

C-6

## ENFOQUE CRITICO SOBRE EL DECRETO DE DEMOCRATIZACION DE LA EDUCACION CHILENA

Prof. Antonio CARKOVIC E.

La extensión y complejidad de este documento hace poco menos que imposible ir realizando su análisis con las citas y referencias completas pertinentes en cada caso. Por ello, ruego al lector me excuse el que, muy reiteradamente, lo remita al articulado del Decreto publicado en esta edición de "Presencia". Será indispensable el cotejo entre mis opiniones y las referencias al citado decreto que iré apuntando regularmente.

La estructura formal del Decreto 2.048, del 30 de octubre de 1972, "que fija normas para la Democratización de la Educación y cumple su tramitación ordinaria en la Contraloría General de la República", es la siguiente:

- 1º Consta de 9 considerandos que, en su conjunto, corresponden al sustentamiento doctrinario y fundamentación de hecho del referido cuerpo legal;
- 2º Continúa con 5 Títulos, cada uno de los cuales hace referencia a materias específicas que analizaré luego. Estos 5 títulos suman un total de 24 artículos permanentes;
- 3º Concluye el Decreto con dos artículos transitorios y las firmas del señor Presidente de la República, del Sr. Ministro de Educación de la fecha y la transcripción correspondiente por el Sr. Subsecretario de la Cartera.

### LA FUNDAMENTACION DEL DECRETO 2.048 O SUS CONSIDERANDOS

Se sostiene que el Gobierno impulsa un proceso de "auténtica democratización", la cual sólo será posible si acaso "las fuerzas sociales organizadas" asumen la conducción "de los procesos económicos, sociales y políticos..." (Considerando Nº 1).

Se entiende, al tenor de las taxativas expresiones del 1.er considerando, que todas las normas, procedimientos, organismos que se crean mediante este decreto conducen o deberían conducir a "una auténtica democratización", no a la democratización formal o meramente ritual, sino a una democratización real y efectiva. Esta meta, a cuyo servicio debe estar o debería estar todo lo que se norma por el referido decreto, se refuerza de modo inequívoco cuando, en el mismo 1.er considerando, se precisa en qué consiste verdaderamente la democratización: ésta consiste en la conducción de los procesos económicos, sociales y políticos del país", "por los trabajadores... y las fuerzas sociales organizadas".

Una persona conduce un automóvil cuando está al volante, manipula llaves del motor, embrague, acelerador, frenos, viraje, velocidad, luces, etc. y no cuando, al lado del chofer o en

el asiento trasero, viaja en automóvil conducido por..., no siendo él el conductor.

De manera que —primer supuesto fundamental a cuya luz deberá juzgarse la coherencia, consistencia y eficacia de las normas estatuidas en el Decreto 2.048— éste se dictó para que los trabajadores (de la educación, desde luego) y "las fuerzas sociales organizadas" (de la comunidad en que está emplazada la escuela o las escuelas, por ejemplo) conduzcan ellos, directamente ellos la operación educacional. Manejen, conduzcan, dirijan, controlen el proceso educacional. Esto, fuera de discusión. (Repátese con atención el primer considerando).

Tan fuera de discusión que, a mayor abundamiento, en el considerando Nº 3 se especifica, referido concretamente al sector educacional, el sentido de la democratización.

Ambos considerando, el 1º y el 3º, son los que constituyen, por así decirlo, la doctrina del Decreto. El resto de éste tiende o debería tender a encarnar en los hechos, en las personas, y en los organismos involucrados en el proceso educacional dicha doctrina.

Los considerando 5º, 6º y 7º aluden a situaciones de hecho o dan por sentado algunas otras situaciones de hecho que para los efectos de este análisis basta con que nos demos por enterados. De otro modo caeríamos en un cierto cuestionamiento histórico de acontecimientos cronológicamente muy próximos, los que desenfocarían el interés medular que aquí nos preocupa.

En cambio, es interesante penetrar en el contenido de los considerandos Nº 4, 8 y 9.

Ruego al lector se imponga del considerando Nº 4. Por mi parte, entiendo —o creo entender— lo que quiere decir; no estoy tan seguro de entender lo que dice.

¿Qué afirma este considerando?

Que deben arbitrarse una serie (no especificada) de medidas para implementar tres cambios que se amarran entre sí en vista a lograr que se diversifique geográficamente la educación chilena.

¿Cuáles son esos cambios?

- 1º La desconcentración administrativa del gobierno del sistema escolar;
- 2º La descentralización territorial del gobierno del sistema escolar;
- 3º La descentralización territorial de la administración del sistema escolar.

Desglosamos el significado de algunos de estos conceptos para ver modo de interpretar el contexto del considerando Nº 4.

a) **Desconcentración:** Concentración es la convergencia de una serie de elementos, personas, poderes, entes materiales y jurídicos en un mismo punto desde el cual irradia, por así decirlo, hacia el resto del ámbito en que tiene jurisdicción o influencia.

Desconcentración es el proceso inverso. Instalar en distintos puntos aquellos elementos, personas, poderes, entes materiales o jurídicos para que, ahora desde esos distintos puntos, irradian hacia los respectivos ámbitos en que tienen jurisdicción o influencia.

b) **Gobierno:** Entidad que tiene básicamente dos connotaciones definitorias: una, poder de decisión; otra, poder de mando. No basta la capacidad para decidir; la eficacia de la decisión en un "gobierno" se completa si acaso posee los instrumentos —la capacidad— para ordenar que esas decisiones se encarnan en hechos, se implementen.

c) **Sistema escolar:** Debe referirse a una serie de heterogéneos y variados elementos que se organizan racionalmente para el funcionamiento adecuado de la escuela. Sistema escolar, por tanto, dice relación con la organización, administración y funcionamiento interno de la Escuela. Sólo por extensión abusiva —enraizada en hábitos mentales tradicionales— podemos entender que en este considerando "sistema escolar" equivale a "sistema educacional".

Este último concepto, me parece, es el que se entendió manejar cuando se habla de "sistema escolar". La sinonimia es impropia, pero, debe aceptarse, desde el punto de vista de la inteligibilidad práctica del considerando que analizo.

d) **Descentralización territorial:** Algo está territorialmente centralizado cuando el poder de decisión y de mando —gobierno— se ubica físicamente en un punto de la geografía de un país.

Descentralización territorial significaría, entonces, radicar en diversos puntos geográficos del país el poder de decisión y mando, el gobierno educacional en nuestro caso.

e) *Administración*: Un sistema cualquiera —el sistema escolar, el sistema educacional, por ejemplo— requiere de una cierta estructura que se extienda a través de todo el sistema y que lo cubra también desde el punto de vista territorial con el objeto de que el gobierno pueda garantizarse el cumplimiento de lo que se ordena en función de las decisiones que se tomen. La administración, por tanto, sería el instrumento ejecutor de las decisiones y órdenes del gobierno educacional. La administración es el instrumento *ejecutor de la política* del gobierno educacional.

Estas precisiones conceptuales no son tecnicismos subalternos. Resultan, por el contrario, una necesidad esencial porque, también en este caso, debe entenderse que todo el articulado del Decreto 2.048 tiende o debería tender a facilitar para que pueda diversificarse geográficamente los cambios referidos en el considerando N° 4 la educación chilena. De manera que, de nuevo, la coherencia, consistencia y eficacia de las disposiciones o normas del Decreto deben ser juzgadas con el prisma del considerando N° 4.

¿Podemos formular, con otras palabras, lo que se quiere decir mediante el texto de este considerando?

Lo intentaré.

Se trataría —al parecer— de que *el gobierno del sistema escolar* (entiéndase sistema educacional) *primero, se desconcentre; segundo, se descentralice territorialmente y tercero, que la administración del "sistema escolar" se descentralice territorialmente también*. Desentrañando el sentido de estos términos, podemos concluir lo siguiente: de acuerdo con el considerando N° 4, *lo que el Decreto 2.048 dispondría es que los poderes de decisión y de mando* (gobierno del sistema educacional) *y el correspondiente poder administrativo* (instrumento ejecutor de la política del gobierno educacional) *pasen de la cima de la estructura burocrática actual hacia las bases en que se produce el fenómeno educacional*.

Debe tenerse presente, no obstante, que este cambio radical operaría a distintos niveles, en materias específicas inherentes al fenómeno educacional y en el ámbito concreto en que éste se produce *"sin perjuicio de la unidad de la Nación"* para hacer posible *"implementar medidas"* que *"diversifiquen geográficamente la educación"*. Y aquí, de nuevo, una cierta ambigüedad terminológica que exige puntualizarse.

Diversificar geográficamente la educación apunta, en esencia, al curriculum del sistema, vale decir, se refiere, por ejemplo, a planes de estudios, contenidos programáticos, prioridades en orden a la respuesta del sistema a las necesidades de la comunidad, etc. Pienso que la expresión *"diversificación geográfica de la educación"* es restrictiva e impropia porque, literalmente, al margen de cualquier interpretación más o menos legítima, diversificar la educación en función de la variable *"geografía"* no agota, ni con mucho, la matriz muy rica de variables que debe considerarse para una diversificación funcional del sistema educativo.

Dicho de otro modo, si los cambios estructurales propuestos en el considerando N° 4 muestran en la diversificación geográfica de la educación, todo el proceso de traspaso del poder desde la cima en que hoy se concentra y centraliza hacia las bases en que se produce el fenómeno educacional queda jibarizado. Por eso, para que el cambio no sea un parto de los montes, tengo la obligación de presumir que quienes estamparon la expresión *"diversificación geográfica de la educación"* quisieron involucrar en ella la suma de variables que deben ser atendidas para una diversificación funcional del sistema. No puede ser de otro modo. Si yo estuviera errado en este alcance, querría decir que se propondría hacer algo para que no se haga, lo cual, obviamente, no puede siquiera imaginarse dada la trascendencia de lo que se ha dado en llamar democratización de la educación.

El Decreto 2.048 que nos ocupa crea una serie de organismos englobados en el término común de *"Consejos"*.

En el Considerando N° 8 (ruego al lector se imponga de su contenido) se expresa tajantemente que *"estos Consejos deben gozar de amplias atribuciones normativas y consultivas"* lo cual es admirablemente coherente con la operatividad de los cambios propuestos en el considerando N° 4 (traspaso del poder desde la cima en que hoy se concentra y centraliza hacia las bases en que se produce realmente el fenómeno educacional).

Pero, a renglón seguido, se establece una muralla china de limitaciones para el goce efectivo

de *"amplias atribuciones normativas y consultivas"* por parte de los referidos Consejos.

El efecto, tales amplias atribuciones podrán gozadas los Consejos que el Decreto crea *"siempre que... no desborden los marcos de la planificación nacional, regional y local"* (¡perfecto!); *"siempre que... no deterioren la función profesional docente"* (¡más perfecto aún) y... *"siempre que no afecten las facultades y responsabilidades legales de las autoridades ejecutivas del servicio educacional..."* (fragante inconsecuencia se llama esta figura!).

Pero sí, precisamente, la verticalidad del poder educacional, la concentración casi absolutista de ese poder y la centralización a prueba de balas de ese poder (*"facultades y responsabilidades legales de las autoridades ejecutivas del servicio educacional"*) *impiden que el sistema se democratice*, y por eso los cambios que señala el considerando N° 4 (desconcentración, descentralización del gobierno y administración educacionales); y por eso es que se postula otorgar a los Consejos que se crean *"amplias atribuciones normativas y consultivas"*. ¿Qué amplitud? La de hoy, es decir, limitadísima, paralizante. Amplitud de atribuciones (sobre todo *normativas*) que chocha con la amplitud ilimitada de las facultades legales de que hoy disponen *"las autoridades ejecutivas del servicio educacional"* es, prácticamente, quedarnos donde estamos, con el agregado de que para ello se dicta un decreto.

¿Será esto cierto? Si no existiera el considerando N° 9 y último del Decreto 2.048 nada podría explicarse en una línea de coherencia, consistencia y eficacia entre lo que el Decreto postula como principios (doctrina) y lo que el decreto norma o regula para que aquéllos tengan real aplicación. Léase cuidadosamente el considerando N° 9 y estaremos de acuerdo en lo siguiente: *la raíz de la palmaria contradicción que vicia al considerando N° 8, que acabo de analizar, está en que se intenta democratizar al sistema* (traspaso del poder desde la cima a la base) *sin tocar ni con el pétalo de una flor la urdiembre legal y reglamentaria que consagra la concentración y centralización, de facto, absolutas de ese poder educacional cimero o verticalista*.

En el decurso del análisis del articulado del Decreto 2.048, tropezaremos con situaciones concretas que avalan esta afirmación. Al tenor de los considerando cuarto, octavo y noveno reme-

moraremos la operación evangélica: la del vino nuevo en odres viejos... Ya se verá.

## EL ARTICULADO DEL DECRETO 2.048

El cuerpo resolutivo de este documento comienza (Art. 1°) por la creación de los siguientes organismos:

- Consejos Regionales de Educación.
- Consejos Provinciales de Educación.
- Consejos Locales de Educación.

Desde un punto de vista de lógica semántica y administrativa, los consejos de la letra c) debieron ser denominados *"consejos comunales"*, porque se radican en cada una de las comunas del país, así como los provinciales, en cada una de las provincias y, los regionales, en cada una de las regiones geo-políticas en que Corfo y Odeplan dividieron al país.

Cada uno de los tres consejos mencionados estarán compuestos por representantes de *catorce instituciones* distintas, desde la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) hasta el Ministerio de Educación.

Luego, en los artículos 8°, 9° y 10° se vuelve a precisar la composición de los Consejos Regionales, Provinciales y Locales, respectivamente, reiterándose la nómina de las instituciones que se harán representar en ellos, pero, agregándose otro dato: el número de representantes en los Consejos de cada una de esas instituciones. *Dicho número es absolutamente arbitrario*. Empleo el término *"arbitrario"* en su acepción estrictamente técnica. Pero, puede dársele también su significado vulgar o peyorativo, por la danza caprichosa del número de representantes de las instituciones en cada uno de los Consejos que el Decreto fija.

Sobre el particular, algunos interrogantes:

- ¿Por qué sólo un representante del Ministro de Salud en los Consejos Regionales y Provinciales, por ejemplo?  
¿Quién y cómo se nombra? ¿Cuánto tiempo duran en esa representación? (Art. 8° letra c).
- ¿Por qué sólo dos representantes de los Centros de Padres Fiscales y uno particular?

¿Quién y cómo se los nombra? ¿Cuánto tiempo dura en esas funciones? (Art. 8º letra g y Art. 9º letra f).

3º ¿Se entiende que habrá un representante de la Educación Media y uno de la Superior del sector fiscal en los Consejos Regionales y Provinciales respectivamente?  
¿No habrá representantes de la Educación Superior particular en dichos Consejos?  
Las letras h del art. 8º y g del 9º son, al respecto, confusas.

4º ¿Por qué tres representantes y no dos, como en los otros Consejos, del Ministerio de Educación, en los Consejos Provinciales?

5º ¿Por qué en los Consejos Locales de Educación se omite mencionar la representación de los padres y apoderados del sector particular y de los estudiantes de ese sector? (Art. 10 letra f y g respectivamente).

6º ¿Por qué en ninguno de los Consejos figuran representantes estudiantiles de la Educación General Básica?  
¿O no existen los 7º y 8º años con alumnos de 13, 14 y más años, sobre todo en las comunas rurales y de pueblos pequeños?

7º ¿Por qué los representantes de las Universidades deben ser representantes de los Rectores o Vicerrectores y no de la comunidad universitaria? (Art. 8º letra d; art. 9º letra c; art. 10º letra c).

8º ¿Cuáles son las "demás organizaciones comunitarias" que tendrán representación en los Consejos Regionales, (art. 8º letra j); en los Consejos Provinciales, (art. 9º letra i); y, en los Consejos Locales, (art. 10º letra i)? \*

En el artículo 3º del Decreto en referencia se estipula que, constituidos los Consejos Regionales, Provinciales y Locales (creados en el art. 1º), éstos "fijarán sus normas internas de fun-

cionamiento de acuerdo con las normas legales y reglamentarias vigentes". A primera vista, podría pensarse que existen "normas legales y reglamentarias vigentes" específicamente referidas a cómo puedan "fijar sus normas internas de funcionamiento" dichos Consejos. Tales normas legales y reglamentarias específicas no existen hasta la fecha; en tal caso, una de dos: o habrá que esperar a que se legisle sobre la materia para que esos Consejos puedan fijar "sus normas internas de funcionamiento" y para que realmente funcionen, o dichas "normas internas de funcionamiento" deberán ser subsidiarias de las normas y disposiciones legales vigentes actualmente en el área educacional. Esta segunda alternativa es peor que la primera porque —ya se señaló— las normas y leyes educacionales vigentes impiden que la concentración y centralización del poder y gobierno educacionales se traslade desde la cima a las bases. Para ello, habría que modificar las leyes y hasta la propia Constitución del país.

Así, por lo demás, se reconoce paladinamente en el propio Decreto 2.048. Basta leer el considerando N° 9. (Ruego al lector lo haga).

Otro aspecto que llama la atención, porque es difícilmente compatible con el sentido de democratización que se postula como doctrina de este Decreto: *Ninguna de las personas que eventualmente presiden los Consejos Regionales, Provinciales y Locales recibirán su mandato de las bases.* Todas, sin excepción serán nombradas desde arriba, verticalmente, por el Ministerio de Educación.

Por tratarse de organismos que tendrán tan amplia y heterogénea representación y tan significativa representatividad, lo concordante es que su Presidencia surja de la voluntad democrática de quienes los integran.

En mi opinión, para tales consejos, en virtud de su propia composición, de sus responsabilidades y derechos no cabe aplicar el sistema de nombramiento que el Decreto propone, porque naturalmente, nuestras comunidades poseen una adultez (mayoría de edad política) que tendrán que reconocer hasta los bisabuelos del paternalismo social.

Pero hay más: la generación de los referidos Consejos adolece, en general, del vicio de la verticalidad. Valgan para probarlo las interrogantes ya formuladas sobre la materia.

Reitero: ¿Quién y cómo se nombran los representantes de ODEPLAN, Junta Nacional de

Auxilio-Escolar y Becas, Jardines Infantiles, CORFO, Ministerio de Educación, Sociedad de Construcciones de Establecimientos Educativos, Universidades, etc.? ¿Estos consejeros serán nombrados por un acto imperativo de la autoridad?

El Decreto 2.048 no lo manda así. Tampoco lo prohíbe. Luego, hay derecho a pensar que será por un acto administrativo de la autoridad como se generarán dichas representaciones.

Un último dato sobre esto: los Consejos Regionales de Educación, por ejemplo, estarán constituidos por alrededor de 25 representaciones permanentes. *De este total, sobre el 40% de los integrantes tendrán representación en dicho Consejo por la voluntad administrativa de la autoridad.* Es decir, se generan verticalmente.

A partir del Título III del Decreto 2.048, es decir, desde el art. 14º hasta el 24º se crean y regulan los siguientes organismos que funcionarán en el interior de los establecimientos educacionales:

- 1º Los Consejos de Comunidad Escolar (con facultades consultivas).
- 2º Los Consejos de Trabajadores de la Educación (con facultades normativas).
- 3º Los Comités Directivos de los Establecimientos (con facultades ejecutivas).

Estos organismos no reemplazan la actual estructura administrativa de los establecimientos educacionales del país: se los incorpora, yuxtaponiéndolos, a la estructura vigente. Vale decir, se establece un acoplamiento entre la estructura vigente y la nueva o agregada. Como se verá más adelante, la máquina administrativa vigente no tiene los dispositivos adecuados para que el acoplamiento o yuxtaposición pueda producirse sin crear graves e inevitables conflictos. Esto es así, por lo demás, porque la sustitución de la estructura administrativa vigente sólo puede operar en función de una Ley y no por imperio administrativo de la autoridad. (Recuérdese el considerando N° 9).

El Consejo de la Comunidad Escolar (art. 4º letra a).

No obstante que dicho artículo, primer inciso, otorga a este organismo el carácter de *consulti-*

vo, en la letra a, del mismo art., se le añaden facultades *normativas*, referidas éstas al área de las relaciones entre la escuela y la Comunidad solamente. Estas dos observaciones aquí:

1º ¿en qué ámbito operarían las facultades consultivas? En el Título IV, los arts. 17º y 18º dan la impresión de que se especifican estas facultades consultivas y, consecuentemente, el ámbito en que ellas se ejercerían (ver dichos arts.).

2º ¿Cuáles son las facultades normativas que se otorgan al Consejo de Comunidad Escolar? Aparte de expresarse que en cuanto a las relaciones entre la escuela y la comunidad dicho consejo tiene facultades normativas, éstas no se especifican en parte alguna, como si la expresión "*organismo... normativo en las relaciones que se establezcan entre la escuela y la comunidad...*" se hubiese deslizado inadvertidamente y se hubiese olvidado más inadvertidamente aun. ¡Grave olvido! Carece, pues, este Consejo de Comunidad Escolar, de facultades normativas (al tenor del Decreto 2.048); en él sólo se dice que las tiene, así, en general, sin precisar su contenido, ámbito y alcance. ¡Grave vacío!

En cuanto a la composición de estos Consejos, se hace un distinguo entre los establecimientos de Educación Básica y los de Educación Media (art. 16º inciso 1º letra a), b), c) y d); inciso 2º letras a, b, c, d, y e). Aquí, la misma observación de antes: la generación de estos Consejos de la Comunidad Escolar no emana de la voluntad directamente expresada de las bases. En el menos malo de los casos, se especifica que serán los *directorios* los que nombrarán a los representantes ante este Consejo (inciso 3º del art. 16º).

En los demás casos, se omite resolver esta cuestión. Prima, en algún grado, o la omisión total respecto a la generación de estos representantes, o la verticalidad expresa.

El Consejo de Trabajadores de la Educación. (Título V. art. 19º).

Este es el segundo organismo creado a nivel de los establecimientos Educativos por el Decreto que se analiza. Tiene, específicamente enumeradas, facultades normativas en el orden técnico-docente o pedagógico de cada establecimiento educacional (art. 20º inciso 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º).

(\*) En el art. 16º, último inciso, se expresa que se entenderá por "organizaciones comunitarias". Se alude al art. 1º de la Ley 16.880, pero, esta referencia sólo se aplica a las letras d) del primer y segundo inciso del artículo 16º. Dada la muy precisa restricción de los alcances del art. 1º de la Ley 16.880, obviamente no puede aplicarse a los arts. 8º, 9º y 10º, letra j, i, i, respectivamente del Decreto 2.048.

Estará integrado por todo el personal en servicio en cada establecimiento educacional (directivos, profesores, paradocentes, administrativos, auxiliares, etc.). Es una asamblea magna de los funcionarios que trabajan en cada "unidad escolar".

*Este Consejo masivo recibe, entre otras, todas las atribuciones que en la actualidad posee el Consejo General de Profesores (art. 20º, inciso 1º) y se le otorgan otras.*

En síntesis, el Consejo de Trabajadores de la Educación asume la totalidad del poder educacional en el interior de cada establecimiento. Esta sería, en verdad, una expresión cabal del proceso de democratización de la enseñanza y aquí, solo aquí, en mi opinión, apunta certeramente el Decreto 2.48 en cuanto a la aplicación de la doctrina en que se sustenta.

Sin embargo... dos alcances:

1º Un proceso de democratización implica, para decirlo breve y directamente, participación de los integrantes de una comunidad (en este caso, la escuela) en la toma de decisiones, en la aplicación real de éstas y en la evaluación del trabajo comunitario que dicen relación con los fines y objetivos que dicha comunidad persigue.

Se entiende que, a la luz de esos fines y objetivos deberán diseñarse las formas, grados y niveles de participación de los miembros de la comunidad, de manera que esa participación no obstaculice, retarde, ni impida conseguir tales fines y objetivos. Por tanto, cada miembro de la comunidad. *Es esta capacidad real de aporte al participar en las tareas comunes según su capacidad real de aporte para conseguir los fines y objetivos que persigue una determinada comunidad. Es esta capacidad real de aporte al proceso de la educación la que debe determinar la forma, el grado y el nivel en que cada uno tiene el derecho y la obligación de participar.*

El Decreto 2.048, artículos 19º y 20º, no fija ni la forma, ni el grado, ni el nivel de participación de los miembros del Consejo de Trabajadores de la Educación que funcionarán en el interior de cada establecimiento. Simplemente, sustenta, de facto, la teoría de que *todos deben participar en todo.*

Esta participación masiva (todos participan)

y universal (participan en todo tipo de materias) es el camino inclinado que conduce inevitablemente a que la mayoría —por fuerza de los hechos— delegue, también de facto, su derecho a participar, en una minoría selecta desde el punto de vista de su competencia para el estudio de determinadas materias y la toma de decisión correspondiente. Se crea así la ilusión de que el más modesto auxiliar de un establecimiento decide asuntos tales como la adecuación del curriculum a la realidad socio-económico-cultural y geográfica de la localidad en que está ubicada una escuela.

No se trata de menospreciar al auxiliar que no tiene dominio sobre determinados asuntos. *De lo que se trata es de que no se transforme una excelente iniciativa —Consejo de Trabajadores de la Educación— en una entidad asambleística donde todos participan, pero, de hecho, sólo algunos deciden por casi todos. Que todos participen en todo es la fórmula ideal para desembozar en el paternalismo clásico.*

Pienso que los artículos 19º y 20º del Decreto 2.048 introducen la más grave incertidumbre respecto a la factibilidad de la democratización del sistema educacional.

Pienso, además, que las disposiciones contenidas en dichos artículos serán inconducentes y crearán, a corto plazo, la más crítica oposición precisamente de aquellos estamentos cuya participación en el proceso educativo se pretende defender muy legítimamente pero, muy inadecuadamente al mismo tiempo.

Lo peor que a uno le puede ocurrir si sueña con viajar en avión es que lo introduzcan en la cabina de mando y lo obliguen a pilotear la máquina. No sólo volaría bajo, caso de que el azar lo acompañara, sino que se estrellaría en la pista antes de emprender el vuelo.

2º Que el Consejo de Trabajadores de la Educación (arts. 19º y 20º) asume la totalidad del poder de el interior de la escuela es, en mi opinión, una excelente intención, pero, una perfecta ficción jurídica además. En efecto, este Consejo que tiene tan amplias atribuciones específicas (incisos. 1º al 7º del art. 20º; por favor releerlos) se topará con un cúmulo impresionante de limitaciones.

Citaremos textualmente algunas:

- a) No deben afectar "las facultades y responsabilidades legales de las autoridades eje-

cutivas del servicio educacional" (considerando 8º).

- b) Deberán fijar regulaciones internas de funcionamiento "de acuerdo con las normas legales y reglamentarias vigentes..." (art. 3º, inciso 2º).
- c) Deberán determinar las medidas convenientes para la buena marcha de la unidad escolar según "las disposiciones legales y reglamentarias vigentes..." (art. 14º, letra b).
- d) Colaborarán con la dirección del establecimiento "de acuerdo con los grados de responsabilidad que les reconozca la Ley y la reglamentación vigente..." (art. 15º, último inciso).
- e) Tomará decisiones de todo tipo "sin perjuicio de las atribuciones legales y reglamentarias (vigentes) para cada uno de sus miembros (art. 22º).
- f) Deberá respetar "las atribuciones que le otorgan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes" al Jefe del Establecimiento. (art. 24º).

*Sumatoria:* Las amplias facultades que el decreto otorga al Consejo de Trabajadores de la Educación tienden a la democratización del proceso interno de cada unidad escolar.

*Este proceso ha sido, hasta la fecha, gravemente inmovilizado en razón a la reglamentación y leyes vigentes.*

Las amplias facultades que el decreto 2.048 otorga al Consejo de Trabajadores de la Educación deben naturalmente, ser respetadas. Uno se pregunta naturalmente también, si respetándolas, se puede democratizar el proceso, o si habrá que aguardar toda una serie de conflictos hasta que se legisle en concordancia con las intenciones de democratización que el Decreto 2.048 evidencia. Mientras tanto y en la hipótesis de que las normas del Decreto se materialicen durante el período escolar de 1973, ¿asistiremos a un proceso de democratización o de caotización?

## EL COMITE DIRECTIVO

El Título III, art. 14º, letra c, crea y define al Comité Directivo de cada establecimiento educacional.

El Título IV, art. 21º y 22º especifica la atribución y composición de dicho Consejo.

Al tenor del art. 14º, primer inciso, este organismo es esencialmente ejecutivo.

Al tenor de la letra c) del mismo artículo, este organismo es un *comité colegiado de dirección* que deberá *colaborar* con el Jefe del Establecimiento cuya autoridad, según leyes y reglamentación vigentes, se ratifica y reitera expresamente al comienzo de la letra c) mencionada. Al tenor del mismo art. 14º, letra c), este Comité colegiado de dirección, "ejecutará o hará ejecutar los acuerdos del Consejo de la limitaciones que hemos señalado tantas veces.

Para no extender más el análisis, reitero aquí lo ya expresado: *se crea en el interior de cada establecimiento educacional un organismo agregado yuxtapuesto que, sin menoscabar la autoridad del Jefe del establecimiento, ni modificar la legislación respectiva, asume un rol ejecutivo análogo a la de dicho Jefe.* Este sigue siendo responsable legal y moral del establecimiento a su cargo. Sin embargo, debe compartir la autoridad ejecutiva con el Comité Directivo y, más aún, debe ejecutar o hacer ejecutar las decisiones del Consejo de Trabajadores de la Educación de su respectivo establecimiento. Ni el Comité Directivo, en su conjunto, ni sus integrantes, individualmente considerados, ni el Consejo de Trabajadores de la Educación —todos los cuales tienen autoridad normativa y/o ejecutiva según el Decreto en cuestión— son legalmente responsables por sus decisiones según las leyes vigentes. Lo es, única y exclusivamente, el Jefe del Establecimiento que, según el Decreto, debe ejecutar o hacer ejecutar esas decisiones y correr —según la legislación vigente— con la responsabilidad legal y reglamentaria de sus actos, órdenes y decisiones.

De nuevo, pues, el mecanismo de acoplar estructuras cuyos dispositivos no encajan.

Tanto es así que en el título VI, art. 23º se insiste explícitamente en la responsabilidad legal de la marcha del plantel educacional del Jefe del establecimiento.

*Es legítimo, en la línea de la democratización educacional, el funcionamiento de una Dirección Colegiada siempre que, a la facultad decisoria y/o ejecutiva que se le otorgue, se le agregue la correlativa responsabilidad legal por las determinaciones que adopte.* Si se comparte la autoridad —lo que es legítimo en este caso— debe necesariamente compartirse la responsabilidad por los actos que en tal virtud se generan. Autoridad y responsabilidad legal solidarias. De otro modo, como en el Decreto en cuestión, se crea una dicotomía inexplicable y

caótica que, en el mejor de los casos, producirá una nueva casta de héroes: la de los Jefes de los Establecimientos Educativos que ejecutan o hacen ejecutar lo que otros eventualmente deciden, aunque aquéllos disientan de tal decisión, pero que asumen y deben legalmente asumir sólo ellos los efectos de esa decisión.

#### PUNTOS DE VISTA FINALES (\*)

1º Pienso que el Decreto de democratización de la Educación Chilena se funda en una excelente y plausible intención que no ha lo-

(\*) Al momento de entrar en impresión este análisis, la Contraloría General de la República no daba curso aún al Decreto 2048. Por mi parte, no obstante las serias dudas que me asisten respecto a la legalidad y hasta constitucionalidad, he omitido toda referencia al asunto, en parte, porque carezco de la competencia jurídica requerida para opinar con fundamento sobre la materia; en parte, además, porque parece más racional atenerse al juicio de la Contraloría que sí tiene amplia versación y sólida competencia para pronunciarse.

grado ser traducido en iniciativas legales y reglamentarias coherentes.

2º La anécdota histórica de haber sido firmado el Decreto en acto público por un Ministro de Educación que minutos más tarde debería hacer dejación de su cargo remarca la impresión de apresuramiento que parece haber rodeado toda la gestión en torno a este asunto.

3º Por tratarse de un proceso "con carácter experimental" art. 1º) lo adecuado parecería ser que se condujera al revés de como se intenta conducir: primero, acondicionar las variables del proceso para que éste se realice en términos realistas y eficientes; después, normalizarlo, según las lecciones que el proceso entregue, reglamentaria y legalmente.

Mucho me temo, para terminar, que no logremos la democratización sino la caotización del sistema.

Sólo la madurez de la Comunidad Educativa puede evitar que esto ocurra. Los hechos no son producidos fundamental y primariamente por las leyes, sino por las personas. Confío en éstas y por eso confío en que la democratización del proceso educativo se irá produciendo y perfeccionando de todas maneras y, y tal vez, en algún grado, a pesar del Decreto 2.048.