

Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio

Moyra Castro-Paredes

Profesora de Educación Diferencial. Doctora en Educación. Académica e investigadora asistente, Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca, Chile.
Correo electrónico: mocastro@utalca.cl

EDUCATIONAL DECENTRALIZATION IN CHILE: AN ITINERARY WITHOUT TERRITORY

ABSTRACT: The article generally reviews certain aspects of building the decentralization process in Chile, mainly in the educational sphere. It begins by examining the path of decentralization using historical and legal points of reference, emphasizing the most significant aspects in terms of structure, participation and distribution of power. It goes on to characterize the first subnational administrations, when the educational function was the responsibility of local entities that, with gradual intervention by the state and the neglect to which they were subjected, lost effectiveness and were replaced by entities more in tune with the central apparatus. Finally, the article reviews the institutional design of educational municipalization during the 1980s that included the delegation of administrative functions regarding educational centers in their jurisdiction, without designing local education policy, distribution of jurisdictions or potential transformation of centralism.

KEYWORDS: Educational decentralization, history and educational policy, municipal educational institutionalization, decentralization in Chile.

DÉCENTRALISATION DANS L'ENSEIGNEMENT AU CHILI : ITINÉRAIRE SANS TERRITOIRE

RÉSUMÉ : L'article révisé globalement certains aspects de la construction du processus de décentralisation au Chili, principalement dans le domaine de l'enseignement. Il examine tout d'abord la trajectoire de décentralisation du pays, utilisant des points de référence historiques et légaux, soulignant ceux qui sont les plus significatifs dans la structure, participation et distribution du pouvoir. Ensuite, il caractérise les premières administrations sous-nationales, quand la fonction éducative correspondait à des entités locales qui, suite à l'intervention graduelle de l'État et l'abandon dont elles ont été objet, ne sont plus en vigueur et ont été supplantées par des entités liées à l'appareil central. Finalement la planification institutionnelle de la municipalisation éducative des années 80 est revue, incluant, directement, une délégation de fonctions administratives sur les centres éducatifs de sa juridiction. Ceci sans conception de politique locale en éducation, de distribution de compétences ou de potentiel de transformation du centralisme.

MOTS-CLEFS : décentralisation dans l'enseignement, histoire et politique éducative, enseignement municipal institutionnalisé, décentralisation au Chili.

DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NO CHILE: ITINERÁRIO SEM TERRITÓRIO

RESUMO: O artigo revê globalmente alguns aspectos da construção do processo de descentralização no Chile, principalmente no âmbito educacional. Em primeiro lugar, examina o trajeto de descentralização do país utilizando referentes históricos e legais, instância dos quais se destacam aqueles mais significativos na estrutura, participação e distribuição do poder. Em seguida, caracteriza as primeiras administrações sub-nacionais, quando a função educacional correspondia a entidades locais que, com a gradual intervenção do Estado e o abandono de que foram objeto, perderam vigência, sendo suplantadas por entidades afins ao aparato central. Finalmente, revê o desenho institucional da municipalização educativa dos anos 80, que incluiu, sem mais nem menos, delegação de funções administrativas sobre os centros educativos sob sua jurisdição, sem desenho de política local em educação, de distribuição de competências ou de potencial transformação do centralismo.

PALAVRAS CHAVE: descentralização educacional, história e política educativa, institucionalidade educativa municipal, descentralização no Chile.

CLASIFICACIÓN JEL: H75.

RECIBIDO: abril de 2010 ACEPTADO: septiembre de 2011.

CORRESPONDENCIA: Moyra Castro, Avenida Lircay s/n, Talca, Chile.

CITACIÓN: Castro-Paredes, M. (2012). Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio. *Innovar*, 22(43), 77-92.

RESUMEN: El artículo revisa de manera global algunos aspectos de la construcción del proceso de descentralización en Chile, principalmente en el ámbito educacional. En primer lugar, examina el trayecto de descentralización del país utilizando referentes históricos y legales, instancia de 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 años 1980, que incluyó, sin más, delegación de funciones administrativas sobre los centros educativos de su jurisdicción, sin diseño de política local en educación, de distribución de competencias o de potencial transformación del centralismo.

PALABRAS CLAVE: descentralización educacional, historia y política educativa, institucionalidad educativa municipal, descentralización en Chile.

Introducción¹

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, pese a que las referencias históricas aluden a la construcción del país desde sus comunidades locales y a la existencia de demandas soberanas de los entes subnacionales. Valenzuela (1999) simboliza estos hechos señalando: “Primero fue la pequeña ciudad, después la provincia, y luego el Estado” (p. 27). En contraste, han sido 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 han tenido en distintos periodos un papel influyente en la conformación del sistema educativo nacional². 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

¹ Versión revisada de la ponencia presentada al V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Argentina 2010. Proyecto PBCT - CONICYT PSD - 60.

² 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.

concretas. Las reformas aplicadas en Chile desde 1980 restituyeron la descentralización educativa dentro de políticas estructurales más amplias, envolviendo grandes transformaciones en diversos y múltiples escenarios de acción del Estado³.

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

En el caso chileno, la descentralización del sistema educacional con rasgos de desconcentración conlleva una serie de restricciones que disponen el modelo en su totalidad⁴. Por ejemplo, endosa responsabilidades educacionales sin decisión en los niveles subnacionales⁵; no entrega a las municipalidades atribuciones para generar ingresos propios; corresponden al tipo principal/agente⁶. El Ministerio de Educación transfiere gran parte de la financiación para que alcaldes y empresarios privados desarrollen su función, pero no cuenta con dispositivos de monitoreo y verificación de cometidos. Tanto la relación contractual como la definición curricular permanecen centralizadas⁷. Los instrumentos de planificación y

participación local son a menudo subutilizados. Por lo anterior, es relevante analizar el itinerario de este proceso que no contempla el territorio con su diversidad, la individualización de las entidades descentralizadas y la definición expresa de sus competencias.

El artículo, utilizando referentes históricos y legales, se divide en tres partes. La primera, examina globalmente los procesos de descentralización en Chile, comenzando por la existencia de distintos pueblos originarios, la instauración del Cabildo, las grandes definiciones posindependencia, los vacíos de la Constitución de 1925, la visión descentralizadora del régimen autoritario, la creación de los gobiernos regionales y la democratización de los municipios, acontecida a fines del siglo pasado. La segunda, caracteriza las primeras administraciones subnacionales de educación, remplazadas por entidades afines al aparato central, conocidas hoy como Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y Departamentos Provinciales de Educación. También incorpora propuestas y experiencias que no constituyeron en sí políticas definitivas, pero tenían una clara intención de redistribuir competencias a instancias territoriales. Y la tercera, revisa el diseño institucional de la municipalización educativa en el último cuarto del siglo XX que, sin medida, delega funciones administrativas en las escuelas y liceos de su jurisdicción, al igual que prescinde de las potencialidades que podrían generarse en los entes locales.

Visión de la descentralización político-territorial en Chile

A lo largo de los años, la existencia del poder local se configuró en las sociedades de los pueblos originarios, y siguió 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 derivada del modelo político monárquico⁸.

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 Cabildo⁹. Tal vez el punto más importante "es cómo las

³ La reforma significó esencialmente desconcentración y privatización introduciendo mecanismos de mercado. Las escuelas se fragmentaron en: a) escuelas municipales, administradas por los municipios con financiamiento estatal (subsidio basado en asistencia por estudiante y contribuciones municipales); b) escuelas particulares subvencionadas, administradas por agentes privados y financiadas por el Estado, con igual subsidio de asistencia por estudiante y con aportes adicionales de los padres; y c) escuelas particulares pagadas, financiadas con las contribuciones de los padres.

⁴ La desconcentración implica una delegación administrativa de funciones con dependencia financiera y escasa autonomía para asumir responsabilidades. No admite compromisos compartidos o poder de decisión de los órganos desconcentrados.

⁵ 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 o Corporación de Educación Municipal).

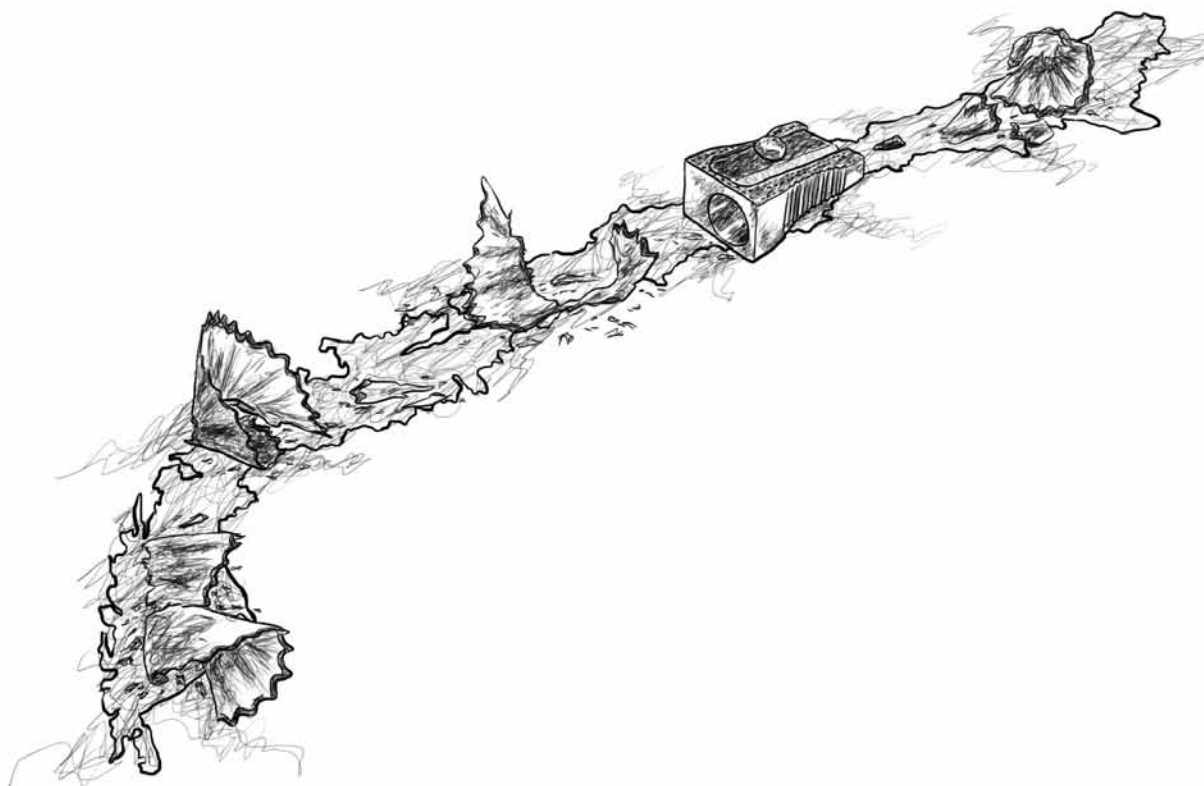
⁶ Los niveles subnacionales tienen un grado de independencia relativamente elevado en casi todas las principales funciones, pero siguen respondiendo en medida importante al nivel central por sus acciones, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente de ese nivel y a la vinculación a normas e incentivos de cierta intensidad que él establece.

⁷ 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 respectivos

municipios. Para los docentes del sistema particular y particular subvencionado es distinto.

⁸ Se refiere a la zona conocida como la frontera de guerra en el sur del país.

⁹ La constitución del Cabildo involucraba nombramiento de



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 autónomo¹⁰.

Lo cierto es que las ciudades se levantaron a sí mismas alcanzando influencia que esperaban poner a disposición

funcionarios y de cargos. Tales acciones se desarrollaban tomando en cuenta las peticiones de un sector de la población.

¹⁰ 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 fue descartada. Los argumentos esgrimidos: la guerra de la independencia y la eventual regresión monárquica. Más tarde, la chilenización 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.

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 estos por vincularse al poder central de 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 solo gobierno político y militar nombrado por el Ejecutivo con acuerdo del Senado. Los municipios eran supeditados.

La fracasada Constitución de 1826 intentaba establecer ocho provincias dotadas de asambleas provinciales con cargos elegidos por votación popular no censitaria¹¹. Asimismo, la Constitución de 1828 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

¹¹ 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).

dependencia ilimitada del Gobierno" (Constitución Política de la República de Chile, 1828, pp. 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 —versión retocada del texto precedente— confirmó la ambigüedad en la distribución del poder¹². Un Estado unitario y centralizado que reconoce la autonomía local definida centralmente, como ocurre hasta hoy en la estructura administrativa subnacional y sus fuentes de financiamiento¹³.

La dictadura de Ibáñez "no admitió ni oposición ni crítica" (Correa *et al.*, 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 su 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 esta, 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, relegando capas desfavorecidas y provincias secundarias¹⁴. A mitad de los años 1960, la democratización regional era historia; se validó políticamente la idea que el Estado debía *decidir y planificar centralmente el desarrollo subnacional*. De hecho, en la presidencia de Eduardo Frei Montalva se 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 Salvador Allende Gossens mantuvo la descentralización en la agenda pública vinculada a políticas de protección y progresión

¹² El gobierno de Arturo Alessandri Palma nombró un comité —en su mayoría político— para redactar la nueva Carta Fundamental omitiendo la solicitud de convocar a una Asamblea Constituyente Nacional. Dicha asamblea se conformó y trabajó en un texto paralelo que es a menudo ignorado: 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 culturalmente a 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.

¹³ 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 a la descentralización administrativa.

¹⁴ Desde la segunda mitad del siglo XX se dispersaron los conflictos sociales de distintos sitios del país hacia la capital. El centralismo solo introdujo negociación informal con fuerzas policiales, jueces, latifundistas, líderes políticos y sindicatos de las provincias. No obstante, los grandes acuerdos se resolvieron entre el Estado y los movimientos populares.

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 presencia¹⁵. Sus problemas de administración se vinculaban a la dependencia económica del gobierno nacional, a los limitados recursos financieros y humanos capacitados, y a la imagen negativa caracterizada por nepotismo, corrupción, ineficiencia, falta de rendición de cuentas, exigua cobertura y mala calidad de los servicios básicos (Nickson, 2005). Los regidores atendían a los funcionarios municipales, y escasamente al desarrollo comunal. A pesar de ello, regidores —y principalmente alcaldes— ejercían liderazgo en sus comunidades y operaban como enlaces políticos entre las demandas comunitarias y los organismos del Estado¹⁶.

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 país¹⁷. No obstante, en noviembre de 1973 el discurso viró a la construcción de una *nueva institucionalidad* mediante un decreto supremo que creaba una comisión para estudiar, elaborar y proponer un anteproyecto para una nueva Constitución Política y sus leyes complementarias¹⁸. El mismo año, 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 injerencia estatal" (Egaña y Magendzo, 1985, p. 9).

La nueva institucionalidad incluyó, a nivel regional, la división administrativa por regiones como instancias intermedias subnacionales dirigidas por un intendente designado por el presidente de la República. La desconcentración de los Ministerios en el territorio se realizó a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, Seremi, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, como programa de inversión pública para el desarrollo regional. A nivel local, la ley Orgánica Municipal y la de Rentas Municipales concentraron la definición de la institución y sus funciones, las normas de los recursos propios y la creación del Fondo Común Municipal, FCM, para redistribuir los ingresos entre los municipios del país (Irrázaval y Pérez, 2009). Si bien los preceptos admitían atribuciones de las autoridades, seguían subordinadas tanto a los planes, instrucciones y recursos determinados por el gobierno central como a las intervenciones basadas en el control y contención dentro de las comunidades. Rehren (1991) singulariza este periodo 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).

En los años noventa surgieron los tópicos de institucionalidad subnacional en el marco de la restitución democrática¹⁹. Sin embargo, los gobiernos de la Concertación, a la postre, disminuyeron las prioridades, y los avances acusaron *excesivo gradualismo*²⁰. Durante la etapa se promulgaron la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, Provincial y Comunal de 1991, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de

¹⁵ Las municipalidades eran tildadas de entidades corporativas y rutinarias, con insignificantes competencias y mínimos recursos. Carregaban el estigma del deterioro —eran tan solo empresas de aseo público— donde el estamento político no tenía más compañía que el estamento de obreros municipales.

¹⁶ Los regidores fueron hasta el año 1973 cargos electos en la administración municipal. En la actualidad se denominan concejales, son elegidos por votación popular por 4 años para formar el órgano colegiado que ejerce el gobierno local. Entre sus funciones figuran la promoción del desarrollo local y la fiscalización del trabajo del alcalde.

¹⁷ En el discurso oficial los sucesos eran justificados con el fin de *restaurar* la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas.

¹⁸ 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 y sin alterar su estructura fundamental, rige en la actualidad.

¹⁹ Lo que a su vez implicó la ratificación de la política de desarrollo regional precedente con sus instrumentos de apoyo a la gestión territorial más desconcentrada: financieros, organizaciones, participativos, sociales, de planificación y de capital humano, entre otros.

²⁰ La Concertación de Partidos por la Democracia es la coalición de partidos políticos de centro-izquierda que se mantuvo en el poder por cuatro periodos presidenciales (1990-2010): Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical Social Demócrata.

1993 y la Ley sobre Gobierno y Administración Regional de 2009²¹.

En estos planes, la totalidad de autoridades del gobierno regional son nominadas por el Ejecutivo en acuerdo con los partidos políticos. El diseño político y los recursos son operados en el gobierno central, recubiertos por fondos concursables y consultas a órganos locales. Las regiones no cuentan con recursos propios ni con atribuciones para fijar políticas o para intervenir sobre los resultados de sus instituciones públicas. Los municipios —entidades ejecutoras— manejan más recursos que sus antepasados, pero no sobrellevan sus niveles de operación, recargados de tareas estratégicas delegadas 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, la municipalidad recibe aportes de diverso orden, importancia y regularidad, permanentes u ocasionales, directos e indirectos, condicionados o de libre disposición. El aseo y la extracción de residuos sólidos domiciliarios —por subcontratación— es la única función exclusiva del municipio. Casi todas las funciones son compartidas con un estamento estatal o deben enmarcarse dentro de las leyes del parlamento o de las normas del Estado para todos los municipios del país²².

En consecuencia, el tema regional en Chile sigue demandado por actores públicos y privados, nacionales y regionales, no sin incorporar contundentes propuestas para una verdadera descentralización, compatible en un país unitario como el nuestro. Según Von Baer (2001), las respuestas han tenido 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 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 periodo 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).

Alcances sobre los procesos de descentralización educacional

Desde su construcción, el Estado chileno se ha definido como unitario, y bajo esta premisa, sin deliberación ciudadana, la sociedad dominante —militares, mercaderes, políticos y gobernantes— concibió y cristalizó una administración interior, en extremo concentrada, en la creencia de que las bondades de los poderes centrales *socorrerían* al país en su totalidad y *asegurarían* igualdad de oportunidades²³. En educación no hubo excepción, aunque que el modelo descentralizador 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 como 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 autonomía administrativa para crear impuestos municipales destinados al progreso educativo local (Vera, 1984, citado en Espinoza y González, 1993). Durante el periodo en comento, toda política educativa —especialmente en primaria— provenía *pausadamente* del aparato central, atendiendo recursos humanos, administración, fiscalización, financiamiento y currículum. Por eso los municipios “nominalmente”

²¹ La primera creaba los Gobiernos Regionales, cuyas máximas autoridades son: el intendente, designado por el presidente de la República y el Consejo Regional, elegido por vía indirecta. La segunda modificaba la estructura municipal, y tanto el alcalde como el Concejo Municipal debían votarse popularmente y aumentaba en 10% los ingresos totales del municipio. Contrariamente, se fijaron estatutos “nacionales” para profesionales de educación y salud (negociados entre los gremios centralizados y los ministerios respectivos) contratados por los municipios. La tercera añadía funciones administrativas y políticas en las regiones por sobre las geopolíticas de seguridad nacional precedentes, y dotaba de personalidad jurídica y patrimonio propio a la entidad. La cuarta modificaba la formación del Consejo Regional a través de la elección popular en las futuras elecciones municipales.

²² Por lo demás, el diseño de funciones compartidas suscita conflictos de coordinación y cuestionamiento de la verdadera autonomía que la Ley consagra a los municipios.

²³ Ciertamente, los pueblos que conformaron el país se construyeron a sí mismos, y hacia la independencia habían alcanzado protagonismo que esperaban poner a disposición en la construcción del Estado. No obstante, se dieron dos fenómenos contradictorios, fomentados casi todo el siglo XIX: las demandas desde las provincias con sus respectivos caudillos y el interés de estos por vincularse al poder central, asociado con la ciudad capital.

sostenían con diminutos fondos la o las escuelas de su comuna. Sin dejar el carácter centralizado, el *Reglamento General de Instrucción Primaria de 1898* formalizó la primera experiencia de desconcentración funcional²⁴, tendencia que perduró con diferentes caracteres y denominaciones hasta los años setenta del siglo XX.

En la segunda década, la *Lei sobre Educación Primaria Obligatoria* incorporó la Junta de Educación Comunal, compuesta por miembros del aparato nacional y municipal para fiscalizar únicamente el cumplimiento de las disposiciones de 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. Su funcionamiento no tardó en despertar críticas y mostrar la magnitud de sus problemas asociados²⁵.

Por consiguiente —para disminuir centralización—, las Cartas Fundamentales del siglo pasado introdujeron materias de descentralización en la administración interna del Estado. Igualmente, se impulsaron diversos proyectos de reforma educativa, que en más de una versión tendían a reducir el centralismo²⁶. 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.

En la década de los años sesenta continuaron los conflictos; de hecho, 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 para detener el centralismo no lograron imponerse por la propia obstrucción del aparato estatal y por la disparidad de intereses de grupos burocráticos²⁷. Por ejemplo, en 1954, un proyecto de ley creaba Consejos Zonales, Direcciones Zonales y Departamentales de Educación, financiados con 30% y 20% del presupuesto nacional y municipal, respectivamente. En 1965 otro plan —discutido extraoficialmente— estructuraba la administración del Ministerio, delegando funciones técnicas en la Superintendencia, ejecutivas en la Dirección General y administrativas en la Subsecretaría de Educación. Asimismo, fundaba 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 soluciones parciales y, en ciertos aspectos, insuficientes. Una descentralización funcional de instituciones 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, estableciendo sedes en las capitales de provincias²⁸. En 1967 para desconcentrar decisiones administrativas y coordinar programas educacionales en cada circunscripción, fueron creadas diez Coordinaciones Regionales de

²⁴ Se trata de la conformación de una Comisión Departamental Escolar. Dicha comisión —compuesta por el gobernador del departamento o provincia y tres vecinos de la localidad nombrados por el Ministerio de Instrucción Pública— se reunirá para atender a las necesidades materiales de las escuelas primarias.

²⁵ La excesiva centralización reforzaba la temida burocracia produciendo retraso en la distribución de recursos, uniformidad en planes y programas de estudios, y unilateralidad en todas las decisiones educativas.

²⁶ 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 truncado proyecto de la ENU en los setenta y la reforma inadvertida de la dictadura en 1980.

²⁷ 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 Educativa 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.

²⁸ 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.

Educación con atribuciones delegadas del Ministerio y las Direcciones de Educación (PIIE, 1984).

En este periodo, el modelo levantó contradicciones en las relaciones de política y educación: si bien justificaban las transformaciones del sistema educativo, a la par obstaculizaban sus posibilidades de eficiencia y modernización²⁹. El Estado crecía sin proporción, respondiendo a sus necesidades, a más de los problemas de empleo y los intereses sectoriales. No fue extraño, entonces, que *educación* sobrelleva mayor burocratización, rigidez y centralismo.

Ciertamente, 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 regional³⁰. 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 *Golpe Militar* se produjo una fuerte 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).

²⁹ De hecho, 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.

³⁰ Dicho decreto, perseguido tenazmente por la oposición política, fue percibido como un instrumento de control, de presión, de amenaza a la libertad de enseñanza, a pesar de las modificaciones radicales para su puesta en práctica. En estas, las facultades normativas y resolutivas otorgadas originalmente a los Consejos de Comunidad Escolar, Locales, Provinciales y Regionales de Educación, se transformaron únicamente en facultades de asesoría.

En noviembre de 1973, comenzó a organizarse una evaluación del sistema educativo. En concomitancia con las líneas de descentralización de la administración interior del Estado se impartieron orientaciones justificadas por los resultados³¹. El Diagnóstico de la Educación Chilena en términos generales aludía a: "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 políticas de descentralización y de remodelación de las estructuras centrales de administración educacional, los adelantos más explícitos se registraron en materia de regionalización: división territorial y redistribución administrativa. Las políticas diseñadas, en su mayoría no se aplicaron, sufrieron obsolescencia o, en el mejor de los casos, se implementaron parcialmente; otras se postergaron para una siguiente etapa o se abandonaron.

En las Líneas de Acción para Educación de 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.

En el Plan Operativo de 1975 se exponía el primer proyecto de reestructuración administrativa ministerial en cinco niveles: nacional, regional, provincial, comunal y local (PIIE, 1984; Espinoza y González, 1993). También hubo propuestas de delegación en comunidades, previo estudio y plan piloto. La Odeplan, en su Plan Nacional (1978-1983) establecía un nivel provincial transformando 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 con autonomía para administrar recursos humanos y materiales para la enseñanza en su jurisdicción, en tanto el Ministerio mantenía

³¹ La Conara implementaba una 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.

sus obligaciones normativas y fiscalizadoras. Los ejemplos precedentes muestran la tendencia a desconcentrar, estudiar y elaborar proyectos de ley sobre materias de reestructuración ministerial sin continuidad, sin legalización ni implementación, algunos de estos ejecutados de manera factual (PIIE, 1984).

En 1974, coincidiendo con la regionalización del país, se redistribuyeron las diez Coordinaciones Regionales de Educación en trece Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, Secreduc³². Posterior y paulatinamente recibieron atribuciones y recursos propios del nivel central. Asimismo, se delegaron otras funciones en las Direcciones Provinciales (Espinoza y González, 1993). Los diseños no prosperaron porque, instaurados dentro de un gobierno autoritario, "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 definieron acciones específicas del llamado proceso de descentralización educacional: la instauración de la Secreduc, la privatización de establecimientos secundarios técnico-profesionales, el traspaso de los centros educacionales a los municipios, el incentivo a la acción privada y la formalización de funciones del Servicio Provincial de Educación.

En las postrimerías, el régimen militar —zanjando el tema ministerial— promulgó una reestructuración de funciones y un cambio en su denominación: de Ministerio de Educación Pública a Ministerio de Educación. La exclusión del adjetivo "pública" representa en sí misma la desviación del Estado hacia la subsidiariedad y privatización acometida por la 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) fusión 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 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 Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC, y e) transformación de la Superintendencia de Educación

³² De acuerdo con los antecedentes, la atención se concentraba más en la reforma global de la institucionalidad o modernización estatal originada en la Conara, que en las propuestas emanadas en el propio sector sobre reorganización ministerial.

Pública en División de Planificación y Presupuesto ligada a la Odeplan y al 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 ley definía objetivos, funciones y estructura general, y consolidaba la desconcentración funcional y territorial del Ministerio a través de la Secretarías Regionales que dividían administrativamente al país. A su cargo, un secretario regional ministerial, representante del Ministerio en la región y colaborador directo del intendente regional; las secretarías dependen del ministro y del subsecretario de Educación, y su organización, básicamente, copia al 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 ministeriales 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 *et al.*, 2006, p. 60). Los centros educacionales están a cargo de sostenedores (públicos y particulares), y son ellos quienes toman las *decisiones administrativas*, de acuerdo con líneas políticas definidas por el Ministerio.

Es usual que los niveles subnacionales ejecuten mandatos educacionales emanados del centro y no generen, aunque sea parcialmente, políticas educativas ajustadas a la región, provincia o comuna. De las tensiones asociadas a la regionalización y al centralismo deriva una labor menos asentada, baja en autonomía y limitada a servir de nexo entre el nivel central y el regional (Sepúlveda *et al.*, 2006).

Las prácticas siguen centralizadas en el Ministerio a través de rutinas verticales y estandarizadas; incluso 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, 2007, 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 1 distribuye las facultades del Área Educación, Ciencia y Cultura entre

CUADRO 1. Distribución de funciones entre niveles de Gobierno.

Nivel local: municipalidades	Nivel regional: GORE	Nivel central: Gobierno central
Educación, ciencia y cultura		
<ul style="list-style-type: none"> • Administrar establecimientos de educación primaria: provisión del servicio, contratación-despido docente, financiamiento, supervisión pedagógica. • Administrar servicios sociales de deporte y recreación, 1980. • Establecer Planes anuales de desarrollo de la educación municipal (Padem), 1996. • Elaborar y aprobar currículum sujeto a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por el nivel central, 1996. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la investigación y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región. • Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos y lugares aislados. • Control de la normativa central y apoyo técnico, en materia de regulación y evaluación. • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar y fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles. • Apoyar y estimular la investigación científica y tecnológica. • Proponer y evaluar políticas y planes de desarrollo educacional y cultural (normas generales aplicables al sector). • Otorgar a la educación primaria un subsidio por alumno, con correcciones por costo de provisión del servicio. • Establecer el estatuto docente y la negociación de sueldos con los profesores. • Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación escolar + calendario escolar. • Pronunciarse sobre proyectos institucionales de universidades e institutos privados. • Otorgar becas y alimentación complementaria. • Coordinación interuniversidades en docencia, investigación y extensión. • Consejo nacional de televisión.

Fuente: Ministerio del Interior (2002, p. 41).

los niveles de Gobierno, tomando en cuenta sólo las disposiciones vigentes.

Diseño institucional de la educación municipal

Hasta 1970, los municipios cumplían funciones ajustadas a la ordenación urbana y al servicio de limpieza en forma bastante precaria. Para su gestión, "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 periodo autoritario se llevó a cabo la reforma administrativa del Estado y el proceso de 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 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, que fue desarrollada en la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal 1289/1976. 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 leyes 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 país³³. Con ello, acrecentó su rango de competencias con un marco financiero y administrativo de operación para sus nuevas responsabilidades.

De hecho, entre 1976 y 1989, las municipalidades ampliaron responsabilidades y recursos. En el ámbito territorial, se institucionalizaron algunas funciones convencionales asociadas a la administración y al desarrollo del espacio urbano. En el ámbito social, aumentaron competencias,

³³ La organización y las 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.

compartiendo la responsabilidad entre municipios y gobierno central en la provisión de servicios: educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social³⁴. 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 este, 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, en 1980 el régimen militar inicia "una reforma educacional mayor" (Carnoy, 2005, p. 116), que aparte de descentralizar cambió drásticamente el financiamiento de todos los colegios públicos y la mayoría de los colegios privados³⁵. El Ministerio de Educación Pública traspasó a los municipios la administración de los

centros públicos de su jurisdicción, acompañado de recursos para su funcionamiento basados en un subsidio por alumno y en la liberalización laboral del personal respectivo. El Ministerio conservó su hegemonía elaborando casi toda la normativa del ámbito escolar; es decir, diseñó y a continuación impuso una serie de reglas y normas, demás está decir, similares a todas las municipalidades en torno a: gestión, financiamiento, infraestructura, contenido curricular, beneficios escolares y estructura salarial docente, variables que influyen directamente sobre las innovaciones locales en educación y, por cierto, en los resultados obtenidos por dicho sector³⁶.

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 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, y, por último, acercar la educación media técnico-profesional a los ámbitos empresariales (Cox y González, 1997).

La "municipalización" se formalizó a través de un convenio entre el Ministerio de Educación y el alcalde sobre la base de dos estructuras orgánicas municipales: de administración directa en Departamentos de Administración de la Educación Municipal o Departamentos de Educación Municipal, DAEM o DEM, y de administración delegada en Corporaciones Municipales de Educación³⁷. 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. De manera equivalente, 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 en los municipios se diseñó *sobre la marcha* y, en cierto modo,

³⁴ Es compartir o traspasar responsabilidades parciales, que en el caso de la educación fueron definidas a través de dos áreas *supuestamente* no relacionadas: por un lado, la administración de recursos humanos y edificios escolares asignada a las municipalidades; por otro, la normativa técnico-pedagógica, el financiamiento y la fiscalización mantenida en el Ministerio de Educación.

³⁵ El cambio subsidia a los estudiantes matriculados y asistiendo a clases. El Ministerio comenzó a desembolsar pagos mensuales a los municipios (sostenedores públicos) y a los empresarios (sostenedores privados) basados en un voucher multiplicado por la matrícula escolar. El plan precipitó la redistribución masiva de la matrícula y, por ende, la desigualdad educativa. La matrícula de los colegios públicos de época alcanzaban al 80% y los privados subvencionados al 14%.

³⁶ La redistribución de la matrícula conduce a los estudiantes más empobrecidos a los colegios municipales. Y los resultados de las pruebas nacionales, esencialmente, se determinan por las diferencias socioeconómicas de los estudiantes y por las condiciones de las escuelas.

³⁷ La legislación que reglamenta a los funcionarios en cada estructura es distinta. Las municipalidades se rigen por el Estatuto Administrativo, y las corporaciones por el Código del Trabajo. Los profesores en ambas estructuras disponen de un Estatuto distinto de los anteriores. La gestión administrativa y financiera es más flexible en las corporaciones y más rígida en los municipios.

fue improvisado e inconcluso³⁸. Sin llegar a dictarse una ley específica, brotaron instrucciones de a los menos tres ministerios, constituyéndose en cuerpo legal para los niveles involucrados. Dichos reglamentos alcanzaron trazos concretos en planificación, normatividad, financiamiento, control y supervisión. Por lo demás, en el *trato* ministerios-municipios, los primeros sugerían y, los segundos, administrarían, sin responsabilidades explícitas³⁹.

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 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 *et al.*, 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 las 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, p. 11). En Chile existen 350 comunas, y su mayor característica es la alta heterogeneidad de tamaño y de estructura socioeconómica (Larrañaga *et al.*, 2009). 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 (Chile, 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, p. 44). Algunos contribuyen con fondos propios a la educación municipal, otros no, depende de sus preferencias y de sus recursos. El cuadro 2 presenta las características del modelo de descentralización en educación.

A la postre, el diseño institucional mostró sus imperfecciones. La conducción de los centros educativos fue dividida: los municipios, 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 ambos aspectos se interrelacionan y condicionan constantemente. Por ejemplo, la contratación de un profesor no sólo tiene connotación administrativa: es determinante en materia técnico-pedagógica.

Con el traspaso de escuelas y liceos a la administración municipal y el impulso a la acción privada en educación de los ochenta, Chile estableció uno de los sistemas más descentralizados del mundo⁴⁰. De tal condición deriva un Ministerio de Educación sin facultades para intervenir directamente sobre la gestión de ninguno de los sostenedores públicos y privados ni sobre el funcionamiento de sus centros educativos (Eyzaguirre *et al.*, 2005).

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, conforme a la normativa vigente. En sus postulados, enmarcados en planes globales de desarrollo municipal, procuran permanentemente 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. 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 municipios⁴¹.

³⁸ 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, durante 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.

³⁹ 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 sustancialmente distintos en su gestión. Las opciones para los usuarios pueden ser inexistentes en ciertas localidades como las rurales.

⁴⁰ El sistema educativo lo forman 6.098 establecimientos municipales, 4.700 particulares subvencionados y 763 particulares pagados, representando el 48%, 45% y 7% de la matrícula escolar, respectivamente.

⁴¹ Los datos del Sistema Nacional de Información Municipal del año 2007 muestran a 343 municipios con una matrícula promedio anual de 1,7 millones de niños y jóvenes. El 75% de las comunas

CUADRO 2. El modelo de descentralización de la educación en Chile desde 1981.

Áreas Instituciones	Conducción Regulación Evaluación	Financiamiento	Administración		Contenido
			Del personal	Otra	
Gobierno central (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).
Nivel intermedio (Región/Provincia)	Control de la normativa central, apoyo técnico, control de la asistencia (provincias).	*Cofinanciamiento de la inversión (regiones).			
Gobierno local (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 con el 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.
Unidad de producción (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
Comunidad (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)

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

Fuente: elaboración de R. Cominetti y E. di Gropello (1998), con base en Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996); Valenzuela (1995); Espinoza y Marcel (1994); Espinola (1995); Unesco/Reduc (1991); Fiske (1996); BID (1996); Prawda (1992); Ministerio de Educación (1996).

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 es un ejemplo⁴². En tal caso, establece las leyes hacia todos los ámbitos y, en la misma medida,

tiene menos de 5.600 estudiantes. Cada municipio, en promedio, concentra menos de 5.000 estudiantes. La mediana es de casi 2.400, el máximo es de 45.200 y el mínimo de 5 estudiantes.

⁴² La reforma educativa de los años noventa se concreta en un contexto que, en la historia reciente, ha puesto en duda el ejercicio de la participación ciudadana en la medida en 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.

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 chilena: moderada legalidad, problemas de gestión y dependencia financiera, todavía están presentes y han surgido otros con distintos grados de intensidad. Se dice que la política de descentralización avanza más que la normativa propiamente tal, que su coherencia —dada por los componentes financieros y administrativos— no ha sido asegurada, que los mecanismos regulatorios no son eficientes para hacer efectiva descentralización de acciones y recursos; es más, que el marco regulador no tiene respaldo intersectorial, y, por tanto, ningún organismo puede garantizar el cumplimiento de la política de descentralización educativa expresada por ley (Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002).

Algunos prefieren concentrar los problemas en materia de diversidad de necesidades 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 clave de la educación básica y secundaria en Chile⁴³. Pese a que 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 *et al.*, 2001).

Consideraciones finales

Aunque probablemente el propio concepto de descentralización conlleva una carga considerable 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 ligado a las sociedades que conformaron los pueblos originarios, a la fundación de las ciudades y a la instauración de los

cabildos. Podría decirse que la vida republicana se conjugó con el modelo de centralización. Así, el Chile unitario y centralizado mantiene la tendencia a la descentralización, sin que se traduzca en un comportamiento político-administrativo verdaderamente descentralizado.

Más recientemente, los procesos de descentralización han sido impuestos por decreto y conducidos políticamente. No son coincidentes con la democratización, la participación o el desarrollo subnacional, y 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 depende 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 y el 80% de los fondos de desarrollo está concentrado en proyectos e instituciones de la Región Metropolitana; en 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.

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 los Ministerios, Gobiernos Regionales o en el Parlamento. Las coordinaciones son muy a menudo insuficientes o nulas, no establecen responsabilidades claras para cada uno de los niveles subnacionales del gobierno; incluso el propio gobierno local traslada responsabilidad política hacia el nivel superior de la administración.

Los municipios chilenos se caracterizan, en esencia, por la similitud en sus funciones o competencias encomendadas, *versus*: i) la gran disparidad estructural existente, ii) la escasa autonomía fiscal y la alta dependencia financiera de los aportes gubernamentales, iii) la rigidez legal para la composición del recurso humano y la conformación de asociaciones sobre objetivos comunes, y iv) la heterogeneidad en la gestión de los servicios administrados, ligada a las voluntades y capacidades de sus principales autoridades.

⁴³ La educación en la actualidad no es un tema que atañe al Ministerio de Educación o al municipio por separado; claramente requiere la colaboración de muchos actores e instancias sociales. En este caso se refiere al aporte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

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 descende de la crisis de representación, expectativas defraudadas, ajustes económicos, cultura del individualismo que, 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 incorporarlas.

En educación, las políticas nacionales bajan a los niveles subnacionales materializadas, sobre todo a través de reformas, programas y proyectos; eso significa que estos niveles no tienen intervención en las 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.

Referencias bibliográficas

- Beyer, H. (2000). Entre la autonomía y la intervención: Las reformas de la educación en Chile. En Larraín, F. y Vergara, R. (Eds.). *La transformación económica de Chile* (pp. 644-708). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista EURE*, 77(26), 81-107.
- Carnoy, M. (2005). Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional. En Cox, C. (Ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 115-123). Santiago: Editorial Universitaria.
- Caro, C. (2005). *Resultados SIMCE 2002. Derribando mitos*. Santiago: Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios. Subdere.
- Chile, Ministerio de Educación. (1990). *Ley N° 18.956 Reestructura el Ministerio de Educación Pública*. Santiago: Autor.
- 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). Ley 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, 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: Subdere.
- Chile, Ministerio del Interior. (2009, 23 de mayo). *Constitución Política de la República de Chile 1828*. Santiago: Imprenta de R. Rengifo. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0019511.pdf>
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *Equidad y eficiencia en la transferencia para educación, salud e infraestructura a los municipios*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Collier, S. y Sater, W. F. (1998). *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press.
- Cominetti, R. y Di Gropello, E. (1998). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (pp. 45-66). Santiago: Cepal.
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C. y Vicuña, M. (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana Chilena.
- Cox, C. y González, P. (1997). Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años 90. En Cox, C., González, P., Núñez, I. y Soto, F. (Comps.). *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación* (pp. 101-180). Santiago: Mineduc.
- Del Piano, A. (2003). Tareas y temas pendientes de los procesos de desarrollo regional y de descentralización. En 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, L. y Magendzo, A. (1985). *El proceso de descentralización educativa bajo el régimen militar: Descripción y análisis crítico*. Santiago: PIIE. Estudios N° 41.
- Espinoza, O. y González, L. (1993). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*. Santiago: PIIE.
- Espinoza, J. y Marcel, M. (1994). *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. Santiago: Cepal. Naciones Unidas. Serie Política Fiscal N° 57.
- Eyzaguirre, N., Marcel, M., Rodríguez, J. y Tokman, M. (2005). Hacia la economía del conocimiento: El camino para crecer con equidad en el largo plazo. *Estudios Públicos*, 97, 5-57.
- Irrarrázaval, I. y Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado (Eds.). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 175-205). Santiago: BID, Gobierno de Chile Ministerio del Interior.
- Jara, I. (2005). La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa. En Cox, C. (Ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 661-697). Santiago: Editorial Universitaria.
- Larrañaga, O., Peirano, C. y Falck, D. (2009). Una mirada al interior del sector municipal. En Marcel, M. y Raczynsky D. (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores. Cieplan.

- Latorre, C., Núñez, I., González, L. y Hevia, R. (1991). *La municipalización de la educación: Una mirada desde los administradores del sistema. Un estudio a nivel comunal*. Santiago: PIIIE.
- Montt, P., Elacqua, G., Pacheco, P., González, P. y Raczynski, D. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago: Ministerio de Educación. Serie Bicentenario.
- Nickson, A. (2005). La descentralización política. En Crespo, I. y Martínez, A. (Eds.). *Política y gobierno en América Latina* (pp. 167-199). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Núñez, I. (1989). *La descentralización y las reformas en Chile. 1940-1973*. Santiago: PIIIE.
- Núñez, I. (1997). El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997): Una mirada analítica. En Cox, C., González, P., Núñez, I. y Soto, F. (Comps.). *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación* (pp. 57-100). Santiago: Mineduc.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Palma, E. (2002, 15 de febrero). ¿Gobierno portaliano o gobierno conservador autoritario? *Revista de Derecho*, 13, 45-64.
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIIE. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Vols. 1 y 2. Santiago: Compiladores.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). *Gestión municipal de la educación. Diagnóstico y líneas de propuesta*. Informe Final. Asesorías para el Desarrollo.
- Rehren, A. (1991). El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: Implicancias para la consolidación democrática en Chile. *Estudios Públicos*, 44, 207-246.
- Salazar, G. y Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: Lom Ediciones.
- Sepúlveda, C., Lagomarsino, M., Bahamondes, A. y Romero, J. (2006). *Estilos de Gestión y Administración en Educación Municipalizada asociados con estrategias del CPEIP para formación continua del profesorado* (pp. 15-44). Santiago: Universidad Católica Silva Henríquez, Mineduc, CPEIP.
- Serrano, C., Fernández, I. y Pávez, A. (2001). Descentralización de la educación en Chile: Balance y perspectivas. En Raczynski, D. y Serrano, C. (Eds.). *Descentralización. Nudos críticos* (pp. 417-474). Santiago: Cieplan, Asesorías para el Desarrollo S. A., Andros Impresores.
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago: Ediciones Sur.
- Von Baer, H. (2001). Descentralización y desarrollo regional en Chile: Imperativo de desarrollo con participación de la sociedad civil organizada. En Ministerio del Interior Subdere (Eds.). *Seminario España, Francia, Italia, Chile: experiencia de descentralización y desarrollo regional* (pp.141-169). Santiago: Subdere, Programa Universidades-Gobiernos Regionales.