(5)

(5)

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA
OFICINA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

lgg.

I N V E S T I G A C I O N A C E R C A

D E L A

O R G A N I Z A C I O N

A D M I N I S T R A T I V A

D E L

S I S T E M A E D U C A C I O N A L

Moisés Latorre R. Roberto Balocchi P.

Santiago, Marzo de 1973

Archivo
y Centro de
Documentación
Olga Poblete

S U M A R I O

I. INTRODUCCION

II. DIAGNOSTICO

1. Funciones del Ministerio de Educación

2. Características de la Organización Actual

3. Conclusiones y Recomendaciones

III. CARACTERISTICAS DEL NUEVO MODELO DE ORGANIZACION

1. Los Establecimientos Docentes y Culturales (Organización al Nivel Local)

2. Las Coordinaciones Provinciales y Regionales de Educación (Organización al Nivel Intermedio)

3. Direcciones Funcionales

4. Los Organos Autónomos de Carácter Ejecutivo

5. Los Organos de Dirección Superior

6. Los Organos de Participación

IV. EL CAMINO HACIA LA NUEVA ORGANIZACION

1. Necesidad de un Plan de Transición

2. Racionalización y Desconcentración

3. La Racionalización de los Organos Centrales

I. INTRODUCCION

El presente estudio, en el momento de su gestación, tuvo por objetivo central dar forma a un diagnóstico general de la organización administrativa del sistema educacional vigente, sin considerar el nivel universitario que, por razones de diversa índole, no fue posible incluir. El diagnóstico debería poner especial énfasis en el conocimiento de las características fundamentales del aparato administrativo estimado como un todo y en las principales disfunciones observadas en su praxis. Asimismo, se persiguió formular recomendaciones acerca de los cambios de la organización considerados deseables, con el objeto de establecer una estructura administrativa del sistema educacional más racional y más acorde con las finalidades de la política educacional, establecida por el Congreso Nacional de Educación y definida por el actual Gobierno. Sin embargo, en el transcurso de la investigación, el equipo principal de trabajo creyó indispensable, por tratarse de un estudio aplicado, elaborar además una estrategia para llevar a cabo el nuevo modelo de estructura administrativa que más adelante se propone.

De otra parte, se postuló que la finalidad del estudio sólo podría alcanzarse acentuando la observación y el análisis en la dimensión global de la organización. Por ello la investigación tuvo por ámbito no sólo a los servicios centrales del Ministerio, sino también a las sub-estructuras intermedias, a los aspectos primordiales de los establecimientos docentes del nivel local y a los organismos autónomos que cumplen tareas educacionales, relacionados con el Gobierno a través del Ministerio de Educación Pública.

Desde el punto de vista bibliográfico, se consultaron las disposiciones legales, documentos y estudios referidos a materias educacionales, que nos entregaron una rica información complementaria sobre los condicionamientos jurídicos de la organización del M.E.P., de la política educacional del Gobierno, de la organización vigente y de otras tareas a cumplir por el M.E.P. En especial, se estudiaron los acuerdos del Congreso Nacional de Educación, el Proyecto de la Escuela Nacional Unificada, el Proyecto de Democratización de la Enseñanza, el Informe en torno a la Ley Orgánica de la Educación, cuya nómina consignamos en los anexos que completarán el presente informe.

Con relación a la gestación, organización y responsabilidad de la investigación, debemos decir que la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, designó como coordinador e investigador del estudio al profesor universitario Moisés Latorre Ralph, y como investigador al profesor universitario Roberto Balocchi Piccioli, que trabajaron con los expertos de la Unidad Técnica de Formación de Administradores en Educación.

Es necesario agregar que un grupo de estudiantes de Administración Escolar de la Unidad Técnica, asesorados por sus profesores, hizo un estudio sobre algunos aspectos de la estructura administrativa de la Enseñanza Profesional, como práctica de la formación que reciben en los cursos que imparte el CHI-29 y cuya información fue utilizada por el equipo principal y será agregada como uno de los anexos de esta investigación.

Como resultado del estudio realizado acerca de la organización administrativa de la función educacional, entregamos a la consideración de Uds. el informe cuyas partes principales son tres:

1. Diagnóstico de la estructura de hoy.

2. El Nuevo Modelo de la Organización que se sugiere.

3. El camino hacia la Nueva Organización.

4. Anexos (1).

Finalmente, nos cabe dejar constancia de nuestros agradecimientos al Señor Ministro de Educación don Jorge Tapia V., al Subsecretario don Waldo Suárez Z., al Superintendente don Iván Núñez P., a los tres Directores de la Enseñanza, Sres. Fresia Urrutia C., Aída Mignone S. y Carlos Moreno A., y a los cientos de funcionarios y personas que fueron consultadas y sin cuya colaboración eficaz y entusiasta este trabajo no habría sido posible de llevar a buen término.

(1) Se incluirán en el texto definitivo que se publicará oficialmente, previa revisión final de los 4 Capítulos del Informe.

MOISES LATORRE R. ROBERTO BALOCCHI P.

Santiago, Marzo de 1973

II. DIAGNOSTICO

1. FUNCION DEL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

2. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION ACTUAL

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION

La misión del Ministerio de Educación Pública no aparece definida con nitidez en las disposiciones legales que regulan su organización y competencias ni en los documentos oficiales u oficiosos que reflejan la política del Gobierno.

El DFL 7.912 de 30 de Noviembre de 1927, que estableció el ámbito de competencia de las Secretarías de Estado entonces existentes, atribuía genéricamente al Ministerio de Educación Pública la actividad del Estado en relación con la Educación y la Cultura. Unicamente pueden advertirse en él, como indirectas excepciones a esta competencia irrestricta, la preparación del personal de Guerra y Marina atribuída a los Ministerios respectivos (Arts. 8º y 9º), o la cooperación en la enseñanza agrícola, industrial y comercial que se asigna al entonces denominado Ministerio de Fomento. Pero a lo largo de casi medio siglo, otras disposiciones legales (cuya evolución detallada resultaría muy largo exponer aquí), han deformado la clara delimitación hecha en 1929. Estas sucesivas disposiciones han ido restringiendo la competencia genérica del Ministerio de Educación Pública en materia de educación, diseminando su papel en el campo de la Cultura y añadiendo en cambio nuevas funciones que no corresponden estrictamente a estos dos campos y cuya inclusión en la esfera de acción del Ministerio no aparece claramente justificada.

De este modo, la misión del Ministerio de Educación Pública ha ido haciéndose cada vez menos sistemática y más heterogénea, apareciendo un desajuste entre el nombre del Ministerio y sus competencias reales. Sin embargo, el Ministerio de Educación Pública sigue manteniendo una misión predominante

en el campo de la Educación. Esta misión, mal definida, está delimitada negativamente por las funciones entregadas a otros órganos públicos exteriores al Ministerio, que actúan en el campo de la Educación y por la autonomía legal de que gozan los organismos que, aunque adscritos formalmente al Ministerio, tienen una personalidad jurídica, una organización y un presupuesto propio que les permite actuar con independencia. Sigue manteniendo también una importante función en el campo de la acción cultural, campo que, como veremos luego, tiende a considerarse como un aspecto más de la acción educativa.

Junto a estas tareas principales, el Ministerio de Educación Pública tiene ingerencia en la Investigación Científica, la Televisión y la Censura Cinematográfica.

Aunque la actividad que se realiza en estos campos tiene conexión con la actividad educativa, presenta también otros aspectos que van mucho más allá de la problemática educacional.

Por otra parte, los roles del Ministerio de Educación Pública en estos campos se ejercen a través de órganos colegiados específicos, no incluídos en la estructura jerárquica regular y puede prescindirse de su estudio sin que ello afecte al análisis del resto de la organización.

El papel actual del Ministerio de Educación Pública.

El Ministerio de Educación no es el único organismo estatal que actúa en el campo de la educación. Junto a él desempeñan importantes funciones educativas las Universidades y otros organismos que tienen atribuídas funciones relevantes en cuanto a formación profesional de adultos (INACAP, etc.), la educación pre-básica (Junta Nacional de Jardines Infantiles) o la asistencia al estudiante de diversos niveles (Junta de Auxilio Escolar y Becas). También habría que mencionar, aunque cuantitativamente tiene menos importancia, las activida-

des educativas que desarrollan directamente otros Ministerios y Organismos Públicos (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Defensa, CORA, etc.), como apoyo a su actividad principal.

La presencia del Ministerio de Educación Pública tiene distinto carácter en los diferentes niveles y modalidades de la Educación. En principio le corresponde atender la educación general en sus niveles básico y medio para todas las edades y la enseñanza técnico profesional de nivel medio para los jóvenes en edad escolar. Quedarían fuera de su campo de acción la educación pre-básica (atribuída a la Junta Nacional de Jardines Infantiles), la educación técnico-profesional de los adultos (atribuída a INACAP e instituciones similares) y la educación superior general o técnica (atribuída a las Universidades).

Pero en la práctica la distinción es mucho menos clara, ya que las Universidades, Inacap y otras instituciones están realizando de modo independiente actividades de enseñanza general de niveles básico y medio (nivelación de adultos), y a su vez, el Ministerio de Educación Pública administra Jardines Infantiles que no dependen directamente de la Junta. En el campo técnico-profesional, las Universidades proporcionan educación de nivel medio a los adultos. INACAP admite a los jóvenes a sus cursos de nivel medio y tiene algunas enseñanzas que pueden considerarse de nivel superior. Y el Ministerio de Educación Pública ha iniciado también el establecimiento de enseñanza técnica de nivel superior fuera de las universidades. Como resumen de esta confusa situación, puede decirse que el Ministerio de Educación Pública mantiene la exclusividad de la enseñanza general de nivel básico y medio para jóvenes en edad escolar y compite con una pluralidad de instituciones autónomas en todos los demás campos de la educación.

Con frecuencia el Ministerio de Educación Pública tiene atribuída una cierta coordinación de las instituciones autónomas

que actúan en el campo de la Educación. Esta coordinación se ejerce a veces a través de la Presidencia y presencia de algunos representantes del Ministerio de Educación Pública en los consejos directivos de aquellos organismos y mediante la inclusión de sus presupuestos dentro del correspondiente al Ministerio de Educación Pública (Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junta de Auxilio Escolar y Becas). Otras veces se reduce a la inclusión puramente formal del presupuesto de las entidades dentro del Presupuesto del Ministerio de Educación Pública (Universidades Estatales). En otras, no existe coordinación alguna, ni siquiera puramente formal (Inacap y otras instituciones). En los casos en que no existe ninguna facultad de coordinación por parte del Ministerio de Educación Pública o ésta es puramente formal, la coordinación de la actividad educativa de los organismos del Estado sólo puede hacerse por el Gobierno y el Congreso a través del Presupuesto. Y aún esta vaga coordinación tiene, en el caso de las Universidades, la importante excepción que supone el establecimiento de un porcentaje legal mínimo del Presupuesto General del Estado (3,5% para la Universidad de Chile, 1% para la Universidad Técnica del Estado).

La falta de un sistema educativo.

La existencia de una pluralidad de instituciones estatales que actúan con alto grado de independencia y con escasa o ninguna coordinación, hace que no pueda hablarse propiamente de un sistema educativo sino más bien de una pluralidad de subsistemas concurrentes.

Las causas de que se haya llegado a esta confusión - tan lejana de la concepción unitaria del DFL de 1929 - son sin duda muy complejas y sería imposible analizarlas a fondo en este informe. Cabe señalar, sin embargo, que las fórmulas organizacionales se producen siempre como respuestas más o menos afortunadas a exigencias de la realidad social en un

momento dado. Y, sin duda, el fenómeno de dispersión organizativo al que nos estamos refiriendo se debe en buena parte a la excesiva rigidez del aparato administrativo del Ministerio de Educación y a su incapacidad constitucional para dar respuestas adecuadas a las nuevas necesidades que van surgiendo en el campo de la educación.

En Chile, como en otros países, se optó por hacer frente a las nuevas necesidades con nuevas organizaciones capaces de actuar con procedimientos distintos de los tradicionales. Pero es evidente que estas soluciones, eficientes a corto plazo en un campo particular, perjudican a la larga la eficiencia de la acción estatal en su conjunto, al hacer imposible el planeamiento y la coordinación de las acciones aisladas.

El mismo fenómeno de transformación de las necesidades sociales de educación que dió lugar a la complicación de la administración educativa, impone hoy - en un curioso camino de ida y vuelta - su simplificación. La explosión cuantitativa de la educación, la transformación cualitativa de sus objetivos, contenidos y métodos, o el crecimiento del gasto hasta niveles muy altos, imponen la necesidad de transformar las viejas estructuras de la administración educativa, integrándolas en un sistema coherente. Y esto, como es lógico, obligará a redefinir la misión del Ministerio de Educación Pública.

La explosión cuantitativa.

No hay exageración alguna en calificar de explosivo el crecimiento que está teniendo el sistema educativo. Los datos correspondientes a los últimos años, que se incluyen a continuación, muestran elocuentemente su magnitud:

	1970	1972	% Aumento
Educ. pre-básica	66.360	110.000	65,7 %
Educ. básica	2.043.032	2.317.000	13,4 %
Educ. media (Humanística)	202.506	270.700	33,6 %
Educ. media (Técnico-Profesional)	99.558	151.300	51,9 %
Educ. Superior	82.221	150.000	83,6 %
Educ. de Adultos	98.600	194.914	97,7 %

En sólo dos años el sistema educativo ha debido hacer frente a un aumento total de algo más de 600.000 alumnos (un crecimiento del 23%). Pero el crecimiento aún se ve como más significativo si separamos las cifras correspondientes a la enseñanza básica donde ya existía un alto nivel de escolarización (92,7% en 1970).

Para el resto de los sectores, el incremento total es de 327.669 alumnos, lo que supone un aumento medio aproximado del sesenta por ciento (59,6%). A la vista de las cifras parciales puede observarse también que los crecimientos más elevados se dan precisamente en los sectores menos tradicionales (Educación de Adultos, Educación Pre-básica) o de mayores costos unitarios (Educación Superior). Ello pone de manifiesto que se está produciendo una profunda modificación de la estructura de la población escolar, modificación de la que fatalmente han de derivarse problemas importantes de tipo pedagógico, financiero y administrativo.

Hacia el futuro, puede preverse una expansión más lenta del nivel de educación básica, ya que, al ser muy alta la tasa de escolaridad, el crecimiento tenderá a aproximarse al simple crecimiento de la población de la edad correspondiente. Pero la estructura de la población escolar, la creciente aspiración social a niveles más altos de educación y la política de democratización de la enseñanza desarrollada por el Gobierno actual, hacen prever aumentos aún superiores en todos los demás sectores.

No parece arriesgado, pues, sostener que se mantendrán en los próximos años las actuales tendencias de fuerte expansión total y transformación de la estructura de la población escolar y que seguirán agudizándose los problemas de todo orden que hoy se plantean. De hecho, las estimaciones del Ministerio de Educación para la matrícula de 1973 preveen un aumento de más de 30.000 alumnos, manteniéndose un crecimiento global similar al de los dos últimos años con una ligera baja de la proporción del aumento que corresponde a la Enseñanza Básica.

Transformación cualitativa.

El aumento cuantitativo del alumnado traduce claramente la creciente demanda social de educación. Pero esta demanda no se refiere sólo a una mayor cantidad de la misma educación tradicional, sino que exige también una educación distinta. Como ya vimos en los datos anteriores, crece enormemente la demanda de tipos de educación no tradicional (pre-básica y adultos) o se masifica el sector universitario, tradicionalmente muy minoritario. Al mismo tiempo, se plantea una revisión profunda de los objetivos, contenidos y métodos de las enseñanzas más tradicionales (Educación Básica, Educación Media Humanística, Educación Media Técnico Profesional).

Estas aspiraciones sociales, ampliamente compartidas por los propios educadores, han llevado a un proceso de reforma educacional iniciada ya durante el período presidencial anterior y que se acelera y adquiere nuevos perfiles en la política educativa establecida por el Gobierno actual.

El elemento fundamental de la política educativa del Gobierno es sin duda la implantación de la Escuela Nacional Unificada. No es esta la ocasión de describir aquí los objetivos que se asignan a la Escuela Nacional Unificada y las características que habrá de tener en su funcionamiento, pero si

vale la pena subrayar que su implantación supone la integración de niveles y tipos de enseñanzas, hasta ahora concebidos con criterios distintos y operados por organizaciones estatales diversas (Educación Pre-básica, Educación Básica, Educación Media Científico-Humanista, Educación Técnico-Profesional) , de diferente naturaleza. Implica pues un cambio radical en la estructura tradicional de la enseñanza.

Por otra parte, la política educacional del Gobierno sitúa la Escuela Nacional Unificada en un contexto global que considera la acción cultural en su más amplio sentido como parte del proceso educativo y trata de orientar todas las enseñanzas hacia un sistema de educación permanente. De ahí que la institucionalización de la Escuela Nacional Unificada haya de afectar también a corto plazo, a la estructura actual de la Educación Superior y la Educación de Adultos en todos sus niveles, así como al papel de las instituciones de carácter cultural.

La función del Ministerio de Educación Pública en la acción cultural.

El DFL de 1929 atribuye al Ministerio de Educación Pública con carácter general la función de "fomento y desarrollo de las bellas artes, la música, las letras y de la cultura general del país" y, especialmente, "el sostenimiento de Bibliotecas, Archivos y Museos", "la propiedad intelectual" y "lo relativo a la conservación de los monumentos nacionales".

Hasta una época muy reciente, el Ministerio de Educación Pública ha venido considerando sus competencias en el campo de la acción cultural como algo separado y marginal a la acción educativa. Tampoco ha abordado un planteamiento global de la acción cultural, reduciéndose a acciones específicas aisladas y sin clara conexión entre sí (Bibliotecas, Archivos, Museos, propiedad intelectual), acciones que, por otra parte,

se realizan de una manera estática, de conservación del patrimonio cultural, más que con un sentido dinámico de incorporación del pueblo a la cultura. En los últimos tiempos, se notan ciertos cambios en este planteamiento tradicional. Las Bibliotecas y Museos hacen algunos esfuerzos por asumir un papel más activo de difusión cultural, y se crean nuevos organismos en diversas reparticiones del Ministerio de Educación Pública con funciones específicas de acción cultural, bien como complemento de la acción educativa regular en un sector determinado (Educación Primaria, Educación Secundaria), o bien orientadas al conjunto de la Enseñanza o a la generalidad del país (Educación Extraescolar, Cultura). Las tendencias tradicionales perviven sin embargo junto a los nuevos elementos que van apareciendo desordenadamente. Aún hoy, una parte importante de la actividad cultural del Ministerio de Educación Pública sigue confinada a la actividad estática de conservación; el Ministerio de Educación Pública sigue careciendo de un planteamiento unitario de sus acciones culturales y estas acciones siguen haciéndose en forma aislada y en gran medida sin conexión con la acción educativa regular.

Es evidente que la nueva consideración de la acción cultural como elemento del proceso educativo, expresamente contemplada por la política educativa del Gobierno, ha de suponer cambios en la configuración de la organización para la acción cultural y en el papel que debe asumir el Ministerio de Educación Pública en este campo.

El crecimiento del gasto público en educación.

El crecimiento a ritmo acelerado que viene sufriendo la educación en la última década se refleja en un aumento paralelo del gasto público. Más alumnos significan más profesores, más locales de enseñanza, más materiales didácticos, mayor aparato administrativo. Y todo ello a su vez supone más di-

nero. El dinero invertido por el Estado crece en términos absolutos y relativos. Es decir, no sólo se gasta cada año más dinero, sino que además ese gasto supone una parte cada vez más importante del total del presupuesto nacional.

Aunque no cabe aquí entrar en un análisis detallado de la evolución del gasto en educación y de sus tendencias hacia el futuro, sí vale la pena señalar algunas cifras que muestran como la educación está absorbiendo una parte cada vez más importante de los recursos de que el país dispone:

% del Producto Geográfico Bruto gastado en Educación.

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
3,3	3,5	3,4	3,6	3,7	3,6	4,1	4,8

Con independencia de que los procedimientos de medición pueden ser más o menos ajustados, la tendencia aparece clarísima.

Los recursos invertidos en educación crecen mucho más de prisa que el total de recursos disponibles y, por lo tanto, la inversión en Educación entrará cada vez en un conflicto más agudo con las necesidades de inversión en otros sectores sociales o económicos. Si, como hacen preveer las perspectivas de expansión cuantitativa antes examinadas, se mantiene esta tendencia de crecimiento del gasto, se sobrepasarán pronto los techos máximos supuestos por los economistas, por encima de los cuales se considera que puede verse afectado el desarrollo general del país. No es difícil imaginar, pues, que muy pronto el Gobierno pueda verse obligado a dedicar a la educación recursos tan cuantiosos que afecten seriamente al desarrollo nacional en su conjunto o a frenar drásticamente la expansión del sistema educativo.

Un camino para evitar esta grave disyuntiva sería reducir considerablemente los costos del sistema actual, sin desmedro de la dignificación económica de la Educación. Hay indicios suficientes para pensar que las reducciones podrían ser considerables en muchos aspectos (altas tasas de abandono, falta de conexión entre las enseñanzas y las perspectivas de empleo, duplicaciones de esfuerzos por parte de los organismos que actúan de manera dispersa, costos unitarios diferentes para los mismos tipos de enseñanza, etc.). Es difícil sin embargo, pensar que pueda abordarse una reducción sustancial de éstos sin una planificación global y una gestión coordinada de la acción educativa en su conjunto. Y el establecimiento de ambas habrá de constituir sin duda uno de los criterios fundamentales en la definición de la misión futura del Ministerio de Educación Pública.

El nuevo papel del Ministerio de Educación Pública.

La acelerada expansión cuantitativa de la educación, la modificación de la estructura interna de la población escolar, la integración de las enseñanzas y de la acción cultural en un sistema educativo ordenado, exigen el establecimiento de una administración capaz de conducir el cambio de las actuales estructuras de la enseñanza y de la cultura y de dirigir con criterio unitario el nuevo sistema. A su vez, el nivel alcanzado por el gasto en la educación y el ritmo previsible de crecimiento del mismo exigen una administración capaz de elaborar una planificación y gestión eficiente del conjunto de los recursos personales y materiales que el país invierte en el proceso educativo.

Estas exigencias implican una revisión profunda de la organización administrativa de la educación, revisión que no puede reducirse a los órganos y establecimientos que ahora están integrados jerárquicamente en el Ministerio de Educación Pública, sino que ha de incluir también a las demás

instituciones que actúan en el campo educativo con un grado mayor o menor de autonomía.

El planeamiento global y la gestión coordinada del sistema sólo parecen posibles si el Ministerio de Educación Pública asume una coordinación efectiva de toda la acción estatal en materia de educación. Para ello, habría que redefinir desde nuevas perspectivas tanto la autonomía de los diversos organismos estatales de carácter educacional como la propia organización del Ministerio de Educación Pública.

La autonomía de que hoy gozan estas instituciones tiene sin duda una sólida justificación en muchos casos (v.g. Universidades) o puede ser en otros una garantía de agilidad administrativa. Pero nunca podrá concebirse de un modo tan ilimitado que haga imposible el planeamiento de la expansión ordenada de la educación en su conjunto o de la distribución del total de los recursos que el país pueda destinar a la educación.

Por otra parte, la coordinación de las actividades de un número elevadísimo de instituciones, órganos y establecimientos de variada naturaleza que operan en el sector educativo, exige un nivel técnico y una agilidad administrativa que no pueden alcanzarse con las anticuadas estructuras y procedimientos actuales.

2. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION

Una legislación orgánica inadecuada.

El Ministerio de Educación Pública carece de una legislación que determine con claridad la estructura y funciones de sus órganos.

El texto legal básico en esta materia sigue diendo el DFL Nº 246 de 23 de Julio de 1953, que regula "la organización de la Subsecretaría, Direcciones Generales y Servicios dependientes del Ministerio de Educación Pública", por lo que suele denominarse con alguna impropiedad "Ley Orgánica del Ministerio".

Pero este texto, que dejó subsistentes algunas normas anteriores, ha sido modificado o completado en muchos puntos sustanciales por otros posteriores y ha ido perdiendo el carácter de regulación sistemática que tuviera en el momento de promulgarse. En la descripción de la estructura jurídico-administrativa del Ministerio de Educación Pública, elaborada por la Asesoría Jurídica de la Superintendencia (Boletín Nº 1, Julio 1970), se citan - en relación que no pretende ser exhaustiva - no menos de 25 leyes, 14 Decretos con Fuerza de Ley y 51 Decretos Supremos que se refieren directamente a los órganos y unidades que constituyen el Ministerio de Educación Pública o a algunos organismos autónomos vinculados a éste. A ellos habría que añadir las disposiciones que se refieren a la organización y funcionamiento de los establecimientos de enseñanza y las que directamente han modificado la organización o la competencia

del Ministerio de Educación Pública al crear o modificar otros organismos estatales. Y hay que añadir también, naturalmente, las disposiciones promulgadas en los dos años y medio transcurridos desde la publicación del trabajo citado.

Este gran número de disposiciones legales de distinto rango, dictadas en épocas y circunstancias muy variadas, presentan abundantes reiteraciones, lagunas y contradicciones que hacen muy difícil el conocimiento de la "organización legal" del Ministerio de Educación Pública.

Rigidez normativa y organización de hecho.

Un elevado número de las disposiciones legales citadas son Leyes o Decretos con Fuerza de Ley, que descienden a regular la configuración y funciones de unidades inferiores o aspectos no esenciales del procedimiento. Es frecuente que los departamentos o unidades, de análogo nivel e incluso unidades inferiores a aquellos, tengan su organización regulada por dos o tres Leyes o Decretos con Fuerza de Ley, lo cual hace que cualquier modificación requiera la promulgación de una norma de ese rango.

La desproporción entre la importancia de las unidades y el rango de las normas que las regulan, da a la organización del Ministerio de Educación Pública una extraordinaria rigidez, haciendo muy difícil su acomodación a las nuevas necesidades que van surgiendo en el campo de la Educación. Esta rigidez contribuye sin duda a fomentar dos tendencias que, a largo plazo, perturban seriamente la administración del sistema: la tendencia a la creación de servicios educativos más o menos autónomos fuera de la organización regular del Ministerio de Educación Pública (fenómeno al que nos referimos en otras partes del Informe) y la tendencia de los servicios regulares del M.E.P. a funcionar de hecho

de modo distinto al previsto en las normas legales que fijaron su organización y funcionamiento.

En franco contraste con la multiplicidad de normas orgánicas y con su elevado rango jurídico-formal, buena parte de la organización del M.E.P. existe o funciona de hecho, al margen de aquellas disposiciones. El organigrama editado oficialmente por la Asesoría Jurídica de la Superintendencia prescinde de algunas unidades que, aunque están previstas en disposiciones no derogadas, no existen en la realidad e incluye otras con la expresa mención de que existen "sin creación por Ley o Decreto". Pero este organigrama general, que resultó muy útil como primera aproximación al conocimiento de la organización del M.E.P., no coincide en varios puntos con los organigramas específicos de sus servicios que fueron proporcionados por cada una de las reparticiones del M.E.P. Y a su vez, estos organigramas de las reparticiones, según reveló la posterior investigación, tampoco reflejaban exactamente la organización existente en la práctica. Esta razón precisamente hizo que el grupo de trabajo tuviese que elaborar sus propios organigramas.

La administración educativa aparece así como una situación de hecho que responde de modo incompleto a una legalidad rígida, poco clara y a veces contradictoria. El ámbito real de actuación del M.E.P., su estructura interna y sus relaciones con el resto de la Administración y con la comunidad sólo pueden inducirse empíricamente a través del análisis de una información que permita acercarse lo más directamente posible a la realidad operativa.

Una estructura orgánica compleja.

El M.E.P. se articula en Reparticiones, cuya acción es completada por algunos organismos autónomos adscritos al Ministerio y que cuentan con el asesoramiento de diversos órganos

consultivos. Cada Repartición está dividida internamente en Departamentos u otras unidades y de ellas dependen también una variada gama de órganos intermedios y establecimientos docentes y culturales.

Las grandes Reparticiones son la Subsecretaría, la Superintendencia, las tres Direcciones Generales de Educación, la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos. También cabe considerar como Reparticiones al Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y a la Oficina de Planificación y Presupuesto, por su dependencia directa del Ministro.

Los organismos autónomos adscritos al Ministerio son: la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, el Servicio de Bienestar del Magisterio y Funcionarios del M.E.P., la Universidad de Chile, la Universidad Técnica del Estado, el Consejo de Rectores, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, el Instituto de Chile, el Consejo Nacional de Televisión y la Corporación de Televisión Nacional de Chile. A ellos habría que agregar la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, de naturaleza peculiar, que participa a la vez de ciertas características de organismo público y de empresa privada (con accionistas particulares).

Los principales órganos colegiados de carácter consultivo son: Consejo Nacional de Educación, Consejo de Desarrollo Educacional, Consejo Coordinador del Gobierno para el Sistema de Educación Superior, Comisión Asesora del Gobierno para la Formación técnico-profesional agrícola, pecuaria, silvícola y pesquera, Comisión Asesora del Gobierno para la Formación técnico-profesional para la Industria, la Minería y los Servicios, Comisión Asesora del Gobierno para la Formación técnico-profesional en el área de la Administración Pública y Privada, Comisión Coordinadora de Material Didáctico, Consejo Asesor del Plan Nacional de Edificios Escolares,

Consejo Asesor de Cultura, Consejo de Monumentos Nacionales, Comisión encargada de Estudios y Planificación de los Servicios Bibliotecarios, Consejo de Censura Cinematográfica. Además de los reseñados existen otros muchos de menor importancia o de configuración menos definida.

De las Reparticiones y Organismos Autónomos dependen diversos órganos intermedios de carácter regional, provincial, departamental o local: Coordinaciones Regionales de Educación, Direcciones Provinviales, Departamentales y Locales de Educación Primaria, Jefaturas Provinciales de Sueldos, Direcciones Regionales de Programas de Actividades Extraescolares, Sedes y Subsedes de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado, Juntas Provinciales y Locales de Auxilio Escolar y Becas, Oficinas Zonales de la Sociedad Constructora. Está también en proyecto la constitución de Consejos Regionales, Provinciales, Departamentales y Locales de Educación y de Juntas Provinciales de Jardines Infantiles.

Inexistencia de un modelo racional de organización.

El análisis de todos estos órganos, muestra que la estructura actual del M.E.P. no forma un sistema coherente, basado en una división racional de funciones, sino que es el resultado histórico de un proceso a lo largo del cual se han ido introduciendo numerosas innovaciones o modificaciones con criterios heterogéneos.

La división de competencias entre la estructura regular del M.E.P. y los organismos autónomos no responde a un criterio general definido. Cada uno de estos organismos parece haber surgido como solución parcial que se estimó más factible en un momento dado para atender un problema o un núcleo de problemas concretos, y sin que, al constituirlo, se previese adecuadamente su coordinación con la organización ya existente. Los organismos autónomos presentan por lo tanto grandes

diferencias en cuanto a su papel en el campo educacional y sólo tienen en común una independencia más o menos acentuada de la organización jerárquica del M.E.P.

Las Reparticiones que constituyen la organización regular del Ministerio, responden en unos casos a un criterio de división vertical de funciones (Direcciones Generales) y en otros a un criterio de división por sectores funcionales (Subsecretaría, Superintendencia, Centro de Perfeccionamiento y Oficina de Planificación), dando lugar a la coexistencia de una doble organización en permanente conflicto.

Los órganos consultivos presentan gran heterogeneidad en cuanto a sus funciones, organización y relaciones con los órganos de decisión y ejecución de la Administración educativa. Fueron creados normalmente con el fin de facilitar la coordinación administrativa y la comunicación con los diversos sectores sociales. La falta de una definición clara de su papel dificulta con frecuencia el cumplimiento de ambos objetivos y contribuye no pocas veces a complicar o retrasar la acción administrativa.

Las Direcciones Generales verticales.

Existen en el M.E.P. cuatro reparticiones de este tipo: la Dirección General de Educación Primaria y Normal, la Dirección General de Educación Secundaria, la Educación General de Educación Profesional y la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Las tres Direcciones Generales de Educación corresponden a tres de los cuatro campos en que tradicionalmente se dividía el sistema educativo: Enseñanza Primaria, Enseñanza Secundaria científico-humanista y Enseñanza Técnico-Profesional de nivel medio. En principio, cada Dirección General tiene atribuídas todas las funciones del Ministerio en relación con el tipo de enseñanza a su cargo y le corresponde

la autoridad jerárquica sobre los establecimientos fiscales y la tuición de los establecimientos particulares que comparten este tipo de enseñanza. Su autoridad sobre los establecimientos docentes se ejerce directamente por la Dirección General de Educación Secundaria; en el caso de la Dirección General de Educación Primaria a través de órganos propios (Direcciones Provinciales, Departamentales y Locales); y en alguna medida a través de las Coordinaciones Regionales de Educación en el caso de la Dirección General de Educación Profesional.

La organización interna de cada una de las Direcciones es muy diferente, pero todas ellas cuentan con unidades más o menos desarrolladas que se ocupan - con frecuencia simultáneamente - de funciones pedagógicas, administrativas e inspectivas (currículum, metodología, orientación, asesoría por áreas de conocimiento, material didáctico, extensión cultural, educación particular, visitación, programación, presupuesto, gestión económica, personal, etc.). Estas unidades comparten siempre sus atribuciones, en mayor o menor medida, con otros órganos de la Subsecretaría, Superintendencia, Centro de Perfeccionamiento y Oficina de Planificación.

La Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos atiende al funcionamiento de las Bibliotecas, Archivos y Museos estatales. También mantiene el Registro de la Propiedad Intelectual, presta asistencia a otras bibliotecas de interés general (docentes, gremiales, etc.) y realiza algunas actividades de difusión cultural.

La Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos no tiene una organización separada de la Biblioteca Nacional.

La Dirección General se creó dando al Director de la Biblioteca Nacional la categoría de Director General de Bibliotecas y ampliando sus facultades a nuevos campos, y hoy la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos mantiene todavía este carácter de Biblioteca Nacional ampliada.

La organización general de la Dirección General de B. A. y Museos incluye secciones técnicas y servicios de difusión cultural de la Biblioteca Nacional, instituciones culturales y unidades administrativas escasamente desarrolladas, todos ellos dependientes directamente del Director General. Entre estos servicios y la Subsecretaría se dan también - como en el caso de las Direcciones Generales de Educación - abundantes duplicaciones en funciones administrativas y específicamente culturales.

Las reparticiones "funcionales".

Junto a las Direcciones Generales, que han constituído tradicionalmente la base del Ministerio, se han ido desarrollando gradualmente otros órganos que corresponden a una división de la competencia del Ministerio según un criterio de organización funcional y que se agrupan en la Subsecretaría, la Superintendencia, el Centro de Perfeccionamiento y la Oficina de Planificación.

La Subsecretaría de Educación que originalmente parece haber tenido el carácter de órgano de coordinación y apoyo de las Direcciones Generales, ha ido cambiando de carácter al adquirir nuevas funciones propias en diversos campos de la acción educativa y cultural. Actualmente acumula un gran número de funciones heterogéneas de coordinación e inspección general de los servicios, personal, presupuestos, gestión económica y equipamiento, servicios de asesoramiento jurídico, relaciones públicas, cooperación internacional, racionalización, publicaciones y régimen interior y actividades educativas y culturales de carácter vario (Educación de Adultos, Educación Física y Deportes, Actividades Extraescolares, cultura, conservación de monumentos nacionales, censura cinematográfica).

De la Subsecretaría dependen directamente los 10 Coordinadores Regionales y, a través de la oficina respectiva, 8 Jefaturas Provinciales de Sueldos y 8 Coordinadores Regionales de actividades extraescolares.

La Superintendencia de Educación Pública es un órgano peculiar, de carácter semiautónomo y funciones y dependencia mal definidas. Su existencia está prevista expresamente en la Constitución, que le asigna la "inspección del sistema educativo nacional" sin aclarar su articulación dentro o fuera del M.E.P. La Ley de creación acentúa la ambigüedad, ya que la integra en el M.E.P. en una situación especial, estrechamente ligada al Consejo Nacional de Educación y con un Fondo Económico autónomo, a la vez que le atribuye funciones técnico-pedagógicas respecto al conjunto del sistema, sin desarrollar en cambio la función de inspección prevista en la Constitución.

Actualmente desarrolla funciones mal definidas de Oficina Técnica del Consejo Nacional de Educación, Estadística, Documentación e Investigación Pedagógica, Currículum, Orientación, Evaluación, Supervisión, Material Didáctico y Educación Sexual. Carece de órganos de carácter regional o provincial.

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas tiene un carácter mixto de establecimiento educacional y repartición administrativa del M.E.P. Su dirección está constituída por un Consejo Superior y un Director, y su actividad directa docente sobre el profesorado o de experimentación pedagógica son más propias de un establecimiento. Pero a la vez, el estar privado de una real autonomía jurídica, el no depender específicamente de ninguna repartición y con facultades legales limitadas en cuanto a la política de perfeccionamiento del profesorado y la investigación pedagógica, son factores que parecen configurarlo más bien como una repartición más del M.E.P.

El carácter híbrido del Centro hace que su papel no quede bien definido, ya que sus funciones duplican competencias de la Superintendencia y de las Direcciones de Educación.

La Oficina de Planificación y Presupuesto es la repartición de formación más reciente y quizá por ello, no se encuentra aún claramente configurada y responde parcialmente en su funcionamiento a las previsiones del Decreto de 1972 que la constituyó legalmente.

De hecho, su organización interna está aún sin definir reglamentariamente y poco desarrollada en la práctica. Por otra parte, las funciones asignadas legalmente presentan duplicaciones no sólo con las Direcciones Generales sino también con la Oficina de Presupuestos de la Subsecretaría (elaboración de presupuestos) y con la Superintendencia (estadística).

Dos organizaciones superpuestas.

La utilización simultánea de dos criterios de división de competencias da lugar a la coexistencia de dos organizaciones superpuestas, cada una de las cuales dispone de servicios que atienden al cumplimiento de todas las funciones del Ministerio. Ambas organizaciones se interfieren mutuamente, lo que da lugar a una constante duplicación de esfuerzos y complica considerablemente el funcionamiento de la organización en su conjunto. La duplicación ocurre en todas las esferas de la actividad, sean administrativas, pedagógicas o culturales. Así, diversos órganos de las Direcciones de Educación y de la Subsecretaría tienen tareas concurrentes en materia de personal, presupuestos, locales y equipamiento, educación de adultos, material didáctico, actividades extraescolares, visitación, etc.

Lo mismo ocurre respecto a la Superintendencia en materia de planes y programas de estudio, metodología, orientación, evaluación o material didáctico, con el Centro de Perfeccionamiento en cuanto a capacitación y perfeccionamiento del profesorado y con la Oficina de Planificación en cuanto a programación. La coincidencia de funciones sólo está articulada institucionalmente en el caso de las oficinas de programación y las oficinas de presupuesto de las Direcciones Generales que reglamentariamente tienen reconocida una dependencia funcional de la Oficina de Presupuestos de la Subsecretaría y de la Oficina de Planificación respectivamente. En los demás casos existen acomodaciones de hecho que con frecuencia suponen conflictos larvados o abiertos o laboriosas transacciones.

Esta organización dual, que constituye probablemente una de las causas más importantes de la ineficiencia de la organización del M.E.P., parece ser el resultado de un intento de sustituir progresivamente la organización vertical tradicional por una organización más moderna, intento que corresponde a un cambio profundo en la concepción de la educación.

En efecto, la división según el criterio vertical se acomodaba muy bien a la compartimentación rígida de las enseñanzas primaria, secundaria y profesional que se concebían como sistemas separados dirigidos a sectores sociales específicos y con objetivos diferentes. Pero este tipo de organización resulta demasiado rígido para responder adecuadamente a la exigencia social de nuevos tipos de educación o de intercomunicación de las enseñanzas tradicionales y es difícilmente compatible con una concepción unitaria del proceso educativo.

Debilidad de la organización "funcional" existente.

La nueva organización que ha ido surgiendo paralelamente a las Direcciones verticales no ha sido fruto de una reforma profunda y sistemática de la organización del M.E.P. sino de sucesivas modificaciones parciales. Se ha apoyado fundamentalmente en la Subsecretaría y la Superintendencia y tiene serias dificultades para completar eficazmente o sustituir a las Direcciones Generales por la especial configuración de aquellas dos reparticiones. Ello hace que debamos fijarnos en algunos rangos esenciales de una y otra.

En la Constitución de 1925 se previó la creación de una Superintendencia de Educación a la que correspondería la dirección e inspección del sistema educativo. Al crearse posteriormente el Ministerio de Educación Pública (en 1927) como Secretaría de Estado independiente, resultaba sin duda extremadamente difícil articular el funcionamiento de ambos órganos. De hecho, la Superintendencia no se crea efectivamente hasta mucho más tarde (1953), y su Ley constitutiva le asigna funciones de carácter técnico-pedagógicas muy distintas de las previstas en la Constitución. No obstante, el carácter de órgano semiautónomo con que se regula, su vinculación directa al Consejo Nacional de Educación y la vigencia formal que seguía teniendo el precepto constitucional hicieron de la Superintendencia un órgano de vocación ejecutiva difícil de armonizar con el resto de la organización del M.E.P. La Reforma Constitucional de 1970 atribuye a la Superintendencia únicamente facultades de "inspección" del sistema educativo (suprimiendo la "dirección") y ello ha contribuído sin duda a disminuir la tensión latente entre la Superintendencia y el resto de la organización. Pero sigue subsistiendo la contradicción entre la definición constitucional (órgano inspector) y sus atribuciones legales de órgano técnico-pedagógico.

La Subsecretaría tiene también un papel mal definido. El Subsecretario es el segundo Jefe del Ministerio y como tal le corresponde naturalmente la suplencia del Ministro y la coordinación ordinaria de los servicios. Estas funciones hacen de la Subsecretaría un Servicio Central del Ministerio del que dependen las unidades de apoyo a los servicios operativos de la organización (asesoría jurídica, relaciones públicas, relaciones internacionales, régimen interior, etc.). Al mismo tiempo la Subsecretaría se considera como un órgano técnico-administrativo (por oposición a los órganos técnico-pedagógicos o técnico-culturales). Y ello hace que al ir surgiendo una división funcional de las competencias absorba las funciones "administrativas" (personal, gestión económica, equipamiento) que en una gran organización han de tener un enorme desarrollo. Por último, la Subsecretaría es el órgano residual del Ministerio en el que han de encajarse aquellas funciones educacionales o culturales que responden a nuevas necesidades y que no tienen cabida fácil en las Direcciones Generales por la estructura demasiado rígida de éstas (educación de adultos, cultura y publicaciones, actividades extraescolares, etc.).

La utilización simultánea de estos criterios hace que se acumulen en ella funciones demasiado numerosas y heterogéneas que desnaturalizan su papel. Así, su función de coordinación de los servicios exigiría una estructura administrativa reducida y muy ágil, mientras que la acumulación de funciones "administrativas" o "residuales" absorbe las energías de la Subsecretaría en menoscabo de ese papel coordinador. Y el ejercicio directo de funciones educativas y culturales contribuye también a entorpecer este papel coordinador al convertirla en cierto modo en un órgano competidor de las Direcciones. Por otra parte, la amplitud y heterogeneidad de funciones de la Subsecretaría perjudican notablemente el desarrollo de las funciones inherentes a la utilización de recursos humanos y de recursos materiales, de importancia relevante para la eficacia de toda gran organización.

Deficiente estructura interna de las Reparticiones.

La estructura interna de las Reparticiones muestra deficiencias que probablemente en muchos casos han surgido como reflejo de los problemas más generales analizados más arriba, y que, en todo caso, contribuyen a entorpecer el funcionamiento de la organización. Estas deficiencias se refieren fundamentalmente al número, configuración y atribuciones de las unidades.

En la mayoría de las Reparticiones el número de cargos o Jefes de unidades que dependen directamente del Jefe de Servicio, es muy grande, y excede en mucho de los límites a partir de los cuales no puede conseguirse el funcionamiento eficaz de una organización. Así, sin incluir algunos casos dudosos, parecen depender directamente del Subsecretario 24 Jefes de Departamentos, Oficinas u órganos análogos y los 10 Coordinadores Regionales; del Director General de Educación Primaria alrededor de 30 unidades centrales de variada denominación y las 25 Direcciones Provinciales; del Director de Bibliotecas, Archivos y Museos no menos de 19 unidades centrales y de la Biblioteca Nacional más de 25 Bibliotecas, 20 Museos y el Archivo Nacional.

En otras reparticiones se da también este problema en un grado algo menor (v.g. Centro de Perfeccionamiento, Dir. Gral. de Enseñanza Secundaria), o se traslada en parte este problema a un segundo escalón (Superintendencia, Dir. Gral. de Educación Profesional) o es difícil de estimar por tener una estructura muy poco formalizada (Oficina de Planificación).

Las denominaciones de estos cargos y unidades son muy diversas. En principio las reparticiones se articulan en "Departamentos y estos en Secciones. Pero existen numerosas Secciones que no pertenecen a ningún Departamento y dependen directamente del Jefe de la repartición. Otras veces los cargos o unidades se denominan Oficinas, Secretarías, Visi-

tadores o Visitaciones, Asesorías o Asesores, etc. Las denominaciones de las unidades no implican un rango preciso dentro de la organización, y unidades con la misma denominación pueden tener rangos muy distintos. De hecho, al no haber niveles organizacionales claramente definidos, el rango de las unidades se diferencia de acuerdo a la categoría del funcionario o peso personal de quien desempeña la jefatura.

Las unidades varían muchísimo en cuanto a efectivos (de uno a más de un centenar de personas) y en cuanto a la importancia de sus funciones. Y a su vez estas funciones pueden variar según múltiples circunstancias ya que con frecuencia no están definidas legalmente o lo están en forma incompleta, confusa o anticuada que no corresponde a las tareas que realmente desempeñan. Cabe indicar por último que al utilizarse criterios muy heterogéneos en la división del trabajo interno en las reparticiones es frecuente que una misma unidad desempeñe funciones de muy variada naturaleza.

Centralismo.

La organización del M.E.P. aparece extremadamente centralizada. Los órganos centrales deciden hasta en detalles mínimos cuestiones de carácter técnico o administrativo que afectan a los establecimientos educativos y culturales. Son muy escasas las cuestiones que los propios establecimientos pueden decidir por sí mismos y muy reducidas las facultades atribuídas o delegadas a los órganos intermedios. Aún dentro de los órganos centrales, las facultades aparecen conferidas normalmente a los de mayor rango: Directores Generales, Subsecretario, Ministro o Presidente de la República.

Ahora bien, el Ministerio de Educación Pública es una organización de la que dependen cerca de diez mil establecimientos educativos y culturales dispersos en todo el país. De estos establecimientos fluye un elevadísimo número de pro-

blemas que desbordan la capacidad de trabajo de funcionarios y autoridades. Sólo en la Oficina Central de Partes ingresaron 87.817 expedientes en el primer semestre de 1972 lo que supone una media de 14.636 al mes. A ellos hay que añadir los documentos que llegan directamente a las reparticiones y las innumerables visitas o comunicaciones telefónicas. Una gran mayoría de los expedientes debe cumplir numerosos trámites como consecuencia de los complicados procedimientos, de las duplicaciones de funciones entre las unidades de la misma repartición y entre las diversas reparticiones y de la Centralización de las facultades de decisión en las Autoridades Superiores. Se produce así una sobrecarga constante de los servicios que deben decidir lejos de la realidad de los problemas y sin tiempo para obtener y analizar la información adecuada. Todo ello produce a su vez frecuentes retrasos y errores que dan lugar a reclamos y devoluciones los cuales a su vez aumentan la sobrecarga de trabajo.

Así, la centralización existente es fuente de una visible ineficiencia en cuanto complica y dilata innecesariamente la resolución de los problemas concretos de todo orden. Pero conduce también a una ineficiencia aún más profunda en cuanto contribuye a paralizar la iniciativa de los establecimientos educativos y culturales y de los órganos inferiores de la organización y en cuanto distrae la atención de los funcionarios y autoridades de los Servicios Centrales en tareas de ejecución, impidiéndoles cumplir sus auténticas funciones de dirección a través del planeamiento, la ordenación y la coordinación general de la acción educativa.

La descentralización en Organismos Autónomos.

En contraste con el alto grado de centralización de la organización regular del M.E.P., se ha ido desarrollando una gran descentralización de la administración educativa a través de la creación de numerosos organismos autónomos. Se dan así simultáneamente una centralización vertical excesiva que asfixia la personalidad de los establecimientos educativos y culturales de los órganos coordinadores de carácter regional o provincial y una descentralización horizontal que dificulta la unidad de dirección.

Los organismos autónomos que operan en el campo educacional y cuya tuición corresponde al M.E.P. tienen naturaleza diferente y su autonomía parece responder también a preocupaciones diferentes. En principio podrían señalarse tres grupos:

a) Organismos autónomos que completan o apoyan la actividad de la organización regular del M.E.P. en los sectores de la enseñanza en que éste actúa de modo exclusivo o predominante.

b) Organismos autónomos que asumen la Enseñanza Superior.

c) Organismos autónomos que asumen funciones atribuídas al M.E.P. que no corresponden estrictamente a la acción educativa.

Como organismos del primer grupo pueden considerarse la Junta Nacional de Jardines Infantiles (que constituye en la práctica una 4a Dirección General de Educación), la Junta de Auxilio Escolar y Becas y la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales. En todos ellos, la razón de la autonomía parece ser eminentemente técnica, habiéndoseles dotado de personalidad jurídica a fin de facilitar su mayor agilidad administrativa y financiera. La forma en que se ha articulado esta autonomía va más allá de lo que sería nece-

sario para asegurar esa agilidad de funcionamiento y difi-
culta en la práctica su coordinación con la organización re-
gular del M.E.P. Probablemente, razones de agilidad de fun-
cionamiento hagan conveniente mantener la autonomía jurídica
y financiera que hoy tienen estos organismos. Pero el plan-
teamiento unitario de la acción educativa - implícito en la
Escuela Nacional Unificada - hará necesario revisar la regu-
lación actual de estos organismos a fin de definir con mayor
claridad su carácter de organismos técnicos de ejecución y
modificar la estructura de sus órganos de dirección para a-
segurar una mayor coordinación, tanto en el plano nacional
como en el plano regional o provincial.

Configurando la autonomía en forma que haga compatible la
mayor agilidad de funcionamiento con la integración de su
actividad dentro de la unidad de dirección del M.E.P., ca-
bría también la posibilidad de estudiar la configuración co-
mo organismo autónomo de algunas instituciones ahora inte-
gradas en la estructura jerárquica del M.E.P., tales como la
Biblioteca Nacional y eventualmente el Archivo Nacional y
algunos o todos los Museos Nacionales.

Los restantes organismos autónomos presentan una problemáti-
ca más compleja. Tal como se advertía al principio no hace-
mos ninguna observación respecto a los organismos autónomos
que asumen funciones que van más allá de la acción educati-
va (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnoló-
gica, Instituto de Chile, Consejo Nacional de Televisión,
Corporación de Televisión Nacional de Chile). Sí parece o-
portuno hacer alguna referencia a los organismos autónomos
universitarios.

Los organismos autónomos universitarios.

La acción educativa del Estado en el campo de la Educación Superior está confiada a dos organismos autónomos: la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado.

Para asegurar la coordinación de la Enseñanza Superior, estatal y particular, se creó también como organismo autónomo el Consejo de Rectores. A pesar de su nombre, tanto la Universidad de Chile como la Universidad Técnica del Estado no son propiamente universidades en el sentido estricto de establecimientos educacionales, sino más bien sistemas administrativos que aseguran el mantenimiento de establecimientos educacionales (sedes y subsedes).

El carácter autónomo de los organismos universitarios no se debe sólo a puras razones de agilidad administrativa sino a una concepción del papel de la universidad que se concreta en la fórmula "autonomía universitaria", cuyas complicaciones van sin duda mucho más allá de la problemática de organización administrativa.

En Chile la autonomía universitaria se ha establecido con un carácter casi absoluto. Y aunque teóricamente el M.E.P. conserva una tuición formal de los organismos universitarios, el carácter electivo de las autoridades universitarias, la composición del Consejo de Rectores, la ausencia de toda facultad de control y la fijación legal de mínimos porcentuales del Presupuesto del Estado para la financiación de las Universidades priva de relevancia real a esta tuición y hace que la Educación Superior se planee y desarrolle totalmente al margen del resto de la acción educativa.

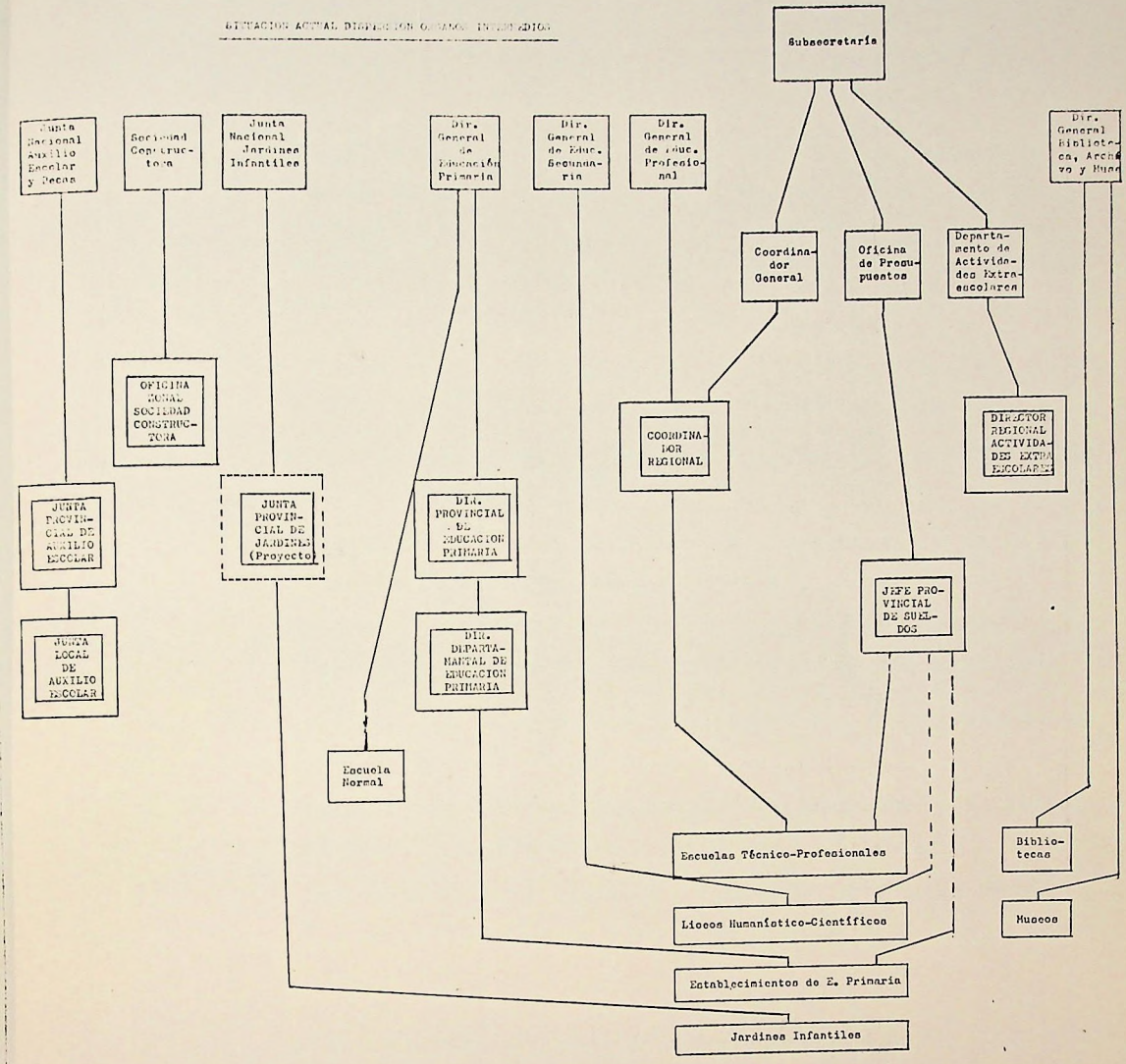
Esta situación crea profundos desajustes que, si bien son menos visibles en el planteamiento tradicional de la Educación, se agudizan y pasan a primer plano a medida que se masifica la Educación Superior y se trata de abordar un plan-

teamiento global de los problemas educativos. En Chile ambos fenómenos se están dando aceleradamente. Al crecer la demanda de Educación Superior a un ritmo rapidísimo, están adquiriendo gravedad problemas de fijación del límite de recursos que el país puede dedicar a la Educación Superior, de rendimiento de los recursos utilizados, de desajuste entre el número de egresados de las carreras y la demanda ocupacional, de desconexión entre la expansión universitaria y el planeamiento sectorial o regional del desarrollo, etc., que en los próximos años pueden hacerse explosivos. Estos problemas desbordan la capacidad de organización de los sistemas universitarios existentes y no pueden resolverse a través de acciones aisladas del M.E.P. (Institutos Tecnológicos) o de otras instituciones (cursos de Inacap, etc.) sino que requerirán el planeamiento global de toda la acción educativa en estrecha conexión con el planeamiento general del desarrollo del país. Parece evidente pues, que sin perjuicio de mantener la autonomía universitaria en todos aquellos aspectos que es inherente a la propia naturaleza de la enseñanza superior, habrá de encuadrarse esta autonomía en un marco de organización más racional que permita una coordinación eficaz.

Dispersión de los órganos intermedios.

Tradicionalmente, el M.E.P. ha tenido una red nacional de órganos intermedios desarrollada que se ocupaba de la Enseñanza Primaria (Direcciones Provinciales, Departamentales y Locales) en tanto que el resto de los establecimientos educativos y culturales estaba bajo la dependencia directa de la Dirección General respectiva. Esta dualidad de organización refleja la separación entre las ramas de la enseñanza y el carácter relativamente minoritario de las enseñanza medias y de la acción cultural frente al carácter masivo de la Enseñanza Primaria.

SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION ORGANICA INVESTIGADA



La masificación de las Enseñanzas Medias y el desarrollo de organizaciones paralelas a las Direcciones Generales tradicionales ha hecho surgir en los últimos tiempos otros órganos de carácter regional o provincial. Dejando aparte la organización universitaria, existen ahora los siguientes:

- Direcciones Provinciales, Departamentales y Locales, dependientes de la Dirección General de Enseñanza Primaria.
- Coordinaciones Regionales de Educación, dependientes de la Subsecretaría.
- Jefaturas Provinciales de Sueldos, dependientes de la Oficina de Presupuestos (Subsecretaría).
- Coordinaciones Regionales de Programa, dependientes del Depto. de Actividades Extraescolares (Subsecretaría).
- Juntas Provinciales de Auxilio Escolar y Becas, dependientes de la Junta Nacional.
- Oficinas Zonales de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales.
- Existe también un Proyecto de creación de Juntas Provinciales de Jardines Infantiles dependientes de la Junta Nacional.

Puede apreciarse claramente una tendencia a la proliferación de órganos intermedios de distinta naturaleza y ámbito de competencia. Y de no cambiar la estructura del M.E.P. puede preverse que sigan apareciendo nuevos órganos de esta clase por la tendencia de los órganos centrales a disponer de su propia organización en el terreno.

Actualmente no hay ninguna coordinación efectiva de la acción educativa en el plano regional o provincial ya que, junto a los organismos nacidos precisamente para asegurar esa coordinación (las Coordinaciones Regionales de nombre bien expresivo) coexisten otros varios organismos no some-

tidos a éstas (algunos creados con posterioridad a las Coordinaciones Regionales) y sigue subsistiendo la autoridad directa de las Direcciones Generales sobre los establecimientos (Enseñanza Secundaria, Bibliotecas).

Generalmente se considera en el M.E.P. que esta falta de coordinación se debe a que no se han reglamentado las facultades de las Coordinaciones Regionales. Esto es cierto indudablemente. Las Coordinaciones Regionales carecen de facultades de decisión (salvo para algunas misiones específicas que les son encargadas por los servicios centrales) y deben actuar principalmente de modo informal, basadas en el apoyo político que se les supone y en su mayor facilidad de comunicación con los servicios centrales. Por eso, aunque su acción ha sido en general positiva está muy limitada por su falta de autoridad formal.

Sin embargo, la debilidad de las Coordinaciones Regionales no se debe simplemente a la falta de una norma jurídica sino que tiene sus raíces profundas en las características de la organización del M.E.P., singularmente en la concepción centralista de la administración educativa (que tiende a reservar las decisiones sobre cuestiones concretas menores a los órganos centrales) y en la independencia y duplicidad de competencias entre las Reparticiones (que lleva a todas ellas a preferir una organización específica propia). Por ello, resultará extremadamente difícil establecer una coordinación efectiva a nivel intermedio sin una reforma estructural profunda del Ministerio de Educación Pública en su conjunto.

Otras causas de ineficiencia de la administración educativa.

Junto a los factores estructurales que hemos analizado deben citarse también otras causas de ineficiencia de la organización educativa tales como las instalaciones y equipamiento inadecuados, la utilización de procedimientos obsoletos o la necesidad de personal suficientemente calificado. Aunque el estudio se ha centrado principalmente en la estructura orgánica y no en estos aspectos, en la información recogida ha habido constantes alusiones a los problemas de este orden por lo que debe dejarse una constancia de ellos aunque sea en forma muy sumaria.

El M.E.P. tiene una instalación muy deficiente. Sus servicios centrales están ubicados en un gran número de edificios dispersos. Algunos de los locales utilizados no reunen las condiciones mínimas, creando problemas de salubridad o incomodidad a funcionarios y público que entorpecen el trabajo. Más importancia tiene aún la dificultad de comunicación entre los servicios que crea el hecho de estar separados en locales a veces muy distantes entre sí, lo cual ocasiona grandes pérdidas de tiempo y contribuye a retardar el despacho de los asuntos.

Las oficinas disponen de medios de trabajo escasos y anticuados (mobiliario poco funcional, escasez de archivadores, máquinas de escribir y calcular, etc.) e incluso en algunos casos llegan a carecer de los elementos más sencillos e indispensables como papel o lápices. Esta penuria de elementos tiene efectos negativos en la moral de trabajo y disminuye el rendimiento.

Los procedimientos de gestión son con frecuencia muy anticuados y exigen muchos trámites superfluos y requisitos complicados o inútiles. No existen, o existen en muy escasa medida, manuales y formularios que ilustren al público y faciliten su tarea a los funcionarios. Todo ello hace que se

produzcan retrasos y errores en número elevadísimo (un Departamento menciona un 43% de devoluciones por la Contraloría de determinado tipo de documentos por defectos de tramitación).

También se menciona reiteradamente en la información recogida la gran falta de funcionarios y la deficiente preparación técnica y administrativa y remuneración insuficiente de la mayoría de ellos. En este punto, la opinión del Grupo de Trabajo no coincide totalmente con la opinión generalizada. Como luego se menciona con más detalle, parece existir a veces una distribución inadecuada y en general una gran falta de preparación administrativa. No parece en cambio que sea tan general ni tan aguda la falta de preparación técnico-pedagógica o técnico-cultural. Por último, la falta de funcionarios que se percibe como un problema importante parece debrse en la mayoría de los casos más a la deficiente estructura del M.E.P., a la mala organización del trabajo, a las deficiencias de equipamiento o a la escasa formación administrativa o bajas rentas más que a un déficit real en el número de personas de que disponen los servicios.

Prioridad de las reformas estructurales.

Como ha podido verse a lo largo del informe los factores que contribuyen a la ineficiencia de la administración educativa son numerosos y de naturaleza variada y no podrán eliminarse a través de ninguna fórmula sencilla o solución-milagro.

Cabe señalar, sin embargo, que la mayoría de estos factores tienen su origen directo o indirecto en la deficiente estructura interna de la organización del M.E.P. Unas veces, porque las deficiencias estructurales impiden prever los problemas de fondo o hacen difícil enfocarlos adecuadamente

para tomar a tiempo las medidas para resolverlos. Otras veces porque las deficiencias fundamentales de la estructura orgánica fomentan indirectamente la aparición de nuevas organizaciones para soluciones a corto plazo que, a la larga, complican aún más el trabajo de la organización. Otros, en fin, porque el M.E.P. carece de los órganos adecuados para resolver los problemas instrumentales, cuya solución sería previa para abordar adecuadamente los problemas de fondo.

Esto último ocurre notoriamente en los problemas señalados en el epígrafe anterior respecto a equipamiento, procedimientos o personal. Indudablemente, las deficiencias en estos campos entorpecen la acción cotidiana de la administración educativa. Pero, en la estructura actual, el M.E.P. carece de la organización adecuada para abordarlos. Y aunque en un esfuerzo extraordinario se abordase alguno de ellos (v.g. mediante comisiones ad hoc, asistencia especializada externa, etc.) es dudoso que se obtuviesen resultados proporcionales al esfuerzo. Mientras el M.E.P. no disponga de una organización regular adecuada, la mayoría de las soluciones quedarían sin implementación o, a lo sumo, obtendrían resultados momentáneos o superficiales. Sin una reforma orgánica profunda, no puede esperarse, por ejemplo, que el M.E.P. pueda plantearse una política de personal moderna o un sistema eficiente de obtención y gestión de recursos materiales, elementos ambos indispensables para responder a las cada vez más amplias y complejas demandas sociales en materia de educación.

El M.E.P. constituye una organización de enormes proporciones que sólo puede lograr un nivel satisfactorio de eficiencia mediante la utilización de las técnicas modernas de administración. Y estas técnicas no pueden utilizarse por unas estructuras poco racionales y que, en sus lineas fundamentales, fueron pensadas para otras épocas en que el quehacer de la administración educativa era mucho más reducido y simple y en que existían necesidades, objetivos, medios y técnicas distintas.

Necesidad de una política de personal.

Si bien la reforma estructural aparece como primera prioridad, condición sine qua non para la consecución de una mayor eficiencia, no puede esperarse que todos los problemas se resuelvan súbitamente una vez reorganizada la estructura formal.

La reforma de la organización sería el punto de partida que permitiría abordar los problemas instrumentales y de fondo para adquirir una mayor eficiencia. Una estructura adecuada crea las condiciones que permiten actuar con mayor eficiencia, pero serviría de poco si no se utiliza adecuadamente. De ahí que la reorganización deba ser seguida inmediatamente del establecimiento de una moderna administración de personal.

La administración de personal incluye aspectos muy variados (previsión de necesidades, reclutamiento, formación y perfeccionamiento, remuneración, seguridad en el empleo, movilidad, asistencialidad y bienestar, jubilación etc.) que resulta imposible tratar aquí por su complejidad y sobre los cuales no se ha obtenido la información necesaria. Unicamente nos referiremos especialmente a dos aspectos que nos parece necesario destacar.

En primer lugar, subrayar la incapacidad de la organización actual para abordar adecuadamente los problemas del personal dependiente del M.E.P. por el fraccionamiento de las competencias en este campo en una pluralidad de unidades de nivel insuficiente, y la necesidad de establecer una administración de personal única que pueda estudiar los problemas de personal en su conjunto y con el nivel adecuado para proponer y gestionar eficazmente las soluciones.

En segundo lugar, subrayar también la deficiencia de formación administrativa que se observa en el M.E.P. y la urgencia de tomar medidas que contribuyan a elevar esta formación, y en consecuencia, a elevar la capacidad de gestión de la Administración educativa.

El bajo nivel de formación administrativa que se observa en el M.E.P., que contrasta con el nivel técnico que se aprecia en otros aspectos, es sin duda un factor muy importante de ineficiencia. Este bajo nivel puede deberse a muchas causas, pero entre ellas figuran sin duda la escasa preocupación tradicional "por los problemas de administración", considerados frecuentemente como algo marginal a los problemas propiamente docentes y que no requieren preparación especial, y como consecuencia de esta actitud, el limitar el reclutamiento para los órganos administrativos casi exclusivamente al personal docente. Sin embargo, la conducción de una gran organización educativa exige el planteamiento interdisciplinario de muchos problemas y hace necesaria la existencia, junto a los profesionales que conocen problemas sustantivos (profesores), de otros profesionales que dominan técnicas determinadas (abogados, arquitectos, etc.) o que tienen una preparación específica en campos de la administración (planeamiento, organización, administración de personal, gestión económica, etc.) que no se adquieren normalmente en la práctica docente. A la vez, la rápida evolución de las técnicas de administración y la complejidad creciente de los problemas administrativos hace necesaria una política a través de una institución permanente de perfeccionamiento y capacitación de quienes desempeñan puestos administrativos, y de divulgación administrativa para quienes desempeñan tareas docentes o docentes-directivas.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La administración educativa chilena presenta un nivel muy bajo de eficiencia. Esta conclusión ha sido expresada unánimemente por autoridades superiores del M.E.P., jefes y funcionarios de las unidades centrales y organismos intermedios, directores de establecimientos, profesores, dirigentes gremiales o personas que se relacionan directamente con el Ministerio o han tenido cargos en el mismo. Otros indicios objetivos obtenidos en el curso del estudio confirman, a juicio del grupo de trabajo, esta opinión generalizada.

2. Las causas de la ineficiencia parecen ser múltiples y de diversa naturaleza e importancia. Pueden señalarse entre ellas: la falta de unidad de la administración educativa; la falta de una definición clara de la misión y funciones del M.E.P.; la deficiente configuración de las reparticiones, unidades inferiores y servicios intermedios; el centralismo excesivo; la inadecuada instalación y equipamiento de los servicios; la utilización de procedimientos retardatarios o la escasa formación administrativa de los funcionarios, etc.

3. Las tendencias que pueden apreciarse en cuanto a expansión cuantitativa de la población escolar, exigencias sociales de transformación cualitativa de la enseñanza o aumento de los gastos públicos en educación, hacen prever una agravación considerable de los problemas que ahora afronta el sistema educativo, y por tanto, correla-

tivamente las consecuencias de la ineficiencia de la administración educativa se agravan.

Asimismo, la política del Gobierno encaminada a resolver estos problemas en nigún caso es compatible con el mantenimiento de las actuales estructuras orgánicas y procedimientos de gestión.

4. Los problemas a que se hace referencia en el párrafo anterior ponen de manifiesto la necesidad de un planeamiento global y una coordinación general de la acción estatal en el campo educativo. Si el M.E.P. ha de asumir esta coordinación general, deberá disponer de una organización mucho más racional que la que tiene actualmente.

5. La actual configuración de las reparticiones parece ser resultado de la supervivencia de Direcciones Generales tradicionales por tipo de enseñanza, que resultan inadecuadas para un planteamiento unitario de la educación, y de reparticiones más recientes cuyas deficiencias estructurales hacen difícil el establecimiento de una nueva dirección de tipo funcional. La configuración interna de las reparticiones es muy defectuosa y agrava su ineficiencia.

6. La centralización excesiva de las facultades de decisión coarta la iniciativa de los establecimientos, dificulta la adaptación de la acción educativa a la realidad regional y local y aglomera los problemas en los servicios centrales que se ven desbordados por las cuestiones de detalles e incapacitados para asumir una dirección adecuada del conjunto del sistema.

7. La actividad cultural del país se encuentra hoy dispersa y, en muchos casos, desligada del M.E.P. Para asegurar una orientación y conducción adecuada y por ende, una mejor programación, mayor rendimiento de los recursos

destinados al sector y, en general, una mejor atención de las inquietudes culturales de la comunidad, convendría unificarlas y radicarlas en una repartición especial importante de este Ministerio.

8. El bajo nivel de eficiencia actual y las nuevas necesidades derivadas de la evolución del sistema educativo y de la política educativa del Gobierno hacen necesaria una profunda reorganización de la administración educativa y, en primer lugar, de la estructura administrativa del M.E.P.

   Esta reforma estructural parece condición previa para poder abordar eficazmente otros problemas de personal, equipamiento o procedimientos que constituyen también factores importantes de ineficiencia.

9. La nueva organización debería liberar de la mayoría de las tareas específicas que ahora asumen los órganos de dirección superior (Ministro, Subsecretario y Comité Coordinador), permitiéndoles concentrarse en la coordinación efectiva de las tareas de los servicios centrales y medios y, a través de ellos, de la actividad de los establecimientos docentes y culturales.

10. Los servicios centrales deberían articularse en reparticiones correspondientes a las diversas áreas funcionales (administrativas, técnicas o inspectivas) correspondientes al sistema educativo en su conjunto. Ello implicaría naturalmente la supresión de las actuales Direcciones Generales correspondientes a tipos de enseñanza separados.

    Las nuevas reparticiones deberían asumir la elaboración de políticas, criterios, normas, instrucciones y materiales de aplicación, liberándose de la ejecución que sería asumida por los establecimientos y los órganos regionales o provinciales.

11. La Superintendencia debería asumir su función constitucional de inspección general del funcionamiento del sistema educativo (que hoy no ejecuta) y abandonar a otras reparticiones las funciones técnico-pedagógicas que hoy desempeña. Esta inspección debería implicar la coordinación directa de los órganos regionales y provinciales.

12. La mayor parte de las tareas de ejecución que ahora cumplen los servicios centrales deberían desconcentrarse en las Coordinaciones Regionales y Provinciales. Estas Coordinaciones absorverían los órganos regionales o provinciales que ahora existen y que estarían dotadas de las unidades necesarias para abordar el planeamiento regional y resolver los problemas administrativos, ejecutar los programas educativos y culturales de carácter regional o provincial y prestar asistencia técnica a los establecimientos.

13. Deberían ampliarse las facultades que hoy tienen los establecimientos docentes y culturales en cuanto a su régimen interno. Estas facultades deben ser análogas para los establecimientos de los distintos tipos de enseñanza.

14. Deberían modificarse las normas reguladoras de la Junta de Jardines Infantiles, Junta de Auxilio Escolar, Centro de Perfeccionamiento y eventualmente la Sociedad Constructora, en forma que quede definido su papel de organismos técnicos de ejecución (y no de elaboración de una política del sector). Asimismo, a través de la presidencia y composición de sus consejos de dirección debe asegurarse la coordinación efectiva de sus actividades por el Subsecretario en el plano nacional y por el coordinador respectivo en el plano regional o provincial.

15. Se sugiere la creación de una Subsecretaría de Educación Superior e Investigación, a fin de establecer - en consulta con las universidades y Conicyt - un sistema de coordinación de la Enseñanza Superior con el resto de los niveles y modalidades de educación y la Investigación Científica en el sistema educativo.

III. CARACTERISTICAS DEL NUEVO MODELO DE ORGANIZACION

1. LOS ESTABLECIMIENTOS DOCENTES Y CULTURALES

2. LAS COORDINACIONES PROVINCIALES Y REGIONALES

3. DIRECCIONES FUNCIONALES

4. LOS ORGANISMOS AUTONOMOS DE CARACTER EJECUTIVO

5. LOS ORGANOS DE DIRECCION SUPERIOR

6. LOS ORGANOS DE PARTICIPACION

La nueva organización debe adoptar la forma más adecuada para llevar a cabo los objetivos fijados por la política educacional del Gobierno. Y ello exige la aplicación de los modernos criterios de dirección, indispensables para conseguir el funcionamiento eficaz de una organización gigantesca como es el M.E.P.

El modelo propuesto recoge la distinción entre dos campos de actividades que, en la coyuntura actual, aparecen claramente diferenciados:

De una parte la misión de coordinación de la Enseñanza Superior y la Investigación Científica, que presenta características muy peculiares en razón de la autonomía universitaria. La especial dificultad de los problemas que se plantean en este campo parece aconsejar la creación de una Subsecretaría, cuyas funciones y estructura no aparecen desarrolladas aún en el organigrama presentado. Puede adelantarse, sin embargo, que este órgano no se concibe como un Subsecretario tradicional, al frente de una compleja maquinaria administrativa, sino más bien como un Director de Programa o Encargado de Misión de alto rango.

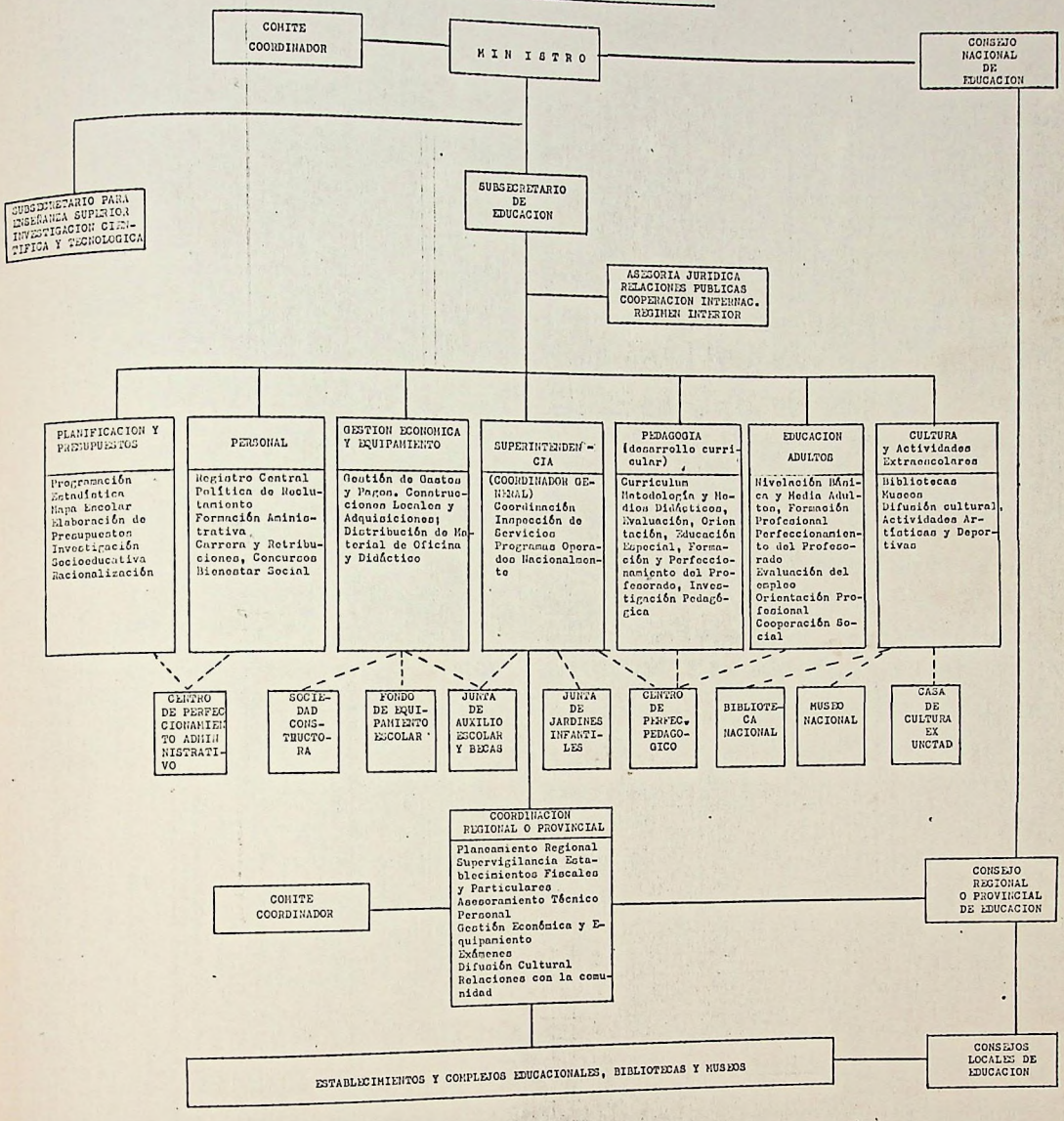
De otra parte, el resto del esquema refleja organizacionalmente, la concepción unitaria del proceso educativo, concebido como Educación Permanente de carácter Integral que actuará tanto a través de las tareas educativas ajustadas al currículum regular como de la utilización de los más variados medios de Educación Extraescolar.

El funcionamiento de la organización prevista se basa en la distinción de cuatro niveles de operación, con funciones claramente diferenciadas: los Establecimientos Educativos y Culturales, las Coordinaciones Provinciales y Regionales,

las Direcciones Generales de carácter funcional y los Organos de Dirección Superior.

Características específicas tienen los organismos que se integran bajo la misma unidad de dirección manteniendo, sin embargo, una cierta autonomía jurídica o funcional que se estime positivo conservar.

NUEVO MODELO DE ORGANIZACION



1. LOS ESTABLECIMIENTOS DOCENTES Y CULTURALES

los establecimientos docentes y culturales que hoy existen y los complejos educativos que irán creándose son la base del sistema. Hay que subrayar, aunque parezca redundante, que en ellos se llevan a cabo normalmente las tareas educativas y culturales y que, por lo tanto, el resto de la organización es una superestructura que tiene como función principal proporcionar a estos establecimientos normas directrices y medios para que puedan cumplir los objetivos del sistema en forma eficaz. De esta observación obvia se deriva, sin embargo, la necesidad de modificar sustancialmente el papel hoy asignado a los establecimientos educativos y culturales dentro del sistema, delimitando una esfera propia de responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones y configurando de modo distinto sus relaciones con los niveles superiores del sistema.

En el organigrama aparece con claridad la dependencia directa de todos los establecimientos de un único centro de coordinación (de carácter regional o provincial). Esto no supone una alteración considerable en la situación de las Escuelas Profesionales, pero sí de las Escuelas Primarias y de los Liceos. De la Coordinación Regional (o Provincial) respectiva dependerán todas las escuelas primarias, escuelas hogares, núcleos de educación rural, escuelas consolidadas, etc., con supresión del doble escalón ahora existente (Jefaturas Departamentales y Provinciales de Educación Primaria). También dependerán de la Coordinación los Liceos que ahora se relacionan directamente con los órganos centrales de Santiago.

Esta nueva situación en el sistema lleva implícita la atribución de más amplias facultades de decisión y propuesta de los propios establecimientos respecto a su régimen interno.

En una primera etapa deberá al menos equipararse a las Escuelas Primarias y Profesionales a los que ahora tienen los Liceos Humanístico-Científicos.

Es evidente que la homogenización del tratamiento de los establecimientos educativos de distintos tipos constituye una medida previa indispensable para evitar que la puesta en marcha de la Escuela Unificada herede los problemas adicionales que se derivan de la distinta situación actual.

Igualmente las Bibliotecas y Museos de carácter local existentes, o los complejos culturales que puedan crearse, dependerían de la Coordinación correspondiente en lugar de hacerlo, como hasta ahora, directamente del Director General en Santiago. Esto permitirá integrarlos a la tarea educativa de la que constituyen un equipamiento indispensable. Además de revitalizar estas instituciones, se lograría sin duda con ello una mejor distribución regional de los recursos (hay 5 bibliotecas en Punta Arenas y ninguna en Arica, Iquique, Antofagasta, Concepción, La Serena o Valdivia). La incorporación a las Coordinaciones debería ir acompañada de una ampliación de su esfera de responsabilidad, dotándoseles de una consignación presupuestaria específica (de que hoy carecen) y de mayores facultades en cuanto a su régimen interno.

En seguida se expresan algunas orientaciones acerca de la organización del nivel local.

La organización al nivel local.

El nivel local es el escenario donde se realizan las acciones educativo-culturales. La Dirección, programación, ejecución y evaluación de estas acciones corresponde a los establecimientos y complejos educacionales y a las Bibliotecas, Museos y Centros especializados, dentro del marco de la planificación nacional y regional y de las normas de las Direcciones Generales.

Para responder con eficiencia a los requerimientos educativo-culturales de la comunidad, los establecimientos, complejos y centros contarían con el apoyo de los órganos especializados del nivel intermedio, los que en forma permanente les prestarían asistencia técnica y contribuirían a estimular y promover las actividades a través de las formas de trabajo ya señaladas en el capítulo anterior.

Los establecimientos, complejos y centros para el cumplimiento de sus tareas deberían contar, tal como ya se ha expresado en otros capítulos del presente informe, con una esfera propia de atribuciones, a fin de facilitar la toma de decisiones que afectan a su régimen interno, especialmente en gestiones de personal (permisos, licencias, nombramientos de personal interino y suplentes, propuestas) y en manejo de fondos (entradas propias).

Así, los establecimientos, complejos y centros tendrían un régimen administrativo homogéneo y más amplio que el actual.

Las previsiones en torno al aumento considerable de las responsabilidades en este nivel, como consecuencia de la descentralización que se propone, serían de la competencia de los órganos pertinentes que se consultan para la ENU y de aquellos que deberá establecer su Comisión Técnica.

Es necesario sí, dejar constancia que las estructuras administrativas a este nivel deberían estar sujetas al carácter experimental que se ha dado a todo el proceso de reforma en Chile, especialmente para evitar que la organización en el campo operacional se burocratice y que por el contrario, conserve la flexibilidad que se necesita para afrontar una gama tan vasta de problemas y responsabilidades, lo que implica agilidad en la programación permanente de actividades para asegurar la eficiencia y actualidad de los programas.

Por estas razones, durante los primeros años de funcionamiento, muchas de las nuevas funciones de los establecimientos completos y de los Complejos de la ENU, deberían ser atendidas por personas encargadas o por comisiones especiales, cuando no existan centros u órganos especializados que lo hagan (relaciones entre escuela y centros de producción y servicios, para facilitar programas laborales y de formación técnica; atención de variados aspectos de desarrollo curricular; atención de programas de alfabetización - nivelación de educación de trabajadores en combinación con los respectivos centros de trabajo; de reeducación de ancianos - de atención individual en el hogar a través de medios de comunicación de masas, etc.), sin menoscabo, por cierto, de su responsabilidad central de formación integral de los estudiantes regulares.

Para evitar problemas en la Administración de los Establecimientos, Complejos y Centros, sería aconsejable revisar las competencias de los órganos consultados por la reforma en marcha en este nivel y que aún no tienen existencia jurídica. Habría qué delimitar con mayor precisión su respectiva esfera de acción y llenar los vacíos organizacionales que subsisten (Administración del Complejo Educacional), tarea que deberán abordar los órganos y comisiones ya establecidos de hecho para la conducción de la reforma.

Estos mismos órganos y comisiones, que actualmente estudian la puesta en marcha de la ENU, tarea que implica adecuar la estructura administrativa del sistema y establecer a corto plazo el nivel organizacional al nivel local, deberían elaborar un conjunto de recomendaciones para la organización interna del establecimiento completo, el Complejo Educacional de la ENU y para los Centros Especializados. Durante el período de experimentación se elaborarían los modelos correspondientes considerando las variaciones impuestas por el grado de desarrollo de cada comunidad y las experiencias y aportes de los propios establecimientos y complejos. Está demás insistir en que los modelos organizacionales deberán permitir su constante perfeccionamiento y adaptación a las necesidades de una sociedad en permanente cambio.

Resumiendo, la organización al nivel local deberá establecerse consultando los siguientes pasos:

1. Ampliar considerablemente la esfera propia de atribuciones de Establecimientos y Centros, generalizándola a todos ellos. En los casos de escuelas unidocentes y de un número muy reducido de profesores, las responsabilidades de mayor importancia podrían entregarse al establecimiento o escuela más desarrollada del lugar hasta la instalación del Complejo Educacional.

2. Definición y estructuración de los complejos, lo que implica examinar las atribuciones que se centralizarían en la Dirección del Complejo a expensas de la esfera propia de los establecimientos que lo integran - definir sus órganos y establecer con precisión las funciones de los órganos de participación y de los comités y comisiones técnicas de nivel local - orientar a los establecimientos y complejos en el período inicial, mediante guías para la organización y posteriormente a través de modelos flexibles.

   (Convendría establecer que el Director del Complejo lo sea también del Establecimiento o Escuela donde está radicada la Dirección del Complejo).

2. LAS COORDINACIONES PROVINCIALES Y REGIONALES

El segundo nivel de la organización prevista serán las Coordinaciones Provinciales y Regionales como único centro de coordinación del sistema educacional en su circunscripción. En ellas se integrarían las funciones de coordinación o gestión que ahora desempeñan, en sectores parciales del sistema, otros órganos del M.E.P. (Jefaturas Provinciales, Departamentales y Locales de Educación Primaria, Jefaturas Provinciales de Sueldos, Dirección Provincial de Educación Particular de Cautín). También se colocarían bajo su tuición los órganos provinciales de los organismos autónomos (Junta de Auxilio Escolar y Becas, Junta Nacional de Jardines Infantiles y, en alguna medida, Sociedad Constructora); así como los órganos que canalicen las relaciones con la comunidad (Consejos Regionales, Provinciales y Locales de Educación).

No hay que ver, sin embargo, estas Coordinaciones como una mera reordenación de las funciones que ahora cumplen en niveles intermedios entre los órganos centrales y los establecimientos. La concentración aislada en uno sólo de las funciones dispersas en órganos y la dependencia de todos los establecimientos docentes y culturales de las nuevas Coordinaciones serían sólo los pasos previos indispensables para una amplia desconcentración de la acción educativa.

Esta desconcentración implicaría el traspaso a las nuevas Coordinaciones (como competencia propia o por delegación de funciones), de la gran mayoría de las decisiones de carácter administrativo o administrativo-docente que afectan a los

establecimientos educativos y que ahora requieren la intervención de los órganos centrales (Ej: reclutamiento de personal de cualquier clase que no se haga por concurso nacional, licencias reglamentarias de todo el personal que no se reserven expresamente, autorizaciones que deban requerir los Directores de Establecimientos respecto al régimen interno de éstos, asignaciones de horas, cargos o cátedras dentro de los cupos establecidos, autorizaciones de gastos y pagos, decisiones sobre mantenimiento de locales, distribución de material, autorizaciones de exámenes de los colegios particulares, etc.).

Implicaría también el planeamiento del asesoramiento técnico a nivel regional o provincial, la regionalización de la mayoría de los programas que hoy tienen carácter nacional (Ej: nivelación de adultos, actividades extraescolares, cultura). Y ello supondría, naturalmente, establecer el planeamiento sobre base regional (o provincial) y reflejar presupuestariamente el carácter regional de los programas.

El cumplimiento de estas funciones se haría necesariamente de acuerdo con las normas establecidas por los órganos centrales. Las decisiones de carácter general que los órganos centrales pueden adoptar con mayor visión de conjunto, sustituirían ventajosamente como instrumento de dirección la agotadora tarea que actualmente realizan en decidir masivamente sobre casos y situaciones concretas alejadas de la realidad en que se producen y sin el tiempo mínimo para examinar las circunstancias particulares que en ellos concurren.

Para que las Coordinaciones puedan asumir este papel, deberán ser dotadas de la organización adecuada y reforzarse su personal especialmente en el campo de sus competencias administrativas. En el organigrama se consultan los órganos técnicos, con indicación de sus principales funciones, además de los organismos de participación y de coordinación para el nivel intermedio.

En cuanto a la ampliación de su personal, el problema no tendría una magnitud excesiva si se utiliza adecuadamente el aumento autorizado en el Presupuesto para 1973 y, sobre todo, el personal que se integre como consecuencia de la supresión de otros órganos intermedios. Para dar una idea somera de la situación en este aspecto, pueden señalarse que existen en las actuales Coordinaciones Regionales unas 12 personas como media y que el Presupuesto permite un aumento limitado por Coordinación. Por otra parte, algunos cálculos superficiales permiten suponer que en las Jefaturas Provinciales y Departamentales de Educación Primaria pueda haber unas 30 personas por provincia.

En el nivel intermedio puede plantearse la duda sobre si la Coordinación conviene establecerla a nivel regional o a nivel provincial. Cualquiera de las dos soluciones tiene ventajas e inconvenientes. Parece que la división administrativa del territorio chileno se orienta hacia una base regional, según la división propuesta por ODEPLAN. A esta división habrá de acomodarse el planeamiento educacional y es a la que responden en general las actuales Coordinaciones Regionales de Educación. Pero por el momento no puede ignorarse que la división administrativa de Chile es provincial, y que la provincia sigue jugando un papel importante en la vida del país. Los Intendentes y otras autoridades administrativas siguen teniendo carácter provincial, como lo tienen la Junta de Auxilio Escolar y Becas, las Jefaturas de Sueldos o las previstas Juntas Provinciales de Jardines Infantiles, y parece también que en la práctica, las provincias en que las Coordinaciones Regionales no tienen su sede resultan menos atendidas por ella. Por eso quizá lo más conveniente fuera plantear una solución mixta: mantener las actuales Coordinaciones Regionales pero crear (con el carácter de Coordinaciones Regionales adjuntas), Coordinadores Provinciales en

las provincias que no son sede de aquella. Estas Coordinaciones se ocuparían de las funciones correspondientes a su provincia, salvo el planeamiento y otras cuestiones a determinar, las cuales corresponderían a la Coordinación Regional.

Cabe subrayar, por último, que en Santiago debería existir una Coordinación Regional con iguales funciones que las demás del país. Este punto se considera esencial en el modelo, ya que es el único modo que los órganos centrales liberados del público y de la presión de las incidencias de Santiago puedan dedicar su atención y su tiempo a los problemas del sistema nacional.

A continuación, examinaremos con más detención la organización administrativa en el nivel intermedio.

La organización en el nivel intermedio.

El nuevo carácter normativo de los servicios centrales les señala el rol que realmente les corresponde en la administración de la educación: elaboración de políticas, normas y materiales de aplicación; ordenación y orientación general del sistema; coordinación y control de las coordinaciones.

Los servicios centrales no se relacionan directamente con los establecimientos, centros y complejos. Este papel le corresponde a las coordinaciones del nivel intermedio. Por esta razón ellas deberían ser dotadas de los servicios administrativos, técnicos e inspectivos, capaces de asumir esta nueva responsabilidad.

El coordinador es el director del sistema en el nivel intermedio, sin perjuicio de la participación del Consejo y del Comité.

Las unidades de la coordinación son de carácter especializado, no tienen autoridad directa sobre los establecimientos, sólo pueden tenerla si el coordinador se la delega en el ámbito de sus facultades.

Las unidades del nivel intermedio no reciben órdenes directas de las Direcciones Generales, pero sí pueden recibir de éstas instrucciones técnicas. El Jefe de ellas es el Coordinador.

La integración de otros organismos, como la Junta de Auxilio Escolar y Becas y la Junta de Jardines Infantiles, se lograría entregando la presidencia o vice-presidencia de éstos en el nivel intermedio al Coordinador. También habría que incorporar a la Coordinación, mediante alguna fórmula, la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales.

Las facultades administrativas se acentúan en este nivel, mediante una fuerte desconcentración.

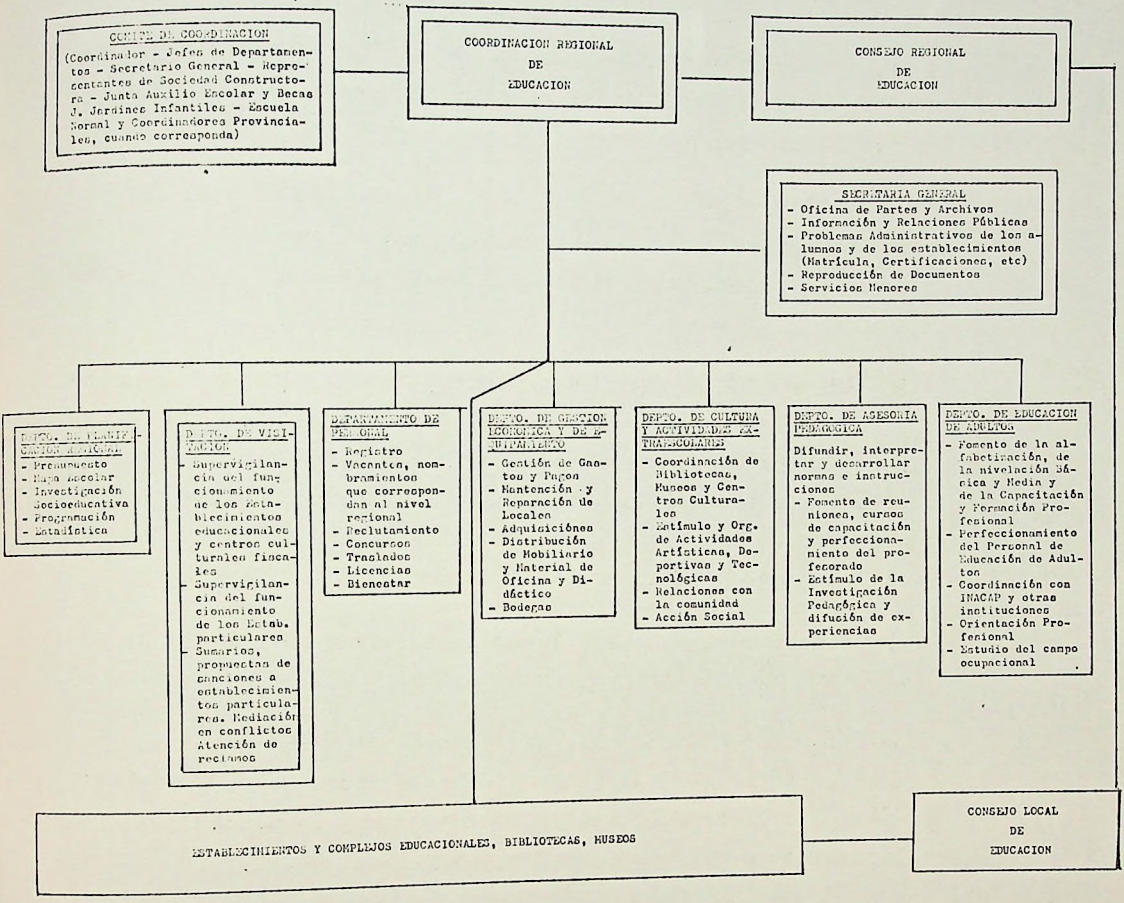
Los organismos autónomos de ejecución sin divisiones en el nivel intermedio (Ej: Centro de Perfeccionamiento), actuarían en colaboración con el Coordinador y la unidad especializada que corresponda de las Coordinaciones.

El Coordinador presidirá los órganos de participación, asegurando así el cauce de relación con la administración educativa en este nivel.

Tal como se expresó en la parte pertinente a la descripción de las características del modelo de organización propuesto, coexisten en Chile la región geoeconómica y la provincia. Esta realidad obligaría a considerar una solución mixta para la administración de la educación del nivel intermedio. La solución que se propone para este nivel contempla tanto las Coordinaciones Regionales como las Provinciales, con un ordenamiento de funciones acorde con el modelo propuesto y las necesidades de desconcentración de la estructura administrativa.

ESQUEMA PARA LAS PROVINCIAS QUE SON SEDES DE COORDINACIONES REGIONALES

(Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Santiago, Talca, Concepción, Cautín, Valdivia, Llanquihue y Magallanes)



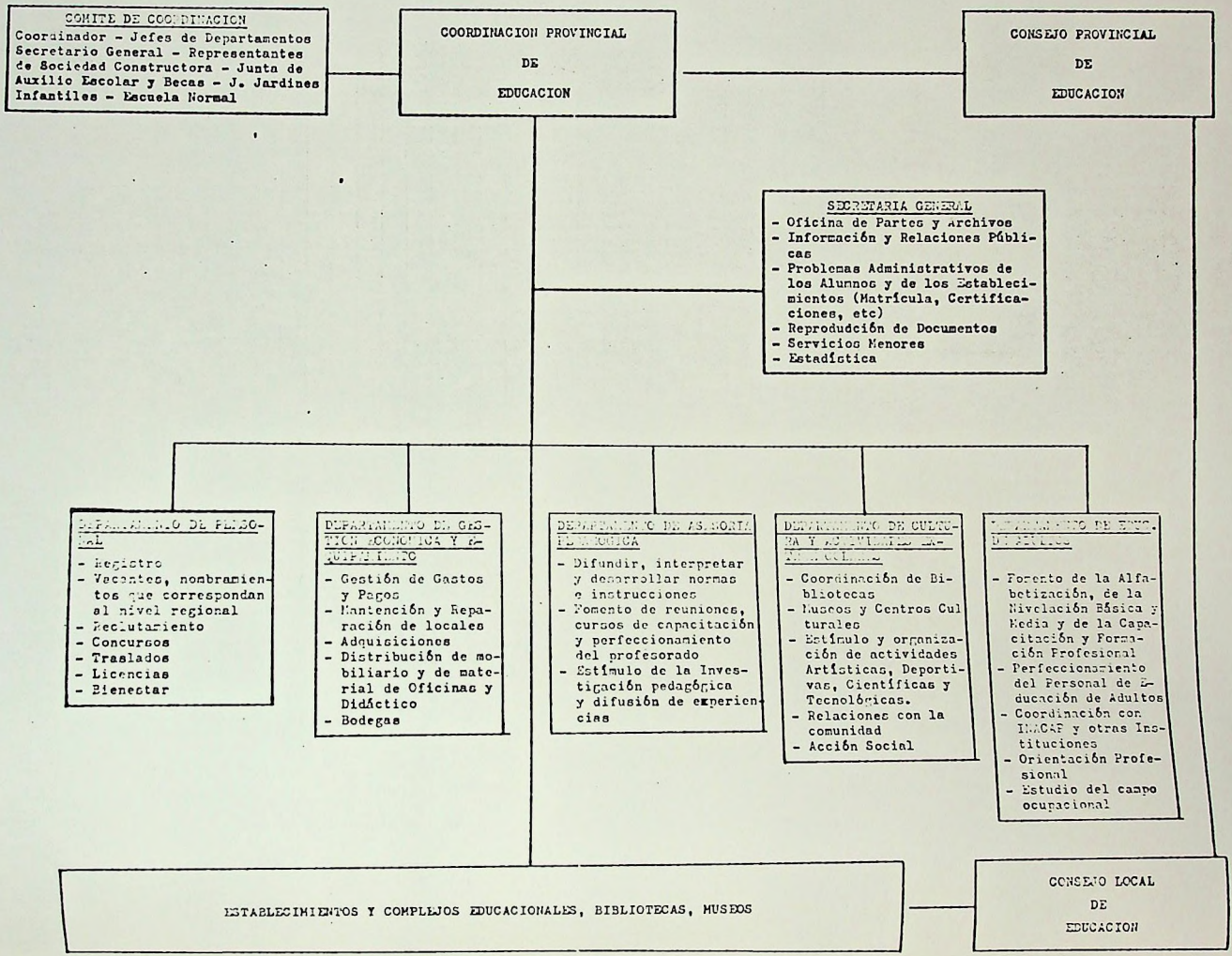
NOTAS:

- En las Coordinaciones que comprenden dos o más provincias, sólo los Departamentos de Planificación y de Visitación, cubrirán la totalidad del territorio de la región.- Los demás Departamentos operarían dentro de la Provincia en que tiene su sede la Coordinación Regional.

- En las Coordinaciones Regionales constituídas de dos o más provincias, los Coordinadores tendrían que actuar como Coordinadores Regionales para todas las provincias de la Región y como Coordinadores Provinciales de la provincia sede.- Existirían dos tipos de Consejos (el Regional completo y el Provincial, sin la participación de los Coordinadores Provinciales de las demás provincias) y dos tipos de Comité de Coordinación (el Regional y el de la Provincia Sede).

ESQUEMA PARA LAS PROVINCIAS QUE NO SON SEDE DE COORDINACION REGIONAL

(Atacama, Aconcagua, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Linares, Maule, Ñuble, Arauco, Bío-Bío, Malleco, Osorno, Chiloé y Aysén)



El funcionamiento de esta organización supone, como es natural, que las tareas del hacer educativo se realizan en los establecimientos, centros y complejos educacionales, que son la base del sistema. Supone también, que para los establecimientos, centros y complejos educacionales tendría que ampliarse su esfera de responsabilidad, de manera que puedan desarrollar sus programas con un margen adecuado de autonomía (especialmente en administración de personal y en gestión económica y equipamiento) y haga innecesario otro organismo de administración entre el nivel local y el provincial.

Así, todos los establecimientos, centros y complejos dependerían de un único centro de Coordinación en el nivel intermedio que armoniza la Coordinación Regional con la Provincial por las razones ya señaladas y que se describen a continuación.

Coordinaciones Regionales de Educación.

Las Coordinaciones Regionales de Educación contarían con dos órganos: el Departamento de Planificación y la Visitación, además de una Secretaría General, el Consejo Regional de Educación y el Comité Regional de Coordinación.

Coordinaciones Provinciales.

Para las Coordinaciones Provinciales se establecerían cinco órganos especializados: Personal, Gestión Económica y Equipamiento - Asistencia Pedagógica - Educación de Adultos - Cultura y Actividades Extraescolares, además de la Secretaría General, el Consejo Provincial y el Comité de Coordinación para este nivel.

Organización Mixta.

Como las regiones se integran de diferentes formas, se hace necesario considerar su incidencia en la organización.

Para las provincias que por sí solas constituyen una región, la coordinación de las actividades educativas no ofrece problemas, pues estas Coordinaciones contarían con los dos órganos técnicos establecidos para la Región, más los cinco consultados para todas las provincias y, naturalmente, con la Secretaría General, el Consejo y el Comité Coordinador.

En las regiones integradas por dos o más provincias, aquellas que no son sede de Coordinación Regional tampoco ofrecen problemas de coordinación, ya que allí se establece la organización provincial ya descrita.

En las provincias que son sedes de Coordinaciones Regionales, los Coordinadores tendrían que actuar como Coordinadores Regionales para toda la región y como Coordinadores Provinciales para la provincia sede de la región. Igualmente se impondría aquí la existencia de dos tipos de reuniones para el Consejo Regional de Educación (el Regional completo y el Provincial, sin la asistencia de los Coordinadores de las demás provincias de la región); igual diferencia se haría en las reuniones del Comité de Coordinación.

Organismos colegiados en el nivel intermedio:

Consejo Regional de Educación: Lo preside el Coordinador Regional.

Consejo Provincial de Educación: Lo preside el Coordinador Regional en las provincias que son sedes de Coordinaciones Regionales y el Coordinador Provincial en aquellas que no lo son.

Comité de Coordinación (Regional): Lo preside el Coordinador Regional y lo integran los Jefes de Departamentos, el Secretario General y representantes de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, Junta de Auxilio Escolar y Becas, Junta de Jardines Infantiles, Escuela Normal y los Coordinadores Provinciales de Educación de la región, cuando corresponda.

Comité de Coordinación (Provincial): Lo preside el Coordinador Regional en las provincias que son sedes de Coordinaciones Regionales y el Coordinador Provincial en aquellas que no lo son. Se integra en la misma forma que el Comité de Coordinación Regional (excluyendo los Coordinadores Provinciales, por cuanto en el nivel provincial existe sólo uno).

Las funciones de los órganos que se proponen para este nivel serían las que a continuación se indican:

Secretaría General (Regional): La Secretaría General tanto en la región como en la provincia, agrupa varias funciones que escapan a la competencia de los Departamentos que se proponen y que no conviene establecer dispersas. Sus principales funciones son: Oficina de Partes y Archivo, Información y Relaciones Públicas, Problemas Administrativos de los alumnos y establecimientos (matrícula, certificaciones, etc.), Reproducción de Documentos, Servicios Menores.

En las provincias que son sedes de Coordinaciones Regionales y forman parte de una región de dos o más provincias, la Secretaría General podría organizarse internamente de manera que sirviera tanto a la región como a la provincia sede.

Secretaría General (Provincial): Tendría las mismas funciones de la Secretaría General del nivel regional, agregándole Estadística, ya que estas tareas en las Coordinaciones Regionales forman parte del Departamento de Planificación, departamento que en la Coordinación Provincial no existe. La Secretaría General también podría llamarse Departamento de Régimen Interior o bien Departamento Administrativo.

Departamento de Planificación (Regional): La desconcentración que se propone debe permitir la planificación sobre base regional y reflejar presupuestariamente el carácter regional o provincial de los programas.

El Departamento de Planificación de este nivel, en concordancia con el organismo establecido a nivel nacional, tendría las siguientes funciones: Presupuesto, Mapa Escolar, Investigación Socio-educativa, Estadística y Programación.

Este Departamento debería reforzarse en las regiones constituídas por dos o más provincias ya que en las regiones formadas por una sola provincia la carga de trabajo es menor.

Visitación (Regional): Integrada por un grupo reducido de visitadores, tendría las siguientes funciones: Supervigilancia del funcionamiento de los establecimientos educacionales y Centros Culturales Fiscales; Supervigilancia del funcionamiento de los establecimientos Particulares; Sumarios; Propuestas de sanciones a establecimientos particulares; Mediación en conflictos; Atención de reclamos.

La Superintendencia de Educación sólo se relacionaría con este órgano a través del Coordinador, exceptuando las instrucciones técnicas que pueden entregarse directamente.

Departamento de Personal (Provincial): La desconcentración que se propone implica traspasar al nivel local y al nivel intermedio gran parte de las decisiones referentes a administración de personal que ahora corresponden a los órganos centrales.

Así, este Departamento se preocuparía de: Registro de Personal; Vacantes y Nombramientos que correspondan a este nivel; Propuestas; Reclutamiento; Concursos; Traslados; Licencias; Bienestar.

Departamento de Gestión Económica y Equipamiento (Provincial): La centralización de la administración de los recursos materiales (dinero, edificios, instalaciones, mobiliario, material de oficina, material didáctico) en un sólo órgano, permite una mejor utilización y aprovechamiento en cada provincia.

Así, a este Departamento le correspondería atender las siguientes funciones: Gestión de Gastos y Pagos; Mantención y Reparación de Locales; Adquisiciones; Distribución de Mobiliario y Material de Oficina y Didáctico; Bodega.

Departamento de Asistencia Pedagógica (Provincial): Las funciones de este Departamento son la promoción, estímulo y apoyo a las actividades pedagógicas que se desarrollan en los establecimientos, centros y complejos educacionales. También se preocuparía de difundir, interpretar y desarrollar las normas generales que deberá establecer la Dirección General de Pedagogía para la conducción del hacer pedagógico en todo el país. Su principal actividad sería el fomento de cursos, reuniones, talleres, clubes y otras actividades de capacitación y perfeccionamiento del profesorado. Estímulo a la Investigación Pedagógica y difusión de experiencias. Estas tareas de estímulo y apoyo se referirían a desarrollo curricular, métodos y medios audiovisuales, Evaluación, Orientación, Educación Especial, Formación y Perfeccionamiento del profesorado y a problemas específicos que se presenten en las actividades pedagógicas y que requieran de asistencia técnica en su solución.

Departamento de Cultura y Actividades Extra-escolares (Provincial): Este órgano está destinado a la Coordinación de Bibliotecas, Museos y Centros Culturales; Estímulo y Organización de Actividades Artísticas, Científicas, Tecnológicas y Deportivas; Relaciones con la Comunidad; Acción Social.

La coordinación, promoción y estímulo de las actividades en

este campo deberá comprometer a los organismos e instituciones de la comunidad que directa o indirectamente intervienen en programas de esta naturaleza y asegurar la utilización óptima de los equipos de ayudas audiovisuales y demás recursos materiales y presupuestarios de que dispone la provincia. Igualmente se preocupará de obtener el apoyo de la comunidad para mejorar el equipamiento de las labores de este departamento.

Departamento de Educación de Adultos (Provincial): A este departamento le corresponde coordinar al nivel provincial todos los servicios y organismos que se preocupan de la Educación de Adultos. Entre sus principales funciones tendría las siguientes: Fomento de la Alfabetización, de la nivelación por tramos de la ENU y de la Capacitación y Formación Profesional; Perfeccionamiento del Personal de Educación de Adultos; Coordinación con INACAP, CUT, Centros Industriales y otras Instituciones del Sector; Estudio del campo ocupacional.

El estímulo y apoyo a las actividades del sector deberá comprender aquellos programas que se desarrollan a través de los medios de comunicación de masas y que por su naturaleza hacen posible atender a jóvenes desertores y adultos en su propio hogar.

3. DIRECCIONES FUNCIONALES

Las Direcciones Funcionales constituyen el tercer nivel de operación. Antes de examinarlas específicamente, conviene hacer algunas observaciones sobre el papel asignado a los órganos centrales, el significado de la división funcional y los criterios seguidos al concretar esta división funcional de las Direcciones que se propone.

El papel de los órganos centrales.

Las observaciones hechas respecto a los establecimientos docentes y culturales y las Coordinaciones aportan ya indirectamente algunas indicaciones sobre la misión de los órganos superiores en su conjunto, misión que sería muy distinta de la que tienen en la actualidad. En efecto, cada núcleo de dirección tiende a ser autosuficiente, absorbiendo todas las funciones respecto a un sector acotado del sistema y a dirigir el proceso de operación completo, desde la delimitación de los objetivos hasta los últimos detalles de la ejecución. Esto no sólo ocurre en los grandes núcleos que corresponderían más o menos a las Direcciones Generales (Educación Primaria, Educación Científico-Humanista, Educación Profesional, Jardines Infantiles, Museos, Archivos y Bibliotecas), sino que es también claramente visible en los órganos que se ocupan de campos más reducidos dentro de los grandes sectores (escuelas consolidadas, escuelas hogares, escuelas industriales, comerciales, agrícolas, escuelas de nivelación media de adultos, escuelas de nivelación básica de adultos, escuelas normales, bibliotecas, museos, tecnológicos, etc.)

y tiende a desarrollarse desde otras perspectivas (educación física y deportes y actividades artísticas, culturales, etc.).

En cada uno de estos campos el órgano responsable tiende a decidir la creación de escuelas, a determinar los contenidos de los programas, elaborar la metodología, a seleccionar y adquirir el material didáctico, seleccionar y calificar el personal, etc., a formar y perfeccionar el profesorado y, en definitiva, dirigir la ejecución de lo que se hace en el último rincón de Chile. Para ello tiende a establecer sus propios órganos de programación curricular, personal, adquisición de material, gestión económica, asesoría, visitación y, naturalmente, a reclamar constantemente más personal y, a ser posible, un presupuesto propio con la mayor autonomía.

En el modelo que se propone, el papel de los órganos centrales cambia totalmente. Quedan liberados de la responsabilidad de la inmensa mayoría de las tareas de ejecución que se realizan a nivel de establecimientos y subsidiariamente en programas operados provincial o regionalmente. Tampoco les corresponde la coordinación inmediata y directa, que se realiza por la Dirección de los establecimientos y complejos y - a un nivel superior - por las Coordinaciones Provinciales y Regionales (incluída la de Santiago). Quedarían así descargados de la inmensa mayoría de las tareas que ahora les agobian y con capacidad para afrontar otras nuevas que hoy no pueden abordar y que son indispensables para la dirección de una gran organización. El carácter directivo de los órganos centrales no se ve disminuido, sino que se refuerza considerablemente. Lo que ocurre es que el modelo propuesto empuja a los órganos centrales a desviar su atención de los detalles y a fijarla en las grandes lineas de operación del sistema, único modo de dirigirlo efectivamente. Tendrán que tomar conciencia de que su responsabilidad no es ejecutar, sino clarificar objetivos, programar metas y orientar a quienes ejecutan o coordinan la ejecución,

proporcionar a éstos el necesario apoyo técnico y administrativo y evaluar los resultados obtenidos. En cuanto a ejecución, sólo tendrían los de aquellos programas que es indispensable operar nacionalmente y el reducido número de decisiones que se estime necesario mantener en el nivel central para asegurar el control del sistema en puntos claves del mismo.

Direcciones Funcionales y "Dirección Unica".

Concebida así la misión de los órganos centrales, el modelo prevee su cumplimiento a través de un nuevo enfoque de lo que llamamos Dirección Superior del Sistema (Ministro, Subsecretario y Comité Directivo, a los que nos referiremos luego) y del establecimiento de Direcciones Funcionales.

La división funcional de las tareas de dirección viene claramente aconsejada por el examen de los objetivos de la política educacional del Gobierno y por las conclusiones obtenidas en la investigación directa de la administración actual del sistema. Viene también avalada por los acuerdos del Primer Congreso Nacional de Educación realizado en Santiago en Diciembre de 1971 y por la experiencia obtenida en las reorganizaciones llevadas a cabo en los últimos años en otros sistemas educativos extranjeros.

En efecto, aunque la existencia de Direcciones Generales (u organismos análogos) para cada nivel o tipo de enseñanza ha sido tradicionalmente una característica común a la mayoría de los Ministerios de Educación del mundo, este modelo de organización tiende a abandonarse a medida que los países respectivos van adquiriendo conciencia de la unidad del proceso educativo y de la crisis de los métodos tradicionales de dirección de las grandes organizaciones. En Chile, la conciencia de la unidad del proceso educativo es clara y unánime y constituye precisamente el eje de la nueva política

educacional. También es unánime la convicción de que la actual organización no funciona y de que supone una seria rémora para la puesta en marcha de la Nueva Escuela Nacional Unificada, así como para el establecimiento de una educación permanente o para la integración de la acción cultural en la nueva consideración integral de la educación o para canalizar la participación de la comunidad en la conducción de la educación. La conciencia de la crisis de la organización administrativa tradicional ha cristalizado incluso en la fórmula ampliamente utilizada de la "Dirección Unica".

Esta fórmula que apunta decididamente hacia la auténtica solución de los problemas de la estructura administrativa, está sin embargo poco elaborada. Se expresa como un vago desiderátum, sin que se hayan visto con claridad sus implicaciones directas, por no haberse desprendido aún de los condicionamientos derivados del hábito de moverse dentro de los esquemas de la situación actual. Así, a la hora de traducirla a términos organizacionales suele cometerse el error de situar la aspiración genérica a la dirección única, a nivel específico de las actuales Direcciones Generales del sistema regular. De ese modo su horizonte se achata reduciéndose a perseguir como objetivo la fusión de las Direcciones Generales de Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Profesional.

No se piensa en cambio, en la Junta de Jardines Infantiles, ni en los demás órganos de la educación que no se refieren al educando tradicional (y adultos) ó de la actividad escolar tradicional (actividades extraescolares). Y de forma paradógica se destruye el propio espíritu de la forma de dirección unificada a través de fórmulas siempre un tanto inconcretas que incluyen la existencia de una "Dirección Unica" de perfil fuertemente tradicional junto a otras Direcciones o Subsecretarías.

Con toda probabilidad los nuevos órganos surgidos de estas fórmulas tenderían a actuar según la línea seguida por los que ahora existen, aparecerían en seguida las mismas disfunciones (tendencia a la autosuficiencia, tendencia al control completo de todas las operaciones de ejecución) que impiden la coordinación efectiva. La insuficiencia con que se plantea la fórmula organizacional "Dirección Unica" puede fácilmente frustrar la aspiración a la unidad de dirección del sistema.

Los criterios de División Funcional.

En realidad la fórmula de "dirección única" ampliamente compartida en todos los niveles, ha de interpretarse como el deseo de que el sistema educativo en su conjunto responda a una unidad de dirección. Y esta aspiración sólo puede alcanzarse si se aplican los modernos criterios de dirección indispensables para conseguir el funcionamiento eficaz de una vasta organización: formulación clara de objetivos, planeamiento integral de la actividad, delimitación coherente de funciones en base a una alta especialización, comunicación fluída a través de lineas bien definidas, amplia desconcentración de la responsabilidad de gestión y coordinación clara en todos los niveles de operación del sistema.

En los primeros epígrafes de esta nota ha podido advertirse que el papel de los establecimientos docentes y culturales y de las coordinaciones regionales que prevee el modelo propuesto trata de responder precisamente a estos criterios y, de todas las características y hábitos de la Administración educativa actual, su aplicación a los servicios centrales sólo parece posible si se asigna a cada repartición la especialización en un sector funcional al servicio de toda la actividad del Ministerio.

La distribución de funciones que figura en el organigrama propuesto prevee 7 Direcciones, a cada una de las cuales se le asigna un campo de actividad definido. Tres de ellas tendrían como misión el planeamiento técnico de los problemas específicos de la tarea educativa:

a) la educación del sistema regular (niños y adolescentes)

b) la educación de los adultos, y

c) utilización de los medios diversos de carácter cultural para completar la educación que niños, jóvenes y adultos reciben regularmente en las instituciones respectivas.

Dos Direcciones tienen como misión el planeamiento no menos técnico, aunque de otra naturaleza, de las cuestiones que se plantean para dotar al sistema educativo del personal y los medios materiales adecuados. Una sexta dirección, la de Planificación y Presupuestos, corresponde a la necesidad de planeamiento integral de la actividad educativa. Por último la Superintendencia, cuya existencia viene expuesta expresamente por la Constitución Política, se encaja en el modelo en forma que cumpla la competencia constitucional de inspección del sistema, asegurando la coordinación del mismo. En las lineas que siguen se añadirán precisiones complementarias respecto a cada una de ellas.

Dirección de Planificación y Presupuesto.

Parece superfluo justificar la necesidad del planeamiento para una organización de las dimensiones del M.E.P., que constituye la mayor empresa de Chile. Pero sí conviene explicar porqué en el modelo se presenta unido a la elaboración del Presupuesto y a nivel de Dirección General. El primer aspecto recoge la consideración de que el Presupuesto, más que un documento técnico contable, es un programa polí-

tico expresado en cifras, razón por la cual los expertos modernos en Administración lo consideran una fase de la programación, separándolo de la actividad de gestión económica a la que tradicionalmente estuvo unido en muchas organizaciones (por otra parte, esto no sería más que dar efectividad al Decreto que creó la Oficina de Planificación y Presupuesto). La ubicación a nivel de Dirección General trata de potenciar el planeamiento que habrá de desarrollarse mucho más de lo que hoy se realiza y de lo que sería capaz una unidad inferior a ese nivel (mejoramiento de la estadística, confección del mapa escolar, orientación del planeamiento regional, mayor especificación del Plan Operativo anual, planes a medio y largo plazo, investigación socio-educativa y desarrollo organizacional, estudios de costos y del rendimiento externo del sistema, perspectiva educacional).

Dirección General de Personal.

Es difícil imaginar una organización que emplea más de 100.000 personas sin una Dirección de Personal. Su ausencia en el M.E.P. puede explicar en parte el que no exista en él una política coherente de reclutamiento, selección, carrera funcionaria, formación y perfeccionamiento (especialmente para tareas administrativas) o remuneraciones, así como ningún sistema que permita determinar con precisión el personal necesario en cada establecimiento o unidad y menos aún preveer con cierta aproximación las necesidades futuras a corto y mediano plazo. Puede explicar también el que casi todas las unidades tengan funciones de administración de personal y que la mayoría de ellas - incluso las de funciones más estrictamente pedagógicas - la señalen entre los problemas que le suponen mayor dificultad o volumen de trabajo. Las funciones primordiales de esta dirección serían la elaboración de esta política de personal y la elaboración de reglas, instrucciones y materiales aplicativos ne-

cesarios para que las Coordinaciones y Establecimientos puedan resolver eficazmente las tareas de administración de personal que se les atribuyan. Tendría también la resolución de las cuestiones que no puedan ser desconcentradas y que por su importancia no deban reservarse para el examen y decisión por el Comité Ejecutivo y el Ministro.

Dirección de Gestión Económica y Equipamiento.

El modelo agrupa bajo una sola autoridad de alto nivel el tratamiento de todos los problemas referentes a recursos materiales, sean estos de edificios, instalaciones, mobiliario, material de oficina y didáctico o dinero. Hoy la resolución de estos problemas está confiada a órganos dispersos mal capacitados a veces para afrontarlos y con frecuentes duplicaciones de funciones, que usan procedimientos anticuados y que carecen de instrucciones claras para su actuación. Esta deficiente organización hace que no haya ninguna garantía de que se empleen adecuadamente los recursos disponibles y no es ajena sin duda, a la extrema menuria que el M.E.P. presenta en cuanto a equipamiento. Una Dirección General de este tipo permitiría, sin duda, apreciar de modo más realista las necesidades materiales del sistema educacional, elaborar criterios y baremos más efectivos de distribución de recursos, canalizar desde una mejor posición las relaciones del M.E.P. con la Sociedad Constructora, con la Dirección de Aprovisionamiento del Estado u otros órganos del Ministerio de Hacienda, racionalizar las subvenciones a la educación particular, buscar sistemas más rentables en cuanto a construcciones escolares, adquisición y distribución de material, orientar la actividad de Coordinaciones y establecimientos en cuanto a mantenimiento de instalaciones, uso de material, administración de fondos, utilización de entradas propias, etc.

Dirección de Pedagogía.

Podría llamarse también de desarrollo curricular de la Escuela Unificada, en cuanto ésta atiende al educando en edad escolar. Tendría a su cargo el estudio de los contenidos educacionales de currículum, la elaboración y revisión de planes y programas de estudio para todos los niveles, validaciones, preparación de normas e instrucciones metodológicas referentes a los distintos ciclos y áreas educativas, selección y difusión de los medios didácticos, elaboración de sistemas de evaluación y de instrucciones y materiales aplicativos en materia de orientación escolar y las normas e instrucciones referentes a la educación especial. También atendería a la elaboración de una política de investigación pedagógica y a la elaboración de una política de formación y perfeccionamiento docente del profesorado.

Dirección de Educación de Adultos.

En principio podría confiarse a una sola Dirección todas las cuestiones referentes al desarrollo curricular de la educación regular, incluyendo la educación de adultos. No obstante, esta última presenta problemas muy peculiares que con frecuencia no son familiares para pedagogos o docentes no especializados en ese campo, y por ello parece aconsejable la separación en una Dirección específica. Esta Dirección se ocuparía de los problemas que presenta la nivelación de adultos en los diversos tramos de la enseñanza en cuanto a contenidos, metodología, evaluación, orientación y formación del profesorado. También se ocuparía de estudiar los requerimientos que la evolución del empleo plantea al sistema educacional, de promover la coordinación de los diversos organismos que se ocupan de la formación profesional y de proponer las medidas necesarias para que el M.E.P. ajuste

las opciones profesionales a la demanda previsible y proporcione una orientación amplia sobre prespectivas de formación profesional y empleo.

Estos aspectos de la relación educación-previsión de empleo afectan a todo el sistema de enseñanza, pero parece lógico incluirlo en este sector por incidir más agudamente en la educación de adultos.

Por último, correspondería a esta Dirección el plantear la evolución gradual del sistema educacional hacia un auténtico planteamiento de la educación permanente y la propuesta de las medidas tendientes a conseguir esta evolución.

Dirección de Cultura y Actividades Extraescolares.

La configuración de esta Dirección refleja la concepción de la actividad cultural como un elemento del proceso educativo. Al agruparlas bajo una misma Dirección podrá superarse la desconexión que hoy se da entre las actividades dispersas realizadas por órganos diversos en cuanto a Bibliotecas, Museos, Monumentos, actividades extraescolares, "extensión cultural", cultura, etc., dándoles un sentido coherente.

El planeamiento conjunto de la actividad cultural permitirá dar un sentido más dinámico a la actividad de las instituciones tradicionalmente orientadas hacia una conservación excesivamente estática del patrimonio cultural y conseguir una mejor utilización del valioso capital existente (instalaciones, libros, obras artísticas, materiales de valor científico o histórico, etc.), poniéndolo al servicio de una actividad cultural planteada con más amplios horizontes.

Podría pensarse que la acumulación de estas funciones resultasen excesivas para una sola Dirección. Pero ha de tenerse en cuenta que la mayoría de las actividades que hoy se rea-

lizan en estos campos pasarían a la esfera de las Coordinaciones y que otras (v.g. Biblioteca Nacional, Museos Nacionales, Archivo Nacional), deberían pasar a ser instituciones de funcionamiento más autónomo. La nueva Dirección, descargada de otras tareas, tendría como misión, de modo análogo a las restantes, la elaboración de una política cultural o la elaboración de normas, instrucciones y elementos de apoyo, asumiendo directamente pocas tareas de ejecución.

Superintendencia.

Aunque colocada al mismo nivel que las otras Direcciones, se diferencia radicalmente de ellas por la naturaleza de sus funciones. Carecería de competencia funcional propia y tendrá a su cargo la coordinación general de las actividades del sistema operado en las distintas regiones del país (incluído Santiago) a través de una relación directa y frecuente con los Coordinadores. También le correspondería el apoyo a éstos en casos extraordinarios y el control inmediato de la operación del sistema a través de los inspectores (o visitadores) de servicio directamente dependientes de él. Tendría a su cargo, por último, la ejecución de los programas educacionales que por su naturaleza exijan ser operados nacionalmente y no puedan ser atribuídos a las Coordinaciones.

Teóricamente, en un sistema de Direcciones funcionales no sería indispensable la figura del Superintendente, ya que los Coordinadores Regionales podrían actuar bajo la dependencia jerárquica directa del Ministro o del Subsecretario. La opción de mantenerla puede tener ventaja en cuanto constituye un apoyo suplementario para los Coordinadores Regionales. Formalmente esta situación evita el problema que en otro caso podría plantearse entre las exigencias de la organización racional y el cumplimiento de las normas Constitucionales que se refieren a la Superintendencia.

En todo caso, conviene subrayar que el Superintendente no sería un "Director Unico" en el sentido que hoy tienen las actuales Direcciones Generales del M.E.P. No le correspondería la elaboración de la política educacional en ninguno de sus aspectos, sino velar porque el sistema actúe con arreglo a las normas e instrucciones aprobadas por el Ministro y Comité Ejecutivo o en su caso por las Direcciones Funcionales.

4. LOS ORGANISMOS AUTONOMOS DE CARACTER EJECUTIVO

El modelo prevee - paralelamente a las Direcciones Funcionales - una serie de organismos de desigual importancia y naturaleza pero que tienen en común el concebirse como organismos que operan fuera de la línea jerárquica ordinaria y dotados de una cierta autonomía jurídica o funcional. Todos ellos son organismos que hoy existen y que se considera útil mantener, aunque previendo en todos los casos alguna modificación en su denominación, funciones o estructura.

Con carácter general se prevee que tales organismos tengan una función de ejecución y no de elaboración de la política de la actividad del M.E.P. en el sector en que operan.

No se excluye, por supuesto, una cierta colaboración en su elaboración, pero se estima que la unidad de dirección del sistema exige que la responsabilidad de la adopción de tal política a que han de ajustar su acción los organismos autónomos corresponda en definitiva a los órganos de dirección superior del M.E.P.

Los organismos que se incluyen en este grupo son:

- Junta de Auxilio Escolar y Becas
- Junta de Jardines Infantiles
- Sociedad Constructora
- Fondo de Equipamiento Escolar
- Centro de Perfeccionamiento Pedagógico
- Proyecto GHI-29
- Biblioteca Nacional
- Museos Nacionales
- Casa de la Cultura Gabriela Mistral

Las Juntas de Auxilio Escolar y Becas y de Jardines Infantiles.

Ambas Juntas constituyen ahora organismos autónomos en sentido estricto (están dotadas de personalidad jurídica y presupuestos propios) y actúan con gran independencia del M.E.P.

Se considera conveniente mantener esta autonomía formal - al menos por el momento - que permite una mayor agilidad de gestión económica. No obstante debería abordarse la reforma de su legislación orgánica asegurando en el Consejo de las mismas una presencia del M.E.P. que permita su control.

Asimismo, su actividad debe estar en el plano regional bajo la tuición de los Coordinadores Regionales, tuición que puede asegurarse mediante una configuración adecuada de los órganos provinciales respectivos lo que, en todo caso, deberían actuar bajo la Presidencia efectiva del Coordinador.

Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales.

Al no haberse estudiado aún suficientemente todos los aspectos de su relación con el M.E.P., hemos de limitarnos aquí a la afirmación genérica de la necesidad del control de su actividad.

Fondo de Equipamiento Escolar.

El modelo prevee la transformación del actual Fondo de la Superintendencia en un organismo más amplio que sirva para financiar más eficazmente todo el equipamiento del material escolar. Ello exigiría una redefinición de sus funciones e importantes traspasos de fondos del Presupuesto General.

El actuar en este campo a través de un fondo, puede solucionar más fácilmente muchos problemas de gestión de créditos, contratación, adquisición, distribución, etc.

Su carácter autónomo le permitiría también nutrirse de aportaciones extrapresupuestarias, lo que puede servir, entre otras cosas, para facilitar la utilización de las entradas propias de los establecimientos educativos e incluso de los establecimientos culturales.

El Centro de Perfeccionamiento Pedagógico.

Se concibe como un órgano de ejecución en materia de capacitación, perfeccionamiento y experiencias de carácter pedagógico.

Ello supondría modificar su legislación orgánica suprimiendo la facultad de elaboración de la política del M.E.P. en estos campos (política que correspondería a la Dirección Superior del M.E.P. y a las Direcciones de Pedagogía y de Educación de Adultos) y de las tareas de formación administrativa, que correspondería a una institución distinta, a la que se refiere el epígrafe siguiente.

Esto no supone disminuir la importancia del Centro, que probablemente habría de ampliar considerablemente sus recursos para abordar sus tareas propias con la extensión requerida por la nueva orientación de la educación en un ámbito realmente nacional.

El Centro de Perfeccionamiento Administrativo.

A fin de responder a la angustiosa necesidad de capacitación y perfeccionamiento en las funciones administrativas que se denuncia a todos los niveles, se transformaría el

actual proyecto temporal CHI-29 en una institución permanente que operaría bajo la tuición de las Direcciones de Personal y Planificación.

La nueva concepción requerirá redefinir la estructura y funciones del Proyecto y, eventualmente, la modificación de algunos aspectos del convenio existente con Naciones Unidas.

Biblioteca Nacional, Museos Nacionales, Casa de la Cultura Gabriela Mistral.

Todos estos órganos que tienen una personalidad propia deben adquirir una organización que corresponda a un nuevo planteamiento de sus funciones. Deben separarse de la organización específica de la Dirección General (aunque ésta mantenga una cierta tuición) y definirse una esfera propia de responsabilidad y presupuesto específico.

Con el objeto de esclarecer más la forma de integrar los organismos autónomos a la administración del sistema, se sugieren algunas normas.

La organización de los Organismos Autónomos.

Ya se ha dicho que la esfera propia de atribuciones en estos organismos es considerable y que convendría mantenerla para asegurar una administración ágil, libre de trámites engorrosos e inútiles. Pero se expresó también que habría que establecer una integración más efectiva de ellos al sistema para asegurar el planeamiento integral de las actividades del sector y facilitar su administración.

A fin de establecer en forma clara este amarre de los Organismos Autónomos con la administración del sistema y, al mismo tiempo, mejorar su estructura orgánica, convendría establecer algunas normas generales comunes a todos ellos que debieran tenerse en cuenta al estudiarse la reforma de los instrumentos legales vigentes para estos organismos.

Todos ellos (Junta de Jardines Infantiles, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, etc.), deberían contar con un Consejo General, que puede ser amplio e integrado por representantes tanto del Sector como de organismos externos. Estos Consejos tendrían un Presidente, uno o dos Vice-presidentes, Directores del Sector y Directores externos y un Director Ejecutivo (funcionario de dedicación exclusiva). El Presidente de todos estos Consejos sería el Subsecretario de Educación y como vicepresidentes el Superintendente y el Director General más ligado al organismo que corresponda.

Cada Consejo debería contar con una Comisión Permanente o Comité Ejecutivo reducido, presidido por el Presidente o Vicepresidente, integrado por un número pequeño de Directores y por el Director Ejecutivo.

En el nivel intermedio, Provincial ó Regional, se establecerían para los organismos autónomos el Consejo General y la Comisión Permanente o Comité Ejecutivo, integrados en forma similar a aquellos del nivel nacional. Tanto el Consejo como la Comisión serían presididos por el Intendente de la provincia o el Coordinador Regional o el Coordinador Provincial (uno de ellos Presidente y otro Vice-presidente).

El Director Ejecutivo a nivel nacional sería quien dirige la organización y el Director Ejecutivo en la Región o la Provincia lo sería en relación a su jurisdicción.

Está demás referirse a las funciones del Consejo, de la Comisión y de sus integrantes, ya que los organismos autónomos operan actualmente con una organización similar a la propuesta.

Tal como puede observarse, estas normas asegurarían una efectiva integración al sistema de estos organismos, sin que se altere el amplio margen de autonomía de que hoy disponen para operar.

Convendría estudiar la manera de integrar en alguna medida a INACAP al sistema, organismo dependiente de Corfo, que cuenta con una organización moderna y recursos humanos y materiales considerables a lo largo del país para la capacitación y formación profesional de adultos. Su aporte a los nuevos programas del M.E.P. sería de enorme importancia.

5. LOS ORGANOS DE DIRECCION SUPERIOR

La Dirección Superior del sistema sería asegurada por el Ministro, el Subsecretario y el Comité Coordinador. A ellos corresponde integrar a la diferenciación funcional de las Direcciones Generales dentro de la unidad de dirección del sistema.

La misión de cada uno de estos órganos y las relaciones entre ellos depende de múltiples factores que sólo pueden preverse muy parcialmente en un organigrama. Cabe, sin embargo, algunas consideraciones respecto a ellos.

El Ministro.

Es a la vez miembro del Gobierno y Jefe del M.E.P. En cuanto a miembro del Gobierno, tiene que consagrar gran parte de su actividad a los problemas que plantea la conducción política del país y a funciones representativas que van más allá del campo educacional.

En cuanto a Jefe del Ministerio, le corresponden funciones de enlace con el Gobierno, alta representación y arbitraje superior en que no puede ser sustituído. Tiene finalmente, la responsabilidad última de la conducción del sistema educativo en su conjurto y por lo tanto, asegurar la coordinación de toda la actividad en el cumplimiento de los objetivos.

Normalmente estas funciones exceden de la capacidad de trabajo de una persona por elevada que sea. Y en todos los

sistemas educacionales se utilizan, con mayor o menor fortuna, diversas fórmulas organizacionales que tratan de facilitar su tarea. Entre estas fórmulas, las más esenciales son el funcionamiento de uno o más comités de coordinación de los servicios, la existencia de uno o más Vice-Ministros o Subsecretarios y la constitución de un Gabinete de su confianza personal (hay que señalar sin embargo, que estas fórmulas no son nunca perfectas y que, si no están cuidadosamente equilibradas, pueden crear problemas suplementarios más arduos que los que tratan de resolver).

En Chile, las peculiares condiciones de la vida política, la "política de puerta abierta" del actual Gobierno y la deficiente organización del M.E.P. agravan considerablemente la función de por sí abrumadora del Ministro de Educación. La nueva organización general que se propone puede disminuir un tanto la presión actual. Pero junto a ella será preciso preveer otras soluciones que se refieren específicamente a la función del propio Ministro y a la utilización de las fórmulas institucionales de la alta Dirección.

En cuanto a la función del Ministro, se propone trasladar hacia abajo (Directores Generales, Coordinadores Regionales), la mayor parte de la firma de resoluciones que ahora le está atribuída y que el Ministro se ve obligado a efectuar mecánicamente sin posibilidad de enterarse de su contenido.

En segundo lugar, suprimir la Presidencia por el Ministro de un gran número de organismos que no la requieren y que el Ministro no puede materialmente ejercer, contribuyendo a veces a la paralización de ciertos órganos o a su desconexión con el resto del Ministerio.

En cuanto a los órganos de asistencia y colaboración en la Dirección Superior del M.E.P., se propone la existencia de un Comité Coordinador, un Subsecretario de Educación y un 2º Subsecretario dedicado específicamente a los problemas de la Educación Superior y de la Investigación Científica y Tecnológica.

El Comité Coordinador.

El modelo contempla la existencia de un Comité Coordinador de la actividad del Ministerio, presidido por el Ministro y formado por los 2 Subsecretarios y los Directores Generales. A ellos podrían añadirse los Directores Ejecutivos de los organismos autónomos más importantes y eventualmente alguna otra persona. En todo caso, cualquier ampliación del número de miembros de este Comité debe hacerse con criterio sumamente restrictivo, ya que su eficacia depende precisamente de que sea un Comité reducido.

Este Comité podría constituir en principio un órgano de carácter en cierto modo análogo a lo que supone el Consejo de Ministros que asiste al Presidente en la conducción de la política nacional, examinando todas las cuestiones de carácter general o las decisiones concretas que por su importancia lo requieran.

El Subsecretario de Educación.

Se configura como segundo jefe del Ministerio (Vice-Ministro) y constituye por lo tanto una extensión del rol esencial del propio Ministro, al que suple y asiste con carácter general, y que se encarga ordinariamente de las funciones de coordinación que no se reserve el propio Ministro.

El reparto de funciones con el Ministro admite múltiples alternativas dentro del modelo propuesto. Puede asignársele la coordinación directa de las Direcciones Generales, la dirección de los servicios de asesoramiento y relaciones (Ej: Relaciones Públicas, Relaciones Internacionales), la presidencia de los organismos autónomos de ejecución o sólo parte de las funciones expresadas. Puede establecerse una delimitación rígida de sus competencias o configurarlas en forma

flexible que permita acomodarlas a situaciones cambiantes sin variación de la legislación orgánica. Podría también, incluso, confiársele la coordinación directa de las Coordinaciones Regionales (si se prefiriese suprimir o modificar la función del Superintendente que se prevee en el modelo).

El Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica.

La coordinación de la Educación Superior y la Investigación Científica y Tecnológica exige que exista un órgano específico capaz de asumirlas adecuadamente.

En principio parecería más coherente con el criterio general seguido en la elaboración del modelo que ese órgano se configurase como una Dirección General más. Sin embargo, se ha estimado que en el campo específico en que ha de cumplir sus funciones, los problemas de status pueden tener una importancia relevante, y que su labor pudiera encontrar dificultades adicionales si carece del rango formal necesario (Ej: para presidir reuniones de los Rectores). Esa razón ha llevado a la sugerencia de configurar este órgano como un segundo Subsecretario.

No obstante, como ya se indicaba al principio, su carácter de Subsecretario sería puramente formal, sin que los servicios de él dependientes constituyan una Subsecretaría en el sentido tradicional. Por el contrario, habría de consistir en una organización peculiar de carácter muy ágil y flexible.

Organización de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y Tecnológica.

Por razones que ya se han expresado en este informe, la regulación de esta Subsecretaría, con las características pe-

culiares y funciones ya señaladas, debería abordarse en dos fases. En la primera fase habría que considerar cuatro medidas: a) Incluir esta Subsecretaría en el Proyecto de Ley de Reorganización Administrativa o Ley Orgánica, según se decida, sin desarrollarla; b) prever que el Gobierno presentará un proyecto estructurando la Subsecretaría y regulando las relaciones del M.E.P. con las Universidades y Conicyt, y que esto se haría previa consulta con ellos a través de una comisión (al lograrse criterios comunes sobre la materia podría la Ley facultar al Presidente de la República para dictar el instrumento correspondiente, tal como se ha hecho en situaciones similares); c) Constituir por Decreto el Centro de Estudios Superiores dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y Tecnológica del M.E.P. y ; d) Funcionamiento provisorio de la Subsecretaría con órganos de estudio, documentación y planeamiento.

En la segunda fase, habría que constituir: a) el Consejo Nacional de Educación Superior (o Consejo de Coordinación de la Educación Superior), con funciones normativas para todo el sector y que reemplazaría al actual Consejo de Rectores y a la Comisión Coordinadora de Gobierno para la Educación Superior. El presidente de este Consejo sería el Ministro de Educación; Vice-Presidente el Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica y Tecnológica, e integrado por representantes de las Universidades, Conicyt, Centro de Estudios Superiores, Institutos Tecnológicos del M.E.P., Odeplán, Oficina de Planificación del M.E.P. y Directores Generales con funciones directamente ligadas a la Docencia; b) el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, similar al anterior; y c) formalización de la estructura interna de la Subsecretaría.

6. LOS ORGANOS DE PARTICIPACION

Aunque en el país ha habido una gran preocupación por dar forma a los órganos de participación y el Decreto que crea aquellos de los diversos niveles de la estructura administrativa se encuentra en trámite, convendría establecer algunas normas para asegurar su efectividad.

Tal como en el caso de los organismos autónomos, los Consejos de participación en todos los niveles de la estructura (Nacional, Regionales, Provinciales y Locales), y aquellos sectoriales que subsistirán o se crearán en la nueva organización (Ej: Consejo de Cultura, Consejo de Educación Tecnológica, Consejo de Educación Especial, Consejo Nacional de Educación Superior, Consejo de Televisión Nacional, Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Consejo Nacional de Educación de Irregulares, etc.), deberían integrarse con representantes del sector y del medio social. Los consejos nacionales de mayor importancia (Consejo Nacional de Educación, Consejo Nacional de Educación Superior, Consejo Nacional de Televisión, Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) debería presidirlos el Ministro y, en su defecto, el Subsecretario de Educación.

Aquellos Consejos Nacionales cuya presidencia no se reserva al Ministro, corresponden al Subsecretario, considerando uno o dos vice-presidentes.

Estos Consejos pueden ser amplios y deberían contar con un Secretario Ejecutivo.

Cada uno de los Consejos tendría una Comisión Técnica reducida, tal como se propone para los organismos autónomos, encargada de preparar estudios, resolver problemas y, en general, facilitar la tarea del Consejo General.

En cuanto al nivel intermedio, los Consejos Regionales y Provinciales y sus respectivas comisiones técnicas serían presididos por el Coordinador Regional y el Provincial, respectivamente. La presidencia de los Consejos Locales y sus respectivas comisiones debería recaer en un representante del Coordinador Regional o Provincial, según corresponda.

La regulación de los Organos de Participación debería establecer también la relación de los Consejos con el Consejo Nacional de Educación y con los órganos centrales del Ministerio.

IV. EL CAMINO HACIA LA NUEVA ORGANIZACION

1. NECESIDAD DE UN PLAN DE TRANSICION

2. RACIONALIZACION Y DESCONCENTRACION

3. RACIONALIZACION DE LOS ORGANOS CENTRALES

1. NECESIDAD DE UN PLAN DE TRANSICION

El paso de la organización actual al modelo propuesto no es fácil y exige una programación adecuada.

a) El cambio no puede hacerse en muchos puntos esenciales sin la promulgación de normas de rango de Ley (o Decreto con Fuerza de Ley) y requiere por lo tanto la intervención del Gobierno y el Parlamento. La reforma puede hacerse a través de una Ley que se refiera sólo a la organización del Ministerio (y organismos autónomos en los puntos en que es necesario modificar estos) o bien incluirse en una más amplia que abarque otros aspectos (v.g. carrera docente, etc). Esta segunda alternativa puede sin embargo alargar extraordinariamente la tramitación del texto legal y, de no existir poderosas razones, sería aconsejable evitarla. En cualquier caso debería iniciarse cuanto antes la elaboración del anteproyecto de ley correspondiente, ya que la complicada legislación actual planteará numerosos problemas.

b) Además de los problemas jurídico-formales, la modificación de la estructura de una gran organización supone siempre el peligro de un período de caos si no se planea cuidadosamente el traspaso de funciones a los nuevos órganos. La posibilidad de que el M.E.P. ponga en funcionamiento la Escuela Nacional Unificada dentro de pocos meses hace aún mayor este peligro. Sin un programa muy preciso, la coincidencia de los cambios de la organización con los cambios de todo orden que implica el establecimiento de la Escuela Nacional Unificada podría tener consecuencias graves.

Por otra parte, una reorganización como la que se propone no implica sólo un reparto formalmente distinto de las competencias, sino también un nuevo modo de actuar en todos los niveles. Para que esa reorganización tenga éxito, ha de generarse una nueva mentalidad en la actuación de las autoridades y funcionarios que tendrán a su cargo los nuevos servicios y también no debe olvidarse de los sectores sociales a cuyo servicio funciona la organización. En este caso, los profesores, los colegios particulares y los elementos interesados directamente en la vida escolar, como alumnos, padres, autoridades locales, etc.

Todo ello hace que el cambio no pueda iniciarse sin elaborar previamente una estrategia encaminada a resolver los problemas de todo orden inherentes a la transición y a obtener la colaboración (o por lo menos disminuir la resistencia) de las personas y sectores implicados en el cambio. Esta estrategia implica fijar con claridad las etapas en que va a realizarse la reorganización, concretar las medidas necesarias para abordar cada una de las etapas en todos los aspectos (dictación de normas y resoluciones, elaboración de instrucciones y materiales de aplicación, movimientos de personal, locales y material, consultas e información, etc.), y prever en lo posible los problemas que puedan surgir. En definitiva, supone establecer un "plan operativo" de la transición. Para elaborar este plan y coordinar su aplicación sería necesario establecer una comisión reducida con amplios poderes que trabajase en estrecho contacto con las autoridades superiores del Ministerio. Pero, aún contando con esta asistencia, será indispensable que las propias autoridades superiores del Ministerio de Educación Pública (incluso el Ministro) dediquen una parte importante de su atención a supervisar el proceso de transición y a resolver los múltiples problemas que han de surgir en él.

Las observaciones y sugerencias que se incluyen a continuación tratan de aclarar el sentido general a que deben responder las medidas de transición, señalar aspectos que se consideren prioritarios e incluso sugerir una serie de medidas concretas respecto al papel de los distintos órganos en la transición y al funcionamiento de los mismos. No se pretende en ellos prever todas las medidas necesarias, ni se mencionan muchos aspectos que escapan al ámbito de este informe y que, sin embargo, habrían de ser tenidas en cuenta (v.g. movimientos de personal, problemas de locales, consultas de tipo político o gremial, información al público). En ningún modo tratan de ser un Plan de Transición aunque puedan ser útiles para la elaboración de ese plan.

2. RACIONALIZACION Y DESCONCENTRACION

El nuevo modelo de organización persigue dos objetivos fundamantales: desconcentrar la actividad del M.E.P. y racionalizar la estructura de sus órganos centrales a fin de permitir una dirección eficaz. Ambos aspectos, aunque íntimamente ligados, presentan sin embargo una problemática diferente en muchos aspectos.

Un campo en el que se plantean diferentemente es el jurídico-formal. Mientras que la nueva estructura de los servicios centrales depende estrechamente de la promulgación de una nueva Ley, la legislación vigente permitiría avances sustanciales en la desconcentración de actividades sin necesidad de esperar el cambio legislativo.

Una segunda razón para separar ambos aspectos reside en las propias exigencias de la organización propuesta. La división funcional y el nuevo papel que están llamadas a asumir las reparticiones del Ministerio exige que previamente sean liberadas de las tareas de ejecución minuciosa que las agobian. Y ello sólo es posible si se establece a niveles inferiores la necesaria estructura orgánica y se dota a ésta de facultades y medios adecuados.

Finalmente, hay una tercera razón importante. La funcionalización de los servicios centrales es una solución que resulta novedosa para muchos sectores de dentro y fuera del Ministerio, por lo que no puede esperarse que se produzcan inmediatamente su plena comprensión y la percepción clara de su necesidad. En cambio, la necesidad de una desconcentración drástica es ampliamente compartida tanto en el seno del M.E.P. como en los sectores exteriores al mismo que se interesan en la educación.

Todas estas razones aconsejan comenzar inmediatamente las medidas de desconcentración y polarizar en ellas los mayores esfuerzos durante la primera fase de la transición.

Las medidas de desconcentración.

La desconcentración que se propone tiende a transferir la ejecución directa de las tareas educativas a los órganos que actúan en el propio terreno, es decir, establecimientos y complejos educativos y culturales y órganos de coordinación de ámbito provincial y regional.

Naturalmente, las medidas de desconcentración deben apoyarse en los establecimientos y órganos de todo tipo existentes, pero ha de tenerse muy en cuenta que la creación de la Escuela Nacional Unificada implica la desaparición de algu-

nos de ellos en un plazo más o menos largo (Direcciones Locales, Departamentales y Provinciales de Educación Primaria). Y que, a su vez, las nuevas Coordinaciones previstas en el modelo suponen acelerar la supresión de aquellos órganos y la modificación profunda de otros al integrar sus funciones en la propia Coordinación.

Por lo tanto, las medidas de desconcentración no deben tomarse indiscriminadamente en favor de todos los órganos hoy existentes, sino con un criterio selectivo que haga más fácil luego la subsiguiente integración de los órganos que han de ser suprimidos o modificados.

Esto nos obliga a considerar separadamente las posibilidades de desconcentración en los establecimientos educativos y culturales y en los distintos tipos de órganos intermedios que hoy existen.

Las Coordinaciones Regionales.

Al tratar de desconcentrar las actividades del M.E.P. hay que pensar primero en las Coordinaciones Regionales, que fueron creadas precisamente con ese objeto y que pasarían a tener un papel aún más importante en la nueva organización propuesta. Dotadas de una base legal firme, esta base debe utilizarse con toda la amplitud posible para establecer con carácter general que todos los establecimientos educativos y culturales y los órganos del M.E.P. de cada circunscripción dependan de la respectiva Coordinación Regional y para dotar a ésta de amplias facultades de decisión, propuesta o informe, según los casos. Estas facultades podrán establecerse en unos casos como competencia propia de las Coordinaciones Regionales y en otros casos como delegación de funciones del órgano que tenga atribuída legalmente la competencia. La utilización de ambas fórmulas requiere previa-

mente un cuidadoso examen de la legislación vigente, pero cabe subrayar que en cualquiera de ellas, las posibilidades parecen ser mucho más amplias que la utilización que hasta ahora se ha hecho de ellas (a título de ejemplo cabe mencionar que los Coordinadores Regionales actuales tienen el carácter de Jefe Superior de Servicio, lo cual les permitiría ejercer en materia de personal las facultades que el Estatuto Administrativo señala para tal categoría). La dictación del oportuno Decreto señalando las facultades de los Coordinadores Regionales y las resoluciones de delegación de funciones que lo completen no necesitan esperar la presentación de la Ley que reforme la organización del M.E.P. y deberían hacerse en un plazo muy breve.

La posibilidad de desconcentrar funciones en las Coordinaciones está limitada en la práctica por la capacidad actual de éstas para ejercerlas; singularmente, por el escaso número de funcionarios de que disponen, la insuficiente preparación de la mayoría de estos en materias administrativas y por la inexistencia de normas, directrices, criterios y procedimientos de actuación claramente establecidos en muchos de los campos de actuación del Ministerio. Ello hace que la desconcentración de facultades deba ir acompañada de medidas que faciliten su instrumentación en los aspectos indicados.

En cuanto a personal, parece necesario dotar a las Coordinaciones Regionales desde el principio de más funcionarios y, especialmente, de funcionarios de formación administrativa, dado que la formación de los que existen actualmente es de carácter predominantemente pedagógico-docente.

Buena parte de este personal podría obtenerse suprimiendo (de derecho o de hecho) las actuales Direcciones Departamentales y Locales de Educación Primaria y trasladando su personal a las Coordinaciones Regionales. También podría transferirse algunos funcionarios de las Direcciones Provinciales

de Educación Primaria si se disminuye el trabajo de éstas. Si ello fuese necesario, podrían utilizarse algunos otros mecanismos como destinación, contrata, honorarios, pago con cargo a horas de clase, etc. para adscribir más personal. Hay que tener en cuenta sin embargo, que para hacer frente a las amplias tareas administrativas que adquirirían las Coordinaciones es necesario dotarlas de algunos funcionarios de formación administrativa de nivel superior que deberán ser reclutados directamente fuera del M.E.P. Habrá que prever, por lo tanto, desde el principio, el reclutamiento de uno o más Administradores Públicos (con título de Administración Pública, Ciencias Políticas o Derecho) para cada Coordinación. La dotación de más personal a las Coordinaciones Regionales planteará sin duda problemas suplementarios de espacio y material de oficina que conviene prever con antelación suficiente.

La atribución de nuevas facultades a las Coordinaciones Regionales debería ir acompañada en lo posible de normas claras en cuanto a los criterios de ejecución de tales facultades y de instrucciones de procedimiento que simplifiquen sus tareas. La preparación de baremos, formularios, etc. y la realización de cursos cortos de formación, de carácter estrictamente práctico, pueden ser de gran utilidad en este aspecto.

Por último, y como complemento de estas medidas de apoyo a las Coordinaciones Regionales, la desconcentración puede facilitarse si parte de las facultades que se desconcentren son atribuídas directamente a los establecimientos y, en ningún caso, a órganos intermedios inferiores a la Coordinación Regional y Provincial.

La desconcentración en los establecimientos.

Como regla general, el robustecimiento de las Coordinaciones Regionales debe repercutir en la ampliación de las facultades de los establecimientos y no en una restricción de las mismas. Parecería ocioso hacer esta advertencia si no fuera porque existe el precedente de que, muy recientemente, al colocarse los establecimientos de Educación Profesional bajo la dependencia de las Coordinaciones Regionales, esta nueva situación supuso en algunas esferas un recorte de las facultades que tradicionalmente tenían las escuelas. La tendencia debe ser justamente la contraria.

Un análisis de los procedimientos mostrará sin duda que la Dirección de los establecimientos puede asumir nuevas facultades de decisión o propuesta el algunas materias sin que ello perjudique la unidad de dirección del sistema y que supondrán en cambio un acortamiento del tiempo de tramitación. Esto puede ser cierto aún para los Liceos Humanístico-Científicos que son los que hoy gozan de facultades más amplias. Pero aún más urgente es dotar a los demás establecimientos de unas facultades similares a las que ahora ya tienen los Liceos.

En otros lugares del informe se ha subrayado la importancia de homogenizar el régimen administrativo de todos los establecimientos educativos como paso previo para la Escuela Nacional Unificada. Pero es que, además, el dar mayores facultades a los establecimientos y singularmente a las Escuelas Primarias es el factor que puede permitir el rápido establecimiento de las Coordinaciones Regionales. En efecto, las propias escuelas pueden asumir la gran mayoría de las facultades que respecto a ellas ejercen ahora las Direcciones Locales y Departamentales y algunas de las que ejercen las Direcciones Provinciales. Además del acortamiento de trámites que ello significa, quedaría así liberado un personal que será necesario para que las Coordinaciones Regionales pue-

dan funcionar adecuadamente y que sería difícil obtener de otra manera. En general, ésto no supondrá gran aumento de trabajo administrativo de las escuelas ya que la tramitación que ahora hacen para solicitar la aprobación de órganos superiores les supone con frecuencia un trabajo análogo. Y desde el punto de vista del rendimiento docente, el eliminar el escalón de control inmediato, aunque pueda tener efectos negativos en algún caso, probablemente supondrá en conjunto más ventajas al darles un margen mayor de responsabilidad e iniciativa más acorde con la tendencia actual a aumentar la participación.

La ampliación de las facultades de las Escuelas Primarias presenta el problema de las Escuelas de tamaño muy reducido, singularmente las de un solo maestro. Ello puede solucionarse agregando estas escuelas a un establecimiento próximo (de Educación Primaria o de otro tipo) cuyo Director ejercería tales facultades. Incluso en las escuelas que están trabajando ahora bajo la forma experimental de núcleos rurales (v.g. región de los lagos), esta fórmula permitiría institucionalizar la experiencia al dar facultades administrativas al Director del núcleo.

Integración de órganos intermedios en la Coordinación Regional.

Todos los órganos intermedios que ahora existen habrían de integrarse en la Coordinación Regional respectiva, y este principio debería quedar bien establecido en el Decreto que regule las facultades de la Coordinación Regional. Incluso cuando sea posible, la integración debería ser consagrada instalando tales órganos en el mismo edificio de la Coordinación Regional. Sin embargo, en la fase de transición la integración tendrá que hacerse de manera diferente según el órgano de que se trate.

Respecto a las Direcciones Locales y Departamentales de Educación Primaria, ya se ha expresado la conveniencia de suprimirlas, trasladando su personal a la Coordinación Regional. Si ello no fuera posible formalmente, podría mantenerse una organización puramente simbólica y trasladar de igual modo la mayoría de su personal en destinación a las Coordinaciones Regionales.

Las Direcciones Provinciales de Educación Primaria en cambio podrían mantenerse hasta que la creación de la Coordinación Provincial (que probablemente requiera una Ley) permita su integración total en las Coordinaciones Regionales. Naturalmente su estructura y funciones deberán modificarse para adaptarse a la ampliación de facultades de las Coordinaciones Regionales y los establecimientos.

Las Jefaturas Provinciales de Sueldos, que existen sólo en ocho provincias, no presentan mayores problemas en cuanto a su futura integración ya que pasarían a ser Secciones de la Coordinación respectiva. Parece necesario extenderlas lo antes posible a todas las provincias e incluso, en la fase de transición, ampliar sus facultades en el ámbito de la gestión económica (v.g. adquisiciones).

Las ocho Direcciones de Programa del Departamento de Cultura deberán acomodar su ámbito de competencia y su sede a los de la Coordinación Regional respectiva, integrándose en la misma como una Sección o Departamento. Debería aumentarse su número en tres para cubrir todas las regiones (y mantener una en Santiago) e integrar en la actividad de estos departamentos la de los centros culturales existentes en la región (Bibliotecas, Museos, etc.).

La regionalización de los problemas de Santiago.

Los problemas específicos de Santiago deben tratarse con el mismo criterio que los del resto de las regiones del país y, en consecuencia, deben incluirse en las medidas de desconcentración. Pero al no estar encuadrados en ninguna de las Coordinaciones Regionales existentes presentan dificultades suplementarias. Estas dificultades pueden resolverse de dos modos:

a) La legislación que regula las Coordinaciones establece su número total pero no fija sus circunscripciones. Por ello sería legalmente posible fusionar por Decreto dos de las regiones que ahora existen y crear la Coordinación Regional de Santiago. También lo sería incorporar la provincia de Santiago a una Coordinación Regional limítrofe, trasladando la sede de esta Coordinación a la capital.

b) Si las soluciones anteriores no se consideran viables por motivos políticos o de otra clase, habría que buscar una organización provisional que, de algún modo, supliese la inexistencia de la Coordinación Regional aunque durante la transición funcionase de modo diferente al resto del país.

   En este sentido podría crearse en cada una de las Direcciones una unidad Santiago, a la que se delegasen las atribuciones que en el resto del país asumen las Coordinaciones Regionales. Habría así una unidad provincial para la enseñanza Primaria, otra para la Secundaria, otra para Profesional, otra de Presupuestos, etc. Todas ellas podrían integrar una comisión con un Coordinador que en la práctica pasaría a ser un Coordinador Regional de hecho.

3. RACIONALIZACION DE LOS ORGANOS CENTRALES

Hasta que se dicte la Ley que permite sustituir los servicios centrales actuales por los que están previstos en la nueva organización, deberían tomarse una serie de medidas tendientes a apoyar el proceso de desconcentración y a orientar progresivamente el funcionamiento de las unidades actuales en forma que se facilite su integración en la nueva organización. La integración debería hacerse en tres fases:

FASE 1: Constitución de Comisiones para cada una de las áreas que prevee el modelo. Cada comisión agruparía a todas las unidades que desempeñen funciones del área respectiva sea cualquiera la repartición a la que formalmente pertenezcan.

En esta fase sólo se modificaría la organización de las unidades en la medida en que resulte indispensable para apoyar el proceso de desconcentración o para facilitar el funcionamiento de las Comisiones.

FASE 2: Inmediatamente que sea dictada la Ley se procedería a establecer las Direcciones Generales previstas en la nueva organización incorporando a ellas las unidades con funciones en el área respectiva. En esa fase se realizarían algunas modificaciones de importancia, pero la mayoría de las unidades conservarían sustancialmente la misma organización que tienen actualmente.

FASE 3: Reorganización interna de las Direcciones Generales, dándoles la estructura más adecuada a su nuevo papel en el conjunto de la organización.

Creación de Comisiones de Coordinación.

Obviamente esta primera fase de la transición es la más delicada. La constitución de las comisiones de coordinación equivale de hecho a hacer trabajar al Ministerio bajo una doble organización. Se superpondrían una organización funcional (las Comisiones) y una organización vertical (las Direcciones). Teóricamente es posible separar con bastante nitidez la diferente función de unas y otras, pero no cabe duda que en la práctica se producirán algunas confusiones y problemas tanto en el escalón superior (Coordinadores de Comisiones y Directores Generales) como en los escalones siguientes (Jefes de Departamento o unidades análogas).

Hay que advertir, sin embargo, que en el M.E.P. existen ya un gran número de comisiones y órganos de carácter informal, por lo que se facilitará el establecimiento de estas Comisiones de Coordinación.

Las Comisiones que se establezcan tenderán a dar a las unidades que las integren una visión de conjunto del área respectiva, a iniciar un inventario de los problemas que se plantean en esa área, a ir elaborando una política que permita abordarlos desde una perspectiva global, y a establecer los criterios que permitan coordinar las funciones que cada unidad desempeña. Salvo excepciones, las Comisiones no tendrían facultades resolutivas.

Estas comisiones, más adelante, al consolidarse la organización, se constituirían en los Comités Ejecutivos o de Coor-

dinación, que deberán existir en cada Dirección o Departamento.

En principio, las Comisiones a establecer coincidirían con las Direcciones previstas en la nueva organización:

- Planificación y Presupuesto
- Personal
- Gestión Económica y Equipamiento
- Pedagogía
- Adultos
- Cultura y Actividades Extraescolares

A estas podrían añadirse: una Comisión de Coordinación y Visitación, que prepararse el establecimiento de la futura Superintendencia (Coordinación General e Inspecciones de Servicios); varias Comisiones correspondientes a las áreas de actividad que, en la nueva organización, no se integrarán en ninguna Dirección General (Asesoría Jurídica, Relaciones Públicas, Cooperación Internacional, Publicaciones).

En algunos casos, estas Comisiones podrían sustituir a órganos existentes o modificar tales órganos para que cumplan la función de la Comisión de que se trata (v.g. Comisión de Planificación y Presupuestos y actual Consejo de Programación de la Oficina de Planificación, Comisión de Pedagogía y actual Comisión Central de Currículum).

Dirección de Planificación y Presupuesto.

Es probablemente el sector en que la transición al nuevo sistema presenta menores dificultades ya que la actual Oficina de Planificación ofrece una buena base de partida.

Parecen aconsejables las medidas siguientes:

1. Hacer depender de la Oficina de Planificación y Presupuesto con carácter inmediato, la Sección de Estadística (de la Superintendencia) y la Oficina de Racionalización y Computación (de la Subsecretaría). Este traspaso quizá pueda hacerse por Decreto si no lo impiden las leyes que regulan ambas unidades (Leyes 14.453, 15.263, 17.339, DFL 4.427 que habría que comprobar) o por delegación de funciones del Subsecretario y del Superintendente en el Jefe de la Oficina de Planificación. De no ser así, podría establecerse simplemente de hecho, pero siempre en forma clara e inequívoca.

2. Incorporar los Jefes de las unidades a las que se refiere el número anterior al Consejo de Programación de la Oficina de Planificación.

3. Preparar las normas, instrucciones y materiales instrumentales necesarios para establecer (previo examen y aprobación por el Comité Coordinador y Ministro) los sistemas a utilizar en cuanto a:

   - Recolección, sistematización y análisis de los datos estadísticos del sistema educacional
   - Elaboración del Mapa Escolar
   - Planeamiento regional de la educación
   - Fijación de los créditos presupuestarios por programas regionales
   - Simplificación y racionalización de procedimientos de tramitación

4. Formar las Comisiones internas correspondientes a los distintos campos previstos en el punto anterior, incorporando a ellas, cuando sea necesario, representantes de otras reparticiones, organismos autónomos, coordinaciones regionales u otros.

5. Preparar mediante los oportunos cursos de capacitación las personas que se harían cargo de las unidades de planeamiento en las Coordinaciones Regionales (tareas de estadística, mapa escolar, planeamiento regional, estimación de necesidades presupuestarias). Estos cursos deberían ser estrictamente aplicativos, explicánsoles el funcionamiento del sistema previamente elaborado y la forma concreta de realizar las tareas a desarrollar por ellos a escala regional.

6. En la elaboración de los sistemas a que se refiere el punto 3 y la capacitación a que se refiere el punto 5 podría utlizarse el asesoramiento y colaboración de expertos exteriores al M.E.P., v.g. Odeplan u otras instituciones y especialmente CHI-29 y Universidad de Indiana (Convenio Indiana).

Dirección de Personal.

En este sector la transición desde la situación actual a una moderna administración ha de ser trabajosa, ya que varios factores importantes contribuyen a complicarla. La organización existente es muy rudimentaria; las disposiciones legales y los procedimientos son muy anticuados; los dirigentes y funcionarios tienen escasa formación en administración de personal y existe una tradición de abordar los problemas de nombramiento desde una perspectiva raquítica de poder personal o de grupo de favoritismo de clientelas. Sin embargo, la deficiente organización en materia de personal es quizá el factor que más entraba el funcionamiento del M.E.P. y por ello, es en este sector donde los esfuerzos de racionalización resultarán más rentables a corto plazo, clarificando la situación para abordar más facilmente el resto de los problemas.

Serían aconsejables las medidas siguientes:

1. Formación de un grupo de trabajo que en un plazo muy corto señalase las decisiones que en materia de personal pueden desconcentrarse en los Directores de Establecimientos y Coordinaciones Regionales sin variar la legislación.

   Habría que utilizar en alto grado las facultades existentes para delegar las decisiones que hoy se toman por Directores, Subsecretario, Ministro e incluso Presidente en materia de personal. Especialmente en materia de reclutamiento del personal no docente de establecimientos y personal administrativo y auxiliar de órganos intermedios, traslados de personal de cualquier clase no realizado por concurso nacional, nombramiento de suplentes, interinos y personal a contrata, licencias del personal, etc.

   Esta delegación debe hacerse fundamentalmente en los Directores de Establecimiento (incluídos los de Educación Primaria) y en las Coordinaciones Regionales, pero no (a menos que resulte indispensable) en las Direcciones Provinciales de Educación Primaria que han de integrarse en las Coordinaciones. Y, desde luego, en ningún caso en las Direcciones Departamentales o Locales, que deben ser desmanteladas pronto a fin de reforzar las Coordinaciones Regionales.

2. Reclutamiento de un Administrador Público (con título en Administración Pública, Derecho o Ciencias Políticas) en cada Coordinación Regional para hacerse cargo de los problemas de personal. En las Coordinaciones Regionales que incluyen varias provincias, este número debería ser igual al de provincias, a fin de destacarlos en las futuras Coordinaciones Provinciales. Todos ellos deberán seguir antes de entrar en funciones un curso corto de capacitación sobre legislación de personal, tramitación y criterios de trabajo de carácter totalmente práctico.

3. En Santiago, esta desconcentración de funciones es más difícil al no existir Coordinaciones Regionales. Habría de hacerse también, acudiendo a otras soluciones parciales. Así, en Educación Primaria podrían delegarse en el Director Provincial las facultades que en el resto del país poseen en este campo las Coordinaciones Regionales. Respecto a Educación Secundaria y Educación Profesional, se podrían constituir unidades ad hoc con un Visitador y el personal necesario y delegar a ese Visitador las facultades que en el resto del país tuvieren los Coordinadores Regionales. Convendría también reclutar para cada una de esas tres unidades un Administrador Público del tipo señalado para las Coordinaciones Regionales en el punto anterior.

   Estas unidades se integrarían luego en la nueva Coordinación Regional de Santiago, facilitando su establecimiento.

4. En las Direcciones Generales de Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Profesional, las funciones de gestión de personal que no se deleguen en las Coordinaciones Regionales, Direcciones Provinciales o Establecimientos deberían traspasarse en cuanto sea posible al Departamento de la Subsecretaría que se ocupa del personal respectivo. Todas las funciones de este tipo que no sean delegadas o traspasadas deberían atribuirse dentro de la Dirección a una única unidad (v.g. Departamento Administrativo) pasando a ella si es necesario el personal que ahora las realiza en otras unidades. Los restantes departamentos, asesorías, visitaciones, etc. deberían ser liberados totalmente de todas las funciones relativas a propuestas, nombramientos, suplencias, interinatos, licencias, fijación de plantas, otorgamiento de cátedras, etc. (como excepción las unidades de Presupuesto seguirían ocupándose de las funciones que ahora desempeñan en cuanto a personal (planillas, pagos, etc.)).

5. Constituir, bajo la presidencia de un Coordinador de alto nivel, una Comisión Central de Personal que agruparía a los Jefes o representantes de las unidades de todas las reparticiones del M.E.P. que se ocupan de cuestiones de personal y singularmente los siguientes:

- Jefe del Departamento de Personal Primario de la Subsecretaría
- Jefe del Departamento de Personal Secundario de la Subsecretaría
- Jefe del Departamento de Personal de Educación Profesional de la Subsecretaría
- Jefe del Departamento de Bienestar Social de la Subsecretaría
- Jefe de la Sección Kárdex Centralizado de la Subsecretaría
- Visitador (DFL 7.279) de la Subsecretaría
- Jefe de la Oficina de Personal de la Superintendencia
- Jefe de la Sección de Personal de la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos
- Jefe de la Sección de Personal del Centro de Perfeccionamiento
- Jefes de las unidades con funciones de personal en:
  - Dirección General de Educación Primaria
  - Dirección General de Educación Secundaria
  - Dirección General de Educación Profesional
- Un representante de la Jefatura Administrativa de la Subsecretaría
- Un representante de la Oficina de Presupuestos

La constitución de esta Comisión tendría por objeto dar a todas las unidades conciencia de la necesidad de tratar unitariamente los problemas de personal del M.E.P. y establecer las bases para la transición a una Administración de Personal moderna.

6. La Comisión mencionada en el número anterior debería preocuparse de identificar los problemas más urgentes e ir delineando las soluciones para los mismos. Para ello podría contar con el Grupo de Trabajo mencionado en el número 1, así como eventualmente con asesoramiento de la Oficina de Planificación y Presupuesto, CHI-29, Contraloría u otros.

   Entre estas tareas urgentes figurarían, desde luego, la elaboración de normas, criterios y materiales de aplicación para orientar y facilitar las tareas desconcentradas en Coordinaciones o establecimientos.

De llevarse a cabo rápida y adecuadamente las medidas de transición que se proponen, puede preveerse que se producirá bruscamente una enorme disminución en la presión de trabajo a que hoy está sometido el conjunto de la organización del M.E.P. Puede suponerse incluso que la actual sensación de desbordamiento sea sustituída en gran medida en muchos servicios por la de "no tener que hacer". Ello permitiría entonces reagrupar los efectivos disponibles de una manera más funcional y dedicar las energías de la organización a preparar una política coordinada de actuación y a establecer el tipo de dirección que necesita una organización de la amplitud del M.E.P. Podrían entonces abordarse los problemas a un nivel superior que hoy no está en condiciones de alcanzar la organización al encontrarse absorbida por la multitud de pequeños problemas que implica la ejecución centralizada.

Dirección de Gestión Económica y Equipamiento.

El camino a seguir para la creación de esta Dirección debería ser similar al que se recomendó para la Dirección de Personal ya que la problemática organizacional es muy semejante para ambos casos (aunque probablemente más complicada

en el caso de Personal).

Se trata en efecto de agrupar en una Dirección funcional un gran número de unidades actualmente dispersas en varias Direcciones y Servicios y, por otra parte, de llegar a una nueva delimitación de funciones correspondientes a los niveles central, regional y local, respectivamente.

La Comisión de Coordinación de que se habla en el párrafo sobre "Racionalización de los Organos Centrales" debería pues, por un lado, crear un grupo de trabajo que vaya señalando las decisiones que en materia de gestión económica y equipamiento corresponderán a los directores de establecimientos, a las Coordinaciones Regionales o Provinciales y a la Dirección Central; y, por otro lado, crear las estructuras y mecanismos que vayan preparando la integración de las unidades actualmente existentes en el M.E.P. en la nueva Dirección Funcional de Gestión Económica y Equipamiento.

1. En cuanto al primer punto (delimitación de funciones según niveles) será necesario prever un plan escalonado que tome en cuenta, entre otras cosas, las posibilidades de desconcentración dentro de la legislación vigente.

   Además, habrá que prever la participación de los niveles regionales y locales en la discusión de este aspecto.

   Por último, de acuerdo al espíritu del presente informe, podemos señalar por lo menos dos grandes criterios que deberían orientar las decisiones. El primero, que el director del Centro Docente debería tener la mayor autonomía posible, y en este contexto recomendamos mayores facilidades para el para poder manejar las entradas propias sin trámites engorrosos. El segundo, que la desconcentración regional implica que la Coordinación Regional pueda tomar decisiones administrativas y que todos los Centros Docentes dependan de ella.

2. En cuanto a la creación de estructuras y mecanismos que permitan la integración de unidades centrales existentes en una nueva Dirección, se recomienda que la Comisión de Coordinación correspondiente empiece a funcionar con representantes de todas (o la mayoría) de oficinas y comisiones que actualmente se ocupan de gestión económica y de equipamiento en el M.E.P., tales como:

- de Subsecretaría:
  - Oficina Central de Presupuesto
  - Oficina de Programación Presupuestaria y de Créditos Externos
  - Departamento de Adquisiciones y Material Didáctico
  - Departamento de Locales, Mobiliario y Material Escolar
  - Oficina Coordinadora de Construcciones Escolares
  - Oficina de Subvenciones

- de Superintendencia:
  - Oficina de Presupuesto
  - Comisión de Material Didáctico

- de la Dirección de Educación Profesional:
  - Oficina de Presupuesto
  - Sección de Inventarios y Material (Dpto. Administ.)
  - Comisión de Locales y Mobiliario Escolar
  - Comisión de Equipamiento
  - Comisión de Supervisión de Equipamiento
  - Comisión de Material Didáctico

- de la Dirección de Educación Secundaria:
  - Oficina de Presupuesto
  - Oficina de Inventarios
  - Comisión de Programación y Proyectos

- de la Dirección de Educación Primaria y Normal:

  - Oficina de Programación Administrativa
  - Oficina de Planificación (Programación y Proyectos)
  - Oficina de Bienes e Inventarios (Dpto. Administ.)

3. Aunque la misma Comisión irá elaborando su metodología y su calendario de trabajo, ya se pueden señalar algunas tareas:

   - diseñar la organización y las normas de funcionamiento de la nueva Dirección;
   - reunirse con miembros de la Comisión de Planificación y Presupuesto para llegar a una comprensión nítida de las funciones y atribuciones que corresponderían a cada una de las dos Direcciones;
   - estudiar la forma para integrar la Sociedad Constructora a la Dirección;
   - elaborar las normas que regirán sus relaciones con la Dirección de Aprovisionamiento del Estado;
   - estudiar las necesidades en cuanto a capacitación del personal para una gestión de acuerdo con las técnicas modernas;
   - en la misma perspectiva, estudiar las necesidades en cuanto a recursos materiales (equipo, maquinaria).

Superintendencia de Educación (Dirección Unica o Dirección de Inspección).

1. La Comisión que tendría la responsabilidad de redefinir las funciones de la Superintendencia, ligadas a la disposición constitucional que le encomienda la "inspección" de la educación, deberá ser presidida por el Superintendente e integrada por el Secretario de la Oficina Técnica,

los actuales Visitadores Generales de las Direcciones de Educación y de la Subsecretaría, los funcionarios de la Oficina Relacionadora Central, más dos funcionarios de la misma Superintendencia.

2. La Comisión debería estudiar en profundidad los roles que le corresponden a la Superintendencia en el nuevo modelo de la organización, especialmente los siguientes:

- examinar la regulación de sus labores de "inspección" de la Educación Fiscal y Particular a nivel nacional y regional;

- establecer procedimientos para la coordinación de las acciones en todo el país en estrecha colaboración con las nuevas Direcciones Generales;

- definir las funciones inspectivas de las Coordinaciones Regionales y las relaciones entre éstas y la Superintendencia;

- establecer con la colaboración del personal del nivel intermedio las normas para las visitas a terreno, visitas que se circunscribirán a escrutar el funcionamiento y rendimiento general de los Centros, Establecimientos y Complejos;

- establecer procedimientos para mantener una información al día de los principales acuerdos de los organismos de participación en todos los niveles y de problemas en general para intervenir oportunamente en caso de conflictos o recomendar a los órganos centrales reformas a las disposiciones que originan conflictos;

- estudio de toda la problemática en torno a sumarios y sanciones.

3. Para los efectos de la implantación del nuevo órgano, la comisión debería estudiar la posibilidad de establecer de hecho, previo acuerdo de los órganos superiores del M.E.P., el funcionamiento de la Superintendencia de acuerdo a su nuevo rol y prever que una comisión técnica presidida por el Secretario de la Oficina Técnica, continuara secundando al Consejo Nacional de Educación hasta que la nueva organización tenga existencia jurídica.

4. La comisión debiera también estudiar los siguientes problemas, aunque son de carácter adicional:

- examinar la organización de la Coordinación Regional de Santiago (posibilidad de su integración por varias "Coordinaciones Locales" que corresponderían a la organización provincial). Considerar también una posibilidad similar para Valparaíso. Examinar la actual integración de las regiones a lo largo del país y la posibilidad de establecer una división más equilibrada. La comisión debiera presentar al Comité Coordinador y al Ministro de Educación, alternativas sobre los problemas planteados;

- estudiar la posibilidad de una organización provisoria para establecer de hecho la Coordinación Regional de la Provincia de Santiago;

- creación en cada Coordinación Regional de una Comisión presidida por el Coordinador Regional e integrada por los Directores Provinciales y representantes de los Directores Departamentales, de los Jefes de Establecimientos de la Educación Media (Liceos y Escuelas Profesionales), para colaborar con la comisión nacional en la definición de las tareas de los equipos de visitadores del nivel intermedio;

- examinar las necesidades de personal calificado para la visitación nacional y regional, considerando los contenidos curriculares más significativos para la formación y el perfeccionamiento de administradores altamente calificados.

Dirección de Pedagogía.

Como se ha dicho en otra parte de este informe, la Dirección de Pedagogía tiene por rol esencial la racionalización, la centralización y la investigación de los contenidos y acciones del campo pedagógico propiamente tal.

De otro lado, el análisis de la información recogida acerca del problema pedagógico nos mostró que las unidades que se encargan de él se encuentran diseminadas en la Superintendencia , y dentro de ella, en la Oficina Técnica, en el Servicio de Evaluación, en el de Orientación, en el de Supervisión, en la Comisión de Material Didáctico, en la Oficina de Educación Sexual y en la Comisión de Formación de Maestros.

Esta dispersión aparece de nuevo en la Dirección de Educación Primaria y Normal en que las cuestiones pedagógicas están ubicadas en el Departamento Pedagógico, en el Departamento de Enseñanza Normal, en las Asesorías de Educación, en las Secciones de Educación Rural, de Educación Vocacional, de Educación Experimental, en la Sección de Planes y Programas y en la de Educación Parvularia. En la Dirección de Educación Secundaria los asuntos pedagógicos están en el Departamento de Pedagogía, en las Visitaciones y en el Departamento de Exámenes y Colegios Particulares.

En relación con la Enseñanza Profesional, los encontramos en: la Secretaría Técnica, en la Comisión de Programación Curricular, en la Comisión de Material Didáctico, en la Sección de Orientación, en la de Programación y Equipamiento especialmente.

En cuanto al Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, las unidades encargadas de la problemática pedagógica son las siguientes: Departamento de Ciencias Naturales, Departamento de Educación Profesional, Departamento de Castellano, Departamento de Orientación,

Departamento de Evaluación, Departamento de Lenguas Extranjeras, Departamento de Televisión Educativa, Departamento del Area Artística, Departamento de Matemáticas, Departamento de Ciencias Sociales y Departamento de Educación. Asimismo, se encuentra en algunas funciones de las Coordinaciones del nivel central, en la Junta de Jardines Infantiles y en el Museo Pedagógico.

No obstante, la acusada dispersión, repetición y atomización de las unidades del hacer pedagógico, es posible en este campo la puesta en marcha de la fase de tránsito hacia la nueva organización administrativa, en la medida que se supere el "espíritu parcelario" y el cumplimiento de las acciones que pasamos a señalar.

En primer lugar, debería procederse a la formación de una Comisión Central de Pedagogía, que debería tener un número reducido de componentes. Una vez constituída la Comisión, se encargaría de delimitar las funciones y atribuciones del nivel central, del nivel intermedio y del nivel local, en colaboración con el personal de cada uno de ellos; de agrupar a todas las unidades del sector pedagógico; de precisar la organización de la Dirección y de formular las normas más generales tendientes a racionalizar el funcionamiento de todo el campo.

En segundo lugar, deberían formarse sub-comisiones que emergerían necesariamente de los trabajos ejecutados por la Comisión Central. Estas sub-comisiones tendrían por objeto el estudio del proceso pedagógico a mayor profundidad y desde los distintos puntos de vista con que se visualiza la gran cuestión pedagógica. Para cumplir dicho cometido, sugerimos sean designadas las siguientes sub-comisiones: Planes y Programas, Metodología, Material Didáctico, Orientación, Evaluación y Supervisión, Formación y Perfeccionamiento Docente, Educación Especial, Documentación Pedagógica e Investigación Pedagógica.

Dirección de Educación de Adultos.

Como las secciones y servicios dependientes del M.E.P. que se dedican a Educación de Adultos y a programas similares no cuentan con un órgano de coordinación, podría reconstituirse y reactualizarse la Comisión de Educación de Adultos que funcionaba hasta hace pocos meses, la que podría ser presidida por un funcionario de la Oficina de Planificación, tal como se ha hecho en otras oportunidades.

Deberían integrar la comisión el Jefe de Educación de Adultos de la Subsecretaría, el Jefe de la Sección Adultos de Dirección de Educación Primaria y:

- un representante de la Dirección de Secundaria
- un representante de la Dirección de Educación Profesional
- un representante de la Superintendencia de Educación
- un representante del Programa de Educación de Trabajadores
- un representante del Centro de Perfeccionamiento.

La Comisión deberá examinar todas las actividades que se desarrollan en el sector y determinar la forma unitaria y coordinada de afrontar su programación; examinar y establecer el rol de la nueva Dirección General de Educación de Adultos en la orientación y regulación nacional de las actividades del sector; examinar y establecer el rol del Departamento de Educación de Adultos en las Coordinaciones Regionales y Provinciales en cuanto a su labor de apoyo y estímulo a las actividades del campo operacional; examinar las tareas que se desarrollan en educación de adultos en centros especializados y las que deberán asumir los establecimientos y complejos educacionales de la ENU, en colaboración con personal de los niveles respectivos.

Una vez clasificadas las nuevas funciones, la Dirección General de Educación de Adultos, mediante una adecuada delegación de funciones, podría funcionar de hecho a través de la Comisión Nacional y de las comisiones del nivel intermedio que deberán constituirse.

Cultura y Educación Extra-Escolar.

1. Preparación y dictación por la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos de las normas e instrucciones que establezcan la adscrición de las Bibliotecas y Museos existentes fuera de Santiago a la Coordinación Regional en cuya circunscripción se encuentren y la delegación de las facultades más amplias posibles en los Coordinadores Regionales respectivos y en los Directores de las Bibliotecas y Museos, según los casos.

2. Estudio por la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos de las medidas necesarias para dotar a la Biblioteca Nacional de una organización propia y claramente diferenciada de la organización de la Dirección General.

   Estudio asimismo de la conveniencia de integrar en la Biblioteca Nacional el Archivo Nacional, que ahora funciona como institución independiente.

3. Preparación y dictación por la Subsecretaría de las normas e instrucciones necesarias para la adscrición a las Coordinaciones Regionales de Educación de los Directores de Programa dependientes del Departamento de Actividades Extraescolares. A fin de facilitar esta integración deberá acomodarse el ámbito territorial y la sede de dichas Direcciones a las que ahora tienen las Coordinaciones Regionales de Educación.

4. Constitución de una Comisión integrada por los diversos sectores de la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos y los órganos de la Subsecretaría y Direcciones Generales de Educación que tienen ahora responsabilidades que se refieren a "cultura", "actividades extraescolares", "extensión cultural", etc., así como a deportes y recreación.

- Jefe de la unidad de Extensión Cultural de la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos
- Jefe del Servicio de Bibliotecas y Estantes Móviles de la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos
- Jefe del Departamento de Educación Extraescolar de la Subsecretaría
- Jefe del Departamento de Cultura y Publicaciones de la Subsecretaría
- Jefe del Departamento de Educ. Física, Deportes y Recreación de la Subsecretaría
- Representante de la Dirección Gral. de Educación Primaria
- Representante de la Dirección Gral. de Educación Secundaria
- Representante de la Dirección Gral. de Educación Profesional
- Director suplente o representante de la Biblioteca Nacional
- Director del Museo Nacional de Bellas Artes
- Director del Museo Nacional de Ciencias Naturales
- Director del Museo Histórico Nacional
- Director del Museo Vicuña Mackenna

5. La Comisión mencionada en el punto anterior deberá examinar las actividades de todo orden que ahora se realizan en el campo de la difusión cultural y las actividades extraescolares y estudiar las medidas necesarias para un planteamiento global coordinado de las acciones que hayan de programarse en el futuro.

Deberá establecer con claridad el papel que correspondería a: a) los servicios centrales (departamentos y unidades análogas); b) a las Coordinaciones Regionales y Provinciales y a los órganos y establecimientos dependientes de dichas Coordinaciones, y c) a las Instituciones

Culturales de carácter nacional (Biblioteca Nacional, Museos Nacionales de Historia Natural, Bellas Artes e Histórico) o instituciones análogas como el Ballet Nacional u otras que ahora dependen del Departamento de Cultura y Publicaciones de la Subsecretaría.

La Comisión formaría las sub-comisiones correspondientes a los distintos sectores en que pueden agruparse las actividades.

6. Constitución en cada Coordinación Regional de una comisión que examinase el planteamiento de las actividades de cultura y educación extraescolar en la región.

Esta Comisión agruparía:

- El Director Regional y los Coordinadores de Programas dependientes del Departamento de Actividades Extraescolares.

- Los funcionarios técnicos de la Coordinación Regional que actualmente se ocupan de actividades de carácter artístico, deportivo, difusión científica, acción social y relaciones con la comunidad.

- Los Directores de las Bibliotecas y Museos.

- Otros miembros que puedan ser designados por el Coordinador Regional.