarrollada en la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal 1289/1976. Así, el municipio se transformó en un servicio público funcional y territorialmente desconcentrado y más, pasó a integrar la administración del Estado, con un Alcalde designado por el Poder Ejecutivo.

Posteriormente, las legislaciones en comento se acoplaron a las corrientes privatizadoras y los planteamientos de municipalización educativa, anunciados, principalmente, desde el

Ministerio de Hacienda y de Planificación, pasando por alto la multiplicidad de municipios a lo largo del país. La organización y funciones del nivel municipal coexistían integradas al régimen interior del Estado, absolutamente dependientes del gobierno central, cuyo propósito fundamental era la ejecución de las políticas públicas diseñadas en los niveles superiores del gobierno (Egaña, y Magendzo, 1985). En consecuencia, acrecentó su rango de competencias, y a partir de ellas, se impuso un marco financiero y administrativo de operación para sus nuevas responsabilidades.

De hecho, entre 1976 a 1989 aumentó responsabilidades y recursos municipales. En el ámbito territorial, se institucionalizaron algunas funciones convencionales asociadas a la administración y desarrollo del espacio urbano. En el ámbito social, aumentaron competencias, compartiendo la responsabilidad<sup>20</sup> entre municipios y gobierno central en la provisión de servicios: educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social (Espinoza y Marcel, 1994). En la actualidad, “el municipio puede abordar casi la totalidad de los temas vinculados al desarrollo, aunque principalmente se aboca a las tareas de garantizar ciertos servicios y atender los déficit y carencias fundamentales que se presenten en la comuna” (Ministerio del Interior, 2002, p. 23).

Salazar y Pinto (1999) exponen otra mirada a las políticas de desarrollo comunal llevadas a la práctica en la década de los ochenta:

La fragmentación del Estado fordista fue, desde la crisis de 1982, un imperativo financiero que el FMI impuso en todas partes. Parte de esa fragmentación -la rentable- fue privatizada y absorbida por la empresa privada. Pero la parte no rentable -los servicios públicos para la baja sociedad civil- sólo podía ser traspasada a los municipios. (...)

Los nuevos municipios, pues, no han sido diseñados para ser cabezas de playa de ningún proceso *local* de ‘cambio estructural’, sino recipientes de desahogo para cambios de otro nivel decididos para otra cosa. Están para ‘afinar’ a ras de suelo las macro-políticas neoliberales del Poder Central (integrado éste, por lo demás, a la red del Poder Global), no para favorecer movimientos edilicios de autonomía municipal, o recoger los objetivos de los (eventuales) movimientos sociales de profundización democrática. Están para establecer vínculos funcionales, no *históricos*, con la comunidad local (pp. 303-304).

En el plano educacional, entre los años 1980 a 1986, el Ministerio de Educación Pública traspasó a las Municipalidades la administración de las escuelas y liceos públicos de su jurisdicción, acompañado de recursos destinados a su funcionamiento, basados en una subvención por alumno y en una liberalización laboral del personal respectivo. El Ministerio de Educación hasta hoy, mantiene su hegemonía elaborando casi todas las normativas del ámbito escolar. Es decir, diseña y a continuación impone una serie de reglas y normas, demás está decir, similares a todos los municipios que comprenden, entre otras: gestión, financiamiento, infraestructura, contenido curricular, asistencialidad y/o beneficios escolares y estructura salarial docente. Variables que, influyen directamente sobre las posibles innovaciones locales en educación y por cierto, en los resultados obtenidos por dicho sector. El estatuto de los profesores, el apoyo técnico otorgado a través del Ministerio de Educación y la propia Constitución, plantean una cadena de restricciones (Ministerio del Interior, 2002).

Los objetivos tras las políticas de descentralización -municipalización y privatización- fueron lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos por la competencia entre los establecimientos<sup>21</sup> por matrícula, transferir funciones desde el Ministerio y burocracia central a los poderes locales, disminuir el poder de negociación del gremio docente, extender la

participación del sector privado en la provisión de la educación, estableciendo las bases para una mayor competencia entre establecimientos y mayores opciones para los usuarios<sup>22</sup> y por último, acercar la educación media técnico-profesional a los ámbitos empresariales (Cox y González, 1997).

El procedimiento para llevar a cabo la llamada “municipalización” se formalizó mediante un convenio entre el Ministerio de Educación y el Alcalde teniendo tres alternativas para organizarse: Departamento de Educación, Corporación Municipal y Administración Delegada. Dicho convenio establecía que el traspaso de la responsabilidad por el servicio educacional era *definitivo* y que el municipio estaba obligado a proporcionarlo en forma continua, racional y permanente. Equivalentemente, la municipalidad se comprometía con el mantenimiento de los edificios escolares, con la dotación de los recursos humanos y demás insumos necesarios.

El marco normativo para desarrollar gestión educativa al interior de los municipios se diseñó *sobre la marcha* y en cierto modo, improvisado e inconcluso.<sup>23</sup> Es así como diversas instrucciones emanaron de a los menos tres ministerios, constituyéndose en cuerpo legal para los niveles involucrados, sin llegar a dictarse una ley específica sobre la materia. Las normas alcanzaron trazos concretos en planificación, normatividad, financiamiento, control y supervisión. Sin embargo, en la relación ministerios-municipios, los primeros sugerían y, los segundos, administrarían, sin responsabilidades explícitas.

Las municipalidades, en su mayoría optaron por incorporar un departamento de educación en el organigrama municipal, su formación era más fácil y de menor costo, bastaba sólo con contratar a los funcionarios indispensables (Beyer, 2000). Con el transcurso de los años, el funcionamiento municipal en educación se fue diversificando, condicionado en muchas ocasiones por la mayor o menor voluntad, interés y competencia del Alcalde en la materia. “Ha habido experiencias locales exitosas, regulares y otras francamente negativas” (Latorre,

Núñez, González, y Hevia, 1991, p. 44). Los funcionarios formaron equipos de trabajo con distintos grados de legitimización en sus comunas, alcanzaron las competencias a través de la práctica y en casos aislados, con asesoría o apoyo de capacitación desde las instancias centrales o regionales.

Desde la figura institucional y jurídica, los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación son organismos regidos por políticas municipales. En tal legislación, los municipios están definidos como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2004). En Chile existen 341<sup>24</sup> municipios y su mayor característica es la heterogeneidad. Por ejemplo, el número de habitantes en cada comuna varía de 316 a 501.042 habitantes; 225 son territorios rurales y 116 son urbanos, pero cerca del 80% de la población vive en territorios urbanos (Ministerio del Interior, 2002). “Las municipalidades administran territorios de diversa extensión, tamaño y densidad poblacional, con composiciones disímiles de actividad económica, niveles de ingreso propio y dotación de recursos profesionales. A su vez, las prioridades de los municipios también son diferentes” (Montt et al., 2006). Algunos contribuyen con recursos propios a la educación, otros no, depende de sus preferencias y de sus recursos. El cuadro N° 2 presenta las características del modelo de descentralización en educación.

**Cuadro N° 2:** El Modelo de Descentralización de la Educación en Chile desde 1981. (Cominetti y Di Gropello, 1998, p. 54)

Áreas Instituciones	Conducción Regulación Evaluación	Financiamiento	Administración		Contenido
			Del Personal	Otra	
<b>Gobierno Central</b> (Ministerio de Educación)	Política educacional supervisión y evaluación del sistema.	Subsidio por alumno, con correcciones por costo de provisión del servicio. Ley N° 20.248/2008	Sueldos negociados a nivel central más estatuto docente.		Decisiones nacionales (objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación chilena, calendario escolar).
<b>Nivel Intermedio</b> (Región/ Provincia)	Control de la normativa central, apoyo técnico, control de la asistencia (provincias).	* Cofinanciamiento de la inversión (regiones).			
<b>Gobierno Local</b> (Municipio)	Incipiente supervisión pedagógica.	* Recursos propios: tributación local más recursos del fondo común municipal (FCM). Limitaciones en la generación de recursos locales.	Contratación, despidos docentes, de acuerdo al estatuto docente, incentivos salariales. Desde 1996, aumenta la posibilidad de acción sobre los planteles docentes.	Provisión del servicio (gestión corriente, mantenimiento, inversión).	Planes anuales de desarrollo de la educación municipal (PADEM) que incluyen las principales metas y programas de acción.
<b>Unidad de Producción</b> (Escuela)		Hay algún copago a nivel de la escuela media (poco importante)		Alguna autonomía incipiente de gestión corriente	* Posibilidad de modificación sustantiva de los planes y programas de estudio ministeriales
<b>Comunidad</b> (Consejos económicos y sociales, Centros de Padres)		Colaboración material y financiera (centros de padres)		Algún tipo de participación en la gestión corriente	* Participación en la toma de decisiones (centros de padres)

Fuente: Elaboración de R. Cominetti y E. di Gropello en base a Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga, 1996; Valenzuela, 1995; Espinoza y Marcel, 1994; Espínola, 1995; UNESCO/REDUC, 1991; Fiske, 1996; BID, 1996; Prawda, 1992; Ministerio de Educación, 1996.

(\*) Función teóricamente definida, aún no en práctica.

A la postre, el diseño institucional mostró sus imperfecciones. La conducción de los centros educativos fue dividida: las municipalidades a cargo de las labores administrativas y el Ministerio de Educación Pública a cargo de las normas técnicas y fiscalización administrativa. Sin embargo, en la gestión educacional ambos aspectos se interrelacionan y condicionan constantemente. Por ejemplo, la contratación de un profesor no sólo tiene connotación administrativa, también es determinante en materia técnica-pedagógica.

Con el desplazamiento de escuelas y liceos a la administración municipal y el impulso a la acción privada en educación acontecido en los ochenta, se “estableció [en Chile] uno de los sistemas orgánicamente más descentralizados del mundo, en el que el Ministerio de Educación no cuenta con facultades para intervenir directamente sobre la gestión de ninguno de los 4.142 sostenedores ni sobre el funcionamiento de sus 10.642 escuelas” (Eyzaguirre, Marcel, Rodríguez y Tokman, 2005, p. 43).

En la actualidad, la mayoría de los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación que funcionan en Chile, tienen entre sus objetivos el ofrecimiento de un servicio educativo dirigido a la comunidad, de carácter continuo y racional, en consonancia con la normativa vigente. En sus postulados procuran permanentemente establecer las condiciones para mejorar la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos educativos bajo su jurisdicción y administrar en forma adecuada los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios, todo esto, enmarcado en los planes globales de desarrollo municipal. Por demás, también existe una considerable uniformidad y persistencia de ciertas limitaciones en la administración de la educación municipal sobre una enorme heterogeneidad comunal y de los respectivos municipios.

En muchos casos, la restricción más severa que afecta al Municipio, al DAEM o a la Corporación es la falta de claridad en sus prioridades estratégicas o como dice Caro (2005) la

ausencia de construcción de un valor comunitario que ordene, integre y comprometa a todos los actores relevantes para la consecución de resultados. Tal vez, uno de los pilares esenciales de la descentralización. Se limita a contratar o designar un profesional encargado para la ejecución de tareas específicas, pero sin disponer de objetivos educativos definidos y compartidos para la comuna. En algunos casos abundan los “encargados”, mientras el rol pedagógico continúa debilitado. Los estudios evidencian que la existencia de este entramado de áreas o tareas encomendadas no garantiza una gestión efectiva (Raczynski y Salinas, 2006). En apariencia, aunque las atribuciones educativas locales, en casi todos los ámbitos, son *compartidas* entre dos o más niveles de la administración. El Estado ha mantenido su papel como gestor principal de políticas públicas, la reforma educativa<sup>25</sup> es un ejemplo. En tal caso, establece las leyes hacia todos los ámbitos y en la misma medida, dispone las normas técnicas, de regulación y fiscalización, pero en su condición subsidiaria carece de dispositivos legales y financieros para implementar y responder por ellas totalmente. La mayoría de los procesos se dirigen a los establecimientos educacionales, dependiendo de criterios y procedimientos usados en los DEPROV, estimaciones o apoyos del municipio pueden ser considerados o sencillamente excluidos.

Después de tres décadas, los problemas inaugurales de la municipalización en Chile, es decir: su moderada legalidad, problemas de gestión y financiación (Espínola, Chaparro, Guzmán y Lazcano, 1996), todavía forman parte del presente y posiblemente, han surgido otros en el transcurso del tiempo con distintos grados de intensidad. Algunos prefieren concentrar los problemas en la diversidad y precariedad de recursos como única determinante, otros en cambio, plantean múltiples factores que condicionan el desempeño local, como la obviada asincronía intersectorial de dos instituciones claves de la educación básica y secundaria en Chile. Aunque las opiniones de autoridades ministeriales y municipales convergen respecto de

los problemas suscitados, esta constatación no ha sido suficiente para poner en marcha un plan de superación sobre problemas sentidos como críticos por todos los agentes implicados (Serrano, Fernández y Pávez, 2001).

### **Consideraciones Finales**

Aunque probablemente, el propio concepto de descentralización conlleva una carga importante de imprecisión o ambigüedad por el significado de sus implicancias y reivindicaciones, desde diversas corrientes ideológicas, es recomendable, aclarar algunos rasgos del proceso en Chile.

Las referencias se inscriben en la historia contemporánea del país pero el proceso en esencia está *originariamente* ligado a las sociedades que conformaron los pueblos originarios, la fundación de las ciudades y a la instauración de los cabildos. Podría decirse que junto con la vida republicana también se instaló el modelo de centralización. Así, el Chile unitario y centralizado mantiene la tendencia descentralizadora que no se traduce en un comportamiento político-administrativo verdaderamente descentralizado.

En la época más reciente, los procesos de descentralización han sido impuestos por decreto y conducidos políticamente. No son coincidentes con la democratización, la participación y/o el desarrollo subnacional, responden más a las directrices de un modelo económico determinado que a la ciudadanía en su conjunto. De hecho, casi toda la actividad en los niveles subnacionales dependen del poder estatal y de los partidos políticos.

A nivel regional subsiste la concentración. La concentración demográfica, económica, política, científica y tecnológica y de la difusión pública. Más del 40% de la población nacional reside en la capital, 46 de los 47 grupos económicos de país tienen su casa matriz en la capital, el gobierno central y las cúpulas partidistas deciden apartados de la base social, entre el 75-80% de los fondos de desarrollo está concentrado en proyectos e instituciones de la Región Metropolitana, en la igual proporción las donaciones empresariales sujetas a descuento

tributario, el 80 a 90% de los medios de comunicación son absorbidos por cadenas nacionales o internacionales, debilitando las identidades locales y regionales.

En la actualidad, la entidad clave de la administración para ejecutar las políticas sociales es el municipio: educación, salud, auxilio, limpieza, equipamiento, mobiliario, medio ambiente, recreación, cultura y deporte, más todas las iniciativas dirigidas a los grupos sociales vulnerables dependen de la gestión municipal. Sin embargo, las municipalidades no han tenido en la práctica, el ejercicio de la participación en las decisiones que las afectan, estas son tomadas en Ministerios, Gobiernos Regionales o Parlamento. Las coordinaciones son muy a menudo insuficientes o nulas, no establecen responsabilidades claras para cada uno de los niveles subnacionales del gobierno. Inclusive el propio gobierno local traslada responsabilidad política hacia el nivel superior de la administración.

Los municipios chilenos se caracterizan esencialmente por la similitud en sus funciones y en las competencias encomendadas versus el alto grado de disparidad estructural existente, la escasa autonomía fiscal y alta dependencia financiera de los aportes gubernamentales, la rigidez legal para la composición del recurso humano o la conformación de asociaciones sobre objetivos comunes, y por último, la heterogeneidad en la gestión de los servicios administrados, ligados a la voluntades y competencias de sus principales autoridades.

En consecuencia, la descentralización puede implicar riesgos cuando no se cuenta con las bases de sustentación debidas, exponiendo a comunidades regionales y locales sin iniciativa ni desarrollo propio. En efecto, la participación de los actores sociales locales involucrados, no está asegurada aún. Primero, porque la desmovilización actual, que descende de la crisis de representación, expectativas defraudadas, ajustes económicos, cultura del individualismo, entre otras, aleja al ciudadano de hoy de las instituciones. Segundo, porque los rasgos culturales que definen una tradición en este sentido están probablemente anulados y, tercero,

porque las instituciones escolares y los organismos regionales y centrales recién ahora están intentando desarrollar políticas aptas para incorporarlos.

En educación, las políticas nacionales bajan a los niveles subnacionales materializadas, sobre todo a través de reformas, programas y proyectos, es decir, estos niveles no tienen ingerencias en la propuestas, ni exigencias de complementación, es más, las unidades de retorno de información hacia el nivel central son casi inexistentes, facilitando sólo objetivos de la desconcentración funcional. El proceso llamado descentralización donde se inscribió la municipalización no fue gradual ni ordenado, no envolvió en su itinerario al territorio, las diferencias y necesidades locales. Efectivamente, no contempló instancias formales de coordinación con organismos u actores subnacionales para generar una política territorial integrada a la política nacional. No obstante, se cree que estas limitaciones no debieran inmovilizar, menos ante la evidencia del potencial protagonismo y colaboración de algunos territorios, capacidades que no se pueden seguir esquivando y que indudablemente, son elementos esenciales de calidad para la educación en Chile.

---

## Notas

<sup>1</sup> Versión preliminar de la Ponencia presentada al V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Argentina, 2010 y es parte del Proyecto PBCT - CONICYT PSD - 60.

<sup>2</sup> En forma muy sucinta la centralización considera concentración de poder en el nivel nacional, uniformidad en las normas y administración casi parcial del presupuesto del sector y la descentralización implica una redistribución del poder con autonomía en las decisiones como en la ejecución más la definición explícita de responsabilidades.

<sup>3</sup> En el último cuarto del siglo XX, en pleno período dictatorial, la descentralización educativa fue restituida al interior de políticas estructurales más amplias que envolvían grandes transformaciones en diversos y múltiples escenarios de acción del Estado.

<sup>4</sup> En la materia el nivel subnacional aglutina a las unidades meso regional y provincial (Secretaría Regional Ministerial de Educación, Departamento Provincial de Educación) y al nivel comunal (Departamento de Administración de Educación Municipal).

<sup>5</sup> Los niveles subnacionales tienen un grado de independencia relativamente elevado en casi todas las principales funciones, pero siguen respondiendo en medida importante al nivel central por sus acciones, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente de ese nivel y a la vinculación a normas e incentivos de cierta intensidad que él establece.

<sup>6</sup> Un código laboral especial rige para contratar a los profesores en las municipalidades, instituciones legalmente autónomas. En contrasentido, las huelgas casi siempre por asuntos salariales, emplazan al Ministerio de Educación y no a los municipios. Para los docentes del sistema particular y particular subvencionado es distinto.

<sup>7</sup> Se refiere a la zona conocida como la frontera de guerra y en el Sur.

<sup>8</sup> La constitución del Cabildo involucraba nombramiento de funcionarios y de cargos. Tales acciones se desarrollaban tomando en cuenta las peticiones de un sector de la población.

<sup>9</sup> Un Cabildo Abierto en 1810 delegó el poder en una *Junta de Gobierno*. Las primeras normativas constitucionales de carácter temporal establecían un poder ejecutivo alternado y un senado consultivo con representación de tres provincias (Santiago, Coquimbo y Concepción). Los cargos debían ser anuales y electivos. Desde 1814 la distribución o alternancia del poder descartada. Los argumentos esgrimidos fueron la guerra de la independencia y la eventual regresión monárquica. Más tarde, la chilenezación se planteó en términos de gobierno fuerte y central, sin caudillismo y localismos que, eran según el discurso, legados de la organización indígena y del cabildo colonial.

<sup>10</sup> El sistema electoral con voto censitario establecía requisitos para que los ciudadanos pudieran obtener el derecho a voto: situación económica (oficio y cierto nivel de rentas), nivel de instrucción (leer y escribir), condición social (pertenencia a determinado grupo social) o estado civil (casado).

<sup>11</sup> El gobierno de A. Alessandri nombró un comité, en su mayoría políticos, para redactar la nueva carta fundamental, sin convocar a una Asamblea Constituyente Nacional que fue solicitada. Dicha asamblea se conformó y trabajó en un texto paralelo que es a menudo ignorado. En su texto convenía que el Estado debía coordinar y fomentar la producción económica, y constituir el poder legislativo con representantes elegidos por los cuerpos organizados del país. Además, debía ser federal y, en todos niveles, colegiado. El desarrollo social se asociaba a un derecho y como tal, incumbía capacitar económica y cultural de todos los chilenos a través de una enseñanza pública gratuita. A más de, establecía la igualdad civil y política de ambos sexos, el fin de un ejército permanente, y la responsabilidad efectiva de los funcionarios.

<sup>12</sup> Un hecho demostrativo fue la omisión u obstrucción de los parlamentarios en los proyectos de ley que debían reglamentar la administración provincial y comunal, especialmente referida a las elecciones de asambleas provinciales autónomas, como también, la descentralización administrativa.

<sup>13</sup> Es importante considerar la celeridad en la gestación -noviembre de 1973- y el largo proceso de formulación de la Carta Fundamental, promulgada siete años más tarde que, con diversas reformas sin alterar su estructura fundamental, rige en la actualidad.

---

<sup>14</sup> Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de partidos políticos de centro-izquierda que mantuvo en el poder por cuatro períodos presidenciales (1990-2010): Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata.

<sup>15</sup> En 1920 se legisló en materia de enseñanza primaria obligatoria; en 1928 se planteó una reforma y siguió una contrarreforma en 1929; el Plan San Carlos y la reforma de la enseñanza secundaria a mediados de siglo; el Plan Arica y la reforma de 1965 en los sesenta; el troncado proyecto de la ENU en los setenta y la reforma inadvertida de la dictadura en 1980.

<sup>16</sup> El Plan Experimental de Educación San Carlos (1944-1948) implicaba continuidad de estudios de primaria adaptados a características y demandas del medio local, cuyo producto fue la fundación de las “escuelas consolidadas” en comunidades rurales, mineras y áreas periféricas de Santiago. El Plan de Integración Educacional del Departamento de Arica (1961-1971) subordinaba a toda la red escolar pública a una dirección departamental con atribuciones delegadas desde el nivel central e introducía la técnica de planeamiento global, teniendo en cuenta el desarrollo económico y social de aquella zona. El currículo escolar incluía adecuaciones específicas, al servicio de la comunidad en coordinación con instituciones sociales del lugar.

<sup>17</sup> Ratificación de autonomía de la Universidad de Chile en 1931; fundación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos en 1937 y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) en 1964 derivadas de las Juntas Comunales de Auxilio Escolar; fundación de tres instituciones públicas autónomas y descentralizadas: Universidad Técnica del Estado (UTE) en 1947, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) en 1967 y Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) en 1970.

<sup>18</sup> Las Coordinaciones Regionales de Educación no llegaron a constituirse de inmediato, se hicieron operativas en 1971 y sólo por un lapso de dos años sirvieron como instrumentos de desconcentración del área administrativa.

<sup>19</sup> Diseño e implementación de la nueva división territorial y redistribución administrativa del país (13 regiones, 51 provincias y 341 comunas). Asimismo, desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos, como también los procedimientos para coordinar y facilitar el funcionamiento de las facultades de las autoridades regionales.

<sup>20</sup> Es compartir o es traspasar responsabilidades parciales, que en el caso de la educación fueron definidas a través de dos áreas *supuestamente* no relacionadas, por una lado, la administración de recursos humanos y edificios escolares asignada a las municipalidades, por otro, la normativa técnica-pedagógica, el financiamiento y la fiscalización mantenida en el Ministerio de Educación.

<sup>21</sup> La política de descentralización contempla a centros educativos que utilizan recursos estatales para su funcionamiento, es decir, sostenedores públicos (municipales) y privados (empresarios). En la práctica, ambos establecimientos educacionales son substancialmente distintos en su gestión.

<sup>23</sup> Cabe mencionar, que en el diseño normativo de carácter nacional, la participación fue escasa, displicente o nula de los sectores y actores involucrados en educación. Además, pese a la multiplicidad y la dispersión de los reglamentos impartidos por el MINEDUC y por otros ministerios, por más de 9 años no se dispuso un cuerpo orgánico, coherente y sistemático que pusiera en orden dichos aspectos. Naturalmente, hubo malas experiencias producto de instrucciones contradictorias, errores y serios conflictos de interés en los centros educacionales traspasados o subvencionados.

<sup>24</sup> El número no incluye la comuna de la Antártica Chilena que está administrada por el municipio de Cabo de Hornos.

<sup>25</sup> La reforma educativa se concreta en un contexto que, en la historia reciente, a puesto en duda el ejercicio de la participación ciudadana en la medida que el criterio de *equidad*, se ha visto jaqueado por sectores sociales que quedan *excluidos* del acceso a este servicio, así como una paulatina pero sostenida jerarquización que denota una *estratificación* en la calidad del mismo frente a la homogeneidad deseada y, un financiamiento *regresivo* que distribuye las cargas sociales sobre las bases de una política impositiva.

## **Descentralização da Educação: no itinerário Chile sem território**

### RESUMO

O artigo analisa a descentralização global no Chile usando referências históricas e exigência legal, que incluem as mais significativas na estrutura, a participação e a distribuição do poder. Em seguida, caracteriza os primeiros governos subnacionais, quando a função foi para a educação local, com a intervenção e o abandono gradual dos que se perderam força as entidades ligadas suplantando o aparelho central. Na última parte, verifica o desenho institucional da descentralização da educação nos anos 80, que incluiu, sem mais, a delegação de funções administrativas das escolas de sua jurisdição. Sem projeto e implementação da política local de educação e/ou transformação do centralismo.

**Palavras-chave:** Descentralização da educação. História e política da educação. Instituições de ensino municipal. A descentralização no Chile.

## **Education Decentralization in Chile: itinerary without territory**

### ABSTRACT

This article examines the overall decentralization in Chile using historic and legal references demand which include those most significant in the structure, participation and power sharing. Then characterized the first subnational governments when the function was for local education, with the intervention and gradual abandonment of which were lost force related entities supplant the central apparatus. Finally, check the institutional design of the decentralization of education in the '80s that included, without more, delegation of administrative functions of schools in their jurisdiction. Without design and implementation of local politics in education and/or processing of centralism.

**Keywords:** Decentralization of education. History and education policy. Municipal educational institutions. Decentralization in Chile.

## Bibliografía

Beyer, Harald (2000). “Entre la autonomía y la intervención: Las reformas de la educación en Chile”, in F. Larraín e R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile* (pp. 644-708). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Boisier, Sergio (2000). “Chile: la vocación regionalista del gobierno militar”. *Revista EURE*, 77 (26), 81-107.

Caro, Carlos (2005). “Resultados SIMCE 2002. Derribando Mitos”. Santiago: Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Collier, Simon e Sater, William F. (1998). *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press.

Cominetti, Rossella e Di Gropello, Emanuela (1998). *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana*. Santiago: CEPAL.

Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio e Vicuña, Manuel (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana Chilena.

Cox, Cristián e González Pablo (1997). “Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años 90”, in C. Cox, P. González, I. Núñez e F. Soto (Comp.), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación* (pp. 101-180). Santiago: MINEDUC.

Chile, Ministerio de Instrucción Pública (1914). “Reglamento Jeneral de Instrucción Primaria del 20 de Octubre de 1898”, *Anuario Ministerio de Instrucción Pública*, pp. 12-32. Santiago: Autor.

Chile, Ministerio de Instrucción Pública (1921). “Lei N° 3.654 sobre Educación Primaria Obligatoria del 26 de Agosto de 1920”, *Memoria del Ministerio de Instrucción Pública*, pp. 69-97. Santiago: Autor.

Chile, *Constitución Política de la República de Chile 1828*. Santiago: Imprenta de R. Rengifo Consultada el 23 de Mayo de 2009 en el World Wide Web:  
<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0019511.pdf>

Chile, Ministerio del Interior (2002). *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Santiago: SUBDERE.

Chile, Ministerio del Interior. (2004). *Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992*. Santiago: SUBDERE.

Chile, Ministerio del Interior (2006). *2000-2006 Memoria de la descentralización*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE.

Del Piano, Adriana (2003). “Tareas y temas pendientes de los procesos de desarrollo regional y de descentralización”, in Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Eds.), *Seminario A diez años de la creación de los gobiernos regionales. Evaluación y proyecciones* (pp. 21-27). Santiago: SUBDERE, Programa Universidades-Gobiernos Regionales.

Egaña, Loreto e Magendzo, Abraham (1985). *El proceso de descentralización educativa bajo el régimen militar: Descripción y análisis crítico*. Santiago: PIIE. Estudios N° 41.

Espínola, Viola; Chaparro, Mónica; Guzmán, Alejandro e Lazcano, Loreto (1996). *Transformaciones en los procesos de descentralización: El caso de Chile*. Santiago: CIDE. Documentos N° 12.

Espinoza, Óscar e González, Luís (1993). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*. Santiago: PIIE.

Espinoza, José e Marcel, Mario (1994). *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. Santiago: CEPAL. Naciones Unidas. Serie Política Fiscal N° 57.

Eyzaguirre, Nicolás; Marcel, Mario; Rodríguez, Jorge e Tokman, Marcelo (2005). Hacia la economía del conocimiento: El camino para crecer con equidad en el largo plazo. *Estudios Públicos* 97, pp. 5-57.

Jara, Ignacio (2005). “La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa”, in C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 661-697). Santiago: Editorial Universitaria.

Latorre, Carmen Luz; Núñez, Iván; González, Luis e Hevia, Ricardo (1991). *La municipalización de la educación: Una mirada desde los administradores del sistema. Un estudio a nivel comunal*. Santiago: PIIE.

Montt, Pedro; Elacqua, Gregory; Pacheco, Paula; González, Pablo e Raczynski, Dagmar (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago: Ministerio de Educación. Serie Bicentenario.

Nickson, Andrew (2005). “La descentralización política”, in I. Crespo e A. Martínez (Eds.), *Política y gobierno en América Latina* (pp. 167-199). Valencia: Tirant lo Blanch.

Núñez, Iván (1989). *La descentralización y las reformas en Chile. 1940-1973*. Santiago: PIIE

\_\_\_\_\_ (1997). “El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997): Una mirada analítica”, in C. Cox, P. González, I. Núñez y F. Soto (Comp.), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación* (pp. 57-100). Santiago: MINEDUC.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Santiago: Ministerio de Educación.

Palma, Eric (2002). ¿Gobierno portaliano o gobierno conservador autoritario?: de los mecanismos constitucionales para garantizar la eficacia del ejercicio del poder en la Constitución de 1833. *Revista de Derecho*, 13, 45-64. Consultada el 15 de Febrero de 2006 en el World Wide Web:

[http://www.mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071809502002000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809502002000100004&lng=es&nrm=iso)

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Vol. 1 y 2. Santiago: Compiladores.

Raczynski, Dagmar e Salinas, Daniel (2006). *Gestión municipal de la educación. Diagnóstico y líneas de propuesta*. Informe Final. Asesorías para el Desarrollo.

Rehren, Alfredo (1991). El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: Implicancias para la consolidación democrática en Chile. *Estudios Públicos*, 44, 207-246.

Salazar, Gabriel e Pinto, Julio (1999). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: Lom Ediciones.

Serrano, Claudia; Fernández, Ignacia e Pávez, Angélica (2001). “Descentralización de la educación en Chile: Balance y perspectivas”, in D. Raczynsky y C. Serrano (Eds.), *Descentralización. Nudos críticos* (pp. 417-474). Santiago: CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo S. A., Andros Impresores.

Valenzuela, Esteban (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago: Ediciones Sur.

Von Baer, Heinrich (2001). “Descentralización y desarrollo regional en Chile: Imperativo de desarrollo con participación de la sociedad civil organizada”, en Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Eds.), *Seminario España, Francia, Italia, Chile: experiencia de descentralización y desarrollo regional* (pp.141-169). Santiago: SUBDERE, Programa Universidades-Gobiernos Regionales.