

# CUADERNOS DE HISTORIA 17

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS  
UNIVERSIDAD DE CHILE DICIEMBRE 1997



## MODERNIZACIÓN, TRANSFORMACIONES SOCIALES Y EDUCACIÓN. EXPERIENCIAS DEL PASADO, CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESENTE

*Eduardo Cavieres*  
Depto. de Ciencias Históricas  
Universidad de Chile

**H**ace poco más de 100 años, en 1891, Valentín Letelier, al reiniciar sus clases en la Cátedra de Derecho Administrativo que poseía en la Universidad de Chile y al realizar un dramático y exhaustivo análisis de las causas que, según su parecer, habían precipitado los lamentables sucesos de la Revolución de ese año, señalaba que, entre los medios necesarios para superar la profunda crisis de la sociedad chilena debieran consultarse, en primer lugar, la descentralización del Estado, el estímulo al desarrollo económico independientemente del fisco y la difusión de la educación primaria.<sup>2</sup> En el tiempo, son demasiados los testimonios que podemos encontrar al respecto y en la mayoría de ellos se repiten los mismos argumentos o se presentan los mismos

Profesor del Dpto. de Cs. Históricas de la Universidad de Chile y del Instituto de Historia de la Universidad Católica de Valparaíso. Una versión, cronológica y temáticamente abreviada del presente artículo, titulada *La educación chilena en perspectiva histórica, 1860-1973. Problemas, avances y limitaciones*, fue solicitada para publicarse en **Paedagogica Historica**, Vol. XXV, N°2, Bélgica 1985-1989, pp.447-64.

<sup>2</sup> Valentín Letelier, *La Tiranía y la revolución*. Santiago 1891, espec. pp.29 y 36.

remedios para una enfermedad social que a veces se aminora, pero que no termina por curarse. Básicamente, la repetición de los mismos análisis, de similares argumentos para justificarlos y de iguales soluciones que se van proponiendo, dan cuenta, precisamente, de que hay problemas mayores de carácter estructural que impiden avanzar en el correcto sentido para lograr transformaciones más concretas y más sólidas. Desde muchos puntos de vista, esta situación se evidencia en las relaciones surgidas entre modernización y educación o viceversa.

La sociedad chilena, como tantas otras, en más de una vez se ha visto beneficiada con notables avances en ciertos sectores de sus realidades materiales e, incluso, con períodos importantes de crecimiento económico y, en cada ocasión, se ha pensado que es entonces el momento adecuado para la búsqueda definitiva del progreso y la felicidad social, de la salida del subdesarrollo o de la entrada a la siempre esperada modernidad. Desgraciadamente, cada vez que ello sucede, el optimismo exagerado en el presente, la negativa para avanzar en cambios más substanciales o la falta de proyectos nacionales de largo plazo, siempre termina en nuevas experiencias fallidas. En cada oportunidad, la educación surge como una de las claves que alimenta el nuevo discurso, pero cada vez que las nuevas esperanzas se vuelven a frustrar, la educación reaparece como uno de los factores que no cumplió adecuadamente con lo que se esperaba o con lo que se necesitaba.

En términos generales, la experiencia histórica de la economía chilena ha sido la de responder a los estímulos de los mercados o condicionantes externos y, en ese contexto, ha tratado permanentemente de adecuar la vida interna de su población a los requerimientos que ese tipo de relaciones le va imponiendo. Como consecuencia, siempre entra desfasadamente a seguir los pasos que sociedades efectivamente más modernas ya han dejado atrás y, además, lo hace con ritmos e intensidades desajustadas para las realidades de las mayorías de sus componentes. En la misma lógica, sus programas de desarrollo sectorial tampoco se integran coherentemente y los objetivos de cada uno de ellos se parcializan en sus propósitos y en sus resultados. Durante la segunda mitad del s. XIX, es imposible negar los avances logrados en la organización y primera expansión del sistema nacional de educación, pero, en paralelo, no hubo intenciones concretas de propiciar mejoramientos reales de las condiciones sociales. Durante la primera mitad del s. XX, hubo una constante discusión y preocupación por la industrialización del país, pero el sistema educacional no se abrió lo suficientemente hacia la formación técnica profesional en sus niveles de aprendizaje o mandos medios. En los conflictivos años de las décadas de 1950 y 1960, la explosión de expectativas surgidas por la mayor apertura del sistema educacional se estrelló estrepitosamente con las

barreras de una sociedad en profunda crisis, pero, al mismo tiempo, proyectos sociales de tanta significación para la época como lo fue la Reforma Agraria, tuvo entre sus principales frenos culturales y productivos el hecho de que una parte importante de la masa de campesinos no tenía ni la instrucción ni la formación necesarias para dar un giro concreto a las relaciones agrarias. Como es fácilmente perceptible, independientemente de índices cuantitativos o de estadísticas igualmente parcializadas respecto a realidades globales, la modernización de algunos aspectos de la economía y de la vida nacional, post 1970, no surge en base a un sólido desarrollo socio-cultural producto de logros y experiencias anteriores, sino que desconoce todo pasado inmediato o de mediano plazo y desintegra y desarticula los grados de homogeneidad social que se habían logrado. Al mismo tiempo, mientras que las consideraciones nacionales e internacionales no pueden ocultar que el sistema social imperante es incapaz de disminuir las brechas existentes entre los diversos sectores sociales, el discurso oficial sobre la educación insiste en que ella se cimienta sobre niveles de calidad y equidad.

Por el contrario, son numerosos los ejemplos de transformaciones lentas, pero exitosas, de otras sociedades que, además, igualmente iniciaron sus cambios a partir de la segunda mitad del s. XIX. A pesar de sus diferencias, en todas ellas, el factor común fue la integración de varios factores de desarrollo en un solo y coherente proyecto nacional y, en todos esos proyectos, la educación fue uno de los puntos estratégicos más importantes. Tratándose de Dinamarca, por ej., se ha señalado que la educación jugó allí un papel tan decisivo, que sería difícilmente concebible analizar su desarrollo económico sin considerar los efectos tan extendidos que la educación produjo en la conformación de sus modalidades específicas. No obstante, junto a los planes de educación obligatoria para todos los niños entre 7 y 14 años (ya desde 1814), en paralelo se echaron las bases para la transformación de los campesinos en pequeños propietarios, para la cooperación agrícola y también para la industrialización. Si bien es cierto, con implicancias sociales diversas, el éxito japonés derivó igualmente de una buena síntesis entre occidentalización técnico-económica sin desestructuralización política-cultural del país. También, desde la segunda mitad del s. XIX, la modernización japonesa se logró sin perder una parte considerable de sus rasgos socio-económicos y culturales tradicionales y en ello, evidentemente, la educación jugó un papel acorde con el modelo que se intentaba construir.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ugo Pipitone, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México D.F. 1994. Para el caso danés, espec. pp.126-139; para el caso japonés, espec. pp.143-147.

En consecuencia, más allá de consideraciones respecto a situaciones contingentes, importa pensar la sociedad desde perspectivas globales e integradas y, una de ellas, corresponde, actualmente, al problema de la modernización que conlleva, precisamente, y como uno de sus elementos centrales, a un determinado sistema educacional que integre a los componentes de una Nación y que, al mismo tiempo, esté integrado a un proyecto de desarrollo nacional. Por el contrario, si el producto no deseado de la modernización es un abanico cada vez más amplio de nuevas marginalidades, el sistema educacional no sirve y la modernización sólo será positiva restringidamente. Infortunadamente, ésta parece ser la tendencia que no logra frenarse y en una relación tan vital que, “la dialéctica entre integrados y excluidos tiene una profunda raigambre cultural que refuerza el patrón de exclusión e inequidad, y plantea dificultades muy grandes a la construcción de una ciudadanía moderna”.<sup>4</sup>

Así entonces, sin negar los logros y avances experimentados por el sistema educacional chileno a través del tiempo, lo que se discute acá es su falta de integración a proyectos más globales de desarrollo nacional, por la inexistencia de éstos, lo cual, a pesar de los períodos de crecimiento económico con que se beneficia el país, impide una maduración de transformaciones sociales más armónicas y profundas. Por otra parte, desde la educación, y en el largo período que se inicia en 1860 y se extiende hasta el presente, podemos distinguir, independientemente de las valoraciones que se les quiera otorgar, sólo dos situaciones en que efectivamente hubo proyectos de reforma que miraban el problema educacional profundamente inserto en las realidades sociales, económicas, políticas e ideológicas del país y que, por lo tanto, buscaban igualmente, a través de esos mismos proyectos, echar las bases para una transformación social. Frente a experiencias históricamente fallidas, lo que se rescata es, fundamentalmente, la mirada de conjunto con que se analizaban los grandes problemas nacionales y las discusiones a que esas miradas dieron lugar. Con todo, el problema educacional no se observaba sólo como un tecnicismo, sino que apasionaba en su propio espíritu.

<sup>4</sup> Ernesto Ottone, *La modernidad problemática*. *La Epoca*, Santiago 06 de agosto de 1995, p.22. El texto, pp.18-22, es parte central de Documento de Trabajo N°39 de Cepal, 1995.

### 1. Problemas y tendencias principales en la historia de la educación chilena

La historiografía de la educación en Chile carece aún de un trabajo global que la estudie inserta en sus realidades socio- políticas y económicas y no como un sector aislado de su contexto histórico. Evidentemente, esta situación no desmerece el trabajo pionero de Amanda Labarca, que continúa siendo material obligado de consulta, ni de sus seguidores.<sup>5</sup> En cambio, en relación a aspectos particulares que han incidido en el carácter y los problemas enfrentados en la trayectoria del sistema educacional, existe una muy abundante literatura que, además, ha merecido algunos importantes ficheros bibliográficos.<sup>6</sup>

En el presente trabajo, busco caracterizar las temáticas más relevantes que han definido la evolución del sistema desde su organización como sistema nacional de educación y, muy especialmente en ciertos momentos coyunturales importantes como los de 1927 y 1973, cuando se intentaron reformas integrales del mismo con objetivos que no sólo alcanzaban a materias técnicas relativas a su estructura curricular o contenidos, sino también a fundamentos ideológicos y proyectos sociales.

Definimos el año 1860 como fecha de inicio del sistema nacional de educación, porque es de todos conocido que, a pesar de preocupaciones, iniciativas y discusiones anteriores, sólo durante ese año se logró promulgar la primera Ley de Instrucción Primaria. En ese contexto, es necesario recordar las actitudes ilustradas tanto de liberales como de sectores católicos, en cuanto a considerar la importancia y la necesidad social de la educación.<sup>7</sup> Además, para la elite de la época, enfrentada a la tarea de organizar la República, la educación surgía como el medio más eficiente para formar una nación, entregando a sus miembros elementos comunes de identificación. Debemos agregar, y en forma no menos importante, la presencia en el país de intelectuales

<sup>5</sup> Amanda Labarca, *Historia de la Enseñanza en Chile*, Santiago 1939.

<sup>6</sup> Por ej., Adela Cornejo A. y Alvaro Góngora E., *Historia de la Educación, 1810-1973. Fichero Bibliográfico*, en **Dimensión Histórica de Chile**, N°s 6/7, Santiago 1989/1990, pp.205-255.

<sup>7</sup> Al respecto, se puede ver el estudio de Sergio Vergara Q., *Iglesia y Estado en Chile, 1750-1850*, **Historia**, Vol. 20, Santiago 1985, pp.319-362, o Pedro Madariaga Z., *Educación y actitudes mentales en una sociedad tradicional: Curicó en el s. XIX*, Tesis de Grado, Universidad de Chile, Santiago 1991.

de prestigio e influencia y el surgimiento de la llamada “generación del 42” que también orientó parte significativa de sus esfuerzos a la discusión educacional.

Así entonces, y como resultado de lo anterior, a mediados de siglo, el país ya contaba con una base nada despreciable de establecimientos educacionales divididos en particulares, fiscales y municipales. Por entonces, siguiendo los continuos decretos de los diferentes gobiernos que ordenaban la existencia de una escuela de primeras letras en todos los pueblos y ciudades del país, éstas se comenzaban a diseminar a través de todo el territorio y, en varios de los principales centros urbanos, ya se habían fundado Liceos. No obstante lo anterior, nadie dudaba que, respecto a educación, todo estaba por hacer.

Desde una óptica positiva, en el Informe sobre educación enviado al Gobierno en 1851 por Andrés Bello, en su calidad de Rector de la Universidad de Chile, éste señalaba que, en la instrucción, el mayor progreso alcanzado se refería a la extensión de los ramos de enseñanza y que en todas las escuelas del país, además de la lectura y escritura, se enseñaba también la aritmética y la religión. En muchas otras, a los ramos mencionados se agregaban las asignaturas de gramática castellana, geografía, historia de Chile, moral y urbanidad. Agregaba que,

es satisfactorio advertir que los establecimientos particulares se esfuerzan constantemente a nivelarse sobre este punto con los públicas, señalándose particularmente a este respecto los que existen en esta Capital. Aún la enseñanza que se suministra en los conventos aparece ya con un notable ensanche que es de esperar continúe en progreso. Entre los Colegios públicos, se distinguen a más del Instituto Nacional, donde cada año se completa más la instrucción preparatoria y la superior, los de Talca y Coquimbo. En éste último sobretodo se hallan en un pie brillante los estudios mineralógicos.<sup>8</sup>

Desde un punto de vista cuantitativo, y según proporciones entre población y matrícula en escuelas de primeras letras, la situación era bastante más desalentadora. Según el mismo Informe, en las provincias del Norte, se educaba un niño por cada 56 personas y una niña por cada 224; más al Centro, cuatro niños y dos niñas por cada 1.000; hacia el Sur, 1 niño por cada 163 y una niña por cada 1.039 personas. A esta situación se refería el Presidente

<sup>8</sup> Andrés Bello, *Estado General de la Instrucción en la República que el Rector de la Universidad presenta al Supremo Gobierno*, 12 junio 1851, *Archivo Ministerio de Educación* (Archivo Nacional, Santiago), Vol. 33, fjs.142.

Manuel Montt al enviar en 1857 el proyecto de Ley sobre Instrucción Primaria que, como está dicho, sería promulgada en 1860. En su Mensaje al Congreso, el Mandatario señalaba:

La mejor garantía para asegurar nuestros futuros adelantamientos morales y materiales consiste en la extirpación de la ignorancia que defiende las preocupaciones funestas, traba los pesos de la industria, ahoga el espíritu público y opone los mayores obstáculos a toda especie de progresos. La difusión de los primeros rudimentos del saber por todas las clases sociales, es una necesidad no sólo real y efectiva de la República, sino también reconocida afortunadamente en el día por cuantos anhelan la rápida y sólo prosperidad de Chile.<sup>9</sup>

La Ley garantizó el derecho de todo ciudadano a la instrucción primaria en forma gratuita, determinó en forma definitiva la existencia de a lo menos una escuela de primeras letras para niños y otra para niñas en cada localidad con más de 2.000 habitantes y favoreció la creación de un establecimiento de enseñanza secundaria en todas las ciudades capitales de provincia en donde aún no existiera. A pesar de todas las dificultades existentes, incluida la alta deserción escolar producto de las estructuras culturales y socio-económicas vigentes, con el apoyo de la enseñanza particular (especialmente de congregaciones religiosas) y de sociedades privadas organizadas para la beneficencia y la instrucción popular, la expansión del sistema rápidamente comenzó a ser realidad. En ello, el Estado no sólo asumió el papel educacional que le encomendó la Constitución de 1833 como una función preferente, sino además se responsabilizó de su financiamiento como gasto social. Hacia 1973 se había logrado el 100% de cobertura para los niños en edad correspondiente a la educación general básica y de un porcentaje superior al 75% en la educación media científica-humanística o técnico-profesional.

<sup>9</sup> Manuel Montt, *Proyecto de Ley iniciado por el Ejecutivo sobre Instrucción Primaria*, Santiago, 14 de octubre de 1857.

**POBLACIÓN ALFABETA. PORCENTAJES CON RESPECTO AL TOTAL DE LA  
POBLACIÓN SEGÚN CENSOS.**

AÑOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1854	17.3	9.7	13.5
1865	20.2	13.8	17.0
1875	26.2	19.8	22.9
1895	34.3	29.2	31.8
1940	75.2	70.7	72.9
1952	82.0	78.6	80.2
1960	84.8	82.4	83.6
1970	89.8	88.2	89.0
1982	91.9	91.5	91.7
1992	94.7	94.4	94.6

FUENTE: Markos Mamalakis, **Historical Statistics of Chile**, Westport, Connecticut 1980, vol.2, p.142. Los Censos de 1907, 1920 y 1930 no entregan la información. Desde 1907 en adelante, los índices de alfabetismo (o analfabetismo) se refieren a los segmentos de población de 15 o más años. Para los años 1982 y 1992, considerada la población de 10 años y más, **XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda**, Chile, abril de 1982, I.N.E., T.II, p. 317, y **Resultados Generales Censo de Población y Vivienda**, Chile 1992, I.N.E., p. 328.

En términos generales, es evidente que la expansión del sistema educacional repercute fuertemente en el desarrollo global de la sociedad. Respecto a componentes sociales, en un proceso de transformación desde una situación tradicional a una sociedad más moderna, se ha estimado que el surgimiento y maduración de la clase media chilena habría sido el resultado correlativo de las mayores ofertas educacionales y de la ampliación de la burocracia estatal y, con tanta eficiencia, que en las primeras décadas del siglo XX, se anunciaba la entrada de la *mesocracia* en la esfera de las grandes decisiones nacionales (aparato estatal, partidos políticos, etc.). Por su parte, y desde entonces, se comenzaba también a perfilar una mayor participación ciudadana de los sectores populares organizados (especialmente urbanos) y en ellos igualmente prevaleció la idea de la importancia social de la educación. Aunque la afirmación admita serios cuestionamientos, la mayoría de la población hizo suyo el concepto de la educación como el medio más seguro de ascenso social o, en términos más cotidianos, el de la educación como el único bien que las capas medias, con la ayuda del Estado, o los sectores asalariados, podían entregar y dejar a su prole. En toda esta situación, contribuyó fuertemente la reorientación tomada por el Estado a partir de la década de 1920, situación a la que nos referiremos más adelante.



Desde muchos puntos de vista, el sistema educacional chileno fue exitoso y, en gran medida, a lo largo del s. XX, ello estuvo íntimamente relacionado con el proceso de mayor democratización política de la sociedad y con la paulatina incorporación de los diversos sectores sociales a los grandes debates nacionales. El quiebre institucional que terminó con la violenta ruptura de 1973 fue también consecuencia de la desproporción creciente entre la “revolución” de las aspiraciones y expectativas sociales de las décadas de 1950 y 1960 (desde un punto de vista cultural simbolizadas en el lema “Universidad para todos”) y las imposibilidades estructurales de la sociedad para satisfacerlas.

Estableciendo un paralelo entre logros y limitaciones del sistema educacional, podemos establecer, por una parte, el papel jugado por las instituciones más importantes en el quehacer educacional del país. En 1842, surge la Universidad de Chile, a quien se le encomendó, durante gran parte del s.XIX, el rol de Superintendencia de Educación y se funda, además, la Primera Escuela Normal de Preceptores, a fin de comenzar a formar los maestros primarios. En 1879, se modificaron los alcances pedagógicos de la Universidad de Chile sobre la enseñanza primaria y se creó un Consejo de Instrucción Pública para tales fines. En 1889, se funda el Instituto Pedagógico, en la misma Universidad, para la formación del profesorado secundario. Se contratan especialistas alemanes y, de hecho, comienza la etapa del modelo alemán en la educación chilena.<sup>10</sup> En 1920, luego de décadas de discusión parlamentaria, se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. En 1927, se priva a la Universidad de Chile de su tuición sobre la enseñanza secundaria y en 1931 dicha Casa de Estudios alcanza su plena autonomía, conservando su rol protagónico en la formación de pedagogos. En el mismo año, surge la Superintendencia de Educación Pública, dependiente en forma directa del Ministerio correspondiente. El sistema había llegado a su madurez e incluso se pudo proyectar hacia el exterior: es la época en que educadores chilenos comienzan a perfeccionarse en Europa y en los Estados Unidos y cuando surgen las misiones educacionales que prestaron sus servicios en República Dominicana, Honduras, en la organización de carreras pedagógicas en la Universidad Nacional de Costa Rica en 1935 o en la creación del Instituto Pedagógico y su correspondiente Liceo de Aplicación en Caracas, Venezuela, en 1936.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sobre el particular se puede ver, entre otros, Gonzalo Vial, *Historia de Chile*, Santiago 1981, Vol.I, T.I, espec. Cap.II, pp.133-203; Rolando Mellafe, et. al., *Historia de la Universidad de Chile*, Santiago 1992, Caps. II y III, pp.35-96; M.Teresa González y R. Mellafe, *La Ley orgánica de Instrucción secundaria y superior de 1879*, en **Cuadernos de Historia**, vol. 11, Santiago 1991, pp.63-70.

<sup>11</sup> Ver, por ej., Roberto Munizaga, **Ensayos sobre Educación**, Santiago 1983; Hernán Vera L., *La presencia de la Universidad de Chile en la educación latinoamericana*, en **Hitos significativos de la Educación chilena**, Dpto. de Educación, Universidad de Chile, Santiago 1982, pp.111-129.

Por otra parte, las realidades educacionales no carecieron de sus propios problemas. Evidentemente, el mayor de éstos ha estado relacionado con la secular falta de recursos y la pobreza material de gran parte de los establecimientos educacionales, particularmente en provincias y zonas rurales. Aquí, como en tantas otras realidades sociales, las distancias entre el discurso oficial y las consecuencias prácticas del mismo se agravaron continuamente con el progresivo aumento de la demanda educacional. Intimamente relacionado con ello, especialmente en lo referente a la educación primaria, debe considerarse la situación de la marginalidad social urbana y rural. Una escuela pobre puede cumplir parte de sus objetivos, basándose en la capacidad, abnegación y entusiasmo de sus maestros, pero si a ello se agrega la desnutrición y pobreza de sus alumnos, las escasas posibilidades de alcanzar tales objetivos producen más frustraciones que éxitos. En 1935, por señalar un ejemplo, sólo en un par de barrios populares de Santiago, el 40% de la población de sus escuelas estaba formado por niños desnutridos, hijos de hogares de obreros, empleados y comerciantes, más de la mitad vivientes de conventillos, cités o departamentos en casa particular. Escuelas cuyos problemas más frecuentes a enfrentar eran los de “pobreza y salud y, como consecuencia, de inasistencia”.<sup>12</sup>

Si en Santiago están las autoridades y la concentración de los mayores esfuerzos públicos y privados, ¿qué esperar del resto del país? Para sectores importantes de la población, los problemas de educación y pobreza; educación para la promoción del individuo; educación para la democracia; educación, equidad y desarrollo, estaban y, aún están, lejos de resolverse.

Tampoco fueron resolviéndose los grandes problemas teóricos e ideológicos de la educación. Temáticas, ideas e ideales que vienen discutiéndose desde el siglo pasado y que todavía hoy, en tiempos de una de las peores crisis del sistema educacional chileno, vuelven a ocupar, una vez más, la atención de técnicos y políticos. Sin olvidarnos del fundamental rol profesional y del siempre muy poco estimado status socio-económico del profesor, en las próximas páginas queremos dedicar la atención de este paper a tres grandes consideraciones: a) El Estado Docente, ¿quién paga la educación?; b) Estado y educación, ¿quién decide por quién?, y c) Educación y sociedad, ¿cuáles son las opciones?

<sup>12</sup> María Angélica Illanes, *Presente señorita. El niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio. Chile 1890-1990*, Santiago 1991, p.142.

## 2. *El Estado Docente, ¿quién paga la educación?*

Como se ha señalado anteriormente, la propia Constitución de 1833 definió el rol del Estado en materias de instrucción. El Art. 153 declaró que “la educación pública es una atención preferente del Estado” y en un artículo anterior, el 119, se recomendaba a los Municipios “cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales”. Ante la inexistencia de un sistema nacional de educación, y bajo la fuerte y en algunos casos indiscutible influencia positivista e ilustrada de la época, nadie dudaba de la legitimidad de tal derecho y menos aún que, si el Estado se hacía cargo incluso del Patronato Real sobre la Iglesia, con mayores argumentos debía también asumir la instrucción de sus ciudadanos.

En términos concretos, la implantación del Estado Docente vino a materializarse en 1842 con la fundación de la Universidad de Chile, encargándose a su Facultad de Filosofía la directa supervigilancia de la enseñanza en todas sus ramas:

Será de cargo de esta Facultad la dirección de las escuelas primarias, proponiendo al Gobierno las reglas que juzgare más convenientes para su organización, y encargándose de la redacción, traducción o revisión de los libros que hayan de servir a ellas. Será asimismo, de cargo de esta Facultad, promover el cultivo de los diferentes ramos de filosofía y humanidades en los institutos y colegios nacionales de Chile; y se dará entre estos ramos una atención especial a la lengua, literatura nacional, historia y estadística de Chile. La Facultad propondrá al Gobierno los medios que juzgare convenientes para la promoción de estos varios objetos.<sup>13</sup>

Los principios no siempre caminan de la mano con la realidad. Y esta situación no fue la excepción. La literatura conservadora o liberal del s. XIX está igualmente imbuida de conceptos y discursos favorables a la instrucción y al deber social de preocupación por los más débiles. No obstante, distintas fueron sus determinaciones políticas. El ya recordado Manuel Montt, siendo Ministro de Estado en la década de 1840, presentó en dos oportunidades proyectos de ley sobre instrucción primaria. Ambos fueron rechazados por motivos económicos. En 1857, al insistir como Presidente con un tercer proyecto, Montt señalaba:

<sup>13</sup> Citado en J.M. Pozo, *El Congreso Nacional de Educación Secundaria de 1912, en la perspectiva de la educación chilena*, **Dimensión Histórica de Chile**, N°s 6/7, Santiago 1989/1990, pp.15-16.

Lo que principalmente ha impedido que exista ya una Ley sobre esta importante materia, son las dificultades que se han encontrado al determinar los recursos de que ha de echarse mano para atender a las necesidades de la educación.<sup>14</sup>

En la discusión contemporánea habida sobre la materia, el exhaustivo análisis del estado de la instrucción primaria publicado en 1856 por los hermanos Miguel Luis y Gregorio Víctor Amunátegui, fue de gran importancia. Además de sugerir ideas para defender el principio de su obligatoriedad, calculaban el costo de las necesidades más urgentes y presentaban sus posibilidades de financiamiento. Según dicho estudio, se requería a lo menos la creación de 1.500 nuevos establecimientos que deberían dotarse con los dineros suficientes para pago de profesores, biblioteca, utensilios escolares, gastos de administración e inspección, reparación de locales, jubilaciones, etc. Sumados los gastos ya existentes y el sostenimiento de dos escuelas normales, se necesitaban aproximadamente 864.700 pesos anuales, cifra muy lejana a los 165.407 pesos destinados por el erario nacional según el Presupuesto del año 1855, cantidad que aumentaba a 253.301 pesos, considerando los dineros municipales destinados a educación y los aportes de fundaciones privadas.<sup>15</sup>

Hasta esos momentos, las principales fuentes de recursos existentes para la educación estaban constituidas por las sumas del erario nacional concedidas anualmente por el Congreso y los aportes municipales originados con sus propias rentas, fundaciones, donaciones y erogaciones que se cobraba a los alumnos más pudientes de las escuelas públicas de la localidad. Respecto a esta última situación, los hermanos Amunátegui recordaban los argumentos que Manuel Montt presentara en 1850 en la Cámara de Diputados para señalar que dicho cobro

no puede producir resultado ninguno en favor de la instrucción primaria, los producirá sí, y muy reales y positivos, en su daño y perjuicio. Conocida es la apatía y aún resistencia de gran parte de los padres de familia para mandar a sus hijos a la escuela. Si a esta circunstancia de suyo desfavorable, se agrega la necesidad de pagar la contribución, de soportar un nuevo gravamen por el hecho sólo de mandarlos, ¿cuánto no disminuirá el número de niños que reciben la instrucción primaria? Esta medida propuesta por la comisión para fomento de las escuelas tiende a destruirlas completamente, y si por desgracia la

<sup>14</sup> Citado por Eduardo Cavieres, *Educación y Sociedad en los inicios de la modernización en Chile, 1840-1880*, **Dimensión Histórica de Chile**, N°s 6/7, Santiago 1989/1990, p.40.

<sup>15</sup> Miguel Luis y Víctor Gregorio Amunátegui, *De la Instrucción primaria en Chile. Lo que es, lo que debería ser*, Santiago 1856, p.274.

Cámara llegase a aceptarla, no temo asegurarles que en poco tiempo quedará limitada a un tercio el escaso número de los que reciben instrucción primaria.<sup>16</sup>

La alternativa era la búsqueda de otro tipo de financiamiento y a ello se había referido también Andrés Bello en 1854. Entonces, ante el hecho que no más de la décima parte de los niños en edad escolar recibía instrucción básica, éste recogía ideas sostenidas anteriormente por el intelectual argentino Domingo Faustino Sarmiento y proponía la existencia de un impuesto especial en beneficio de la educación. En la opinión de Bello, la fundación de nuevas escuelas, por los medios seguidos hasta entonces,

no puede seguir el movimiento de la población, que se desarrolla en una progresión geométrica. Si no apelamos a otros medios, será cada año menor la razón entre el número de alumnos primarios y el número de los habitantes. La clase que participa de la instrucción elemental, será cada año una fracción menor de la nación; y a nadie se ocultaría todo lo que habría de ominoso y desconsolador en esta incontestable deducción de los datos numéricos, si no nos apresurásemos a dotar de recursos más adecuados a la educación nacional.<sup>17</sup>

Recogiendo todos estos antecedentes, en el ya citado Mensaje de 1857, el Presidente Montt proponía el mantenimiento de las fuentes de financiamiento ordinarias y sustituía la erogación municipal de los niños más pudientes por una contribución a establecer y que debería “recaer sobre todos los individuos nacionales o extranjeros domiciliados, en proporción a la renta que en el departamento gozaren”.<sup>18</sup>

En la práctica, las condiciones para gravar a la sociedad (más bien a los sectores más pudientes de ella) con nuevos impuestos directos no eran ni fueron en los años siguientes las más propicias. Así, la Ley de 1860, tan importante en promover el principio de gratuidad de la enseñanza primaria, aun cuando facultó al Ejecutivo para imponer un gravamen especial que permitiera el incremento del presupuesto educacional, se convirtió en ese aspecto en simple letra muerta y, definitivamente, los mayores costos en la expansión educacional fueron cargados al Estado, aprovechando el momento de excepcional crecimiento económico en que vivía el país. Así también, los presupuestos fiscales orientados a la educación comenzaron a crecer ininterrumpidamente.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 285.

<sup>17</sup> Citado por Manuel A. Ponce, *Crónica de las Escuelas*, Santiago 1889, p.44.

<sup>18</sup> En Eduardo Cavieres, *op. cit.*, p.40.

Si consideramos los años 1853 a 1882, el dinero destinado por el Estado a educación creció de una cifra de 284.468 pesos a 1.323.506, lo cual, en términos generales, significó cuadruplicar las cifras al ritmo de una tasa promedio de crecimiento anual del 5.25. En el mismo período, el número de escuelas públicas pasó de 280 a 708 mientras que el de establecimientos privados lo hacía desde 291 a 472, lo que refleja que la educación estatal se triplicó con un incremento anual del 3.25% mientras que la privada lo hacía en sólo un 40% y a un ritmo anual de 1.68. Es evidente que el Estado financió mayoritariamente la educación chilena desde su época de organización institucional, y cuando hablamos del Estado, hablamos del esfuerzo de toda la sociedad.

Algo más sobre el financiamiento del Presupuesto Nacional. En noviembre de 1877, el entonces diputado, José Manuel Balmaceda, al participar en un debate sobre nuevas contribuciones propuestas por el Gobierno a fin de saldar el déficit fiscal, defendió la idea de los impuestos sobre el capital, “el establecimiento de la contribución directa para que todos los servicios se cubran sobre una base de igual repartimiento...”<sup>19</sup> Posteriormente, el mismo Balmaceda, presentando su Programa de Gobierno como candidato a la Presidencia de la República, señalaba:

El sistema tributario exige una revisión técnica y práctica, que guarde armonía con el igual repartimiento de las cargas públicas prescritas por la Constitución. El cuadro económico de los últimos años prueba que dentro del justo equilibrio de los gastos y las rentas, se puede y se debe emprender obras nacionales reproductivas, que alienten muy especialmente la instrucción pública y la industria nacional.<sup>20</sup>

Como Presidente, Balmaceda se distinguió por su labor en obras públicas y, muy particularmente, en educación. Influyó notablemente en la sociabilización del Estado pero, finalmente, siguió dependiendo de los siempre limitados recursos ordinarios fiscales. A la larga, para hacer frente al gasto social, se acentuó la tendencia del Estado para recurrir en último término al crédito externo y no a una proporcional tributación interna.

<sup>19</sup> J.M. Balmaceda, *Discusión*, Cámara de Diputados, 29 de noviembre de 1877, en R. Sagredo y E. Devés, **Discursos de J.M.Balmaceda**, Santiago 1992, vol. I, pp.235-236.

<sup>20</sup> J.M.Balmaceda, *Programa del Candidato de la Convención a la Presidencia de la República*, Valparaíso, 17 enero 1866, *ibídem.* vol.III, p.141.

**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 1900-1949. PROMEDIOS DECENALES.**

AÑOS	% CRECIMIENTO base 1900=100	% CON RESPECTO PRESUPUESTO NACIONAL
1900-1909	171.89	8.3
1910-1919	410.25	7.1
1920-1929	781.15	11.5
1930-1939	1.362.66	16.0
1940-1949	3.198.54	17.4

FUENTE: Adaptado de Lucía Poblete G., "Intencionalidad del Estado frente al gasto en los sectores sociales. Educación, salud y vivienda, Chile 1900-1952", Tesis de Grado, Universidad de Chile, Santiago 1989, pp.62 y 66.

Dentro de los siempre limitados presupuestos nacionales, el espectacular crecimiento del gasto en educación producido durante el período se explica por el decidido cambio de rol que experimenta el Estado después de 1920 y por su posterior papel de Estado-benefactor. Con todas las críticas actuales a dicha concepción, es innegable que fue ese Estado el que alcanzó los mayores éxitos en su quehacer educacional y que parte importante de la intelectualidad y de la dirigencia política actual recibió una educación fiscal, laica y gratuita, educación que, además, fue de mayor calidad y equidad que la que el mismo Estado entrega hoy en día.

### 3. Estado y educación, ¿quién decide por quién?

El significado real de *Estado Docente* conlleva diversas connotaciones e implicancias. Por una parte, significa el deber de financiar un sistema educacional con necesidades siempre crecientes; por otra, tener la posibilidad de utilizar el mayor sector de influencia ideológica de la sociedad, lo que significa, además, el hacer efectiva la relación entre proyectos globales del país y ofertas educacionales.

Como lo hemos sostenido anteriormente, desde el s.XIX, la elite política y social hizo suyo el discurso ilustrado sobre educación y, aún cuando fuese contraria a financiarla por vía de contribuciones directas, convirtió el tema educacional en el centro de la discusión ideológica desarrollada en el período entre conservadores y liberales, entonces entre los pensamientos clerical y laico, respectivamente. Coincidentemente, para ambas partes, el fundamento

principal de sus oposiciones estuvo centrado en lo que cada cual entendía por el concepto de *libertad de enseñanza*. La literatura sobre el particular es abundante. A la prensa liberal, el catolicismo contestó con la **Revista Católica** y connotados hombres de Iglesia y políticos de corrientes no confesionales agitaron largos y, a veces, infructuosos debates. Frente al significado liberal de Estado Docente, la Iglesia defendió su libertad de enseñanza como la libertad para la educación católica. Para ello, insistió en el valor de la libertad como derecho fundamental del hombre y rebatió al liberalismo con sus propios ideales. Los papeles parecían haberse invertido: “El liberalismo, defensor de todas las libertades, se había vuelto -estatista- y era acusado por la Iglesia de querer establecer un Estado tiránico. La Iglesia, por su parte, institución autoritaria, asumió la defensa del individuo y de la libertad.”<sup>21</sup>

La discusión sobre el Estado Docente y, más concretamente, sobre la libertad de enseñanza, se convirtió en un recurrente recurso de planteamientos de carácter no sólo educacionales, sino también sociales. El ámbito de acción del Estado, la relación entre éste y la familia, la frontera entre los derechos sociales e individuales, la elección de valores y creencias, etc., conforman temas aún no resueltos por la sociedad. Durante las últimas décadas del siglo XIX y hasta 1920, se discutió intransigentemente en el Congreso el Proyecto de Ley sobre Instrucción Primaria Obligatoria: el problema de fondo se estrelló con el cuestionamiento sobre el derecho del Estado a intervenir en decisiones que correspondían a la familia. El Estado *puede* educar, pero no *debe* imponer, fue el sentido más profundo de las polémicas contemporáneas, polémicas que volvieron a resurgir en 1973, con la discusión del Proyecto Escuela Nacional Unificada, al cual nos referiremos más adelante.

En relación con estos tópicos, pero desde la perspectiva de las políticas educacionales, otro de las grandes problemas ha sido el para qué y a quién educar. Valentín Letelier, uno de los grandes intelectuales y educadores chilenos del s. XIX, desarrolló un esquema bastante clasista del sistema: “había un pueblo y para él la instrucción primaria. Había luego una clase media y para ella la enseñanza especial o técnica. Y había por último una capa dirigente: su fortuna le permitía perfeccionar la cultura; necesitaba este perfeccionamiento con el fin de gobernar, y lo recibía mediante la educación secundaria y superior”.<sup>22</sup> A pesar de ser un planteamiento teórico, lo cierto es que se

<sup>21</sup> Ricardo Krebs, *El pensamiento de la Iglesia frente a la laicización del Estado en Chile, 1875-1885*, en Ricardo Krebs, et. al., **Catolicismo y Laicismo**, Santiago 1981, pp.65-66.

<sup>22</sup> Gonzalo Vial, op. cit., vol. I, p.140.



configuraron dos ejes educacionales paralelos: “uno con la escuela primaria y ciertos colegios especiales (técnicos)...; el otro, con el liceo y la universidad; el primero, para la clase pobre, el segundo para la burguesía y las esferas acomodadas”.<sup>23</sup>

En 1912, con ocasión del Congreso Nacional de Educación Secundaria, Darío E. Salas, otro gran educador nacional, se refería detenidamente al problema, calificándolo como el del unilateralismo,

que ve incompatibilidad entre la educación general y la especial y que llama a la una aristocrática y a la otra democrática; que cree que la una forma a la clase directiva y la otra a la productora..., ese unilateralismo que se expresa en frases tan inexactas y vagas, ha contribuido también a agravar la situación, fortaleciendo las tendencias del liceo a aislarse, a no buscar correlación sino con las escuelas universitarias y a someter a todos sus alumnos a un plan de estudios único.<sup>24</sup>

Aunque muy lenta y gradualmente, el proceso de democratización de la educación chilena comenzó en forma posterior a 1920. Con diferentes resultados, los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) y de Eduardo Frei M. (1964-1970), significaron aceleraciones profundas en dicho proceso. En consonancia con los proyectos de industrialización del país, a propósito de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939, Aguirre Cerda dio un impulso decisivo a la enseñanza industrial y técnica; en consonancia con las grandes tensiones sociales de la década de 1960, Frei expandió el sistema en todos sus niveles y para todos. Después de 1973 y hasta la actualidad, el repliegue de la actividad del Estado y su cambio de concepción de Estado Docente a Estado subsidiario comprometió dicho proceso de democratización y de reales iguales oportunidades para los educandos; la educación pública perdió en cantidad y calidad y, con ello, los estudiantes del sector fiscal, particularmente aquellos de los grupos sociales más desprotegidos, han vuelto a limitar sus expectativas sólo hasta donde el propio sistema les permite pensar.

<sup>23</sup> Amanda Labarca, op. cit., cap. VI, p.175.

<sup>24</sup> Darío E. Salas, *Trabajo presentado al Congreso Nacional de Enseñanza Secundaria efectuado en Santiago en 1912*, En *Actas del Congreso*, Santiago 1913, tomo II, p.65

#### 4. *Educación y Sociedad, ¿cuáles son las opciones?*

Estado, educación y sociedad reflejan conceptos y realidades estrechamente ligados entre sí y, además, corresponden a situaciones dinámicas que deben adecuarse a las problemáticas y circunstancias propias de cada momento histórico. Así, aun cuando un sistema institucional de educación debe contemplar un conjunto de elementos que le den continuidad en el tiempo y le permitan cumplir con objetivos nacionales permanentes, se requiere también que sea capaz de responder eficientemente a las siempre cambiantes condiciones socio-culturales. A fin de que el sistema no se agote inadecuadamente ni sea objeto de continuos experimentos pedagógicos contraproducentes, es necesario un proyecto y un consenso nacional de largo plazo que, en el caso de la historia educacional chilena, no ha existido. Aquí, nos referiremos en particular a la pretendida Reforma Integral de la Educación de 1928 y a la aún más frustrada pretensión de la Escuela Nacional Unificada, ENU, debatida en 1973.

En ambos casos confluyeron varias situaciones internas y externas. Epocas de profundas crisis sociales, de construcción de nuevos paradigmas, de quebrantamiento de las instituciones tradicionales. Junto a ello, influencias ideológicas y teorías educacionales. En 1928, lo era la “escuela nueva”, la de Dewey, Kerschenteiner, Montessori; en 1973, “la educación para la libertad”, de Paulo Freire. Desde 1928, desde antes y hasta ahora, las preocupaciones fueron las mismas: la búsqueda de la escuela activa, el conocer-haciendo, la formación para el hoy y el futuro, la búsqueda de igualdad de posibilidades ajenas a las condiciones sociales y económicas de los educandos, la adecuada síntesis entre la educación de los valores y la instrucción de lo pragmático, la educación para el desarrollo social y la erradicación de la marginalidad. Desgraciadamente, como lo hemos señalado para otros aspectos, no siempre el discurso se ajusta a la realidad.

En 1928, las bases del proyecto fueron proclamadas y defendidas por un movimiento reformista originado principalmente al interior del profesorado primario. Ellas fueron recogidas en el documento “Plan de Reconstrucción Educacional del Magisterio”, presentadas al General Ibáñez y celosamente defendidas por el Ministro de Educación, el Dr. José Santos Salas. En su discusión, aún la prensa más conservadora, lo calificó positivamente:

El proyecto del Dr. Salas tiene una significación nueva, audazmente reformadora... En adelante podrá hablarse de educación pública, basada en un principio claro de concurrencia social, de todos los elementos que deben integrar la escuela: el maestro, el educando, la familia, la autoridad, la sociedad en fin.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> *El Mercurio*, Santiago 27 de diciembre de 1927, p.3.

A su vez, la Comisión que preparó el Informe final para su aprobación, señaló:

El acuerdo entre sus miembros ha sido unánime acerca de la oportunidad y trascendencia del anteproyecto, principalmente por las orientaciones que lo inspiran y las finalidades que persigue. La orientación actual de nuestra enseñanza ha llenado finalidades de otra época y no era ya adecuada a las nuevas exigencias de la vida nacional, que reclama la formación de caracteres más activos en la realización de los ideales comunes de cooperación en la obra de nuestro progreso.<sup>26</sup>

El Proyecto, sin grandes modificaciones, se promulgó mediante el Decreto Orgánico con Fuerza de Ley N°7.500, de fecha 10 de diciembre de 1927. Según éste, la educación primaria se organizaba en diferentes tipos de escuelas de acuerdo a las necesidades del alumnado y de la región o localidad (escuela rural, granja, urbana, hogar para indigentes, anormales y retrasados, escuelas complementarias vespertinas y nocturnas para analfabetos de ambos sexos). Por su parte, la educación secundaria estaría dividida en dos ciclos: uno básico de carácter general y un segundo, para guiarlo hacia la Universidad o hacia el mundo del trabajo-productor.<sup>27</sup>

La Reforma comenzó a aplicarse desde los primeros meses de 1928, pero problemas financieros, gremiales y políticos impidieron su consolidación. En noviembre de ese año, la Reforma fue derogada y, meses antes, los reformadores separados de sus cargos y las asociaciones gremiales de los profesores disueltas por el Gobierno, acusados de haber ejercido “una acción social perturbadora de los servicios de educación pública”<sup>28</sup>.

Dos hitos intermedios no pueden obviarse en este análisis. El Movimiento de Renovación y Proyecto de Renovación gradual de la Educación secundaria surgió a partir de 1945, inserto en el proceso de “masificación que venía produciéndose en nuestro país y surgía como una alternativa para superar, o al menos paliar, sus efectos negativos con respecto a las expectativas educacionales de los nuevos contingentes de alumnos provenientes de sectores cada

<sup>26</sup> **El Diario Ilustrado**, Santiago 8 octubre de 1927, p.9.

<sup>27</sup> Mariela Collarte T., *Propuestas, logros y debilidades de la participación del Magisterio en las transformaciones de la Educación Pública y en la Reforma Integral de la Educación de 1928*, Tesis de Grado, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso 1993, p.151.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p.170.

vez más amplios de la sociedad, en particular, del proletariado y áreas marginales, más expuestas que las demás a desertar del sistema".<sup>29</sup> El segundo hito fue la Reforma Educacional de 1965, cuyas metas centrales significaban el acceso igualitario al sistema educativo, la integración de los educandos a la comunidad y a las necesidades del desarrollo nacional y el cautelar la promoción popular y el mejoramiento de la calidad de vida.

A pesar de estas y otras experiencias, el diagnóstico oficial de la educación chilena realizado en 1973 la calificaba como autoritaria, competitiva y tradicionalista y, en relación con los procesos sociales contingentes, se presentaba la necesidad de una transformación radical. Surgió así el Proyecto ENU, que se proponía alcanzar una educación general y politécnica,

que incorpore el valor del trabajo desde el primer nivel, integrando una buena formación científica, social, estética y física con la formación politécnica, es decir, el respeto y la valorización del trabajo socialmente útil, el dominio de las leyes generales de la economía y, particularmente, de la producción y la adquisición, en los últimos tramos, de una especialización técnica que sirva para una incorporación al esfuerzo productivo del país o que haga estudios superiores eventuales más comprometidos con la realidad.<sup>30</sup>

Entre sus objetivos generales, el Proyecto buscaba contribuir al afianzamiento del naciente sistema socialista y al acceso del pueblo a la cultura y al dominio de la ciencia y la tecnología, favoreciendo la formación de una conciencia nacional, el desarrollo de una concepción científica de la sociedad, del hombre y de la naturaleza y el cambio de la mentalidad consumidora por otra productora y solidaria.

En medio de un convulsionado ambiente social y de una tensa agitación política, el Proyecto debió ser retirado y fue definitivamente sepultado con el pronunciamiento militar de septiembre de 1973. A manera de síntesis del debate nacional a que dio lugar, se puede señalar que la Iglesia Católica reconocía como aspectos positivos la incorporación de todos los chilenos a un proceso educacional sin discriminación; la integración del estudio y el trabajo y la valorización del trabajo físico; y la integración al proceso educativo de todas las edades de la vida, respetando la educación del hogar. Al mismo tiempo, reclamaba que:

<sup>29</sup> Hernán Vera L., *El movimiento de renovación gradual de la educación secundaria*, en **Hitos significativos de la educación chilena**, p.58.

<sup>30</sup> *Proyecto Escuela Nacional Unificada, La Unión*, Valparaíso, 31 de marzo de 1973.

no destaca valores humanos y cristianos como: respeto al hombre y al niño, la libertad de la cultura, la búsqueda de la verdad, el espíritu crítico y las condiciones reales de su ejercicio, el equilibrio entre los valores materiales que apuntan a la producción y los valores espirituales, que contribuyen a la plena realización del hombre, incluyendo entre ellos la posibilidad real de la fe y de la vida conforme a la fe.<sup>31</sup>

La Iglesia observaba también el profundo desacuerdo existente en el país, tanto en sus planteamientos como en las formas de poner el proyecto en práctica. La opinión del entonces Cardenal Raúl Silva Henríquez en el sentido que la posible puesta en práctica del nuevo sistema “debía conducir a un diálogo inteligente que solucione los grandes problemas que interesan al país”, no podía tener cabida en la crítica situación social de entonces. Después de un siglo de experiencia educacional, los problemas de fondo del sistema seguían y siguen estado vigentes.

##### 5. *Hacia la actualidad. Los nuevos desajustes entre valores y realidades*

En los actuales debates sobre la educación chilena, se caracteriza la década de los años 1980 por: a) una considerable cobertura del sistema de educación formal (especialmente en la enseñanza básica), y b) por los serios problemas surgidos respecto a la calidad, la importancia de los contenidos y al grado de equidad de la educación impartida. Se agrega que, en la presente década de los años 1990, para toda Latinoamérica, calidad, pertinencia y equidad deberían ser los temas claves de la discusión sobre políticas educacionales, sus alternativas y reformas. La calidad está en relación con la equidad, es decir, con las posibilidades de acceso y mantenimiento en el sistema en iguales condiciones para todos; ¿en qué grados lo hemos conseguido? Por otra parte, respecto a la pertinencia de la educación (qué tipo de educación queremos o qué necesitamos), ¿lo sabemos mejor hoy que hace dos décadas?<sup>32</sup>

El presente trabajo, desde una perspectiva histórica, se ha planteado frente a las mismas temáticas, no respecto a las últimas dos décadas, sino con relación a poco más de un siglo de existencia del sistema nacional de educación chilena. Coincidentemente, los problemas de fondo, a pesar de circunstancias y concepciones diferentes, son los mismos. En cada situación que se puede

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> Ver, por ej., Aldo L. Calcagni, *¿Necesitamos una cultura para la supervivencia?*, *Revista Mensaje*, N°407, Santiago marzo-abril 1992, p.86.

estudiar, nos encontramos con políticas oficiales, demandas sociales y necesidades culturales que, avanzando con sus propios ritmos, a veces bastante desintegradamente, fijan sus propias respuestas para intentar adecuar las necesidades con los recursos y las inquietudes existentes. En definitiva, la propia dialéctica de la educación y de la historia está siempre impulsando nuevos requerimientos y exigencias que de no ser convenientemente considerados, ponen al sistema en una situación de crisis permanente. Desde este punto de vista, es importante situar el problema educacional en una dimensión histórica de largo plazo. Ello permite observar no sólo los logros alcanzados en un momento determinado, sino también las continuidades, permanencias y cuestiones no resueltas anteriormente.

En nuestro caso, partiendo en 1860, se podría concluir el análisis en 1973, por la alteración que desde allí en adelante se produce con las políticas administrativas de descentralización del Estado, la municipalización de la educación pública, el debilitamiento profesional y sindical del magisterio, y otras situaciones que, en conjunto, inciden también en la estrepitosa caída de la calidad de la educación pública de las últimas décadas. Siendo tan radicales los cambios que se produjeron, nos parece que en 1973 no sólo se estaba poniendo fin a una etapa de la vida institucional chilena, sino también a un largo camino que venía recorriendo su educación.

En este contexto, y como se ha visto en las páginas anteriores, el sistema fue tremendamente exitoso en muchos aspectos, pero al mismo tiempo siempre estuvo infructuosamente limitado, sin encontrar una salida definitiva a las mismas cuestiones esenciales que le aseguraran un mayor equilibrio con las realidades sociales del país. Al plantear al pasado las interrogantes de quién paga, quién decide y frente a cuáles opciones, estamos también pensando en las interrogantes más actuales y ya señaladas respecto a los temas de la equidad, la calidad y la pertinencia del sistema. Si la historia enseña, entonces las preocupaciones por el futuro deben estar acompañadas por la memoria del pasado que, en este caso, refleja realidades bastante similares.

En Chile, durante décadas se ha discutido respecto al papel del Estado en la educación pública y a su financiamiento, respecto a los objetivos pedagógicos y sociales de ésta, respecto a las formas cómo la educación y la sociedad deben caminar interrelacionadamente. A la larga, resultan viejas discusiones para problemas siempre vigentes, puesto que las ideas terminan chocando con las realidades.

Así entonces, la discusión de algunos años atrás respecto al concepto de *contenidos mínimos obligatorios*, diseñado o construido para establecer las bases de la nueva modernización del sistema educacional, terminó siendo

legitimado por una llamada visión antropológica y valórica de la sociedad que pareciera estar fundamentada en el principio que

se parte de la convicción fundamental de que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La perfectibilidad inherente a la naturaleza humana se pone de manifiesto como una fuerza de autoafirmación personal y de búsqueda permanente de trascendencia que permite otorgar sentido a la existencia personal y colectiva. La libertad que hace de cada individuo persona y sujeto de derechos y deberes, conlleva también la capacidad de razonar, discernir y valorar, y hace posible la conducta moral y responsable.<sup>33</sup>

Interesante principio y propuesta..., pero para una sociedad moderna. Del mismo modo, son innegables los altos objetivos que se enumeran a continuación en términos que la formación general entregada a los niños y jóvenes debe contribuir a forjar en ellos un carácter moral, regidos por valores como el amor, la solidaridad, la tolerancia, la verdad, la justicia, la belleza, el sentido de nacionalidad y el afán de trascendencia personal. Se agrega que,

Así, el individualismo extremo, que podría resultar de un ejercicio ilimitado de libertad personal, es moderado por imperativos que brotan de un conjunto de valores que llevan a la persona a compartir con otros los frutos de una libertad que humaniza y se abre a las exigencias del bien común.<sup>34</sup>

Un sistema de educación moderno, o al menos sensible por las realidades sociales, no podría dejar de contener dichos principios. No obstante, pareciera que, nuevamente, los ideales del sistema educacional no concuerdan con las realidades y proyectos por donde se desarrolla la sociedad como tal. Y entonces, nuevamente, la pregunta es si, técnicamente, por muy bien estructurado que estén los principios, modalidades y funcionamiento de ese sistema educacional, éste, por sí sólo, ¿podrá ser capaz de revertir las tendencias valóricas y también de funcionamiento de esa sociedad? Se señala que el Estado tiene el deber de “garantizar una enseñanza básica de calidad para todos que, sin excepciones, contribuya a que cada hombre y cada mujer se desarrollen como personas libres y socialmente responsables”, agregando que, a diferencias de lo que ocurría desde el siglo pasado con propuestas curriculares centralizadas y con una oferta educacional uniforme, la situación se ha modificado puesto que las autoridades y administradores “ensayan fórmulas innovadoras de

<sup>33</sup> **Objetivos Fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la Educación Básica chilena**, Santiago de Chile, enero 1996. Introducción. Principios básicos que orientan la Propuesta. Punto 1.6.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, Punto 1.7.

diseño curricular convencidos que frente a los rápidos cambios sociales y culturales que marcan la sociedad actual, se requieren respuestas flexibles y capaces de adaptarse a las condiciones y necesidades propias de cada una de las comunidades en que los aprendizajes escolares tienen lugar”.<sup>35</sup>

Es cierto que todos los gobiernos dan pasos hacia adelante y que, estadísticamente, al final de sus períodos pueden mostrar cifras y figuras para comprobar esos avances. Es cierto también que, detrás de los enunciados anteriormente descritos, están las mejores intenciones no sólo de modernizar la educación sino que, además, de hacerla más productiva y eficiente. No obstante, en el contexto en donde ella se desarrolla están los hechos, los porfiados hechos. Estos hechos se traducen en que, pese a los fuertes índices de crecimiento económico logrado en la mayoría de los años de la década de 1990, la brecha entre los más pobres y los más ricos de la sociedad, lejos de estrecharse, se ha incrementado. No sólo es problema de la sociedad chilena, pero, en definitiva, ¿qué es lo que importa? Importa el hecho, por ejemplo, que para esos grupos de menos o nulos ingresos, la educación ha perdido sus prestigios, significaciones y valoraciones sociales. ¿Culpa sólo de la educación y de los objetivos que hemos señalado anteriormente? Desde luego que no. Hay problemas del sistema en que esta educación y esta sociedad se desenvuelven.

Recorriendo las experiencias del pasado, podemos detenernos en el ya citado Informe de Andrés Bello de 1851 y reparar en que para él era satisfactorio observar cómo los establecimientos particulares se esforzaban constantemente en nivelarse...con los públicos. Después de 150 años, se quisiera observar que los establecimientos públicos pudieran efectivamente nivelarse con los establecimientos particulares. Como el Estado ha vuelto a ratificar que debe garantizar una educación de calidad para todos los miembros de la sociedad, sin excepción, ¿es necesario un gran ejercicio intelectual para la búsqueda de las causas de las diferencias entre unos y otros establecimientos?

En los requerimientos de la modernización actual y en los muy difíciles y complejos ámbitos que influyen y orientan las decisiones gubernamentales, las búsquedas de las eficiencias mensurables se refieren a situaciones difíciles de despreciar, pero ellas no tendrían por qué, y necesariamente, soslayar otras urgencias sociales que ni las nuevas currículas, ni las nuevas tecnologías educativas, ni las redes computacionales, pueden superar por sí solas. Pensando históricamente, no sabemos si a corto, mediano o largo plazo estaremos nuevamente volviendo a caminar, una vez más, los mismos caminos ya recorridos.

<sup>35</sup> *Ibidem*, Puntos 1.8 y 1.11, respectivamente.