

**LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO
A LA EDUCACIÓN Y LA
INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA
EN CHILE**

Jorge Inzunza H.

Programa EPE, FACSU Universidad de Chile



LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN
Y LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA EN CHILE:
ANTECEDENTES PARA UNA POLÉMICA DE 200 AÑOS.

Autor:

Jorge Inzunza Higuera

Equipo Editor:

Jesús Redondo

Jenny Assaél

Daniel Brzovic

Mario Sobarzo

Este libro ha sido publicado gracias al aporte de la Fundación Ford.

“Las opiniones que se presentan en esta publicación, así como los análisis e interpretaciones son de responsabilidad exclusiva de las/los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Ford”

Las informaciones contenidas en este documento pueden ser utilizadas total o parcialmente mientras se cite la fuente.

Esta publicación se encuentra disponible en www.opech.cl

Inscripción N°

I.S.B.N.: 978-956-19-0618-1

Impresión:

Imprenta Salesianos

Diseño:

Giampiero Zunino D.

Edición:

Derechos Reservados

Abril 2009, Santiago de Chile

Índice

Prefacio:	6
Presentación	12
Introducción:	14
I. La Instalación del Estado Nacional chileno:	16
La Primera República (1810-1833)	17
II. El Estado Docente 1833-1973	22
a) La Segunda República (1833-1871)	23
La Ley General de Instrucción Primaria de 1860	28
b) La Tercera República (1871-1924)	31
La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920	36
c) La crisis institucional de 1924-1932 y la Reforma Educacional	45
d) La Cuarta República (1932-1973)	53
III. La Dictadura Militar (1973-1990)	64
La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)	76
IV. Política educativa bajo la Quinta República	85
(1989 en adelante)	86
V. Discusión Final	112
Una historia que vuelve a sus inicios...	113
¿La escuela del Otro o el sistema educativo de Chile?	122
Bibliografía	129
ANEXO I	133
Cronología de la Evolución Educativa en Chile	
ANEXO II	141
Esquemas sobre Institucionalidad Educativa en Chile	

Institucionalidad y existencia política

Porque la osadía de Jacotot consistió en oponer la “razón de los iguales” a la “sociedad del menosprecio”. En realidad, el objetivo de ese apasionado igualitarista era la emancipación. Jacotot pretendía que todo hombre de pueblo fuese capaz de concebir su dignidad humana, medir su propia capacidad intelectual y decidir cómo utilizarla. En otras palabras, se convenció de que el acto del maestro que obliga a otra inteligencia a funcionar es independiente de la posesión del saber. Que era posible que un ignorante permitiera a otro ignorante saber lo que él mismo no sabía; es posible, por ejemplo, que un hombre de pueblo analfabeto le enseñe a otro analfabeto a leer. Jacques Rancière

En medio de una crisis de representatividad política, la educación emerge como un lugar en que se expresan claramente los distintos intereses que existen entre la elite y las clases populares respecto a la construcción del Estado.

Por una parte, aparecen los grandes poseedores de riqueza, quienes cuentan con toda una trama de instituciones y personas encargadas de defender sus beneficios, mientras que en el otro rincón, emerge una sociedad pauperizada, reprimida, invisibilizada, atemorizada por los años de Dictadura, infantilizada por una democracia pactada en las cúpulas, pero que poco a poco empieza a despertar de su letargo y a cuestionar los fundamentos del Estado neoliberal. Es esta lucha, expresada en el reconocimiento estatal, la que el libro de Jorge Inzunza nos presenta a lo largo de su historia institucional.

El libro se remonta a los inicios republicanos, cuando Chile estuvo atravesado por una contraposición entre los sueños humanistas de una parte de la élite, ligada a los idearios modernos e ilustrados¹, mientras, otra parte de ella, se plegaba a una concepción integrista de las relaciones Estado-Iglesia, construida a partir de visiones medievales, en que el poder político quedaba supeditado al religioso. Conflicto que en Chile (y en general, en Latinoamérica), se arrastra hasta el día de hoy.

Es por ello que una de las tesis centrales del libro es que la construcción de la institucionalidad política de la educación a lo largo de las cinco Repúblicas² que (supuestamente) han existido en Chile, se ha desarrollado a partir del debate entre quienes buscaban la modernización educativa por medio del Estado Docente (la burocracia emergente) y quienes defendían la libertad de enseñanza (fundamentalmente familias aristocráticas de cuño conservador). Eso, hasta la emergencia de la movilización social de las clases populares, ligada a la construcción de derechos contra (y más allá) de los intereses del capital, desde fines del siglo XIX.

Desde esta perspectiva la imagen de una educación provista por el Estado, laica, pública, inclusiva, democrática y obligatoria, habría operado como una amalgama ideológica que permitió una alianza transversal de clases en torno a la concreción del derecho a la educación. Lo que alcanzó su cúlmene durante la “IV República”, cuando la alianza entre partidos ligados a las clases populares y a las clases medias, coinciden en torno a la idea de Estado Docente. Sin embargo, junto a ellos lo hacen, también, las clases populares que, sistemáticamente invisibilizadas, reprimidas, cooptadas y traicionadas, son capaces de arrebatarle, gracias a la movilización social, los avances necesarios que la nueva burocracia defendía altisonantemente en los discursos.

Pero el libro no se detiene en la “crisis institucional” de 1973, sino que estudia la unidad que existe entre la creación del nuevo modelo económico neoliberal a partir de la Dictadura, la represión social, política e ideológica realizada gracias al estado de excepción permanente (en el sentido más literal), y la creación de la institucionalidad que prima, con retoques, hasta el día de hoy.

1 Por nombrar algunos: la construcción de un Estado laico, el progreso como rasgo central de la historia, la obligatoriedad educativa como forma de generar inclusión social, la separación de poderes como fundamento de la democracia, el respeto a las libertades individuales, etc.

2 La Primera República va entre 1810 y 1833, la Segunda República de 1833 a 1871, la Tercera República de 1871 a 1924, la Cuarta República de 1932 a 1973 y la Quinta República de 1989 en adelante. Ruiz-Tagle & Cristi, 2005.

A través de esta historia de la institucionalidad educativa se va develando un conflicto que entronca visiones, pero no necesariamente lugares sociales. Así, el autor muestra que mientras en el siglo XIX la búsqueda de un perfil de Estado Docente no se condecía con los recursos aportados para ello, en el siglo XX es una de las apuestas fundamentales como sociedad y país. La emergencia de los propios actores sociales involucrados en la educación generó importantes resultados en el ámbito de la institucionalidad. Desde el proyecto de Reforma educativa de mediados de la década del '20, pasando por los gobiernos radicales, hasta la construcción del socialismo a la chilena; la unidad entre la pequeña burguesía y las clases populares, significó una fórmula de inclusión y democratización que tuvo ese lugar central en el derecho a la educación. Sin embargo, es también en ella que se expresó el punto de inflexión entre quienes propugnaban una sociedad inclusiva (o sea, definidamente de clase) o una igualitaria (es decir, socialista).

Lo mismo sucede en el campo de los defensores de la libertad educativa. De una premisa fundamentalmente ideológica (catolicismo conservador y aristocrático, que defendía hasta el trabajo infantil) se pasó a una con ribetes economicistas (neoliberalismo). Así, el libro muestra cómo el discurso neoliberal ya había ingresado en la alianza de derecha (liberales y conservadores) que implicó el Partido Nacional y su candidato Jorge Alessandri en la elección del '70. Sin embargo, debido a la baja popularidad de las propuestas ni siquiera fueron presentadas en su Programa de Gobierno. Pero con la llegada de la Dictadura dichas ideas se implementaron, lo que implicó la estratificación por clases, o apartheid educacional, que caracteriza a la educación chilena actual.

Así, se podría afirmar, siguiendo al libro, que el enfrentamiento entre el derecho a la educación y la libertad educativa, reúne cuatro grandes líneas político-económicas.

En primer lugar, la de los grupos conservadores ligados a la Iglesia Católica, que reivindican la subsidiaridad estatal a la familia³ y la autonomía curricular. En segundo, la de los intereses económicos que ven un nicho de mercado en la educación y reivindican su derecho de

3 Principio que retrotraen a Tomás de Aquino, pasando por su interpretación en el siglo XX, en la filosofía política y la jurisprudencia española, que sustentaron la Dictadura de Francisco Franco. Por ejemplo, Juan Vásquez de Mella, Juan Donoso Cortés o José Antonio Primo de Rivera, por nombrar 3 representantes. En Chile la divulgación de su pensamiento corrió por parte de Osvaldo Lira y Jaime Guzmán Errázuriz, por nombrar algunos eximios representantes del pinochetismo.

propiedad, por sobre el de los educandos. En tercero, la de los grupos defensores de las reformas moderadas que ven en las políticas públicas formas de inclusión social y superación de la pobreza económica. Y, por último, la del movimiento social de las clases populares, que ha reivindicado, desde el siglo XIX, su derecho a ser autor y protagonista de su propia educación, en contra y más allá de las relaciones de producción capitalistas.

Si algo se puede decir de este contexto económico, ideológico y político es que, justamente, implica la captura por parte del Estado de aquellas estrategias de construcción que se proponen una sociedad distinta. Como lo señala el autor citando a Zemelman y Jara (2005), existe coincidencia en que ni en el mejor momento del Estado Docente se realizaron las mejorías estructurales y profundas del sistema educativo que habrían hecho posible un sistema verdaderamente respetuoso del derecho a aprender. Es sintomático, en este sentido, que el imaginario en torno a la docencia se constituya en el siglo XX como un llamado a la integración, al abandono de la pobreza (lo popular) para entrar en la clase media. En esa línea, señala el autor, los profesores “han logrado constituirse cuando han vinculado a las luchas reivindicativas, una visión profesionalizante, lo cual les ha permitido superar la frontera entre el rol técnico-político -depositado en la administración estatal-, y la acción de aula y escuela”.

Pero este presente que el libro describe no puede entenderse sino lo interpretamos a partir de una lectura compleja y polémica. Ello, pues, la lucha por la defensa del Estado y la institucionalidad, sigue sin ser una propuesta aceptada por muchos de los colectivos que se movilizan por la defensa del derecho a la educación. Los principios reformistas⁴, que desde principios del siglo XX han sido las banderas de lucha de las clases populares, resuenan bajo su crítica a la institucionalidad de los acuerdos, que impera en la actualidad.

En este punto, este texto permite entender porqué hay casi absoluta concordancia en el desdén hacia la educación pública por parte de los congresistas actuales: más del 60% de ellos estudiaron en la educación particular pagada, la que representa menos del 8% de la matrícula total. La casi totalidad de ellos son profesionales, en contraposición a una sociedad en que menos del 16%, lo es.

⁴ Educación popular, cogobierno de las Universidades, desconfianza hacia los partidos políticos, autogestión del movimiento social, etc.

Es por ello que el debate tiene que ir más allá de los intereses de una casta que se reproduce en todos los ámbitos del poder, y esto supone revalorizar y reconocer esa capacidad creadora y gestora de institucionalidad que tuvo la movilización social en la “IV República”. No sirve de nada aplaudir las marchas que se citan desde las cúpulas (el caso de la pastilla del día después) mientras se penalizan y reprimen las que nacen desde las clases populares, como lo señala José Aylwin⁵.

En esto el autor es claro: la calidad de la educación va unida a la democratización, que implica “la participación de los actores escolares en la planificación, gestión y evaluación de políticas educativas, tanto a nivel local, como regional y nacional”. Es impensable que una reforma educacional se haga sólo desde una élite, en que los intereses políticos se confunden con los económicos, y hasta con los familiares⁶.

Es por esto que el Estado de Reparación no resulta suficiente en la actualidad. Existe un consenso transversal en las bases de los partidos de la Concertación de que un cambio en el modelo institucional es urgente⁷. Porque la mayor dificultad a la hora de realizar una historia de la institucionalidad a partir de sí misma, a partir de lo que está escrito en la Constitución y el entramado legal, es que se soslaya que “tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida”, como lo señalara Marx, tan certeramente, en el Prólogo a su Contribución a la Crítica de la Economía Política.

Contra una visión idealista, que cree que la democracia es un asunto fundamentalmente jurídico, para las clases populares dicho sistema sólo sirve si es que permite la expresión de las mayorías que desean igualdad y reconocimiento a sus derechos. Cuando la

5 José Aylwin. A un año de la muerte de Matías Catrileo. La Nación. 5 de Enero 2008.

6 Véase: OPECH (2009). *Los Sostenedores de la Educación Particular Subvencionada en la Región Metropolitana*. Chile: Universidad de Chile.

7 Así lo señaló el Congreso Ideológico de la Democracia Cristiana en Octubre del 2007. Congreso Ideológico de la Democracia Cristiana (DC) rechaza el lucro en la educación subvencionada. http://www.opech.cl/editoriales/2007_10/2007_10_18_DC_Lucro.pdf

sobrevaloración de la minoría es la norma sobre la que se sustenta la convivencia democrática, es posible entender porqué menos del 50% de la población participa en las elecciones⁸. O porqué en Latinobarómetro sólo un 23% de los chilenos señala que se gobierna para el beneficio de todo el pueblo y sólo un 51% prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno⁹. Y también se entiende la diferencia entre los modelos morales que subyacen en las distintas formas de ver el mundo: la de las minorías gobernantes y la de las mayorías decepcionadas de la política partidista. Después de todo, si un sacerdote puede sentir que hay universidades que pertenecen a otro País¹⁰ y son, además, los modelos de éxito “legitimados”, ¿qué se puede esperar de lo que las cúpulas consideran el modelo ideal de educación, el profesor tipo o los valores que sustentan la Escuela? Porque como lo señala el libro: “Legislar sobre la educación de las mayorías es decidir, hoy en Chile, sobre el servicio educativo de un “Otro”, completamente diferente, opuesto, pobre, popular, no deseado. Se anula de esta forma, cualquier posibilidad de pensar en un “nosotros” en la escuela pública”.

Queda sin embargo una duda muy incómoda, pero que, sin duda, va más allá del libro: ¿querrán esos “otros” ser parte de un “nosotros”, sin un cambio en las relaciones de producción? Después de todo, hoy como ayer, sigue siendo cierto que es el ser social quien determina la conciencia y eso es algo que ninguna institucionalidad logra resolver por sí misma.

Comité Ejecutivo OPECH

8 46,6% del padrón electoral posible en la elección municipal de 2008. Fuente: SERVEL.

9 Informe 2008. Corporación Latinobarómetro. En: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

10 Felipe Berríos. *Extranjero en su País*. El Mercurio. Sábado 3 de Enero de 2009.

Presentación

Este escrito nace en el cruce de variadas disciplinas ligadas a la educación. Esta conversación entre disciplinas permite aproximarse de una manera novedosa a la construcción del derecho a la educación en Chile en el marco de la evolución de la institucionalidad educativa. Cabe señalar que este proceso que se quiere describir está enraizado en la historia social y política de nuestro país, y respondiendo a la vez a la influencia de factores extranjeros -personas específicas, encuentros de educación o lineamientos desde organismos internacionales-.

Por lo tanto, las siguientes páginas son tributarias del esfuerzo de nuestros historiadores/as y educadores/as que han reconstruido, unos más que otros, la evolución de la educación chilena. Hay que decir que no existen muchos trabajos que traten específicamente la historia educacional de Chile, si bien es posible identificar producciones de fragmentos específicos. Claramente esta constatación de falta de historización constituye un desafío para nuestras escuelas de historia, para constituir una corriente que varios países de América Latina ya han desarrollado hace décadas.

Sin embargo, hemos encontrado textos de suma importancia para el presente trabajo como: *El problema nacional: bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario* (1917) de Darío Salas, *Historia de la Enseñanza en Chile* (1939) de Amanda Labarca, *Historia de la Educación Chilena* (2000) de Fredy Soto, *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación* (1997) coordinado por Cristián Cox, además de las diferentes y ricas publicaciones de Iván Núñez, quizás nuestro principal historiador de la educación que tenemos.

También se recurrirá a textos de análisis de las actuales políticas educativas, a las cuales se dedicará una parte importante de estas páginas, ya que constituyen en los hechos, el rol actual del Estado en educación. En este sentido interesa establecer una conversación razonada entre los diversos discursos, tanto oficialistas como de oposición -tanto de la

derecha política y económica, como de la izquierda extra parlamentaria-. Asimismo, se aprovechará el avance que ha significado la elaboración reciente del texto *El derecho a la educación en Chile* (2007), informe elaborado para el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas -FLAPE-.

Este texto surge además dos años después de las movilizaciones de los estudiantes secundarios de Chile, y por lo tanto responde a una sensibilidad pública en educación, que ha dado origen a reacciones que aún no terminan de concretizarse en cambios reales en nuestro sistema educacional. En este sentido, es importante recoger el análisis y debate en torno a los informes de avance y final del Consejo Asesor Presidencial de Educación (2006), el texto de propuesta al debate ciudadano del Bloque Social por la Educación (2006), y los textos del proyecto de Ley General de Educación (2007 y 2008), hoy en discusión en el Congreso Nacional.

Por último, la aproximación que se desplegará a continuación se relaciona con la convicción de que nuestra educación pública debe ser defendida, porque es un componente fundamental de la construcción democrática de nuestra sociedad que garantiza la igualdad de oportunidades, y por ende se dirige hacia alcanzar el máximo potencial de nuestra capacidad como sociedad.

Introducción

La naturalización de la Institucionalidad

El hecho que hoy una madre de un pequeña caleta del Norte Chico diga en un noticiario que ella se esfuerza trabajando para “darle una buena educación” a su hija, es quizás el razonamiento más evidente que algo pasó en la historia de Chile: un desplazamiento de la responsabilidad por la educación de sus ciudadanos desde el Estado hacia las familias.

El discurso de esta madre no me resulta extraño, lo he escuchado también en boca de mi madre durante toda mi infancia y adolescencia. El gran logro de la dictadura fue precisamente privatizar los logros y fracasos de todo tipo. El esfuerzo individual y la capacidad de sobreponerse a los determinantes permitirían acceder a la cadena meritocrática de la jerarquización social.

Esta primera aproximación nos permite establecer una primera e importante constatación: los marcos regulatorios y las leyes tienen un fuerte correlato en el sentido común, tienen un poder constituyente. Podemos relativizar esta aseveración si defendiésemos la idea que las leyes estarían más bien reflejando prácticas de hecho. De todas formas, bajo una u otra visión, la construcción de la norma legal ocurre en un delicado equilibrio respecto a ciertos procesos sociales, y conducen a un determinado camino en términos de elaboración de subjetividades.

La posibilidad de lo pensable o actuable surge de esta interacción constituyente entre sentido común y legalidad. En el plano educativo, se estructura la capacidad de representarnos la función de la educación y el lugar de legitimación/necesidad social que tiene. Esta legitimación proviene de una concepción histórica, donde la *institución Estado* se hizo responsable, desde las revoluciones (nacionales), de la educación como principal herramienta de su perpetuación. Esta funcionalidad de

la educación estatal amplió su cobertura progresivamente, definiendo lo que en muchos países se ha llamado el Estado Docente.

El examen histórico en Chile y América Latina nos señala la existencia de un cambio profundo dentro de las últimas décadas, según el cual el Estado abandona su rol de principal entidad promotora de educación. La emergencia de la Dictadura Militar chilena (1973-1990) implicó que los gobiernos democráticos posteriores hayan intentado revertir el abandono radical del sector educacional, en lo que podríamos llamar la aparición de un Estado Reparador.

El desafío que se quiere plantear a continuación se relaciona con de construir, es decir, *devolvernos* en la construcción de la institucionalidad educativa chilena, identificando sus inflexiones, conflictos, avances y retrocesos en relación al derecho a la educación. Para ello se definirá institucionalidad educativa como el conjunto normativo que regula el acontecer educativo formal de nuestro Estado nación. Esto implica considerar la legislación, las entidades responsables y las relaciones que se establecen entre ellas; no olvidando la práctica de ir situando social e históricamente esta evolución.

En términos de ordenamiento del texto, se utilizará la clasificación que realiza Ruiz-Tagle (2006) acerca de la construcción de la República chilena, en este sentido el autor plantea la existencia de cinco repúblicas a la fecha:

- Primera República (1810-1833)
- Segunda República (1833-1871)
- Tercera República (1871-1924)
- Cuarta República (1932-1973)
- Quinta República (1989-)

Esta clasificación se basa en la necesaria aproximación a una materia que obedece también a los marcos dados por la evolución de nuestra constitucionalidad. Es relevante utilizar la proposición de Ruiz-Tagle acerca del surgimiento y evolución del Estado Social del Derecho, la cual nos permite construir una historia y proyectarnos en torno al derecho a la igualdad, donde se inscribe necesariamente la educación.

I. LA INSTALACIÓN DEL ESTADO NACIONAL CHILENO: LA PRIMERA REPÚBLICA (1810-1833)

I. La Instalación del Estado Nacional chileno: La Primera República (1810-1833)

Las primeras huellas de nuestro sistema educativo las encontramos junto al surgimiento mismo de la República. Los procesos independentistas necesitaban de ciudadanos que fuesen capaces de gobernar la nación naciente, y para ello era esencial contar al menos con establecimientos escolares criollos. Hasta el momento de la lucha independentista la educación de la juventud de la aristocracia muchas veces pasaba por estancias en Europa, ciudades donde bajo el influjo de los llamados “precursores” se fraguaron las independencias de las diferentes naciones de América Latina.

La Primera República (1810 a 1833) se subdivide en tres momentos: el autogobierno republicano, la declaración explícita de nuestra independencia política -con un retroceso de legitimación proto-monárquica-, y la adopción de la forma republicana. Nuestro desarrollo jurídico -normas, derechos y principios- como república reciben una influencia directa desde los fueros españoles y derecho indiano (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 83, analizando los aportes de María Angélica Figueroa). De esta forma, el Acta del Cabildo Central de Cádiz, que los españoles liberales habían aprovechado para dictar la Constitución de 1812 fijando una monarquía constitucional (Collier y Sater 1999), se constituyó en una de las principales influencias para la instalación de un gobierno provisional en Chile que se mantenía, no obstante, leal a Fernando VII. Este primer impulso constituye un antecedente directo para que un año más tarde se inaugure el Congreso Nacional, independiente de España y representativo de los chilenos, con la misión de dar al país una Constitución.

La preocupación por la educación surgió contemporáneamente a la apertura del Congreso Nacional. Fue entonces, que en este contexto de revolución política, la Junta de Gobierno, conformada por Francisco Antonio Pérez, José Miguel Infante, Agustín Eyzaguirre y Mariano Egaña, dispuso el 13 de junio de 1813 la obligatoriedad del establecimiento de escuelas gratuitas costeadas por los *propios del lugar*, constituyendo la primera orden legislativa sobre instrucción primaria en Chile que establecía *“que en toda ciudad, villa y todo pueblo que contenga cincuenta vecinos, debe haber una escuela de primeras letras costeadas por los propios del lugar; y en caso de no haberlos, el jefe de la provincia respectiva debía proponer los arbitrios para su establecimiento. Disponía la gratuidad de la enseñanza y aún de los textos y útiles escolares”* (Campos 1960: 13). Durante el mismo año se crea el Instituto Nacional como el primer establecimiento de educación secundaria que funde las principales instituciones educativas *realistas*: Academia de San Luis, el Convictorio Carolino, el Seminario Conciliar y la Universidad de San Felipe. El Instituto respondía a una necesidad de *“reformular el régimen de estudios y de darle mayor impulso con el respaldo del estado... tuvo para los hombres más ilustrados el carácter de superación de lo que consideraban oscurantismo colonial y de apertura de grandes posibilidades para el país a través de la enseñanza”* (Villalobos et al. 2001: 370). Camilo Henríquez en su *“plan de organización”* del Instituto Nacional publicado en *La Aurora de Chile* del 18 de junio de 1812, señala que: *“El gran fin del instituto es dar à la patria ciudadanos, que la defiendan, la dirijan, la hagan florecer, y le den honor”* (p. 4), frase que hoy se encuentra en las libretas de comunicaciones de los alumnos. Asimismo Henríquez avanza en el artículo segundo en la proposición de un método de enseñanza donde: *“En la primera clase no se toma nada de memoria; se reciben, y dan las lecciones al pie de la pizarra y; se cuidara que los Alumnos adquieran el habito de explicarse limpia, y facilmente”* (ibid). De esta manera, también se propugna que las clases deben incorporar (artículo tercero) *“los principios que sirven de apoyo à la Constitucion de Chile (...) Se propondrá el profesor inspirar à los Alumnos por el conocimiento de sus eternos derechos grandeza de alma, ideas liberales, el heroico sentimiento de su dignidad. Les analizará los principios fundamentales de las leyes civiles: les descubrirá las fuentes de la prosperidad publica, los obstáculos, que la retardan; y por medio de la historia les mostrará los errores politicos, que arruinaron à unas naciones, y las prudentes theorias que à otras hicieron florecientes. Desenvolverà las épocas mas interezantes de los pueblos àntiguos, y modernos; su conducta en la paz, y en la guerra: seguirá sus progresos en las artes, ciencias, àgricultura y comercio; y hará notar la influencia que en todas estas cosas tuvo su gobierno político y civil.*

Se esforzará en hacer a los discípulos humanos, y compasivos para con todos los hombres, les inspirará el gusto de la historia, que es la mejor escuela de la moral, y de la ciencia del gobierno” (ibid).

Luego del desastre de Rancagua en 1814, las instituciones que habían constituido el Instituto Nacional se separan para reunificarse nuevamente en 1819. Este establecimiento continuó ofreciendo educación secundaria y superior hasta 1847, año en que los dos niveles se separan.

Con la declaración de Independencia del 12 de febrero de 1818 Chile se incorpora a la llamada *sociedad de las naciones*, lo cual no supuso cambios en el sistema legal imperante. En consecuencia, se puede describir una transición desde un sistema de control realista a uno de dominio criollo, caracterizado en los hechos por un gobierno dictatorial militar, encabezado por Bernardo O’Higgins, quien se apoyaba en la recién dictada Constitución de 1818 que reconoce la soberanía del Director Supremo, y donde se lo faculta a nombrar a los representantes del Senado.

Durante el gobierno de O’Higgins se dicta el *Reglamento formado por el Supremo Gobierno de acuerdo con el Exmo. Senado para el régimen de las escuelas públicas de todo el Estado, a fin de proveer la Educación de los jóvenes* (1818). Este reglamento recogía las disposiciones de 1813, ampliándolas, implicando la creación de un protector de la Enseñanza Primaria -con Domingo Eyzaguirre a cargo-, adoptando el método de enseñanza introducido por José Lancaster desde Inglaterra.

Durante 1822 se dicta una nueva constitución, basada en la de Cádiz de 1812, que reconoce que la soberanía ya no estaba alojada en la persona del Director Supremo, sino en la Nación -integrada por todos los chilenos, aunque ciudadanos eran sólo los hombres mayores de 25 años alfabetizados y que disponían de medios económicos- organizada en un gobierno representativo con tres poderes independientes: legislativo, ejecutivo y judicial. Se amplía la participación, donde los representantes de la Cámara de Diputados son elegidos por los cabildos de los pueblos, y el Director Supremo por su parte, es designado por el Senado. No obstante, surgió inmediatamente una nueva constitución el año 1823, redactada por Juan Egaña, que se apartó de la Asamblea Constituyente y postuló un sistema político centralista, ilustrado y aristocrático -sistema que resultaba muy comfortable para la oligarquía santiaguina-, que afirmó un sistema representativo de soberanía popular, más que instalar un régimen republicano constitucional.

La constitución de 1823 dispuso en términos generales la atención preferente del gobierno a la educación, donde el Congreso debería formular el Plan General de Instrucción Nacional, asociándose a la vigilancia por parte de un Superintendente General de Instrucción, quien contaría con asesoría de un Consejo. Además impulsaba la creación del Instituto Normal, del cual dependerían todos los establecimientos escolares. No se situará en este momento histórico la definición de un Estado Docente, si bien especifica una responsabilidad estatal sobre la educación, ya que en la práctica ninguna de estas disposiciones se llevó a cabo. En 1825 se estableció el Tribunal de Instrucción que tendría por función la creación de escuelas para ambos sexos.

Un antecedente directo de los *visitadores* educacionales, lo constituyó la Junta de Instrucción creada en 1826, que tuvo como misión reorganizar el Instituto Nacional, visitar escuelas y promover mejoras.

La llegada de extranjeros como Andrés Bello, Claudio Gay y José Joaquín de Mora influyó fuertemente en el nacimiento y desarrollo de nuestras instituciones. Es así como, en 1828 se dicta la tercera constitución originada en un Congreso constituyente y redactada por el mismo José Joaquín de Mora que adopta la forma de República representativa popular y la división de poderes equilibrados. De Mora sostiene que *“la sociedad se funda en un pacto del cual surgen la autoridad y los tres derechos fundamentales: igualdad, libertad y propiedad (...) la seguridad no es un valor fundamental de la sociedad civil, porque dentro de lo que ha de ser una Constitución, este valor ya está comprendido en los tres derechos fundamentales”* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006:89). Esta constitución sugiere que algún ministerio debiese asumir la administración de la instrucción.

Bajo la presidencia del General Francisco Antonio Pinto (1827-1829) se impulsó la enseñanza secundaria particular, fundándose el Liceo de Chile en 1829 -sostenido por José Joaquín de Mora-, colegios para señoritas -sostenido por Fanny Delauneaux, esposa de José Joaquín de Mora-, y el Colegio de Santiago.

Durante las décadas del 20 y 30 las iniciativas educacionales del Estado se centran en los avances de la educación secundaria masculina dirigida a las clases dirigentes. Se crean así los liceos de Hombres de La Serena (1821) y de Concepción (1827). En cuanto a Santiago, en 1830 existían en Santiago once colegios que daban enseñanza secundaria:

el Instituto Nacional, el Colegio de Santiago, el Liceo de Chile, los establecimientos sostenidos por don Juan Antonio Portés, don José León Cabezón, el presbítero don Francisco de la Puente, don Germán Córdoba, don Martín Urrutia, don Manuel Hernández y los conventuales de San Francisco y la Recoleta Domínica (Cavieres, Pérez, Sepúlveda 2004). En tanto se contaban 82 escuelas primarias (ninguna fiscal): ocho eran municipales, siete ligadas a conventos, tres parroquiales y 64 particulares. El Estado se obligaba a crear escuelas fiscales donde no hubiese una oferta privada, de esta forma, se contaban 23 escuelas fiscales en Concepción, ocho en Coquimbo, nueve en Valdivia, una en Valparaíso, tres en Aconcagua y dos en Colchagua.

Con el triunfo de los conservadores en Lircay -1831- se dejó de subvencionar el Liceo de Chile y a los colegios de señoritas, y Diego Portales expulsa a José Joaquín de Mora de Chile. Desde 1832 los exámenes de los establecimientos privados eran validados por el Instituto Nacional. Ello claramente da cuenta de la debilidad del gobierno liberal que cede ante la oposición autoritaria que logra la reforma a la constitución el año 1833. De todas formas es posible sostener que las Constituciones de 1833 y 1925 fueron reformas de la de 1828, y que por lo tanto ésta habría tenido una vigencia de cerca de 150 años.

Conclusión del período

La génesis de la República chilena contó entre sus elementos constitutivos la progresiva apertura de escuelas. Podemos afirmar que esta etapa tuvo una débil estructuración institucional, si bien existía la convicción acerca de la necesidad de educar fundamentalmente a las clases dirigentes masculinas. La multiplicación de escuelas obedeció a un doble movimiento: el impulso de los particulares, algunas congregaciones, conventos y municipios; y por otro complementariamente, la responsabilización del Estado en aquellas zonas geográficas donde no existiese oferta privada. Se confió en “los del lugar” para que desarrollaran sus escuelas, si bien, a través del Instituto Nacional (como única institución que logró constituirse realmente como un organismo con cierta responsabilidad) comenzó a edificarse una mirada unificada de las escuelas, a través de la validación de los exámenes de las entidades educativas privadas. A fines de este período comienzan a vislumbrarse desde el Estado algunas funciones nuevas como las de visitación de escuelas y la promoción de mejoras.

II. EL ESTADO DOCENTE 1833-1973

II. El Estado Docente 1833-1973

a) La Segunda República (1833-1871)

Contexto histórico constitucional

Si bien es discutible el momento en la historia institucional chilena que marca el comienzo del Estado Docente, es posible reconocer dos momentos de génesis: la consagración de la acción preferente del Estado en educación consignada en la Constitución de 1833 -como una apertura a reconocimiento legal explícito-, y la fundación de la Universidad de Chile y la asunción un año más tarde de las tareas de superintendencia de educación establecidas por esta constitución - como acciones concretas de ejercicio de una voluntad política-.

La nueva Constitución instaló un poder ejecutivo más fuerte, lo cual puede ser caracterizado como un *hiper-presidencialismo autoritario*, expresado en la figura del Presidente de la República que asumió variadas facultades extraordinarias, además de disponer de veto absoluto de las leyes, determinó el presupuesto y los salarios de la administración, promovió a los oficiales militares y a los miembros de la Corte Suprema, y nominó a los candidatos al parlamento. Este poder presidencial se enmarcaba dentro de *las libertades que el país podía disfrutar*. Chile quedó entonces bajo el gobierno de los conservadores desde 1830 a 1861, que contando con el activo rol de Diego Portales debilitaron la representatividad republicana en favor del principio de autoridad -es el Presidente quien detenta la soberanía-, *“El régimen que surge a partir de 1830 favorece los intereses económicos de las clases altas, las demandas de los capitalistas extranjeros y para ello impone un orden interno. La restauración del centralismo hispánico mantiene la estratificación social de la colonia, pero al mismo tiempo protege la propiedad y libera el comercio”* (Ruiz-Tagle 2006: 95, citando a Loveman).

Evolución de la institucionalidad educativa

Pese al mandato impuesto por la Constitución de 1833 acerca de la obligación estatal de dar atención preferente a la educación, no es hasta 1837 -con la Ley Orgánica del 1º de febrero- cuando se crea una institucionalidad ministerial: el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública -que se sumaba a los otros tres ministerios preexistentes: Interior, Hacienda y Guerra-.

Las funciones de esta repartición estatal en lo concerniente a lo educativo fueron (Soto R. 2000):

- Dirigir la educación en todo el territorio nacional;
- Inspeccionar establecimientos;
- Promover el desarrollo de la educación;
- Preocuparse de la economía, policía y fomento de los establecimientos del Estado y municipales;
- Otorgar autorización para abrir escuelas;
- Becar a alumnos;
- Enviar socorros, recompensas o pensiones a profesores del sector público o particular; y
- Promover expediciones científicas.

El desarrollo de la educación pública y su incipiente democratización se convertía en tierra fértil para los sectores liberales. Sin embargo, hacia 1841 las 56 escuelas primarias fiscales eran dirigidas por personal de baja preparación, Barros Arana indica que *“Las pocas escuelas eran reguladas por hombres cuya preparación intelectual rara vez pasaba de leer y escribir... Se recuerda el proceder de una corte de justicia que juzgando a un individuo*

por el delito de robo a una iglesia, lo condenaba a ser maestro de escuela, y se recuerda también la valiente protesta de don Andrés Bello desde las columnas del periódico oficial, contra un fallo que parecía dirigido a infamar la noble carrera del preceptorado" (Labarca 1935: 93). Esta constatación hace que el 18 de enero de 1842 con el Ministro de Instrucción Pública, Manuel Montt, se dicte el decreto que crea la Escuela Normal de Preceptores, para luego, once años más tarde, crearse una Escuela Normal para Preceptoras bajo la dirección de las Monjas del Sagrado Corazón de Jesús.

Para la educación pública la creación de la Universidad de Chile en 1842 fue uno de los apoyos más importantes para la construcción de un Estado Docente, desplazando progresivamente la hegemonía de los establecimientos eclesiásticos y privados. Hasta ese entonces la enseñanza privada estaba representada por los colegios de Romo, de Zapata, de Fagalde, de Taforó, de Minvielle y por el colegio de señoritas de doña Manuela Cabezón de Rodríguez. Con la interpretación de la libertad de culto se fundan además otros liceos, como los establecidos por los inmigrantes alemanes.

La nueva Universidad de Chile se convirtió en un centro de generación de conocimiento, alcanzando progresivamente un perfil especializado en la actividad docente, siendo el centro del sistema intelectual del siglo XIX. No obstante, la universidad no contó con presupuesto asignado por ley.

Muy pronto, en 1844 la tutela de la educación primaria pasa a manos del Consejo de Instrucción Pública integrado por el Rector de la Universidad de Chile, el secretario general, los decanos de las cinco facultades, tres miembros nombrados por el Presidente de la República y dos elegidos por el claustro pleno de la universidad. La Universidad de Chile se convirtió en superintendencia de educación, encargando específicamente a la Facultad de Filosofía y Humanidades de esta misión *"la dirección de las escuelas primarias, proponiendo al Gobierno las reglas que juzgare más convenientes para su organización, y encargándose de la redacción o revisión de los libros que hayan de servir en ellas, llevando un registro estadístico, que presente cada año un cuadro completo del estado de la enseñanza primaria en Chile y haciendo por medio de sus miembros o de corresponsales inteligentes, la visita e inspección de las escuelas primarias de la capital de las provincias"* (Inciso 2° del artículo 8°, de la *Ley Orgánica de la Universidad de Chile*, citado en Jobet 1970:190).

Esta misión encomendada a la Universidad de Chile se concretizó a través de la disposición de visitas trimestrales de inspección a todas las escuelas de Santiago, y la creación para el mismo efecto de *Juntas Provinciales* -presididas por el Intendente e integradas por un sacerdote, un regidor, un juez de letras y un vecino connotado de la capital provincial- y de *Departamentos de Inspecciones de Educación* -cuya función era facilitar información-, además de la obligación para cada escuela del envío cada seis meses de datos consignando: el número de cursos y profesores, las listas de alumnos y sus edades, los textos y libros de uso, los sueldos, horarios y período de exámenes. Estos organismos tenían atribuciones para corregir deficiencias, y suspender o exonerar a profesores.

Estas medidas tuvieron baja efectividad, para lo cual se crearon en 1846 los Visitadores de Escuelas -hacia 1904 aparecerían las Visitadoras de liceos femeninos-. Los primeros visitadores correspondieron a las promociones iniciales de la Escuela Normal, entre ellos: José Dolores Bustos, José Bernardo Suárez, Blas Roldán, Tomás Jiménez, José Santos Rojas, Manuel Salas (Soto R. 2000). Una unidad de apoyo fue creada hacia 1850 llamada Oficina Nacional de Estadísticas, la cual dos años más tarde envía *interrogatorios* a las autoridades provinciales y establecimientos.

En 1848 se crea la Escuela de Artes y Oficios destinada a la formación de obreros, haciéndose cargo de ella el francés Julio Jariez, ex subdirector de la Escuela de Artes y Oficios de Angers y de la Chalons, y autor de un curso de matemáticas y mecánica adaptado a la enseñanza industrial. Los cursos de orden teórico y práctico duraban cuatro años, enseñándose gramática, historia y geografía de Chile, música, matemáticas, dibujo -en ornamental, de máquinas, lineal, de geometría descriptiva y croquis de matemática- talleres de mecánica, herrería, fundición, carpintería, calderería, ebanistería, carretería y hojalatería.

Este rol del Estado implica un progresivo aumento de los recursos destinados al sector educativo: 7621 pesos en 1836, 7717 pesos en 1837 y 8635 en 1840. Sin embargo, existían igualmente serias dificultades económicas para lograr una mejor cobertura educativa, de hecho hacia 1848 Chiloé poseía la mejor proporción de instrucción con uno de cada veinte habitantes, contrastando con Maule y Colchagua donde sólo uno de cada 96 y uno de cada 150, respectivamente, la recibían. Además,

sólo una de cada seis alumnos era mujer. El financiamiento principal de las escuelas seguían siendo los fondos propios de ellas o municipales, lo que se sumaba a la ausencia de profesores preparados para asumir cantidades crecientes de alumnos en el sistema. Esta realidad impulsó a que en 1856 se organizara la Sociedad de Instrucción Primaria de carácter privado, la cual funda cuatro escuelas nocturnas para adultos, además cuatro para hombres y mujeres.

El cuadro siguiente nos muestra la evolución del crecimiento de escuelas primarias -de hombres y mujeres- por dependencia en Chile entre 1853 y 1861, las que pasan de 571 en 1853 a 919 en 1861. Durante estos años se revirtió la dominancia de la educación particular y conventual, en favor de la educación fiscal.

Años	Escuelas Fiscales			Escuelas Municipales			Particulares y Conventuales			Total
	H.	M.	T.	H.	M.	T.	H.	M.	T.	
1853	156	30	186	62	32	94	169	122	291	571
1854	220	51	271	62	35	97	169	123	292	660
1855	238	65	303	66	30	96	194	105	299	680
1856	264	88	352	61	30	91	199	116	315	758
1857	304	102	406	59	30	89	199	163	362	857
1858	298	119	417	49	22	71	177	75	352	740
1859	329	125	454	55	29	84	155	71	226	754
1860	347	139	486	51	29	80	227	157	226	950
1861	354	144	498	51	28	79	190	143	226	919

Fuente: Galdames (1934: 207).

En relación a los liceos, éstos continuaban reservados casi esencialmente a los hombres, hacia 1861 existían en el país 18 liceos fiscales. En cuanto a los liceos particulares, existían de hombres y mujeres, donde el Estado subvencionó intermitentemente de uno a tres liceos femeninos hasta 1890. El siguiente cuadro nos revela el crecimiento de los establecimientos secundarios entre 1854 y 1861,

Años	Liceos Particulares					
	N° de Colegios			N° de Alumnos		
	H.	M.	T.	H.	M.	T.
1854	10	15	25	782	969	1751
1855	17	24	41	1159	1619	2778
1856	16	23	39	1470	1777	3247
1857	17	25	42	1144	1144	2588
1858	20	24	44	1527	1843	2370
1859	20	24	44	1527	1843	2370
1860	23	46	69	1600	2256	3856
1861	25	38	63	1810	1994	3804

Fuente: Galdames (1934: 66)

La Ley General de Instrucción Primaria de 1860

La *Lei Jeneral de Instrucción Primaria* -firmada por el Presidente Manuel Montt y el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Rafael Sotomayor- se promulgó el 24 de noviembre de 1860 donde el Estado asumió la dirección principal de la educación primaria, garantizando la gratuidad de la enseñanza primaria para *uno y otro sexo* -a cargo del gasto fiscal estatal y municipal-. Las Escuelas se clasificaron en:

- Elementales: donde se enseña a leer y escribir en el idioma patrio, la aritmética práctica y el sistema de pesos y medidas, enmarcados en una doctrina y moral cristiana.
- Superiores: en las cuales se ensancha la *instrucción religiosa*, además de profundizar en la gramática castellana, aritmética, dibujo lineal, *jeografía*, el compendio de la Historia de Chile, la Constitución política del Estado. No obstante para las mujeres se reemplaza el dibujo lineal y la enseñanza de la Constitución política por economía doméstica, bordado, costura y demás *labores de aguja*.

Se determina además contar con una escuela de niños y otra de niñas por cada dos mil habitantes. De la misma forma, todos los conventos, conventillos, monasterios de Monjas mantendrán escuelas

gratuitas si el estado de sus rentas lo permite a juicio del Presidente de la República, quien además determinará el carácter elemental o superior de la escuela. Las escuelas privadas serán objeto de una inspección estatal sólo en cuanto a la moralidad y orden -desplazando a la Universidad de Chile-. El resto de las escuelas contarán con una inspección compuesta por: un Inspector General de Instrucción y un visitador de escuelas por provincia -el cual podría dar clases en las escuelas superiores-, siendo la función esencial cautelar la buena dirección de la enseñanza, la moralidad de las escuelas y de sus maestros, informando una vez al año del estado de la instrucción primaria.

Los gastos de la instrucción primaria consideran: el salario de los preceptores y ayudantes -fijados por las municipalidades y aprobados por el Presidente de la República-, el costo de adquisición y mantención de locales, la compra y reparación de textos, y la formación de bibliotecas departamentales.

Fue en esos años cuando la escuela y las prácticas pedagógicas separaron al alumnado en niveles, estableciendo horarios, evaluaciones, textos comunes. Este proceso de institucionalización de la escuela se vio reforzado por la creación de Escuelas Normales de formación de preceptores -financiadas por el Estado-. Los preceptores deben acreditar tener *buena vida y costumbres*, además de diplomas de aprobación de las escuelas normales o universidad. En caso de no ser así las escuelas son cerradas y los preceptores penalizados.

Hacia 1868, José Abelardo Núñez encabeza una Comisión Visitadora de Escuelas del Departamento de Santiago¹, con el fin de introducir la *eficaz administración* de la Escuela Andrés Bello perteneciente a la Sociedad de Instrucción Primaria, tarea que es replicada en otras provincias por Liborio Brieba. Al mismo tiempo el Intendente de Santiago de la época, Manuel Valdés, promulgaba un Reglamento que significó: la mejora de los planes de estudio -incorporando higiene, ejercicios de escritura, dictado, dibujo lineal, práctica musical vocal y gimnasia-, la duración de tres años para la educación primaria, la vigencia del sistema de enseñanza simultáneo, la preeminencia de la enseñanza oral, el ingreso de los niños a los siete años a la escuela, dos períodos de matrícula -marzo y agosto-, la existencia de un libro de matrícula, el control mensual de la asistencia y exámenes, además de la abolición de algunos castigos físicos.

1 Otros miembros de la comisión fueron: Víctor Dávila, Pedro Cuadra, Pedro Ortíz, José Soffía, Demetrio Lastarria.

Pese al avance que significó la gratuidad de la enseñanza que norma la Ley General de Instrucción Primaria, éste fue revelando al pasar de los años su insuficiencia dadas las altas tasas de analfabetismo y el gran número de niños y niñas fuera del sistema educativo, *“La escuela primaria no ha podido absorber toda la población en edad de recibirla y a raíz de la pobreza general se produce una tremenda deserción de quienes la frecuentan; abandonan la escuela apenas cursados dos o tres años. Por otro lado, se ha ahondado su división social de acuerdo con las clases sociales en pugna, escuela pública para la población proletaria, escuela anexa a los liceos para los sectores medios y escuela particular pagada para los sectores plutocráticos. No ha existido la escuela primaria única y por esa causa se profundiza la división clasista y el correspondiente antagonismo social”* (Jobet 1970: 338).

Conclusión del periodo

Durante esta etapa la institucionalidad educativa avanza en la concreción de dos leyes -Ley orgánica de 1837 y Ley General de Instrucción Primaria de 1860-, con ello el rol del Estado comienza a perfilarse hacia una nueva definición, incluyendo acciones relacionadas con la inspección de las escuelas, promoción y fomento educativo, protección económica de preceptores y alumnos, y conocimiento de otros sistemas escolares. La creación del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción abre un camino hacia la burocratización necesaria del ordenamiento de un sistema educativo. La responsabilidad estatal comienza a identificarse con la apertura de establecimientos públicos y de Escuelas Normales de Preceptores, además de vigilar la evolución del sistema a través de la Superintendencia en el caso de la ciudad de Santiago; y las Juntas Provinciales para el resto del país. El periodo culmina con el aumento de los compromisos económicos del Estado con la educación, concretado en el principio de gratuidad afirmado desde 1860. Claramente se comenzaba a amplificar una separación desde estos primeros esbozos del sistema educativo entre la capital y las provincias, como también entre lo urbano y lo rural, y las clases acomodadas y las obreras. Esta división, fundamentalmente basada en las clases sociales, constituyó desde el principio una de las características fundantes del sistema educativo chileno.

b) La Tercera República (1871-1924)

Contexto histórico constitucional

Las reformas constitucionales de 1871 resituaban la importancia del rol legislativo -bajo una forma de República liberal-, intentando equilibrar los tres poderes del Estado. No obstante, a pesar de la disminución de facultades extraordinarias por parte del Presidente de República y la limitación de su poder en los ámbitos judicial y legislativo -aumentándose a la vez la fiscalización del poder legislativo-, la tensión con un ejecutivo aún hipertrofiado subsistió, conflicto que se convirtió en uno de los factores intervinientes en la guerra civil de 1891. Se avanzó en este período en una apertura de las concepciones de ciudadanía y representación política -terminando con el voto censitario y estableciéndose el voto acumulativo, y eliminándose el requisito de la renta mínima-.

La guerra civil de 1891 concretizó este conflicto generado por la Constitución de 1833 sobre la articulación entre el poder ejecutivo y el legislativo, afirmándose un gobierno parlamentario (o parlamentario incompleto), que se habría iniciado como práctica política desde 1861. Se continuó entonces con la limitación de las facultades extraordinarias del Presidente, se reformó la legislación española vigente -códigos como el civil, el de comercio, el de minería y el penal, la ley orgánica de tribunales y la ley procesal-, y se limitó el poder de la Iglesia Católica y el de los militares.

Evolución de la institucionalidad educativa

La vigilancia educativa a cargo de la Inspección General y de los visitadores sufría hacia 1871 de variadas críticas, relacionadas con la lentitud e irregularidad de los visitadores, la baja calidad de los datos que éstas producían, la relajación de la práctica de los visitadores, lo cual se explicaba, en parte, por la menor calidad de los nuevos visitadores en comparación a los nombrados en 1846. También era problemática la existencia de jurisdicciones demasiado extensas con alta ruralidad, afectando la frecuencia de visitas, y los bajos sueldos y viáticos asignados a los visitadores.

Con Federico Errázuriz como Presidente y Abdón Cifuentes como ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública en 1872 se desató el

afamado conflicto por la libertad de exámenes. El Ministro Cifuentes dictó en 1872 una disposición que permitía a los establecimientos particulares -en su mayoría de congregaciones religiosas- la liberación de la tutela y fiscalización por parte de la Universidad y de las comisiones del Instituto Nacional. Ello significaba una apertura estatal hacia la libertad de enseñanza o de instrucción. Esto fue resistido por integrantes de los partidos Liberal, Nacional y Radical en cuanto a los abusos generados por este decreto, señalando *“que las garantías, en él contenidas eran ilusorias y porque el principio del Estado Docente no era sólo una doctrina liberal sino un precepto de la constitución política del país”* (Frías 1993:333). Finalizando entonces el siglo XIX, ya se hablaba propiamente de una responsabilidad estatal creciente en el ámbito sector educacional, asumiendo para algunos sectores políticos progresistas parte esencial de la definición constitucional de Chile.

El conflicto por la libertad de exámenes afectó seriamente la alianza liberal-conservadora que sostenía a Errázuriz, implicando la renuncia de Cifuentes y el nombramiento del liberal José María Barceló, quien promulgó que en los establecimientos escolares del Estado la enseñanza religiosa no sería obligatoria.

Es relevante consignar la notoria diferencia de formaciones y trayectorias entre hombres y mujeres que había caracterizado hasta 1890 la educación chilena. Mientras la educación de los hombres era apoyada por el Estado, obedeciendo a un control por parte de éste y conducía a la educación superior, la educación femenina era esencialmente provista por particulares y congregaciones religiosas que constituían *“el principal núcleo de enseñanza femenina. Su ideal docente y sus postulados religiosos armonizaban perfectamente con las exigencias de una sociedad católica que solicitaba de la mujer, antes que nada, virtudes cristianas, sumisión, urbanidad y manos hacendosas en el manejo de la casa y de las labores tradicionales”* (Labarca op. Cit.:130), donde los exámenes sólo conducían a aprobar el año escolar, no siendo siquiera validados por el Estado. Sin embargo, iniciativas particulares tendieron a ir logrando mayores niveles de equidad de género. En este sentido, Antonia Tarragó, directora del Colegio Santa Teresa, realizó una primera solicitud, hacia 1872, ante el Consejo Universitario para validar sus exámenes y que sirviesen en consecuencia para ingresar a la Universidad (Sánchez 2006). Posteriormente, una nota en el mismo sentido enviada por Isabel Le Brun de Pinochet, directora del Colegio La Recoleta, en el año 1876 al Consejo Universitario, contó con la respuesta favorable por parte del Decano de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Chile.

La nota de Le Brun de Pinochet constituyó un antecedente importantísimo para la promulgación del Decreto Amunátegui (6 de febrero de 1877) que facilitaba el acceso de la mujer a la Universidad, posibilitando el ingreso a las diferentes carreras, siguiendo las mismas disposiciones de los hombres. Si bien este Decreto implicó un avance sustantivo, no tuvo en principio ningún efecto práctico en la matrícula universitaria, debido a las, ya mencionadas, diferenciaciones sexistas del currículum. Asimismo este decreto también impulsó la creación de nuevos establecimientos secundarios de educación femenina (Salas N. 2001), como los liceos privados de Copiapó, Valparaíso -los dos fundados en 1877 por las Sociedades de Padres de Familias-, La Serena (1833) y Concepción (1884).

Durante el año 1877 se crea la figura de los Protectores de Escuelas, cargos honoríficos designados entre miembros de la clase alta, para apoyar a las escuelas, no obstante los resultados fueron magros.

Hacia 1878 el ya citado José Abelardo Núñez, director y tesorero de la Sociedad de Instrucción Primaria, es enviado a Estados Unidos y Europa por el gobierno para interiorizarse sobre la situación de la enseñanza primaria en esas latitudes, escribiendo, a su regreso, un reporte titulado *Organización de las Escuelas Normales* y asumiendo la inspección general.

Un año más tarde se dicta la Ley de Educación Secundaria y Superior, la cual se inspiró en la Ley de 1860 y tendió a reglamentar este nivel de enseñanza. Esta determinó:

- La gratuidad de la enseñanza costada por el Estado;
- La obligación de acuerdo del Consejo de Instrucción Pública acerca de las modificaciones de las asignaturas del curso de humanidades;
- La diferenciación de los establecimientos de instrucción secundaria sostenidos por el Estado en dos tipos: uno con seis años de duración que consideró el curso completo de humanidades, y otro con sólo los tres primeros años;
- El mantenimiento de la educación secundaria en cada provincia;
- El rol de la superintendencia, alojado en el Consejo de Instrucción Pública -que reemplazó al Consejo Universitario, aunque

conformado esencialmente por autoridades de la Universidad de Chile-, fue reforzado. De este modo inspeccionaba en materias de moralidad, salubridad y seguridad de los alumnos de la enseñanza secundaria y establecía la rendición por parte de los alumnos de colegios particulares de exámenes ante comisiones nombradas por el Consejo de Instrucción Pública, para acceder a los grados de bachiller o licenciado.

El impulso de José Abelardo Núñez fue vital para que fuese dictada la ley de 1883. Ésta significó una expansión de la enseñanza primaria fiscal, a través de la inversión de cerca de un millón doscientos mil pesos para la construcción de escuelas y cien mil pesos para la compra de mobiliario, atlas, colecciones, material para gimnasia, etc., además de la introducción de profesores de origen alemán, quienes elevaron la calidad de la educación primaria utilizando el método pedagógico de Johann Friedrich Herbart.

Posteriormente, durante el gobierno de Balmaceda (1886-1891) se construyeron 195 escuelas primarias destinadas a intentar vencer la alta tasa de analfabetismo que llegaba al 71,1% en 1885.

Un salto significativo en la institucionalidad educativa lo constituyó la segunda ley de ministerios, dictada durante el gobierno de Balmaceda. Dicha ley separa el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. De esta manera, Culto pasa al Ministerio de Relaciones Exteriores e Instrucción Pública sigue asociándose al de Justicia. Con estos cambios la repartición de instrucción pública se hace cargo de: la Instrucción Primaria a través de la Inspección General y los visitadores provinciales, las escuelas normales, y los liceos de niñas. La creación de la Comisión de Instrucción Primaria, integrada por el Ministro, cuatro representantes del Presidente de la República, en tanto organismo consultivo, tuvo a su cargo de reforzar al Ministerio, sin embargo su vigencia fue breve.

En 1887 también se crea la Escuela Profesional de Niñas, la cual consideraba las especialidades de Comercio, Moda, Lencería y Costura Corriente, Bordado, Guantería, Cartonaje y Marroquinería, Cocina, Lavado y Aplanchado, y Dibujo.

María Franck de Mac-Dougall fue comisionada en 1889 por el Estado a Europa para buscar profesoras para encargarse de la apertura de liceos femeninos. Alemanas, francesas y españolas llegan a Chile para hacerse cargo del Instituto Waddington N° 1 de Valparaíso (1891)

y N° 1 de Niñas de Santiago (1894). Ello significó un impulso para la fundación estatal de liceos femeninos, entre 1891 y 1913 se fundan 38 liceos femeninos, ubicados en las principales ciudades del país. Esta educación secundaria no recibió el mismo tratamiento que la masculina. El marco que constituyó la Ley de Educación Secundaria y Superior de 1879 sólo consideraba a los liceos de hombres que dependieron de la Universidad de Chile, mostrando así el norte que estos establecimientos poseían, en tanto los liceos femeninos quedaban al nivel de la educación primaria general, dependiendo del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (Cavieres, Pérez, Sepúlveda 2004). El llamado *embrujo alemán* comenzó a conquistar las aulas chilenas, dándole incluso a Wilhem Mann la misión de abrir el Instituto Pedagógico en 1899 dedicado a iniciar la formación de profesores del nivel secundario. Godoy describe la superación de la influencia francesa a favor de la germana: *“La guerra de 1870 que implica la debacle de Francia, origina el eclipse de la francolatría y el surgir de la germanofilia. Ahora La Meca pedagógica será Berlín. Pronto, en 1880, se reforma la estructura escolar –también castrense- imponiéndose el patrón teutónico. Se importan ahora planes y programas, textos escolares y también la misión pedagógica alemana. Si ayer Chile anhela convertirse en una ilustrada Francia, ahora procura mutarse en una disciplinada Alemania”* (Godoy 2007:71).

Luego de la guerra civil de 1891, se inicia en 1893 la aplicación del método concéntrico que reorganizaba las asignaturas en grupos según orden de conocimiento, para comenzar así su enseñanza desde el primer año e ir avanzando progresivamente hacia el sexto año, impulsando especialmente los aprendizajes de tipo práctico, suprimiendo el latín de la enseñanza oficial y promoviendo la enseñanza del inglés y francés o francés y alemán, además de incorporar asignaturas como: canto, gimnasia, dibujo, zoología, botánica, física y química, biología e higiene.

Antes del cambio de siglo, una nueva transformación emerge en la institucionalidad educativa chilena: el Ministerio de Instrucción Primaria se escinde del Ministerio de Justicia, aunque con el mismo ministro a la cabeza (Ley N° 1296 del 15 de diciembre de 1899).

La Comisión de Instrucción Primaria, citada anteriormente, desaparece en 1904 para dar paso al Consejo de Instrucción Primaria, que es recreado en 1909 y reorganizado en 1912. Hacia 1915 este Consejo ya no funcionaba (Soto R.: 2000). Estos intentos hablan de la

inestabilidad de la organización educativa, que se veía tensionada por severas críticas relacionadas a la dependencia política de los cargos, o el perfil poco adecuado de los directores de escuela -abundaban los abogados, agrónomos, veteranos de la Guerra del Pacífico en este rol-

El Ministerio de Instrucción Primaria comienza a crecer y perfeccionar sus aparatos institucionales. Es así como se crea en 1913 la Sección Decorados y Proyecciones Escolares -encargada del reparto de materiales-, con dependencia de la Inspección de Instrucción Primaria; la Comisión de Enseñanza Comercial (1915), integrada por el ministro, el visitador de la enseñanza especial (técnico-profesional) y representantes de actividad económicas; y el Instituto de Educación Física y Manual (1918) bajo dependencia del consejo de instrucción pública. El equipo de visitadores se dividía entonces en tres ramas: secundaria, comercial y especial, y dependían sólo del Ministerio de Instrucción Pública.

En relación a la educación superior de 1918 se observaban 4000 inscritos en las dos universidades existentes en Chile. En 1888 la Archidiócesis de Santiago había fundado la Universidad Católica de Chile, para hacer frente al anticlericalismo reinante. La tercera universidad creada en 1919 es la Universidad de Concepción "*bastión del secularismo fundado por el filósofo Enrique Molina, su rector durante los treinta y siete años siguientes*" (Collier y Sater 199: 165).

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920

Ante el diagnóstico crítico de nuestro sistema educativo y las nuevas necesidades económicas y culturales del país, surgió la *Ley de Instrucción Primaria Obligatoria* dictada el 26 de agosto de 1920 y que determinó, en su único artículo, que la educación primaria es obligatoria, la provisión estatal y municipal es gratuita, aunque sólo lo sea por cuatro años. Esta obligación recayó sobre los padres, guardadores o personas a cargo de los menores, los cuales deben cumplir con los cuatro años obligatorios para los niños y niñas antes de cumplir los trece años -el no cumplimiento de estas disposiciones puede ser penado con: amonestaciones verbales, multa o prisión-

La educación primaria está a cargo del Ministerio de Instrucción Pública, delegando funciones de vigilancia y dirección inmediata en el Consejo de Educación Primaria -integrado por el Ministro de

Instrucción Pública y Director General de la Educación Pública, y miembros elegidos por el Senado, Cámara de Diputados y Presidente de la República. Las funciones de este Consejo son: proponer nuevas oficinas; informar y presentar el proyecto de presupuesto en educación; resolver problemas de infraestructura educativa, aceptar asignaciones testamentarias; determinar la creación, traslación y supresión de escuelas; dictar y velar por el cumplimiento de los planes y programas de estudio; expedir los títulos de habilitación para enseñar; adquirir los libros, mobiliario y materiales de estudio; pronunciarse sobre las listas de admisión y promoción del personal; proponer a los directores, subdirectores y profesores de Escuelas Normales y de Aplicación; proponer especialistas para la realización de investigaciones sobre la educación primaria y comisionar para el estudio de asignaturas o cuestiones educacionales a profesores o empleados del servicio; determinar la fecha de pago de remuneraciones; informar sobre sanciones disciplinarias; llevar la estadística del sistema.

La Dirección de la Educación Primaria a través de los visitadores -quienes son los jefes directos tanto de los directores de establecimientos como de los profesores-, cerciorará el cumplimiento de las disposiciones en los establecimientos particulares. Asimismo ésta -a través de una comisión nombrada por la Junta Comunal de Educación- se encargará de aplicar anualmente un examen a los alumno/as que sean educados en sus hogares. Se pueden eximir de esta obligación sólo quienes no tengan vacantes en establecimientos cercanos -ni cuenten con transporte gratuito-, y quienes tengan impedimentos de tipo físico o moral.

La Junta Comunal de Educación -integrada por dos miembros elegidos por el Consejo de Educación Pública y tres por parte de la Municipalidad- se encarga del censo escolar, inscribir a los menores en edad de asistir a la escuela, verificar que en fábricas y talleres no se infringe la ley, constatar las condiciones de salubridad e higiene de las escuelas, corroborar el buen comportamiento de directores y profesores, como también la correcta inversión de fondos, y fomentar la educación primaria.

El currículum de las escuelas se extiende a diversas materias tales como: idioma patrio; doctrina y moral cristianas; higiene; ejercicios gimnásticos y militares y canto; dibujo lineal, geométrico de ornamentación y modelaje; trabajos manuales para hombres y aguja para las mujeres; cálculo, sistema métrico y nociones elementales de aritmética, geografía e historia patrias y nociones de historia y

geografía generales, nociones elementales de ciencias naturales y físicas -adaptadas a la región y a su aplicación-; educación cívica y nociones elementales de derecho usual y de economía política.

El sistema escolar primario se organiza en tres grados de educación general -de dos años cada uno-, más un cuarto grado de educación vocacional. Respecto a la legislación se suman a las escuelas elementales y generales, las escuelas vocacionales -agricultura, minería, comercio, industrias manuales de pertinencia con la región-, suplementarias o complementarias de enseñanza de adultos y cursos de párvulos. La legislación determina una disminución en el umbral de provisión escolar, asegurándose la existencia de una escuela para hombres y otra para mujeres por cada mil habitantes. Estas escuelas comunales están bajo supervigilancia del Consejo de Instrucción Primaria.

Los dueños de propiedades agrícolas de terrenos de más de 2000 hectáreas -en caso de que sean más pequeñas, puede formarse una circunscripción escolar-, con una población escolar de más de veinte alumnos, están obligados a mantener una escuela elemental. Esta obligación se extiende además a empresas salitreras, borateras, mineras y fábricas.

Debates y Movimientos educativos relevantes

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920 estuvo antecedida por un movimiento intelectual, científico y político de relevancia. Destaca entre los hitos el Primer Congreso Nacional Pedagógico y la Obligatoriedad de la Enseñanza Primaria (1889) que había concluido la necesidad de incorporar nuevas asignaturas como trabajos manuales e higiene; mejorar las escuelas y la preparación de los docentes; crear incentivos como la certificación escolar; y la necesidad de cuatro años de educación obligatoria desde los seis años de edad.

La Asociación de Educación Nacional -AEN- es creada en 1904 por jóvenes profesores quienes buscaban reorientar la educación, oponiéndose a la reforma de 1883 y a la influencia alemana. Al año siguiente de su fundación, la AEN envió a cuatro profesores a Estados Unidos, quienes reciben la influencia de la perspectiva de John Dewey. Los principios defendidos por esta Asociación eran la democratización, la igualdad de oportunidades, y la necesidad de la obligatoriedad legal

de la educación primaria, la cual era concebida como un espacio de encuentro para los niños de diferente nivel social y económico *“lo que no sólo tendería a igualar oportunidades, sino también a crear un fondo de experiencias comunes, lazos de comprensión entre los distintos grupos sociales, en lugar de prejuicios y rencores, promoviendo una más sana convivencia nacional futura. La idea de la “escuela primaria común” no prosperó y murió al crearse las preparatorias en los liceos fiscales”* (Salas N. 2006: 66).

Otros hitos anteriores a la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria fueron el proyecto de Ley del 18 de junio de 1900 presentado por Pedro Bannen², el Congreso General de la Educación Pública (1902), el proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, Gratuita y Laica presentado por los diputados radicales en nombre de la Alianza Liberal (1917), la formación del Comité Central Pro Instrucción Primaria Obligatoria (1918), y el Congreso Educacional Primario (1919).

Cabe señalar que una iniciativa legal que antecedió a Ley de Instrucción Primaria Obligatoria fue el proyecto de ley sobre asistencia escolar obligatoria de Enrique Oyarzún de 1909, el proyecto proponía:

- Cuatro años de educación obligatoria con responsabilidad directa de los padres y de los guardadores de niños de siete a doce años;
- Cada comuna tendría una Junta especial encargada del censo y matrícula escolares, y de la certificación de las sanciones;
- Los alcaldes serían los encargados de establecer las sanciones;
- La provisión por parte del Estado de cantinas escolares para permitir la asistencia de indigentes.

Estas disposiciones despertaron una fuerte oposición que nos ilustra el viejo debate sobre el derecho a la educación, las argumentaciones de los sectores conservadores observaban que:

² Proyecto donde sus detractores presentaron el derecho de los padres a determinar el envío de sus hijo/as a la escuela, Blanco Viel señala: *Hoy voy a procurar manifestar que el proyecto en debate es contrario a nuestra legislación positiva, contrario a la Constitución, insuficiente y perjudicial (...) es socialista, y Señor Presidente, la doctrina que sustituye el derecho, el dominio y la autoridad del Estado, al derecho y la autoridad de la familia.* Citado en González: Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en Chile: Impulsores y características.

- La compulsión educativa por parte del Estado se oponía contra los derechos de los padres y a la libertad individual;
- La medida resultaba ser superflua en tanto existía ya un evidente avance cuantitativo de la educación primaria;
- La obligación estaba inscrita en los códigos con anterioridad, haciendo referencia a la legislación de municipalidades que les permitía sancionar a los padres o tutores que no enviaran a sus hijos a la escuela -medida que, sin embargo, tenía escasa aplicación-;
- La obligación no permitiría que los niños pudiesen trabajar;
- La inspiración socialista de estas medidas;
- La falta de preparación para asumir una medida como ésta -falta de escuelas, maestros y presupuesto-;
- La obligación concernía sólo a los pobres que asistían a la escuela pública, ya que no se obligaba a las clases favorecidas;
- La irreligiosidad de las escuelas del Estado -aunque, concretamente, en todas se enseñaba religión católica-.

Un aporte decisivo para motivar al poder político para legislar una ley de educación primaria obligatoria fue la aparición en 1917 del texto de Darío Salas: *El problema nacional: bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario*, el cual presenta, al final del análisis, un proyecto de ley, que inspira el texto legal dictado tres años más tarde. Salas dedicaba su texto de la siguiente forma: “A los H. Diputados Profesores, en la esperanza de que un impulso patriótico los mueva a luchar por la realización del programa esbozado en estas páginas”. Este trabajo es caracterizado por Iván Núñez como un “ensayo reflexivo y de opinión, con escaso recurso a la información empírica y cuantitativa y débil conexión con las grandes corrientes internacionales de saber; en lo organizativo, se trataba de una producción individual y en condiciones de aislamiento social o intelectual” (2000: 18) que corresponde, según Núñez, a la llamada fase artesanal de investigación en educación, aunque mostraba ciertas

características de lo que sería la *fase industrial* de los años 50 y 60. El estudio recogió una inspiración ideológica cercana a John Dewey, lo que marcaba el distanciamiento respecto a la influencia alemana del siglo XIX, Salas señala *"Porque es energía humana lo que se malgasta cuando dejamos en la ignorancia a medio millón de niños i a más de un millón de adultos i adolescentes; cuando educamos para la competencia en vez de educar para la cooperación i el servicio; cuando encauzamos la actividad de nuestros niños en direcciones que no armonizan con los intereses del país ni con sus propias aptitudes; cuando, en vez de dar ocasión a cada cual para que desarrolle el máximum de sus talentos, hacemos triunfar sobre la inteligencia las facilidades."* (Salas 1917: XII, prefacio).

Salas diagnosticaba que las principales fallas de nuestro sistema educativo eran:

- La baja incorporación de asignaturas relacionadas con la realidad social;
- La alta deserción de alumnos, lo que se verificaba con las siguientes cifras de matrícula por nivel de la educación preparatoria: 166.874 en primero, 5431 en quinto, y 2830 en sexto;
- El estancamiento de la evolución de la didáctica;
- La inadecuación de las direcciones de los establecimientos, las que son unidireccionales y exclusivamente dedicadas a lo administrativo;
- La alta intromisión de la política en los nombramientos -sistema de empeños que regulaban los ascensos de las personas-;
- La limitación de los programas escolares, los cuales se restringían al aprendizaje de la *lectura, escritura, contar y rezar*.

Las cifras de la época reconocían la creciente preocupación del Estado sobre el sector educativo,

Año	Escuelas Fiscales	Matrícula	Presupuesto (en pesos)	Progresión del presupuesto	% de letrados en la población total	% de letrados en población mayor de 5 años
1865	599	39.236	234.340	1	17	24
1875	818	65.875	472.870	1,93	22,5	28
1885	826	68.894	753.100	1,73	28,8	34
1895	1248	114.565	1.861.500	2,91	31,9	38,1
1905	2099	159.379	5.727.115	8,33	40	47,2
1915	2920	308.113	14.950.922	11,49	46	52

Fuente: Salas (1917:3)

Sin embargo, grandes porcentajes de la población seguían sin participar de los beneficios del servicio educativo, lo cual para Salas tenía un claro impacto sobre el tipo de democracia que se quería generar: *“Queremos ser democracia, i la igualdad de oportunidad educacional, característica de aquel réjimen, no existe o no puede hablarse de ella sino de referencia a una porción mui limitada de los habitantes. La mitad de nuestra población adulta carece del instrumento esencial para incorporarse a la vida cívica -el sufragio- (...) un crecido número se halla incapacitada para emplearlo de forma inteligente”* (op. Cit.: 18).

La obligatoriedad de la educación primaria se convertía entonces en una forma para enfrentar la desidia, egoísmo o ignorancia de los padres en relación al envío de sus hijos a la escuela. Las críticas que había recibido el proyecto de Oyarzún por parte de los sectores conservadores en 1909, en cuanto éste atentaría contra la libertad individual, eran recogidas por Salas, quien señala en una intervención que podría perfectamente escucharse en el debate del principio del siglo XX, que *“no era el padre ignorante el que defendía aquel extraño concepto de libertad individual. Eran los que creen que la educación puede, como otros negocios, adaptarse al sistema competitivo i a la ley de la oferta y la demanda, olvidando, entre otras cosas, que los que más la necesitan no son precisamente los que más ansían alcanzarla, que los que la costean no son los que la aprovechan, que la enseñanza dada por caridad no puede ponerse en parangón con la enseñanza igualitaria que da la sociedad por conveniencia y por deber”* (op. Cit.: 33).

Cabe señalar que una influencia crucial para comenzar a elaborar una noción de derecho a la educación, se relaciona con las movilizaciones obreras de fines del siglo XIX y comienzos del XX: *“quienes padecían la exclusión comenzaron, de distintas maneras, a alterar el orden creado por las oligarquías. Los “rotos” tenían suficientes razones para ello: la exclusión ya no solo significaba dejarlos de una realidad de privilegios, sino perjudicarlos y, a través del monopolio del Estado, darles sanción institucional, en todo el territorio, a las situaciones de miseria y explotación (...) los “rotos”, a través de sus organizaciones y huelgas, cuando no por su simple presencia, comenzaron a hacerse cada vez más visibles y molestos en el orden que las oligarquías habían creado y querían preservar, fueron siendo brutalmente reprimidos”* (Fernández 2003: 99-100).

En América Latina numerosos encuentros pedagógicos y estudiantiles lograron transmitir clima progresista asociado a la educación. Es así como en 1918 el grito de Córdoba alentó a su vez a los diversos movimientos de América Latina. Gabriel del Mazo, líder argentino, sostuvo que: *“la frondosidad característica en nuestra escuela, no es una simple equivocación didáctica como dicen sus críticos, sino consecuencia de una formulación que buscó aquí y allá las cosas del mundo y no al mundo en nuestras cosas. Por eso, añade, la educación está nacionalmente desvitalizada. No plantea el drama de la nación. A la escuela le es indiferente la tarea social, los grandes problemas colectivos, en suma, el pensar, el querer y el sufrir nacionales”* (Godoy 2007:85).

Conclusión del periodo

Durante el periodo de 1871 a 1924 Chile dio pasos significativos hacia la consolidación de una institucionalidad educacional mínima. De esta forma, la progresiva separación de otros ministerios, implicó que hacia finales del siglo XIX se decretase la existencia del Ministerio de Instrucción Pública. Por otra parte, se sumaron a este ministerio variadas entidades consultivas y ejecutivas, haciendo crecer el aparato estatal y el presupuesto de esta rama. Ello se tradujo en la construcción de nuevas escuelas, entrega de materiales escolares y mobiliarios, y en una mayor vigilancia provincial y comunal.

Hacia 1920 el Estado chileno logra constituir un cuerpo legal que avanza en la conquista de dos principios: gratuidad y obligatoriedad. El tercer principio francés, la laicidad, no logra aplicarse, si bien se generan importantes debates como la libertad de exámenes, y la posterior

decisión de no obligar a los establecimientos escolares a enseñar religión. Sin embargo, el sistema educacional sigue siendo un escenario de una fuerte lucha entre el Estado Docente, y la llamada *Iglesia Docente*. Los sectores políticos liberales y conservadores se alinean por uno u otro concepto.

Al igual que en la etapa anterior, el Estado sigue impulsando trayectorias diferenciadas (y naturalizadas) para su población escolar. Es así como sigue distinguiéndose una fuerte influencia de la “clase social” y las posibilidades de avanzar. Las clases populares, a lo más, están destinadas a alcanzar la naciente formación profesional, con una educación básica, mientras las clases oligárquicas son las que pueden completar el ciclo educativo en la universidad. Asimismo la educación básica estaba lejos de iniciar su masificación, mientras la educación secundaria seguía siendo un privilegio de unos pocos.

Los movimientos por la extensión del derecho a la educación se movilaron en tres direcciones. El primero fue aquel iniciado por directoras de liceos femeninos, quienes en sus solicitudes reclamaron el derecho a que sus certificaciones fuesen consideradas para el ingreso a la universidad al igual que aquellos liceos de hombres. La diferenciación sexual del sistema educativo tenía una fundamentación en la separación entre lo público (masculino) y privado (femenino). En este sentido, es revelador que tanto los currículums de mujeres como los de la clase obrera tuviesen un acento en la formación moral católica. El segundo movimiento acogió la activación de estudiantes universitarios y profesores que comenzaron a organizarse y vislumbrar un cambio significativo para el sistema educativo. Las discusiones que se dieron en torno al primer centenario de Chile apoyaron la necesidad que la población alcanzase mayores niveles de instrucción, venciendo la exclusión en la que estaba parte importante de ella. Una tercera fuente de conflicto la protagonizó el movimiento obrero, el cual inevitablemente afectó la sensibilidad de los sectores políticos más progresistas. El Estado chileno del siglo XIX y comienzos del XX había defendido fundamentalmente a las clases oligárquicas, las cuales entendían y dirigían el Estado como una especie de extensión de su poder patronal. En este sentido, el Estado tenía una presencia mínima en la vida cotidiana de las personas: *“Esa presencia seguiría siendo mínima hasta terminada la segunda década del nuevo siglo: así como no había contribuciones que pagar, tampoco había beneficios que recibir. Sin duda, había escuelas, obras públicas, policía, cárceles, registro civil, correos, telégrafos y ferrocarriles; pero ello no tenía presencia permanente ni afectaba aspectos fundamentales de la vida cotidiana de la mayoría de la población”* (Fernández 2003:101).

c) La crisis institucional de 1924-1932 y la Reforma Educacional

Contexto histórico constitucional

El devenir de la llamada tercera república se ve interrumpido por la crisis constitucional que se inicia en 1924 con el golpe de estado del 11 de septiembre 1924 que *clausura el Congreso Nacional, exilia al Presidente y suspende el régimen constitucional* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 115). Este es el primero de varios golpes de estado que se viven en los años venideros.

Posterior a la licencia del Presidente Arturo Alessandri (1924), se cuenta el paso por dos juntas de gobiernos instaladas por militares (1925), el regreso el 20 de marzo de 1925 de Alessandri al poder y la aprobación de una nueva constitución mediante un plebiscito el 30 de agosto de 1925 y promulgada el 18 de septiembre del mismo año, la posterior renuncia de Alessandri ante las presiones de sectores militares (1º de octubre de 1925), y asunción en la vicepresidencia de Luis Barros Borgoño (1925), las elecciones a fines de 1925 cuando es elegido presidente el liberal Emiliano Figueroa, secundado por un comité militar encabezado por el General Carlos Ibáñez del Campo -el cual ya había encabezado los golpes de estado del 5 de septiembre de 1924 y el del 23 de enero de 1925. En 1927 sobreviene la renuncia de Figueroa, quien deja como vicepresidente al ministro del interior Ibáñez, el cual como candidato único logra la presidencia.

Ibáñez tuvo que enfrentar la crisis económica que comenzó en 1929, agravándose seriamente en 1931 pese a las medidas tomadas en relación a la administración de los recursos salitreros, que se ven paulatinamente devaluados y que enfrentan el cierre de los mercados. La delicada situación económica hace a Ibáñez restablecer algunas libertades públicas a través de su ministro del interior Juan Esteban Montero. Poco después se desataron manifestaciones callejeras, protagonizadas varias de ellas por gremios profesionales. Ibáñez termina entregando el mando al presidente del senado Pedro Opazo Letelier, quien más tarde lo delega al ministro del interior Juan Esteban Montero. Este último se convierte en Presidente en 1931, pero no logra solucionar los problemas económico-sociales, generándose un nuevo golpe de estado el 4 de junio de 1932. Luego de la caída de Montero continuaron las dificultades políticas -con nuevos golpes de Estado-

hasta el retorno a la Presidencia de Arturo Alessandri.

Claramente el Estado chileno evolucionó en una doble dimensión: *“hacia 1924 cambió significativamente la forma en que el Estado se relacionaba con la mayoría de los habitantes, abandonándose la matriz excluyente como el eje que articulaba dicha relación, en otro nivel no hubo modificaciones. De este modo, mientras por una parte se creó lo que se conoce como “Estado de Bienestar”, “Asistencial” o de “Compromiso”, por otra, la manera en que se concibió y operó al interior de las prácticas política, administrativa y legal continuó siendo la misma: fueron un mecanismo de ascenso social y, por supuesto, patrimonializadas. Solo que ahora por los militares y civiles que habían llegado hasta ellas”* (Fernández 2003: 114).

Evolución de la institucionalidad educativa

Resulta curioso que en esta misma época de desorden institucional se dictaron profusamente una serie de leyes y decretos que van configurando un aparato ministerial educativo mucho más completo y complejo, proceso que se estabiliza hacia 1932, con el regreso de Arturo Alessandri a la Presidencia. Es así como en 1924 se crea el Servicio del Personal y Administración (Decreto N° 435), en 1925 se reorganiza y fijan normas para el funcionamiento del ministerio (Decreto Ley N° 800, que no alcanzó a regir), en 1927 se reorganiza administrativamente el Ministerio (Decreto N° 1564 que crea las Direcciones Generales de Educación Primaria y Secundaria), y se crea en dos ocasiones la Superintendencia de la Educación Nacional (Decretos N° 1312 y N° 2066).

Ibáñez estaba empeñado en reorganizar el aparato estatal, lo que significó que a la *“eliminación de empleados, supresión o fusión de servicios y reestructuración de otros, siguió el incremento de la burocracia (...) se amplió el aparato estatal -Ministerio de Fomento, numerosas Direcciones Generales y varias Superintendencias-”* (Villalobos 2001: 824). Dentro de estas superintendencias estuvo la de Educación Nacional, que se creó, como ya se ha indicado, en dos momentos sucesivos, y que tuvo atribuciones para regular y supervisar los niveles primario, secundario y profesional. La Superintendencia era encabezada por el Ministro de Educación, y contaba con un Consejo de composición amplia (Núñez 2006). Sin embargo, el intento por establecer estos organismos no logró asentarse.

También se dictaron tres decretos de importancia: N° 7500, N° 2693 y N° 22. A través del decreto N° 7500 se sostiene que *“la educación*

es función del Estado, quien la ejerce por medio del Ministerio de Educación Pública” (Art. N° 1). “La educación tendrá por objeto favorecer el desarrollo integral del individuo, de acuerdo con las vocaciones que manifieste, para su máxima capacidad productora intelectual y manual. Tenderá a formar, dentro de la cooperación y solidaridad, un conjunto social digno y capaz de un trabajo creador” (Art. N° 3) (Soto R. 2000: 176). Asimismo define que:

- La educación secundaria será diversificada para lo cual se crearán dos ciclos. El primero considerará una formación general y el segundo ciclo se subdividirá a su vez en tres tipos: Sección de Especializaciones técnico manuales, Sección científica y Sección Humanista -estos dos últimos destinados al ingreso a la universidad-;
- Se organizarán comunidades de vida y trabajo en los establecimientos escolares, contando con la cooperación de los padres (Salas N. 2001).

Este mismo Decreto creó los Consejos Provinciales de Educación y establece los cargos de Directores Provinciales, quienes toman la responsabilidad de la educación primaria, produciendo resultados positivos en cuanto a la descentralización administrativa, la agilidad burocrática y la eficacia técnica.

La visión política anti-partidista del gobierno de Ibáñez permitió estos avances en el sector educativo, que pese a las diferencias ideológicas con el gremio docente, logran estructurar un trabajo en conjunto, llegando Eduardo Barrios al ministerio de Educación Pública, Luis Gómez Catalán (Presidente de la Asociación General de Profesores) a la Dirección de la Educación Primaria, y Luis Galdames (Presidente de la Sociedad Nacional de Profesores) a la Dirección de Educación Secundaria.

El decreto N° 2693 de junio de 1928 agrega la importancia de un ambiente cívico donde la comunidad toda se hará cargo, incentivando relaciones más cercanas y democráticas entre profesor y alumno, promoviendo un ambiente que facilite el aprendizaje y expresión de los alumnos, y beneficiando a la comunidad externa de acciones de extensión y difusión cultural.

El tercer decreto, N° 22 del 8 de enero de 1929, se refirió

específicamente al *Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria*, que especificaba las disposiciones del decreto N° 7500. Existirían dos ciclos de tres años, con un primer ciclo común a todos los alumnos/as -con un tercer año de orientación-, y un segundo ciclo con un plan común obligatorio de cultura general, asignaturas de profundización o de otros dominios del conocimiento, y asignaturas electivas -siguiendo un esquema curricular flexible-.

La Tercera Ley de Ministerios (30 de noviembre de 1927) surge en este contexto de alta *producción* legal, la cual crea nueve secretarías de Estado, donde el nuevo Ministerio de Educación Pública -reemplazándose el limitado concepto de *instrucción*- queda en el cuarto orden preeminencia luego de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda. El Ministerio de Educación Pública tuvo entonces las siguientes funciones: administración; fomento y desarrollo; fiscalización de la educación particular; sostenimiento de las universidades, escuelas, liceos y bibliotecas; conservación de los monumentos nacionales; fomento de la cultura del país; y la vigilancia de la propiedad intelectual (Soto F. 2000).

Pese a estos retrocesos, la institucionalidad educativa sigue desarrollándose, de hecho el DFL N° 5291 del 22 de noviembre de 1929 crea las Fiscalías de Educación, que fueron anexadas a las Direcciones Provinciales -y dependientes de una Oficina Central- para recibir denuncias respecto a la transgresiones a la obligatoriedad de la educación primaria, estableciendo controles de la asistencia escolar, controles de los establecimientos de la educación particular, y resolver asuntos jurídicos (Soto F. 2000).

Al final de este período republicano, se creó la Delegación de Educación Permanente (DFL N° 21 de 1930), que tuvo una duración de cinco meses y que tuvo sede en París con el objeto de supervigilar a los funcionarios becados. En 1931 se reajustan sueldos y plantas, en un contexto donde entre 1931 y 1932 hubo once ministros de educación.

Debates y Movimientos educativos relevantes

Pese (o gracias a) a la inestabilidad política de los años 20 se inicia uno de los movimientos educacionales reformistas más relevantes del siglo XX. El contexto social y político observó la irrupción de los grupos de jóvenes universitarios de Chile y Latinoamérica que se organizan en encuentros como el Congreso Internacional de México

(1921), el Primer Congreso Nacional de Estudiantes de Cuba (1923), el Congreso Nacional de Estudiantes de Medellín (1923), el encuentro de los estudiantes de Panamá y la campaña pedagógico social (1924). La movilización liberal del 15 de julio de 1918 de los estudiantes de Córdoba, ya mencionada, instaló el primer cogobierno universitario de América Latina, mientras el movimiento en Perú encabezado por Víctor Raúl Haya de la Torre de 1918, culminó con la creación de las universidades populares fuertemente reprimidas después en 1923. Estos movimientos internacionales fuertemente conectados se definían como *“movimientos de la raza contra toda dominación económica, política y cultural”* (Domínguez 1935: 45-46). La promoción de universidades populares que difundieran la ciencia y la cultura, y bajo un régimen de docencia y asistencia libre, acompañó la construcción de un movimiento pedagógico creciente.

El movimiento pedagógico de los años 20 puede dividirse en dos etapas: 1920-1925 y 1926-1928. La primera etapa recogió las demandas reivindicativas de los docentes, pero no lograba constituir una sensibilidad que superara el simple acto de rebeldía y desorganización, *“En su primera etapa de lucha los maestros quedan y actúan al margen de toda norma, de todo cauce, de todo sistema. Están junto a la vida. No puede hallarse en ellas ni dirección precisa, ni intención madurada. Desde 1922 hasta 1925, lo central en ellos es la rebeldía. Una rebeldía lírica, políticamente inofensiva; pero rebeldía al fin”* (Domínguez 57).

El descontento docente se relacionaba con medidas impulsadas por la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que habían reducido los salarios docentes en cien pesos de la época, y que imponían enormes diferencias entre los docentes del nivel primario y secundario, al año 1924 un profesor de primaria ganaba unos 400 pesos por 30 horas de trabajo semanales, mientras uno de secundaria ganaba 1200 pesos por 24 horas.

En este contexto surgen movilizaciones y encuentros como: el mitin protesta del 4 de noviembre de 1923 del Teatro Unión Central que denunció el atraso en el pago de sueldos, el Congreso Panamericano de Educación (1924), la Convención General de Profesores en Valparaíso (1925) que decide convocar a una Convención Latinoamericana de Maestros, la Convención General de Valdivia (1926), la Convención General de Talca (1927). Estos encuentros tendieron progresivamente a marginar a los partidos políticos, asociados a *“la inmoralidad reinante en toda la administración pública, hasta entonces manejada sin contrapeso por*

los políticos” (op. Cit.: 80), lo cual culmina con el retiro de los profesores de los partidos políticos luego de la Convención de Talca.

En virtud de los avances propositivos y de la fuerza y presión de las movilizaciones de los docentes, surge el decreto N° 729 del 6 de marzo de 1925, que crea la comisión de estudio de la Reforma Educacional, en la cual participan cuatro profesores y profesoras: Víctor Troncoso, Emilia Bustamante, Manuel Martínez y Adelino Barahona. El país sufrió un golpe militar conocido como el *ruido de sables* el 5 de septiembre de 1924 que apoyó la agenda social del Presidente Alessandri, se abrió la posibilidad de buscar los cambios deseados por la comunidad, para luego redactar la Constitución del 1925. Luego del corto paso de Arturo Alessandri por la presidencia del país, el movimiento reformista retoma su fuerza en 1926. La Asamblea Pedagógica Nacional había logrado reunir a profesores de la enseñanza secundaria al movimiento, que ya contaba con 7000 profesores en la Asociación de Profesores y cerca de 100 agrupaciones a lo largo de Chile.

La segunda etapa del movimiento del profesorado fue el producto de los citados encuentros continentales, que coincidían en ser más profundos en el alcance de propuestas, en un contexto de dominio político conservador. Para ello fue esencial el intento de unir a todos los profesores de la instrucción primaria y normal, y con esta base constituir un esfuerzo técnico sin precedentes para construir una Reforma o Reconstrucción Integral de la Enseñanza. La Convención de Valparaíso coincide en un Proyecto de Reforma Total de la Enseñanza Primaria y Normal que estipulaba lo siguiente:

- Descentralización del servicio;
- Igualdad Social;
- Aprovechamiento de las aptitudes del niño;
- Formación del productor;
- Defensa de la raza y de la humanidad.

Durante casi toda la década el movimiento pedagógico no había tenido la oportunidad de involucrarse directamente con el gobierno

para influir en la política educativa. Con la llegada al poder de Ibáñez no cambiaron fundamentalmente las condiciones, no lográndose abrir canales de comunicación efectivos. No obstante, la llegada en 1927 del ministro de bienestar José Santos Salas posibilita la apertura de una vía para la reconstrucción de la educación pública. Desde ese entonces, comienzan una serie de reuniones con el General Ibáñez, llegando a establecerse comisiones de trabajo donde participaron activamente miembros de la Asociación de Profesores, pese a la desconfianza política que despertaba en parte de la dirigencia y bases del gremio el trabajo en comisiones sostenidas por Ibáñez.

Una de las principales herencias derivadas del movimiento reformista de 1927 fue la experimentación pedagógica, la cual se inicia en las escuelas primarias en 1928. Posteriormente se extienden al nivel secundario, con la creación del Liceo Experimental Manuel de Salas en 1932, y luego de las escuelas consolidadas, y Liceos Experimentales del Movimiento de Renovación Educacional. Diez meses más tarde el gobierno detiene la aplicación de la Reforma, frustrando al movimiento pedagógico.

Conclusión del periodo

Estos breves nueve años que constituye esta etapa histórica estuvieron marcados por la crisis institucional, que marcó un cambio de orientación del hasta en ese momento Estado excluyente y oligárquico. La crisis económica de fines de la década del 20 no hizo más que amplificar la delicada situación que vivía el país. En este contexto convulsionado es destacable que se haya producido el movimiento pedagógico más importante que ha conocido la historia chilena, el cual evolucionó desde los reclamos reivindicativos respecto a las pérdidas salariales que dejaba la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria para los profesores, se proyectó en seguida hacia un intento de reforma, conteniendo un alta capacidad técnica para llevarla a cabo y negociar con Ibáñez. Tal vez el factor en común que permitió la conversación entre docentes e Ibáñez fue el desprecio que tenían por los partidos políticos.

La institucionalidad educativa vivió transformaciones relevantes, las cuales significaron una mayor responsabilidad estatal. El cambio de nombre del Ministerio indicó una transición fundamental. El Estado dejaba de preocuparse sólo de la Instrucción para abordar ahora

la Educación, sobrepasando entonces los muros de la escuela. Fue deber de este Ministerio desde ese entonces sostener económicamente escuelas, liceos, universidades, y bibliotecas. Además comenzó a tener una mirada sobre el patrimonio de la nación, conservando los monumentos nacionales. El Ministerio amplió notablemente su estructura burocrática, potenciando su presencia provincial.

La educación secundaria afirmó la tendencia diversificadora, mostrando tres caminos posibles: la educación manual, científica, y humanista. La universidad seguía estando reservada a las mismas clases sociales altas, sin embargo las capas medias comenzaban a incorporarse a la administración del Estado y con ello a acceder a mejores niveles educacionales. La educación del “Otro” seguía siendo la de la clase obrera.

d) La Cuarta República (1932-1973)

Contexto histórico constitucional

La vida republicana es retomada en 1932 con la cual *“La Constitución recupera el lugar preeminente del titular de la función ejecutiva y somete a todos los órganos constitucionales al imperio del derecho que emana del Presidente. Refuerza también la división de los poderes en favor de la figura autoritaria presidencial que entra en tensión con el Parlamento. Esta tensión no se resuelve y podría decirse que es uno de los antecedentes del conflicto constitucional de 1973”* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 115). Según Gabriel Salazar la Constitución de 1925 marca el nacimiento del *mutante e hipertrófico Estado Liberal, Empresarial, Docente, Desarrollista y Populista*. Salazar agrega que el Estado Empresarial sólo continuó la estrategia mercantil de las compañías europeas, con un populismo asistencial y una política anti-imperialista, subordinando a todos los movimientos sociales bajo la clase política civil. Durante la cuarta república, el concepto de ciudadanía y representación alcanzan mayores niveles de avance, permitiéndose el voto a los hombres mayores de 18 años y luego a las mujeres (1952), terminando con el voto censitario y creando la cédula única electoral.

Durante este período se observa una promoción de una democracia social, tendiente a generar mejores condiciones educativas, seguridad social, y concibiendo una función social de la propiedad. La Constitución de 1925, si bien puede concebirse como una reforma de la de 1833, *“reconoce la doctrina de los derechos sociales y económicos y enfatiza la protección del trabajo, a la industria y a las obras de previsión social. Reconoce también que los ciudadanos tienen el derecho a un mínimo de bienestar que incluye el deber estatal de cuidar la salud. También incursiona en procesos de expropiación de la propiedad agraria, bancaria e industrial, promoviendo la división de la propiedad y la constitución de la propiedad familiar”* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 116).

No obstante este marcado progreso social, durante toda la cuarta república se aplican las facultades extraordinarias por parte de los gobiernos para limitar los derechos constitucionales de los ciudadanos, lo que evidencia una especie de disociación entre las disposiciones de la Constitución y las prácticas presidencialistas.

Un actor fundamental de este período lo constituyeron las asociaciones empresariales: Sociedad Nacional de Agricultura, Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Minería y Cámara de Comercio, las cuales participaron activamente de los organismos estatales, instalando una especie de corporativismo político.

Fue en los gobiernos radicales (1938-1952) cuando este Estado Proveedor priorizó la protección y los cuidados básicos de la población, lo que significó una mayor asignación de recursos económicos -el gasto público aumenta gradualmente de un 2,1% en 1925 a 14,9% en 1955- con un fuerte asistencialismo asociado (Correa 2001).

El surgimiento de diversas organizaciones internacionales posteriormente a la segunda guerra mundial, en un contexto de polarización ideológica -base de la llamada *guerra fría*-, significó que comenzaran a introducirse en Chile los acuerdos e influencias de estas entidades. Es así como se firmó la Declaración de los derechos del niño de 1959 que reconoció el derecho a todo niño a recibir educación, gratuita y obligatoria; favoreciendo así su cultura general, para en condiciones de igualdad de oportunidades desarrollar sus aptitudes, juicio individual, y sentido de responsabilidad moral y social. Los primeros responsables de la educación y orientación del niño/a son sus padres, donde la sociedad y las autoridades públicas deben promover estos derechos.

En la década de los 60, la Alianza para el Progreso, encabezada por John Kennedy (1961) y la Conferencia de Punta del Este acuerdan la necesidad de las reformas estructurales en los ámbitos: agrario, promoción industrial y social, educacional, y la consolidación de las democracias representativas. Cabe señalar que el plan de Estados Unidos intentó detener la elección del socialista Salvador Allende en 1970, y luego generar acciones concretas de derrocamiento.

El ascenso de Salvador Allende estuvo precedido de la aprobación de un *Estatuto de Garantías Constitucionales* para asegurar ciertas libertades y derechos que el gobierno socialista de Allende amenazaba a juicio de los sectores conservadores. Estas garantías fueron aprobadas como reforma constitucional y promulgada por Ley N° 17.398 del 9 de enero de 1970. Este estatuto consideraba la defensa de los partidos políticos, los medios de comunicación, la libertad de enseñanza, el derecho de reunión, la libertad personal, la inviolabilidad de la correspondencia y un nuevo estatuto para la fuerza pública.

Sin embargo, el Presidente Allende utilizó los decretos de insistencia facultados por la Constitución de 1925 -los cuales habían sido utilizados por Ibáñez y Frei sin objeción-, pero que fueron criticados duramente por los sectores conservadores, por ser inconstitucionales. Nuevamente en la historia chilena se llegaba a una crisis institucional ligada al considerable poder del ejecutivo, con ribetes similares a lo ocurrido en 1891.

Evolución de la institucionalidad educativa

Los gobiernos radicales

Durante los gobiernos radicales (1938-1952) surge *“la necesidad de elaborar una ley orgánica de la educación pública, que coordinara las diferentes ramas de la enseñanza y permitiera establecer un control estatal sobre los establecimientos privados, acusados de comerciar con la educación y de utilizar métodos pedagógicos alejados de las necesidades del país”* (Correa 2001: 86). No obstante Zemelman y Jara sostienen que contra la idea del sentido común, estos gobiernos no lograron realizar cambios profundos en la estructura ni en la orientación del sistema escolar -a excepción de la cobertura que venía en aumento desde la década de los 30-. Las causas de esta falta de profundidad de las iniciativas en educación son la falta de consenso político y la fuerte oposición de la Iglesia, no logrando resolverse el conflicto entre Estado docente y libertad de enseñanza. Es sintomático que en el último gobierno radical de Gabriel González Videla (1946-1952), en alianza con sectores conservadores, se aumentó la subvención estatal a la educación privada.

Con seguridad fue durante la presidencia del segundo radical, Juan Antonio Ríos (1941-1946), cuando se inició la fase más importante de medidas y reformas parciales, retomando la inspiración histórica que constituyó la frustrada reforma de 1927 donde destacan:

- La fundación del Cuerpo Cívico de Alfabetización Popular;
- La Reforma curricular de la educación primaria;
- El Plan experimental de San Carlos; y
- El Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria.

Tanto el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria como el de San Carlos, implicaron la puesta en marcha de establecimientos experimentales caracterizados por: la estrecha relación de teoría y práctica, la vivencia de una gestión democrática, la promoción de proyectos institucionales, la interdisciplinariedad, el liderazgo docente, y el contacto con la comunidad externa. Sin embargo, el Plan San Carlos debió enfrentar serias dificultades, lo cual implicó que de un total de siete elementos del plan sólo se ejecutaron dos -la Escuela Consolidada y el Departamento Médico Social-.

Por su parte el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria significó superar la filosofía decimonónica de Johan Herbart basada en el orden, la justicia y el bien, para recoger los trabajos de John Dewey que establecían la importancia de la formación social del alumno, reconociendo las capacidades, intereses y habilidades iniciales de éstos. En consecuencia estos liceos privilegiaron seis ámbitos esenciales de desarrollo: educación para la salud; educación social; educación económica y vocacional; educación estética y recreativa; lenguaje, comunicación y expresión; y educación científica y tecnológica.

Estas experiencias chilenas, llevaron a su vez a un pleno reconocimiento internacional de la pedagogía chilena, donde profesores fueron llamados a orientar reformas educacionales en otros países de América Latina y a participar en organismos como UNESCO y OEA (Soto: 2006).

Se crean en este período la Universidad Técnica del Estado (UTE), la cual funde la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Ingenierías Industriales, las Escuelas de Minas de Copiapó y La Serena, las Escuelas Industriales de Concepción y Valdivia, la Escuela Industrial de Temuco y el Instituto Pedagógico Técnico. A estas entidades se suma la creación de una nueva Dirección a nivel ministerial: la Dirección de Enseñanza Profesional (DFL N° 6/4817 de 1942). También se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar (1953). Las plantas docentes aumentaron en 3000 plazas durante el primer gobierno radical de Pedro Aguirre Cerda.

Durante los gobiernos radicales se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual sostiene en su artículo 26 que la educación es un derecho de toda persona, y gratuita al menos para sus niveles elementales, la cual es obligatoria. La instrucción técnica y profesional debe ser generalizada, y la educación superior debe ser accesible a todos, en virtud de los méritos. Asimismo, la educación debe desarrollar la personalidad humana, y fortalecer

el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de la comprensión, tolerancia, amistad entre naciones, grupos étnicos o religiosos. La libertad de enseñanza es operacionalizada desde la libertad de los padres para escoger el tipo de educación para sus hijos/as.

La Superintendencia de Educación

Siguiendo los vaivenes de los intentos de consolidación de una Superintendencia de Educación, Iván Núñez (2006) sostiene que la Superintendencia nunca tuvo en el siglo XX funciones fiscalizadoras ni de inspección. Es en junio de 1953 bajo el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo y siendo su Ministro de educación Juan Gómez Millas, que se retoma el intento de 1927 de Ibáñez por constituir la, creando la Superintendencia de Educación Pública a través del DFL N° 104. De esta forma se daba cumplimiento a la disposición de la Constitución de 1925, sin embargo sus funciones se enmarcarían con respecto a la libertad de enseñanza, es decir, no fiscalizando a la educación privada -ya que la *educación nacional era aquella impartida por el Estado*-. Tampoco se inspeccionó y fiscalizó la educación nacional, ya que pocas semanas después un nuevo DFL fortalecía el rol fiscalizador y de inspección de las tres Direcciones de Educación -primaria, secundaria y profesional-

La Superintendencia de Educación Nacional se organizó a través de dos entidades: el Consejo Nacional de Educación y la Oficina Técnica de Investigaciones Educativas, que tuvieron competencias o facultades del tipo "proponer", "estudiar", "recomendar", por lo que perdía la inspiración constitucional de "dirigir". En la presentación del gobierno de Chile en la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina (1962), se señala que *"La Superintendencia de Educación Pública es el organismo a quien la Constitución Política del Estado entrega la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno. Estas funciones se encuentran reproducidas en términos más o menos similares, en su Ley Orgánica, sin embargo, del contexto de todas las disposiciones del D.F.L. N° 104, se desprende que las atribuciones que se le han concedido no concuerdan con las funciones expresadas anteriormente. Las atribuciones otorgadas por el D.F.L. N° 104, han transformado a la Superintendencia en un organismo técnico asesor."* (UNESCO-CEPAL-OEA, Documento presentado por el Gobierno de Chile, Santiago, Marzo de 1962; pp. 57-58, citado en Núñez 2006).

El planeamiento educacional

Los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-1964) y Eduardo Frei (1964-1970) se vieron enfrentados al desafío de enfrentar las demandas sociales por mayor cobertura educacional, y el aumento de expectativas relacionadas a trayectorias escolares más largas por clases sociales, antes excluidas. Es así como en 1961 se designa una comisión especial³, la cual culmina estableciendo las *Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena*, donde las ideas fundamentales fueron el reconocimiento de la creciente relación entre desarrollo económico y educación, y las deficiencias que el sistema educativo tenía para resolver esta vinculación. Posteriormente nace una nueva comisión denominada *de Planeamiento de la Educación Chilena* (1963)⁴, que realizó un análisis de todo el sistema educativo -niveles y tipos-, estableciendo la necesidad de:

- Unidad y continuidad de los servicios escolares -públicos y privados-;
- Integración de todo el territorio nacional;
- Desarrollo tanto de la educación regular, complementaria como de adultos;
- Consideración de los antecedentes históricos;
- Incorporación de análisis cuanti y cualitativos;
- Vinculación del desarrollo social, económico y educacional (Zemelman op cit: 4).

Dentro de las disposiciones generadas a principios de los 60 se cuentan: el ciclo de 9 años de educación general, la diferenciación del sistema regular y de educación de adultos, educación parvularia gratuita; la creación de la JUNAEB, y la instalación del Plan Nacional de Edificaciones Escolares. Estas iniciativas cuentan con un soporte

³ Dicha comisión fue integrada por Leonardo Fuentealba, Henry Lewis-Rusell, Hernán Vera, Oscar Pereira, Rolando Sánchez, Gastón Toledo, y José Vera.

⁴ Esta comisión estaba integrada por Patricio Barros, Juan Gómez Millas, Sergio Molina, José Herrera, Humberto Enríquez, Patricio Philips, Oscar Vera Laperein.

político que no tuvieron los gobiernos radicales, lo cual permitió finalmente la Reforma Educacional de 1965, la que según Zemelman y Jara es la única que alcanzó la totalidad del sistema, con *cambios inmediatos y generales e implementación cabal*. Los principios que guían esta reforma son la mayor cobertura del sistema, la diversificación del sistema escolar, la mejora de la calidad, la racionalización de la administración -a través de planes de corto y largo plazo-. La realización del Censo Escolar Nacional a nivel de primaria, implicó la focalización en la construcción escolar, formación de profesores y el equipamiento escolar.

En lo relativo a la formación de profesores se impuso la formación universitaria de los docentes, rompiéndose con la tradición de los profesores formados en las Escuelas Normales, perdiéndose el esfuerzo que se hacía para formar docentes para los sectores de mayores pobreza. Viola Soto señala que la masificación de los años 60 generó necesidades de formar docentes en corto tiempo -los llamados profesores *Marmicoc*-, sin la preparación de las Escuelas Normales, el Instituto Pedagógico o las Escuelas de Educación Universitaria; donde tampoco se abordó la *complejidad de la atención de los requerimientos de la diversidad socioeconómica y cultural*.

La década del 60 culmina con dos nuevas entidades que se suman al Ministerio de Educación Pública: el Centro de Perfeccionamiento (Ley N° 16617 de 1967) y las Coordinaciones Regionales (DFL N° 513 de 1969) -en el marco del proceso de regionalización del país iniciado por la Oficina Nacional de Planificación en 1966-. Las dos primeras son Concepción y Punta Arenas, agregándose progresivamente nuevas a partir de 1971.

La educación superior

En el plano de la educación superior se puede contar la voluntad de renovación democratizadora y descentralizadora del plan de *Colegios Universitarios Regionales* de la Universidad de Chile (1960), impulsados por el entonces Rector Juan Gómez Millas, que contaron con apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fundación Ford, y asesoría técnica de la Universidad de California en Berkeley. Con la creación de estas instituciones *“la Universidad de Chile se propone iniciar una modificación de su estructura*

orgánica y de su régimen de estudios en términos que le permitan atender, con oportuno dinamismo y eficaz flexibilidad, las progresivas necesidades sociales y culturales del país” (palabras del Decano de la Facultad de Filosofía y Humanidades Eugenio González, citado en Salas N. 2001: 93). El objetivo era lograr atender mejor la creciente demanda asociada al aumento de cobertura de la educación secundaria y del consiguiente aumento de los estudiantes con intenciones de entrar a la universidad. De esta forma, la universidad estructura un sistema de estudios flexibles y en concordancia con las necesidades nacionales y regionales, sistema que debe situarse entre el final de los estudios secundarios y los estudios universitarios son los: Colegios Universitarios Regionales conducentes en dos años al grado de Bachiller Universitario. Ello fue acompañado de un incentivo para potenciar las plantas docentes y la formación científica. Se crearon los Colegios Universitarios Regionales de Temuco (1960), La Serena (1961), Antofagasta (1963), Talca, Osorno, Iquique y Arica (1965) y Chillán (1966). Estos Colegios ganaron poco a poco independencia de la Universidad de Chile, para finalmente ser absorbidos por las universidades regionales con la nueva ley de educación superior dictada bajo la Dictadura Militar en 1981. La herencia dejada por estas instituciones es variada: el establecimiento del grado académico de Bachiller Universitario, los cursos de preparación pedagógica de los docentes universitarios, la introducción de cursos generales en los currículos de las carreras profesionales, la flexibilización variable de los planes de estudio, anticipando la diversificación de la educación superior.

La Unidad Popular

Como ya se ha indicado, Salvador Allende debió comprometerse a garantizar la no violación de varios principios constitucionales, condiciones que significaron finalmente el apoyo de la Democracia Cristiana en su ratificación como Presidente en 1970. Específicamente, en cuanto a la garantía de la libertad de enseñanza, ésta se desagregaba en los siguientes componentes:

- El derecho para abrir y mantener establecimientos educacionales,

- El derecho de los padres para elegir profesores para sus hijos,
- La libertad de cátedra -en escuelas, liceos y universidades-,
- La existencia de un sistema de enseñanza privado autónomo en cuanto a su organización, con libertad para contratar a su personal, con derecho a obtener ayuda estatal -esto independiente de mantener sistema público- ,
- La existencia de una Superintendencia Educacional a cargo de un Consejo Directivo pluralista,
- La autonomía universitaria para tratar: su administración, asuntos académicos, finanzas,
- El acceso a la universidad según idoneidad de los postulantes (Ruiz-Tagle y Cristi 2006).

El gobierno socialista no logró llevar a cabo su proyecto educacional de Escuela Nacional Unificada. Su proceso de construcción es destacable ya que de forma inédita en la historia de Chile se combinaba la voluntad política de avanzar en reformas sustantivas y una participación social extendida, no sólo de parte de los docentes, sino que de toda la comunidad nacional.

Debates y Movimientos educativos relevantes

Durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973) el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) genera acciones como la Asamblea Constituyente (1970) y el Primer Congreso Nacional (1971). Estas instancias concluyen coincidentemente con el Programa Básico de la Unidad Popular, en la necesidad de transformaciones educacionales con participación democrática. Allende convoca entonces al Primer Congreso Nacional de Educación en diciembre de 1971, lo cual condujo a la realización previa de congresos locales y provinciales. De esta forma nace el Proyecto Escuela Nacional Unificada (ENU) que es afirmado durante el mensaje presidencial

de 1972, donde se plantea el objetivo de generar un auténtico Sistema Nacional de Educación -nacional, productivo, científico, social e integral- que conduzca al logro de la igualdad de oportunidades, favorecer el pleno desarrollo de las capacidades y singularidades humanas, y la integración social. Este proyecto recogía, contrariamente a los intentos de deslegitimación por parte de la derecha política, las experiencias acumuladas del siglo XX chileno: *“La idea de “unificación” del sistema escolar y de lograr plena continuidad y correlación al interior del proceso educativo que se ofrecía a los estudiantes, se remonta por lo menos a comienzos del siglo XX. Fue planteada por algunos de los principales educacionistas y políticos, fue defendida insistentemente por las organizaciones del magisterio y, después de la efímera experiencia de 1927-28, fue recogida por la doctrina educacional del Estado, sea en su formulación más ortodoxa, sea en los términos más modernizados del “planeamiento integral de la educación” de los años 60, no obstante que los gobiernos de la época estaban lejos de la orientación socialista del régimen que asumiría finalmente el desafío de integrar la segmentada educación chilena”* (Núñez 2003: 95).

El Proyecto de la ENU buscaba una descentralización, con mejoras en las condiciones sociales, funcionarias y profesionales de los docentes, promoviendo la participación democrática, directa y responsable de los trabajadores de la educación y de la comunidad. La discusión de la ENU se alargó hasta 1973 bajo el lema *Por una educación nacional, democrática, pluralista y popular*. Fue entonces cuando apareció una reacción mayor de la oposición, en coordinación con la prensa escrita, sectores económicos, eclesiásticos y castrenses (Rubilar 2004). Cox argumenta que *“la propuesta gubernamental de la Escuela Nacional Unificada y el espectro que ésta levantó en la oposición, de control marxista de las conciencias a través del sistema escolar, contribuyó a la crisis de la democracia chilena”* (Cox 2005: 22). Una vez más la promesa de cambios profundos en educación quedaba supeditada al apoyo político y económico.

Conclusión del periodo

Entre 1932 y 1973 se termina de consolidar la expresión chilena del Estado Docente. Sin embargo, durante el periodo perviven los conflictos con los sectores conservadores e Iglesia Católica, lo cual impide la concreción de reformas educativas significativas. Los gobiernos radicales, asociados por el sentido común a los avances

en educación, se vieron seriamente limitados en sus posibilidades de acción por lo conflictos con la Iglesia. Juan Antonio Ríos, el presidente radical que tuvo mayores iniciativas en este ámbito, vio cercenados significativamente sus proyectos que tendían a una mayor articulación del servicio educativo. La libertad de enseñanza seguía siendo uno de los argumentos fundamentales de la Iglesia, según la cual debía ser promovida por el Estado. El último presidente radical, Gabriel González Videla, contra todos los principios laicistas y públicos defendidos, termina reajustando la subvención entregada por el Estado a estas escuelas privadas.

La Reforma del sistema no pudo ver la luz hasta 1965 cuando se dieron las condiciones y consensos necesarios, además de las influencias de organismos internacionales que veían en las reformas sociales una forma de detener el avance del socialismo. El sistema educativo logró ampliar significativamente su cobertura, y avanzar en una mayor diversificación del sistema escolar, lo cual es recogido también por el gobierno de la Unidad Popular, el cual postula como uno de sus ejes fundamentales la articulación del trabajo y la educación.

Las instituciones ministeriales siguen creciendo, creándose la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, dos entidades que conforman la Superintendencia: el Consejo Nacional de Educación y la Oficina Técnica de Investigación Educativa, nuevas entidades en las diferentes provincias -Coordinaciones regionales- y el Centro de Perfeccionamiento. La formación docente comienza a vivir importantes transformaciones, las universidades y el Centro de Perfeccionamiento asumieron un rol fundamental.

Por último, la evolución del Estado Docente llega a su expresión máxima durante el gobierno de Salvador Allende. Por primera vez, el gobierno y el Sindicato de trabajadores de la educación llamaban a reflexionar y definir la política educativa más acorde a las necesidades de la población, concretando un proyecto que reconocía la diversificación de trayectorias educativas, pero que a su vez buscaba una unificación que garantizara el acceso igualitario al bien educativo. Este proyecto implicó la introducción de una nueva acepción de democratización en educación, ya no se asociaba sólo a un aumento de la cobertura educativa hacia las clases populares, sino que también a una participación creciente de los actores educativos y comunitarios en la gestión educativa.

III. LA DICTADURA MILITAR (1973-1990)

III. La Dictadura Militar (1973-1990)

Contexto histórico constitucional

El golpe de Estado de 1973 interrumpe *el proyecto constitucional, republicano, liberal y democrático* iniciado en 1810. Las principales características de la Dictadura fueron:

- Asimilación del estado de sitio a una situación de guerra, lo cual normalizó la existencia de tribunales militares, campos de prisioneros, y exilio a opositores del régimen.
- Control de los medios de comunicación.
- Disolución del Congreso Nacional.
- Prohibición de los partidos políticos.
- Intervención de las organizaciones sociales.
- Represión organizada por los organismos de seguridad, con atribuciones para actuar fuera del país (Rojas: 1998).

La Constitución política de 1980 surge como una necesidad para el gobierno militar autoritario en Chile, que hasta el momento había gobernado sólo a través de Decretos Leyes. La tarea de discusión de una nueva Carta Fundamental fue una misión política urgente

para la Dictadura, instalando la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución el día 24 de septiembre de 1973, integrada por siete miembros⁵ y presidida por Enrique Ortúzar Escobar -ex-ministro de Justicia y Relaciones Exteriores del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez-. En marzo de 1974 la Junta de gobierno publica una Declaración de Principios -redactada por Jaime Guzmán- para guiar el trabajo de esta Comisión. El 16 de agosto de 1978 la Comisión entrega el *Anteproyecto constitucional y sus fundamentos* a Pinochet, que afirmaba que el régimen político instituido por la Constitución de 1925 *“hizo crisis final con el advenimiento de un régimen totalitario, de odio, violencia y terrorismo, contrario a la manera de ser de nuestro pueblo. Un sistema, entonces, que condujo al país al mayor caos moral, político, social y económico de su historia; que no pudo preservar la dignidad, la libertad y los derechos fundamentales de la persona y que llevó a la Nación no solo al quiebre de la institucionalidad y al derrumbe de su democracia, sino que la expuso al riesgo inminente de perder su soberanía; obviamente, era un régimen que hacia 1973 estaba definitivamente agotado”* (cita del Anteproyecto Constitucional, Ruiz Tagle y Cristi 2006: 129).

La tarea de Jaime Guzmán en la confección de esta nueva Constitución fue esencial. Renato Cristi señala que la tarea de Guzmán estuvo interesada en *“legitimar y estructurar internamente la dictadura militar de Pinochet, de justificar la violación de los derechos humanos fundado en una concepción schmittiana del estado de excepción, y luego de imprimirle al régimen militar una forma constitucional que combinó con relativo éxito una economía de mercado y un estado autoritario. Suya fue también la idea de transitar hacia una democracia instrumental, que ha servido para conservar la trama constitucional diseñada por Guzmán y cuya función es mantener incólume el sistema económico neoliberal impuesto por la dictadura. Por todo esto me ha parecido legítimo caracterizar a Guzmán como el Portales de Pinochet (...) podría decirse que Guzmán fue el ingeniero que diseñó la máquina, y Pinochet el fogonero que la echó a andar y mantuvo su curso”* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 177, 196).

El anteproyecto constitucional presentado pasa a dos revisiones. La primera de ellas fue realizada por un Consejo de Estado dirigido

⁵ Se destaca entre quienes participan en las discusiones de esta Comisión: Enrique Ortúzar, Jaime Guzmán, Jorge Ovalle, Sergio Diez, Gustavo Lorca, Enrique Evans, Alejandro Silva, Luz Bulnes, Raúl Bertelsen, Juan de Dios Carmona, Alicia Romo. En *Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (1980)*, Biblioteca del Congreso Nacional, 1988, Consultable en www.bcn.cl

por el ex Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, lo cual finaliza con un informe en julio de 1980. A continuación, la Junta de Gobierno presidida por Augusto Pinochet Ugarte realiza la segunda revisión, aprobándose 120 artículos permanentes y 29 transitorios, plebiscitándose el 11 de septiembre -bajo Estado de sitio-, promulgada el 21 de octubre de ese año y entrando parcialmente en vigencia el 11 de marzo de 1981 (OEA: 2005).

La Constitución de 1980 se inscribe en ciertos supuestos a revelar. Sostiene la prioridad ontológica de los individuos por sobre la sociedad y el Estado. Los individuos *-entes relacionables-* se relacionan directamente con las cosas, y ello implica que el Estado no es más que una dimensión de una sociabilidad caducable.

Se da fundamento así a la propiedad que es un derecho real, en un marco de transacciones económicas de libre mercado. Se busca en este sentido limitar el poder del Estado sobre la economía, presentando más bien el ideal de un capitalismo corporativo. En este sentido Guzmán sigue el planteamiento de Michael Novak quien presenta *“al big business como una institución intermedia más, en pie de igualdad con familias, iglesias y vecindarios, y por otra parte, (define) al Estado como big government, es decir, como una entidad que contribuye al deterioro moral de los individuos y al incremento de la criminalidad”* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 181).

Al poner a los individuos como origen y fin último, surge la necesidad de unirlos, ya que un individuo sólo puede trastocar el principio de bien común -que no es una orientación natural-. Esta unión es dinámica y es asegurada por la *autoridad*, fundamento último de la sociedad. Este aspecto es relevante, ya que se encuentra a la base del *desalojo* del pueblo constituyente, en favor de la Junta Militar -como dictadura soberana revolucionaria-.

Esta Constitución sostiene en términos generales:

- Un régimen presidencialista,
- Un rol subsidiario del Estado,

- Una fuerte protección de las garantías individuales, en cuanto al ámbito económico y derechos de propiedad,
- Un Estado unitario y dividido en trece regiones, con desconcentración de los ministerios, los cuales quedan bajo la autoridad de los intendentes -quienes representan al Presidente en la región-,
- Un estado de emergencia *normalizado*, con disposiciones transitorias que se prolongarían hasta la plena vigencia de la Carta Fundamental.

El principio de subsidiariedad establecido constitucionalmente en la Constitución del 80 se inspira en documentos pontificios como la encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI, el *Catecismo*, la encíclica *Centessimus Annus*, recogidas y difundidas por las cátedras de formación jurídica Pontificia Universidad Católica de Chile, las cuales postulan que el Estado:

- Debe dejar a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas asuntos y negocios de menor importancia;
- Tiene como funciones dirigir, vigilar, estimular, reprimir según el caso;
- Debe garantizar la libertad individual y la propiedad, para que quien trabaja y produce pueda aprovechar los frutos de su labor;
- Tiene que crear condiciones favorables para el libre ejercicio de la actividad económica -con una concepción de libertad como no-interferencia-, promoviendo una oferta abundante de oportunidades de trabajo y de riqueza;
- Debe encauzar y vigilar el ejercicio de los derechos humanos en el sector económico, aunque la primera responsabilidad es individual y de las asociaciones en las cuales se articula la sociedad.

El Estado se sitúa sobre las asociaciones inferiores -autoridad política suprema-, y donde el principio de subsidiariedad constituye la base de la comunidad humana. El Estado no puede amenazar las libertades e iniciativas personales ni de las asociaciones inferiores, sino que debe ayudarles y sostenerles. Esta concepción del Estado Subsidiario armoniza con la pretensión de considerar al *big business* como asociaciones inferiores de la sociedad, equiparable a la familia y vecindario.

Se impone entonces una economía social de mercado caracterizada por: la propiedad privada de los medios de producción, el sector privado como el motor de la economía, y el predominio de *las leyes del mercado*. De esta forma, se justifica el crecimiento y la concentración económica -moralmente neutra-, por sobre los principios distributivos, vaciando la defensa de los principios conservadores de familia y vecindario -ejemplificado por la ideología que sustentó el gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos-.

La Constitución consagra entonces el acceso libre a derechos económicos y sociales, pero sin asegurar objetivamente la sustancia del derecho (Reyes: 1998).

El artículo 20 presenta el recurso constitucional o acción constitucional, con el objeto de proteger las garantías constitucionales que enuncia. La Corte de Apelaciones debe reestablecer el imperio del derecho violado o cesar la amenaza a la aplicación de este. Reyes agrega que sin embargo, el recurso constitucional se vio limitado -defiende parcial e indirectamente, garantizando *derechos subjetivos individuales y no derechos sociales propiamente tales-*, ya que prevaleció el criterio señalado por el Informe de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de agosto de 1980, la cual planteó:»*Es evidente que el Recurso de Protección no puede hacerse extensivo a derechos que, aunque reconocidos constitucionalmente, dependen para su debida satisfacción de la capacidad económica del Estado o de las potencialidades culturales de la población, como sucede con el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad social y otros*».

De esta forma los derechos económicos y sociales protegidos son los siguientes:

- a. Art.19 N° 8: derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Exige ilegalidad y arbitrariedad del acto atentatorio.
- b. Art.19 N° 9, inciso final: elección del sistema de salud.
- c. Art.19 N° 11: libertad de enseñanza.
- d. Art. 19 N° 16: en lo referente a la libre contratación y elección del trabajo.
- e. Art.19 N° 19: derecho a fundar sindicatos.
- f. Art. 19 N° 24: derecho de propiedad.
- g. Art. 19 N° 25: derecho de autor.

Evolución de la institucionalidad educativa

La década de los 70: represión y debilitamiento estatal

En educación una de las primeras consecuencias fue la persecución, tortura, asesinato y desaparición de militantes, de estudiantes y profesores. Estas medidas represivas se sumaron al cierre de carreras *cunas de la enseñanza marxista*.

Soto señala que el golpe militar de 1973 generó diversas transformaciones en el sistema educacional: privatización que traspasa gran parte del poder del Estado a la sociedad civil; aparición de la educación privada subvencionada -financiada por el fisco-; instalación de un sistema híbrido de conducción administrativa municipal y orientación técnica del Ministerio de Educación; disminución del financiamiento en educación; mantenimiento de un currículum técnico; control y reducción del currículum de profesores -dentro de una progresiva desvalorización de la formación docente-; invisibilización de los docentes, reduciéndolos a su labor en el aula. Estas transformaciones tienen su concreción normativa en los cuerpos legales de la Dictadura (Soto op. cit: 5).

Durante la década del 70, las medidas tomadas fueron:

- a) La supresión de las escuelas normales, dejando la formación de profesores en manos de las universidades intervenidas;
- b) Disolución de las organizaciones gremiales, y creación en 1974 del Colegio de Profesores -con adscripción obligatoria y con dirigentes designados por el gobierno hasta 1985-;
- c) Supresión de organismos consultivos y de representación, en

favor de autoridades unipersonales jerarquizadas -el Consejo Nacional de Educación fue disuelto mediante el Decreto Ley N° 403, del 6 de abril de 1974-. El Consejo fue fundido con el Departamento de Presupuesto del Ministerio, manteniendo la denominación de Superintendencia, el cargo de su jefe e incluso la correspondiente partida en el presupuesto del Ministerio de Educación, hasta su extinción en 1990 (Núñez 2006). Este debilitamiento de la superintendencia daba pistas sobre la pérdida de control estatal sobre el quehacer de los establecimientos escolares, mientras se reforzaba la Oficina Administrativa de la Subsecretaría (Soto R. 2000);

d) Paso del salario docente a una posición desmedrada en la escala de la administración pública;

e) Instalación de mecanismos de vigilancia ideológica y política, y amedrentamiento (Núñez en Cox 2005).

La Dictadura impuso cambios institucionales como la reorganización de los ministerios, los cuales fueron definidos como los responsables de fijar políticas, dictar y supervisar normas, y que reformaron funcionalmente a los funcionarios públicos para hacerlos más eficaces. A ello se sumaba la incorporación de las Secretarías Ministeriales de Educación -SEREMI- (Decreto Ley N° 575 de 1974) que reemplazaron a las Coordinaciones Regionales, y asumen funciones de administración del personal, recursos financieros y materiales. Además se suprimieron las Direcciones de Educación Primaria y Normal, Secundaria y Profesional en favor de la instalación de la Dirección General de Educación.

En 1975 la Dictadura ordena un diagnóstico que desemboca en un documento titulado *Políticas Educativas del Gobierno de Chile*. Este diagnóstico concluyó que en el sector educacional existía “una centralidad excesiva, una dualidad de funciones, entre los organismos del nivel central, una desatención de las funciones básicas, deficiencia de la estructura organizativa por crecimiento inorgánico, una carencia de personal calificado en algunas áreas de administración, inexistencia de un sistema de administración financiera, desinformación respecto a las necesidades reales de recursos, el gasto de los recursos financieros obedecía a opiniones personales de las múltiples unidades que manejaban presupuesto y desconocimiento de las necesidades de recursos materiales de las regiones, lo cual tendría como consecuencia una atención excesiva de algunas en desmedro de otras” (Ibid.: 181).

En 1979 se crean los Servicios Provinciales de Educación y al año siguiente se decreta el traspaso de la función operativa a los municipios (DFL N° 1-3063 del 2 de mayo de 1980 y Decreto Ley N° 3477 del 29 de agosto de 1980). El Ministerio del Interior dispuso las normas de este traspaso que incluyó los establecimientos, bienes muebles y personal docente, administrativo y de servicios. La administración de los establecimientos podía estar a cargo de un Departamento de Administración de la Educación Municipal -DAEM- o de una Corporación de derecho privado. El proceso completo de municipalización se cierra en 1987.

El Decreto Supremo N° 3245 de 1982 da nacimiento a 40 Direcciones Provinciales de Educación -DEPROV-, eliminando así las Inspecciones provinciales y locales de educación primaria. Estas DEPROV se incorporaron a un Sistema Nacional de Supervisión controlado por la Dirección General de Educación y SEREMI. Esta supervisión se definió como técnico pedagógica, y de inspección y control de la subvención educativa.

La Constitución Política y el estatuto educativo

El derecho a la educación en Chile está consagrado en la Constitución en el artículo 10, del capítulo III: De los Derechos y Deberes Constitucionales. En este artículo sostiene que la educación *tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida*, donde son los padres los primeros responsables -teniendo el derecho y el deber- de educar a sus hijos. El Estado por su parte, asume las siguientes misiones:

- *otorgar especial protección al ejercicio de este derecho de los padres;*
- *financiar un sistema gratuito -que asegure el acceso a toda la población a la educación básica gratuita-;*
- *promover la educación parvularia;*
- *fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles;*
- *estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.*

Por último, este artículo sostiene que es deber de la comunidad *contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación*.

Una de las implicancias más importantes de este artículo es que el Estado asume un rol subsidiario en educación, es decir en un contexto de reducción del aparato estatal, asume constitucionalmente su imposibilidad de hacerse cargo de la tarea educativa en su totalidad, asumiendo un rol complementario, y privilegiando a los padres como principales responsables, junto a la comunidad general, lo cual guarda relación directa con el artículo 11.

El artículo 11 de la Constitución Política hace referencia a esta participación privilegiada de la comunidad y reforzando el derecho de los padres. Se asume que los establecimientos escolares son formas de organización intermedia de la sociedad, los cuales actúan bajo el principio de la libertad de enseñanza⁶. Es decir, se afirma el derecho a particulares a *abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales*, teniendo como únicas limitantes *las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*. Se señala que el Estado debe velar por el cumplimiento de requisitos mínimos para los establecimientos educacionales, los cuales son presentados en una Ley Orgánica Constitucional. Asimismo, el reconocimiento oficial por parte del Estado de los establecimientos educativos será negado si se constata una propagación de una orientación político partidista.

La década de los 80: la llegada del neoliberalismo

La política educativa de los 80 tuvieron como propósito: “i) el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos a través de la competencia entre establecimientos por matrícula, lo que redundaría en una mayor calidad del servicio y de los aprendizajes; ii) el traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación; iii) la disminución del poder de negociación del gremio docente; iv) una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación; y v) una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la

6 Miguel Fernández sostiene que la libertad de enseñanza se fundamenta en la lógica según la cual el Estado se contrae cuando la sociedad civil se expande, la cual pasa a cumplir el rol de la concreción del bien común, en Fernández, Miguel (2006): *La libertad de enseñanza ante el Tribunal Constitucional*, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, RIL Editores, Santiago, Chile.

producción y trabajo” (Cox 2005: 24). Este último aspecto enunciado por Cox se relaciona con el traspaso de 70 liceos técnico profesionales -7% de la matrícula- a las corporaciones de producción -Decreto 3166 de 1981-, manteniendo un tratamiento completamente distinto respecto a la desmedrada condición del resto de las escuelas y liceos -de hecho no quedan sujetos a la subvención a la demanda-. Pablo González se interroga por las diferencias en la subvención que han tenido estos liceos, señalando “que puede justificarse sobre la base de generar un polo de excelencia en el sector técnico-profesional que beneficie al resto del sistema en la medida que exista capacidad de transmisión e imitación, y para interesar a un sector tradicionalmente resistido dentro de la cultura docente (...) (no obstante la evaluación) no encuentra una ventaja estadísticamente significativa de las corporaciones 3166 sobre el resto de la enseñanza media técnico profesional, considerando la situación de una muestra representativa de egresados” (González en Cox 2005: 599).

El traspaso de los establecimientos públicos desde el Ministerio de Educación a las municipalidades -proceso conocido como municipalización- comienza con 325 establecimientos. Este proceso implicó la libertad para contratar y despedir a docentes, y a administrar edificios. En ese entonces a la cabeza de las municipalidades estaban alcaldes designados por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, lo cual contravenía los dudosos o eventuales fines de dar mayores grados de participación a las comunidades escolares (García-Huidobro y Sotomayor, en Cox 2005).

Los docentes comienzan a vivir también las consecuencias del nuevo tratamiento de la educación. En 1978 se dicta la Ley de Carrera Docente (Decreto Ley N° 2.327 de 1978), que termina con varios beneficios que tenía el estatuto administrativo; sin embargo quedó sin aplicación al traspasarse las escuelas a los municipios y a personas privadas. De esta manera, las condiciones laborales docentes pasaron a ser reguladas, fundamentalmente, por el Código del Trabajo (Assaél e Inzunza 2007).

Otro de los cambios más importantes de la década del 80 fue el cambio en el sistema de financiamiento, que pasa de un presupuesto basado en los costos históricos de funcionamiento del sistema educacional, a una subvención por alumno (*voucher*) entregada directamente a las escuelas privadas y a las municipalidades -no a las familias

como postula el inspirador de este mecanismo, Milton Friedman, controlando esta entrega de recursos a través de la fiscalización de la asistencia. Este sistema permitiría que las familias pudiesen ser más conscientes de las decisiones en relación a la educación de sus hijos y de sus derechos como consumidores (González en Cox 2005). Al mismo tiempo, a partir de la crisis económica de 1982 la subvención cayó considerablemente, reflejándose en la caída de los sueldos de los profesores, acompañada por la disminución del gasto fiscal en educación de un 4,9% al 2,5% del PIB -entre 1982 y 1990-. Este gasto disminuido en educación fue distribuido beneficiando la educación básica. La educación universitaria fue castigada con la reducción de un 19% de su financiamiento -del 38% en 1982 a un 19% en 1990-.

Entre 1982 y 1984 se aplica la primera prueba de medición de rendimiento escolar, el llamado Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), antecedente directo del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) -nombre menos afortunado que el sistema de evaluación anterior- que comienza a aplicarse desde 1988. El diseño de estos sistemas se enmarcaba dentro de una lógica de mercado, es decir, las mediciones de los resultados en matemáticas y castellano permitirían a los padres poder hacer efectivo su derecho a elegir el mejor establecimiento para sus hijos/as.

La década de los 80 culmina con un retroceso de un 16,9% de la matrícula público municipal entre 1982 y 1990, mientras el sistema particular subvencionado aumenta su cobertura un 12,7%, cifras positivas que también alcanzan el sistema particular pagado que sube un 2,1%. De la misma forma, la segmentación o segregación del sistema educativo se hizo más pronunciada, donde el sistema particular se ha apoyado en la selección de los mejores alumnos, produciendo lo que Cox ha llamado el “descreme” de la educación pública, perdiéndose el deseado efecto de pares (Cox 2005).

Durante la Dictadura la Enseñanza Media Técnico Profesional creció de un 29% en 1980 a un 36% durante 1990 -tendencia que continuó durante los gobiernos concertacionistas, al alcanzar un 44% en 1998-, hecho que se relacionó con las expectativas de capacitación para el trabajo de los sectores populares (Miranda en Cox 2005). Este crecimiento no estuvo asociado a una buena calidad de las formaciones.

Se puede sostener que el sistema educativo público durante la Dictadura no dotó tampoco de incentivos o programas especiales para los sectores en pobreza, potenciando el fenómeno segregacionista.

Las políticas públicas hacia el sector docente también tocaron la formación, cuando en 1980 se crea la Academia superior de ciencias pedagógicas -marcando el fin de la formación de docentes por parte de la Universidad de Chile-, la cual se transforma en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación en 1985.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)

Pocos días antes del cambio de gobierno, la Junta Militar dicta dos leyes en materia educacional de importancia capital, ya que constituyen hasta el día de hoy el marco institucional de nuestra educación nacional: la Ley N° 18.956 que reestructura el Ministerio (8 de marzo de 1990) y la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza -LOCE- (10 de marzo de 1990).

La Ley N° 18.956 dispone que el Ministerio de Educación será el continuador legal del Ministerio de Educación Pública, este cambio no es menor, ya que rompe con una tradición de asociar la educación a una responsabilidad directa del Estado (Soto R. 2000). Esta ley además elimina la Superintendencia y crea la División de Planificación y Presupuesto, encargada de asesorar, estudiar y proponer políticas, planes y programas. La Dirección General de Educación es reemplazada por la División de Educación General definida como una unidad técnico-normativa para el desarrollo de la educación prebásica, básica, y media y sus correspondientes modalidades, además de velar por el mejoramiento del proceso educativo formal.

La División de Educación Superior velaría por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias de la educación superior, asesorando la política, establecimiento de relaciones institucionales con las entidades de la educación superior. En tanto, la División de Extensión Cultural se encargó de promover las normas generales, estimular el desarrollo, incrementar el patrimonio, elaborar programas, coordinar actividades, evaluar acciones culturales y artísticas, como también complementar y desarrollar objetivos

educacionales y contenidos en los planes y programas. Asimismo separó la Oficina de Administración de la Subsecretaría en los Departamentos Jurídico y de Administración General.

Se mantienen las SEREMIs que asumen la desconcentración territorial de funciones, con el objetivo de planificar, normar, supervisar el desarrollo educativo y de los objetivos de la política pública educacional, adecuándolos a las necesidades e intereses regionales. Las DEPROVs se mantienen como entidades desconcentradas de las SEREMIs.

Podemos encontrar antecedentes ideológicos de la LOCE en la discusión del programa del candidato a la presidencia Jorge Alessandri en 1969 -el cual se abandona como impopular luego de las movilizaciones estudiantiles de 1968-, donde se sugería disminuir el gasto social, dando curso a privatizaciones, y donde en educación se debía: a) garantizar acceso gratuito a niveles mínimos, lo cual abarata los costos, b) descentralizar la estructura para mejorar la calidad, c) dejar al MINEDUC sólo en una función de dictar la política general, controlando mínimamente a través de requisitos de promoción y currículum, financiando el costo mínimo de cada educando, d) traspasar los establecimientos estatales a los municipios, e) otorgar subsidios especiales en virtud de necesidades.

La LOCE establece los requisitos para los niveles de enseñanza básica y media, imponiendo al Estado la tarea de velar por su cumplimiento, y la facultad de dar el reconocimiento oficial a los establecimientos educativos, siempre respetando el principio de libertad de enseñanza. La LOCE *“es un entramado legal que introduce con mucha fuerza una serie de mecanismos de mercado, tales como: libre elección de escuelas, distribución de los recursos públicos subvencionando a la demanda (voucher) y no diferenciando entre municipales y particular subvencionados, descentralización de los establecimientos (municipalización), y autorización a los establecimientos para seleccionar a sus alumnos, pese a que esos establecimientos estén financiados por el Estado. Este proceso no es exclusivo de nuestro país, pero, sin duda, en Chile se exhibe un grado de liberalización del sistema escolar como en pocos lugares del mundo”* (Santa Cruz 2006: 20). Por otra parte la LOCE determina la centralización de una *propuesta* de currículum en un Consejo Nacional de Educación -entidad de carácter autónomo y de derecho público-.

A continuación se detallarán los principales ejes de la LOCE:

a) Sobre los objetivos generales y características de cada nivel de enseñanza:

- Educación parvularia: no constituye un requisito obligatorio para la enseñanza básica, y su *propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y eficiente, aprendizajes relevantes y significativos*. No presenta exigencias de requisitos de ningún tipo, ni permite establecer diferencias arbitrarias.
- Enseñanza básica: busca desarrollar la personalidad del alumno, y su capacitación para su vinculación e integración activa a su medio social, a través de contenidos mínimos obligatorios. La edad mínima de ingreso será de seis años.
- Enseñanza media: se pretende el perfeccionamiento como persona, que asume responsablemente *sus compromisos con la familia, la comunidad, la cultura y el desarrollo nacional*. El alumno/a está habilitado al término de esta fase para incorporarse a la educación superior o al trabajo. La edad máxima de ingreso será a los dieciocho años.

b) Sobre los procesos de selección: la LOCE acepta la existencia de procesos de selección de alumnado por parte de los establecimientos educacionales, siempre y cuando la convocatoria informe sobre:

- 1) Número de vacantes ofrecidas en cada nivel;
- 2) Criterios generales de selección;
- 3) Plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados;
- 4) Requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar;
- 5) Tipos de prueba a las que serán sometidos los postulantes, y
- 6) Monto y condiciones del cobro por participar en el proceso.

Esta selección se publica en una lista, asegurando la posibilidad de pedir informes para quienes no quedaron aceptados.

c) Sobre el currículum: los establecimientos educacionales tienen libertad para fijar sus propios planes y programas -previa aprobación central-, siguiendo los objetivos y contenidos dictados por el Ministerio de Educación. De todas formas, el MINEDUC elabora planes y programas para los establecimientos escolares que no construyan los propios -lo que en la práctica debido a las malas condiciones escolares, es una generalidad-.

d) Sobre la evaluación: se aprueba el diseño y aplicación de un instrumento de evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos y contenidos mínimos, lo que pasó a ser el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Este sistema se constituyó en un elemento central de una concepción de consumo del bien educativo, donde a mayor información los padres podrían tomar mejores decisiones sobre la escuela donde educar a sus hijos, efecto que provocaría la desaparición de las "escuelas de mala calidad".

e) Sobre el sostenedor: constituye uno de los puntos más ejemplificadores de la mentalidad económica que primó en la construcción de la normativa, al no imponer más requisitos a quienes quisieran instalarse con un establecimiento escolar que: ser una persona natural o jurídica y tener a lo menos su licencia de educación media.

f) Sobre los requisitos para abrir establecimientos: siguiendo la lógica del punto anterior, los requerimientos para los nuevos establecimientos son mínimos: tener un sostenedor, ceñirse a los planes y programas de estudio, poseer personal docente idóneo y personal auxiliar suficiente, contar con un local dentro de las normas establecidas, y disponer de mobiliario. El no cumplimiento posterior de alguno de estos requisitos puede implicar una amonestación, multa o revocación del reconocimiento oficial -lo cual no dice nada de la posibilidad de cerrar establecimientos-.

g) Sobre la educación superior: las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica estatales se crean por ley.

No obstante, para la creación de universidades privadas se explicita que deben tener un carácter de corporaciones de derecho privado y sin fines de lucro, mientras que para los centros de formación técnica es suficiente que sean tramitadas por personas naturales o jurídicas. Cabe señalar que este acápite especifica que la educación superior es el único nivel educacional que no puede perseguir fines de lucro, lo que se omite en los niveles inferiores del sistema. Al permitirse el lucro, y sin especificar controles de cumplimiento de los derechos a la educación, se responsabiliza a los padres directamente de la calidad de la educación de sus hijos “*son los agentes económicos mismos los que deben afrontar las consecuencias de haber depositado su confianza en personas que no lo merecían*” (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 187) restando al Estado responsabilidad en juzgar la relación *entre particulares*.

h) Sobre el Consejo Superior de Educación: la LOCE introduce este nuevo organismo autónomo, con el objeto de: otorgar el reconocimiento oficial a las nuevas instituciones -universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica-; verificar el desarrollo de los proyectos institucionales; establecer sistemas de examinación selectiva para instituciones sometidas a procesos de acreditación tendientes al logro de autonomía -considerando el cumplimiento de planes y programas y el rendimiento de los alumnos-. La autonomía es entendida como el derecho de cada entidad de educación superior a regirse por sí misma, y considera las dimensiones académica, económica y administrativa.

Las únicas restricciones impuestas a la autonomía y libertad académica son recogidas en el artículo 81 -omitiéndose referencias al derecho a la educación-, donde se hace sólo una mención al hecho que no se autoriza a la propagación -que ocurre al excederse los términos de la *información objetiva y discusión razonada*- directa o indirecta de tendencias partidistas sea cual fuere.

Por otra parte, sólo las instituciones de enseñanza superior de carácter privado que reciben financiamiento estatal, están obligadas a rendir cuentas de los fondos recibidos. De esta forma, se deja en completa oscuridad qué sucede con el resto de los fondos que perciben estas instituciones, lo cual cuestiona el carácter *no lucrativo*, defendido por la normativa legal.

Acuerdos internacionales

Junto a la LOCE, la legislación chilena debe responder a los acuerdos internacionales en torno a garantizar el derecho a la educación de su población infantil, juvenil y adulta. En 1989 se incorpora a la Convención de los Derechos del Niño, la necesidad de formación en los ideales proclamados por la Carta de las Naciones Unidas: espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. De la misma forma, se sugiere continuidad entre la educación del niño y su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. De la misma forma, el derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades se concretiza mediante la acción de los Estados al:

- Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan y tengan acceso a ella, y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales, y tengan acceso a ellas;
- Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

Debates y Movimientos educativos relevantes

Los principales movimientos educativos bajo la dictadura estuvieron enfocados en la recuperación de la democracia, más que en el logro de objetivos gremiales. De esta forma, los estudiantes secunda-

rios, universitarios y profesores a través de sus organizaciones protagonizaron importantes luchas contra la dictadura.

Los profesores fueron uno de los gremios más afectados por la Dictadura, disolviéndose el sindicato que los reunía junto a los demás trabajadores de la educación (SUTE). Es así como el gremio sufre la persecución, represión y deterioro de las condiciones laborales impulsadas por las nuevas regulaciones (pérdida de la condición de funcionarios públicos, y término de la estabilidad laboral). El tutelaje que la dictadura ejerce sobre el Colegio de Profesores desde su creación en lugar del SUTE en 1974, implicó que este organismo apoyase todas las transformaciones políticas y educacionales de los 80. Sin embargo, en la misma década de los 70, con el apoyo de la Iglesia Católica, se constituyen diversas organizaciones de maestros, las cuales sostienen la defensa de la educación pública y de la profesión docente.

El año 1981 distintas organizaciones magisteriales de base se articularon nacionalmente, conformando la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH), organismo de resistencia y crítica a las políticas privatizadoras, el cual participó activamente de los movimientos por la recuperación de la democracia. Tales la importancia de esta nueva organización que en 1985 se logra la unificación del gremio, con la elección democrática de los representantes del Colegio de Profesores. De esta forma el Colegio respondió a las demandas reivindicativas y de resistencia al modelo neoliberal y lucha por la democracia.

Probablemente un factor importante para la unificación de los docentes, fue el proceso de municipalización iniciado por la dictadura, el cual significó una pérdida considerable de beneficios y una segmentación de rentas. La trampa de la municipalización se hace sentir paulatinamente con el paso del tiempo. Los despidos por razones políticas son frecuentes, sin poderse percibir siquiera compensaciones económicas. Es *“En este contexto de precarización de las condiciones laborales y salariales, la lucha que da el magisterio durante la dictadura, si bien une el componente político que converge con el conjunto de los trabajadores en el sentido de luchar por el término de la dictadura y el retorno a un Estado democrático, al mismo tiempo, suma la necesidad de revertir el rol que el Estado había perdido desde la imposición de la Constitución de 1980. De esta forma, rechaza la municipalización, con la*

aspiración de volver a un sistema en que el Estado, a través del Ministerio de Educación, pudiera rearticular el sistema escolar chileno. Ello se expresó en jornadas nacionales de protesta y paralización contra la privatización y municipalización de la educación, particularmente los años 1986 y 1987, cuando el despido de profesores fue absolutamente masivo, alcanzando a más de 8.000 docentes. Estas jornadas fueron fuertemente reprimidas por la dictadura” (Assaél e Inzunza 2007: 27).

El movimiento de los estudiantes secundarios, tal vez más invisibilizado, logró articularse con fuerza entre los años 1984 y 1988, logrando desde sus demandas gremiales, introducir en sus luchas callejeras, tomas de liceos y manifestaciones juveniles, contenidos políticos contra la dictadura militar.

Conclusión del periodo

El golpe militar de 1973 significó la muerte de la versión chilena del Estado de Bienestar y con él de su responsabilidad protagónica en el desarrollo educativo. De esta forma, la institucionalidad educativa exhibe cambios radicales, asumiendo aquellas “impopulares” medidas propuestas por la candidatura de Jorge Alessandri en la década de los 60. Estas transformaciones comienzan a ocurrir con mayor velocidad a partir de 1980, y se terminan de validar con la concreción de las leyes Orgánica Constitucional de Enseñanza y de reestructuración del Ministerio. En términos ideológicos la noción de la educación “pública” comienza a mutar desde aquel sistema de provisión educativa hacia toda educación que reciba financiamiento por parte del Estado. No es menor que el Ministerio de Educación Pública cambie su denominación, vigente desde 1927, por el de Ministerio de Educación a secas, lo cual permite aventurar la intención de abandonar su carácter “público”.

El debilitamiento de lo público se expresó entre otras medidas en: a) el traspaso, por parte del Ministerio de Educación, de la totalidad de establecimientos escolares a las municipalidades; b) el debilitamiento y desaparición posterior del Consejo Nacional de Educación; c) la disminución del gasto en educación; d) el impulso a la apertura de escuelas, liceos y universidades de carácter privado;

e) la introducción de la subvención por alumno sin discriminar entre establecimientos públicos y privados; f) la protección constitucional de la libertad de enseñanza sobre el derecho a la educación. Estos mecanismos prueban la intención privatizadora de la dictadura, donde sus equipos técnicos aprovecharon las condiciones políticas excepcionales para instalar una economía neoliberal. La fuerza militar protegió estos cambios, donde la oposición tendió, más que a reaccionar ante cada una de las medidas, a intentar siempre el derrocamiento del dictador.

La institucionalidad educativa vivió entonces transformaciones esenciales que se distanciaron progresivamente de la defensa del derecho a la educación de la población, rompiendo así, con una tradición democratizante ascendente del sistema educativo. La desconcentración del servicio educativo significó depositar la gestión educativa pública en los alcaldes y directores escolares impuestos por el propio régimen. Asimismo, las reparticiones regionales y provinciales del Ministerio de Educación siguieron el mismo esquema. Los mecanismos de control (no de decisión) debían llegar hasta el nivel local.

Se sentaron bajo la dictadura las bases del sistema de competencia por matrícula, según el cual las escuelas y liceos, ahora municipales, fueron impulsados a rivalizar con la amenaza de los establecimientos privados, que abrieron sus puertas con mínimos requisitos, pudieron seleccionar a sus estudiantes y recibieron todo el apoyo económico y legal de la dictadura para que pudiesen desarrollarse.

IV. POLÍTICA EDUCATIVA BAJO LA QUINTA REPÚBLICA (1989 EN ADELANTE)

IV. Política educativa bajo la Quinta República (1989 en adelante)

Contexto histórico constitucional

La Quinta República se inicia en 1989, sin intentar convocar a una Asamblea Constituyente para cambiar la Constitución autoritaria y neoliberal de 1980. El poder instituyente del pueblo pasa a reemplazar a la Junta Militar, no obstante como bien ilustra Ruiz-Tagle *“el correr del tiempo deja en evidencia que el Poder constituyente ha quedado nominalmente en manos del pueblo, pero que pervive el sello neoliberal y autoritario que le imprimió el gobierno militar”* (Ruiz-Tagle y Cristi 2006: 130), todo esto, pese a las variadas reformas que se inician un poco antes del fin de la dictadura.

En este sentido, las reformas constitucionales implicaron un cuestionamiento en relación a la definición de los derechos esenciales de las personas, interrogándose sobre el carácter esencial de los derechos: políticos, sociales, civiles, económicos y culturales. La política de consensos poco ayudó a aclarar esta situación, Francisco Cumplido -ex ministro de Justicia entre 1990 y 1994- refiriéndose a la articulación entre la Constitución y los tratados internacionales ejemplificó claramente la lógica con que se abordaron los temas de reforma constitucional: *“no nos preocupó entrar a resolver estas cuestiones*

expresamente por dos razones -yo soy muy transparente o trato de serlo-. Primero, porque si lo colocáramos en forma tan clara, era posible que estos tratados sobre derechos humanos pudiesen operar con efecto retroactivo, y entonces no habría reforma constitucional por los problemas de derechos humanos existentes en Chile. Por consiguiente, optamos por la vía (...) de dejar a la interpretación del Tribunal Constitucional y de los Tribunales, aquellos puntos en los cuales la claridad no sea meridiana” (Cumplido 1997: 96-97).

Estas reformas han defendido las libertades individuales y de libre mercado, y se han alejado sustantivamente de la tradición republicana que se venía dando hasta 1973, lo cual comienza a frenarse, de manera incipiente, recién con las reformas de 2005.

Hasta el día de hoy sigue existiendo un predominio del poder del ejecutivo sobre el legislativo a través de delegaciones o insistencias -lo que contraviene el equilibrio de los poderes del Estado, distanciando a la voluntad popular expresada en el Congreso-. Por otra parte, predominan: los derechos de propiedad y la neoliberalización de los derechos sociales y económicos; la lógica de la *democracia protegida* que aún excluye a las minorías políticas; la concentración de poder en Santiago que desestima los intentos discursivos de descentralización; el poder militar no aparece claramente subordinado al poder político; la concentración de los medios de comunicación; la ausencia de procesos democráticos internos en los partidos políticos. Se consolida lo que Ruiz-Tagle denomina la paradoja de una *forma republicana neoliberal* en su dogmática y ejercicio de derechos, y el *neopresidencialismo*, en cuanto a la orgánica constitucional, lo que es sostenido mediante una Constitución *gatopardista* -la más reformada de la historia de Chile y a su vez la menos democrática.

La recuperación democrática ha estado influenciada fuertemente por las asociaciones empresariales, corporativismo heredado de la dictadura aunque no extraño a la historia del siglo XX. Por otra parte los grupos inversionistas extranjeros tanto empresariales como de los organismos internacionales han tenido roles fundamentales en la definición de políticas públicas en los sectores económicos -estableciendo una de las economías más abiertas y desproteccionistas del mundo- y sociales -como es la participación del Banco Mundial en las políticas educacionales-.

Evolución de la institucionalidad educativa

La institucionalidad educativa durante los gobiernos de la Concertación no avanzó en cambiar mayormente los grandes lineamientos fijados por la dictadura. Para Cristián Cox, coordinador del diseño y ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación -MECE- (1990-1997) y posterior coordinador de una Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, *“El gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismo de financiamiento establecidos en 1981. Esta opción se tomó a pesar de las expectativas del profesorado de que ello ocurriera, y a pesar del origen e implementación autoritarios de ambos cambios (...) no modificó el patrón de distribución del gasto entre niveles del sistema establecido a comienzos de los 80, que había bajado drásticamente el apoyo estatal a la educación universitaria cuando ésta fue “arancelada”, en favor del sistema escolar”* (Cox 2005: 36). Cox agrega que la política educacional iniciada por los gobiernos concertacionistas centraron sus objetivos en la calidad y equidad *“y su realización se hace descansar mucho más que en los años 80, en un Estado capaz no sólo de velar por condiciones mínimas de funcionamiento de la educación (rol subsidiario), sino de definir y conducir políticas de desarrollo del sector (rol promotor)”* (Cox 2005:19). Esta caracterización del Estado chileno post 1990 como un Estado promotor es discutible, ya que, como se ha señalado con anterioridad, el Estado subsidiario tiene como funciones *dirigir, vigilar, estimular, reprimir*, es decir, promover es una función más del Estado Subsidiario, más aún si consideramos que el Estado chileno sigue defendiendo con preeminencia la libertad individual y la propiedad.

Sin embargo, es un hecho que el Estado chileno ha asumido una posición diferente respecto a la educación, que la establecida por la Dictadura. Conservando la orgánica constitucional y legislación educativa de corte neoliberal, subsidiaria y autoritaria, introdujo políticas correctivas, en un esquema global que podríamos llamar *de reparación*. Este Estado Reparador debió comenzar a generar políticas de reconstrucción ligadas a la violación de derechos -humanos, sociales, económicos, culturales-.

Para Cox el Estado chileno a partir de 1990 combinó los controles y apoyos públicos, y una *desdramatización* del mercado

como mecanismo que ayuda al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Es así como la matrícula del sistema educacional privado sigue creciendo durante los gobiernos de la Concertación. Entre 1990 y 2002 el sector particular subvencionado crece un 5,8%, el sector particular pagado lo hace un 0,6% contrastando con la baja de sistema público en un 6,1%.

Matrícula escolar por categorías administrativas 1982-2002					
Año	Matrícula total Sistema escolar	% matrícula en Escuelas Municipales	% matrícula en Escuelas Privadas Subvencionadas	% matrícula en Escuelas Privadas	% matrícula en Corporaciones Pagadas
1982	2.682.142	75,3%	19,6%	5,1%	-
1984	2.710.369	68,2%	26,3%	5,5%	-
1986	2.757.894	63,1%	30,8%	6,1%	-
1988	2.771.932	59,6%	31,4%	7,0%	1,9%
1990	2.742.743	58,4%	32,3%	7,2%	2,1%
1992	2.741.616	58,1%	32,2%	7,7%	1,9%
1994	2.782.998	57,8%	32,3%	8,2%	1,8%
1996	2.982.023	56,5%	33,0%	8,7%	1,8%
1998	3.067.709	55,7%	34,1%	8,5%	1,6%
2000	3.231.148	54,2%	35,9%	8,2%	1,7%
2002	3.302.394	52,3%	38,1%	7,8%	1,7%

Fuente: Ministerio de la Educación, Censo de Información Estadística Educacional, 2003.

Esta desdramatización coincidió con una desideologización de la temática educacional, lo cual significó la preeminencia de un lenguaje técnico que no cuestionó las bases estructurales del sistema, lo que haría crisis en la década siguiente, cuando se revela la falacia en la afirmación de que el mercado garantiza una buena calidad.

La reforma educativa de la Concertación

Los gobiernos de la Concertación, omitieron la generación cambios estructurales, y prefirieron desarrollar una serie de programas, algunos universales (MECE Básica y Media, y Enlaces), otros focalizados (P-900, Educación Rural, Montegrande, Liceo para Todos, Escuelas Críticas, Escuelas y Liceos Prioritarios), y otros dirigidos a los docentes (Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, Perfeccionamiento Fundamental de docentes para la implementación del currículum reformado, pasantías en el extranjero). Estos programas han tenido evaluaciones disímiles, insertándose verticalmente en los establecimientos escolares y no impactando sustancialmente en los rendimientos escolares -el SIMCE ha sido la única herramienta con la cual se han cotejado los resultados de los programas-. No fue extraño que las escuelas y liceos comenzaran a incorporar la jerga de los proyectos como la nueva lógica de trabajo y relación con el Estado, que progresivamente fue abandonando los programas universales -persistiendo a la fecha sólo Enlaces-. Estos programas se han ejecutado verticalmente desde arriba hacia abajo, distinguiendo a un Ministerio central de carácter técnico que diseña, un Ministerio regional y provincial que ejecuta, y una escuela o liceo que recibe la intervención, sin capacidad de decisión. La implementación de los programas ha supuesto la *tercerización* de servicios, lo cual ha significado la contratación de “expertos” - universidades, institutos, organismos no gubernamentales, etc.- que asisten a los establecimientos escolares en proyectos específicos.

Se pueden reconocer tres etapas desde el retorno a la democracia para las políticas públicas educacionales: 1990-1995; 1996-2000; y 2000 en adelante.

1990-1995: los años de reparación y continuidad

Durante estos años dedicados a la construcción de las bases para un mejor funcionamiento del sistema, relacionadas con la crisis económica del sector público educativo, el Banco Mundial ayuda a financiar la instalación de programas y reformas en el sistema educacional, imponiendo condiciones marco para el desarrollo de éstas.

Se constituyeron acuerdos importantes con un colaborativo Colegio de Profesores -también integrado por dirigentes de los partidos de la Concertación- destacándose la concreción de un Estatuto Docente. Además se instalan programas universales, las primeras experiencias de focalización (P-900 y Programa Rural), asociándose a la inserción de mecanismos de competencia para el logro de recursos públicos (Programa de Mejoramiento Educativo -PME).

En esta primera etapa comenzó el trabajo de comisiones técnicas⁷-que caracterizan luego a las etapas siguientes-, donde destaca la Comisión Nacional de Modernización de la Educación dirigida por José Joaquín Brunner (1994), la cual extrañamente no propuso luego de cuatro años de democracia, cambios institucionales, lo cual puede explicarse por la composición de la Comisión, donde estuvieron ausentes sectores más críticos respecto al sistema educativo⁸, además de no estar representados el Colegio de Profesores, Universidad de Chile, establecimientos básicos y secundarios, ni estudiantes. Sin embargo, participaron dos representantes del Instituto Libertad y Desarrollo y ex ministros de la Dictadura. La Comisión Brunner reconoció en términos generales dos grandes problemáticas a nivel estructural: *“a) los problemas relacionados con la formación y uso de los recursos humanos docentes, y b) problemas relacionados con la administración de los establecimientos escolares y del sistema en su conjunto”* (Comisión nacional para la modernización de la educación 1994: 45).

7 Entre estas comisiones están: Educación sexual en el sistema escolar (1992 y 1996), misión de estudio Asia Pacífico sobre educación media (1993), Reforma curricular educación media técnico profesional (1997), Selección de liceos del Programa Montegrando (1997), Selección de universidades para el Programa de Formación Inicial Docente (1997), Textos Escolares (2000), Pruebas del sistema de admisión a las universidades (2000), misión de estudio a Reino Unido (2001), Evaluación Docente y Desarrollo Profesional (2002) (Cox 2005: 43-44).

8 Integraron la Comisión: José Joaquín Brunner (PPD, coordinador), Edgardo Boeninger (DC, ex Ministro Secretario General de la Presidencia de la República de Chile 1990-1994), Enrique Correa (PS, director FLACSO), Juan de Castro (Vicario para la Educación), Gabriel de Pujadas (U. Educare), Verónica Edwards (Directora PIIE), Gonzalo Figueroa (Embajador de Chile ante la UNESCO), Cristián Larroulet (Instituto Libertad y Desarrollo), Fernando Léniz (ex ministro de economía durante la Dictadura, Presidente Anagra), Sergio Markmann (Fundación Andes), Alfonso Muga (Vicerrector U. Católica de Valparaíso), Andrés Navarro (presidente SONDA), Antonio Sancho (Instituto Libertad y Desarrollo), Teresa Segure (Universidad de Concepción), Claudio Teitelboim (Director Ejecutivo Centro de Estudios Científicos de Santiago), Manuel Valdés (Confederación de la Producción y del Comercio), Gonzalo Vial (ex ministro de educación durante la Dictadura, historiador), Fernando Ríos (División de Planificación y Presupuesto MINEDUC, secretario técnico).

La Comisión plantea que el marco legal-administrativo (gestión y manejo de sus recursos humanos, materiales y de financiamiento) no ofrece incentivos para mejorar la calidad, efectividad y equidad, lo cual se vería restringido por *las rigideces adicionales que introduce la Ley N° 19.070 de los Profesionales de la Educación -Estatuto Docente-*. Otro elemento crítico es el bajo gasto en educación, lo que impide la modernización del sistema. En esta etapa el gasto en programas pasa de un 2,8% en 1990 a 4,3% en 1996 -creciendo a una tasa del 20% anual-.

La subvención escolar por alumno ha seguido utilizándose durante estos años como el principal instrumento de financiamiento del sistema, el cual ha ido reajustándose de forma importante en 1990 y 1995 -con un 87% y 47,6% respectivamente- no discriminando entre establecimientos públicos y particulares.

En 1993, tratando de impulsar una nueva vía de inyección de recursos, surge el polémico financiamiento compartido. Se pretendía con éste, que escuelas y liceos tanto públicos como privados accedieran a mayores recursos económicos, cobrando una mensualidad a las familias -pago que es definido de manera *sui generis* como *participación de los padres*-. Este nuevo sistema recaudó US \$ 152,2 millones el año 2000, evidenciándose una diferencia de alrededor de un 400% entre los promedios mensuales de cobro que introdujo el sistema privado y el público -\$8.125 y \$1.840 respectivamente-, lo que ha *ayudado a agudizar la segmentación del sistema* (Cox 2005). La matrícula de alumnos insertos en este esquema ha aumentado de 143.000 alumnos en 1993 a 1.072.468 en 2004. Hacia el año 2000, el 93% de los establecimientos educacionales privados se habían adscrito a este sistema, mientras sólo el 7% de los liceos municipales lo habían hecho. El rechazo que ha despertado esta medida, se relaciona con que *“el sistema de financiamiento compartido ha introducido un conjunto de prácticas discriminatorias que atentan objetivamente contra el derecho a la educación. Ejemplo de ello son las numerosas y diversas sanciones por no pago: expulsión de estudiantes, retención de documentos, sanciones a los alumnos, presiones de los padres, cobros judiciales que han llegado hasta el embargo”* (CLACSO 2005:353).

1996-2000: la Reforma Educacional

En 1996 se declaró el comienzo formal de la Reforma Educacional, que consideró el inicio de: la jornada escolar completa -JEC-, la reforma curricular, la intensificación de los programas de mejoramiento, y el fortalecimiento de la formación docente. El lema de “La Reforma en Marcha” abría un horizonte de optimismo respecto a los desafíos educacionales del país. La JEC involucró la inversión en infraestructura, la cual creció de un 2,5 en 1996 a 5,8% en 2000, este gasto benefició a establecimientos públicos, y también a los privados subvencionados -pasando la nueva infraestructura construida a propiedad de los privados, otra forma de apoyar la privatización de la educación-. Asimismo, el gasto en programas comenzó a decaer teniendo una tasa de aumento de 1% anual. La reforma curricular obedeció a un proceso de construcción de varios años, y que ha significado cambios en cuatro dimensiones del currículum: “i) sus relaciones de control, ii) las características de su arquitectura mayor o estructura (qué secuencia de años, organizada cómo; qué distinciones dentro de tal secuencia); iii) su organización en espacios curriculares determinados dentro de tal estructura (¿hay nuevas asignaturas, o redefinición de relaciones entre las mismas?); iv) y cambios de orientación y contenidos dentro de tales espacios curriculares, áreas o asignaturas” (Cox 2005: 69). No obstante, esta reforma se realizó sin mayor participación de los docentes, lo cual explica, en parte, la dificultosa apropiación de éste, además de proponer “Una propuesta curricular ligada, en definitiva, a aquellos aprendizajes que permiten al sujeto insertarse en el mercado laboral, olvidándose de aquellos otros relacionados con la formación social más amplia” (CLACSO 2005: 356).

2000 en adelante: el círculo vicioso tecnocrático

Luego de diez años de implementación de políticas de diverso tipo en los establecimientos, se constata que los resultados SIMCE -y de pruebas internacionales- no remontan. Es importante señalar que sigue existiendo un excesivo énfasis en las asignaturas de lenguaje y matemáticas -obviándose por ejemplo los malos resultados en el test internacional de formación ciudadana: CIVICA-, resultados que tuvieron poca importancia a nivel público.

El nuevo lema es “Llevar la Reforma al Aula”, afirmación que daba por superada una primera etapa de recuperación o reparación

del sistema educativo en todos sus aspectos, supuesto que cae con las manifestaciones estudiantiles de 2006, donde se revelan las serias dificultades de infraestructura, de financiamiento y de soporte de los establecimientos escolares. El diseño de la Evaluación Docente fue construido en un amplio proceso de participación de los docentes en conjunto con el Ministerio de Educación, y el proceso de evaluación concreta ha sido instalado progresivamente año a año. Por otra parte, un acuerdo entre gobierno y oposición permitió reformar la Constitución y elevar a 12 años la escolaridad obligatoria (2003) para concretar los compromisos del Foro Mundial sobre la Educación del año 2000.

Desde el año 2003 el Mineduc está llevando a cabo políticas educativas que han establecido una nueva hipótesis de trabajo, el denominado “estancamiento” de resultados, que se debería a la ausencia de control y responsabilización por parte de los mismos actores encargados de la gestión en los establecimientos escolares. De este modo, se crea el Sistema de Gestión de la Calidad de la Educación (SACGE), el cual se articula además con el Sistema de Evaluación del Desempeño Directivo, que a diferencia de la Evaluación del Desempeño Docente, no contó con una participación significativa de los directivos escolares. Las políticas de control, evaluación e incentivos se han convertido, en los últimos años, en las principales herramientas de administración educativa. De este modo, la política pública ha intentado ligar el desarrollo profesional docente a una política de incentivos -Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño y Evaluación Docente-, con flexibilización de las condiciones laborales -revisión de las plantas docentes anualmente en los Planes anuales de desarrollo de la educación municipal (PADEM)-. En este marco, ha habido progresos salariales importantes en el sector docente, que se han aproximado al pago de la llamada *deuda histórica*. Sin embargo, desde una visión sistémica, éstas iniciativas han sido vividas en los establecimientos escolares, muchas veces, como meros diagnósticos que se repiten de cuando en cuando, que no conducen a apoyos reales.

Un nuevo Ministerio de Educación

La evolución de la institucionalidad ministerial adoptó desde el comienzo de los gobiernos de la Concertación, una novedosa forma. Las políticas con mayor movimiento no pasaron directamente

por la estructura “dura” del Ministerio, sino por nuevas zonas “blandas”: los equipos profesionales asociados a los programas que *“formaron una organización robusta, con una cultura y prácticas de trabajo propias y diferentes a las de la estructura formal del Ministerio, capaz de tener una gestión exitosa, cumpliendo en forma satisfactoria las metas y plazos planificados”* (Jara 2005: 662). Es relevante señalar que estos profesionales que sostienen los programas ministeriales, son en su mayoría contratados a “honorarios”, por lo tanto no son funcionarios públicos. Este nuevo esquema de trabajo significó la formación de nuevos profesionales y equipos, y la progresiva institucionalización o absorción de estos mismos programas en la estructura del Ministerio.

Jara distingue que estos programas permitieron el subimiento de una nueva cultura organizacional basada en los siguientes elementos:

- *“Una organización más centrada en la responsabilidad por resultados que en el cumplimiento de reglas.*
- *Una organización que supera el carácter jerárquico-piramidal y de trabajo individual con la práctica de redes profesionales y el trabajo en equipo.*
- *Una cultura de trabajo menos compartimentada y autorreferente y más abierta a la comunicación.*
- *Una organización que aborda la novedad y el cambio como desafío y oportunidad de mejoramiento, más que como interrupción y ruido.*
- *Una organización que entiende la evaluación como un elemento necesario y permanente de un accionar efectivo en un medio con desafíos y cambios rápidos, más que como amenaza y riesgo a evitar”* (Jara 2005: 670).

Tal vez por la ambigüedad con que el Ministerio de Educación se acercó a las escuelas -ya no siendo el propietario de ellas-, o por la ya mencionada, gestión tecnocrática y poco participativa, el efecto de los programas en la realidad concreta de las escuelas ha sido limitada. Inevitablemente la proliferación de iniciativas de diverso tipo, y no sólo del Ministerio de Educación, han caído en las escuelas

como “modas” que han desarrollado una y otra vez diagnósticos, planes de acción y alguna que otra intervención, sin muchas veces medir los impactos reales. Es frecuente observar la saturación de las comunidades escolares, que con el mismo personal y horas laborales, deben colaborar en la gestión de estos programas a nivel de los establecimientos. En este sentido, Jara argumenta que: *“i) es difícil evitar el aislamiento y segmentación entre los diferentes programas en la medida que no se han podido instalar adecuados mecanismos institucionales para la coordinación entre las diversas iniciativas en curso; ii) no existen dispositivos organizacionales donde confluyan todos los elementos y capacidades para el procesamiento de las decisiones en los niveles político, técnico y operativo de manera rápida y eficaz. Ambas funciones, que eran ejercidas por la Coordinación de los Programas, no han podido ser institucionalizadas”* (Jara 2005: 695).

La libertad de enseñanza bajo el sello neoliberal

El entrampamiento normativo en que se encuentra actualmente la educación chilena se ha reflejado en variados recursos legales presentados por alumnos y alumnas, que han chocado persistentemente con la preeminencia constitucional de la libertad de enseñanza, cuestionando otra vez la responsabilidad estatal en educación. A continuación se expondrá uno de los casos emblemáticos donde no fue un estudiante el que enfrentó a la legislación vigente, sino que fue la misma política educativa. Este caso evidencia claramente las complejidades que impiden avanzar significativamente en la promoción del derecho a la educación, en detrimento de la libertad de enseñanza neoliberal.

La primera discusión del nuevo siglo relativa al derecho a la educación y a sus implicancias prácticas se suscitó durante 2004, cuando el 14 de mayo diputados de la Alianza de Derecha⁹ presentan

9 Los diputados requirientes fueron: Rodrigo Álvarez Zenteno, José Ramón Barros Montero, Eugenio Bauer Jouanne, Alberto Cardemil Herrera, Sergio Correa de la Cerda, María Angélica Cristi Marfil, Marcela Cubillos Sigall, Eduardo Díaz del Río, Roberto Delmastro Naso, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Marcelo Forni Lobos, Pablo Galilea Carrillo, René Manuel García García, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Javier Hernández Hernández, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Rosauero Martínez Labbé, Juan Masferrer Pellizzari, Darío Molina Sanhueza, Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías, Darío Paya Mira, Pablo Prieto Lorca, Carlos Recondo Lavanderos, Felipe Salaberry Soto, Jorge Ulloa Aguillón, Mario Varela Herrera, Alfonso Vargas Lyng, Carlos Vilches Guzmán y Gastón Von Muhlenbrock Zamora.

un requerimiento ante el Tribunal Constitucional para que éste declare la inconstitucionalidad de las normas que modifican el régimen de jornada escolar completa diurna (JEC). El trabajo argumental en torno a este requerimiento por parte de los diputados, el Vicepresidente de la República y de los miembros del Tribunal Constitucional nos entrega un excelente ejemplo de cómo la legalidad existente en Chile, pone en conflicto el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, que como se verá se refuerza con otras libertades contenidas en la constitución política heredada de la Dictadura.

El requerimiento presentado se oponía a la aplicación de las siguientes normativas del proyecto de reforma de la JEC:

- Que una nueva condición para acceder al subsidio estatal, fuese que al menos un 15% de los alumnos del establecimiento educativo presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hubiesen presentado postulaciones suficientes para cubrir este porcentaje. La vulnerabilidad estaría definida según: nivel socioeconómico familiar, escolaridad de los padres o apoderados del alumno, y entorno del establecimiento;
- Que no podrá aducirse el no pago de los compromisos económicos para no renovar la matrícula de los alumnos;
- Que aquellos establecimientos que implementen procesos de selección, no podrán cobrar a los padres un monto mayor al de la matrícula fijado por el Ministerio de Educación;
- Que deberá existir un Consejo Escolar en todo establecimiento educacional que reciba subvención estatal;
- Que un alumno que haya cursado en JEC no puede regirse luego por un régimen distinto;
- Que los directores contarán con nuevas facultades en el ámbito pedagógico;

- Que en los servicios educacionales del sector municipal, el presupuesto anual deberá ser aprobado por el Consejo Municipal respectivo.

En la fundamentación para este requerimiento se señala que estas normativas atentan contra la libertad de enseñanza, en cuanto no permitirían la libre apertura, organización y mantención de establecimientos educacionales, imponiendo requisitos no contemplados en la Constitución Política. Cabe recordar que la legislación, sólo imponía como límite a la libertad de enseñanza *las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*. El Estado estaría cometiendo una discriminación arbitraria en el trato en materia económica, ya que se impone una condición para recibir la subvención estatal. En relación con la imposibilidad de condicionar la renovación de matrícula por el no pago de los compromisos económicos, se aduce que se atenta contra:

- a) La viabilidad económica de las instituciones;
- b) La libertad para contratar -ya que el Estado interviene en la relación contractual de establecimiento educacional y apoderado-;
- c) La igualdad ante la ley -ya que obliga a prestar el servicio educativo incondicionalmente, sin sancionar el no cumplimiento por parte de los alumnos o padres-;
- d) La igualdad ante las cargas públicas -el beneficio social (la educación) se carga a pocas y determinadas personas, y no a la comunidad-;
- e) El derecho de propiedad -se despoja a una de las partes de sus facultades de exigir el cumplimiento de lo pactado-.
- f) A las limitaciones impuestas al monto cobrado por los establecimientos, se señala que ello viola el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

Otro aspecto sobre la libertad de organización de los establecimientos educativos aparece tensionada por la obligación de constituir los Consejos Escolares y por las atribuciones pedagógicas de los directores, ya que no se favorecería con ello el deber del Estado de reconocer y amparar los cuerpos intermedios de la sociedad, asegurando su autonomía -es decir la libertad de los sostenedores o fundadores para abrir, organizar y mantener los establecimientos educativos. En este sentido, se defiende la definición del Estado Subsidiario impuesto por la Constitución del 80, el cual reconoce las autonomías de las asociaciones inferiores de la sociedad. Esta concepción del Estado ha implicado que las argumentaciones de los sectores conservadores -económicos y políticos- defiendan a las empresas y las escuelas privadas -asimiladas en la práctica a las empresas- como asociaciones inferiores de la sociedad, limitando de esta forma la posibilidad de ingerencia estatal.

El requerimiento presentado defiende entonces, una concepción de la misión educativa que se armoniza con cualquier otro tipo de actividad económica, donde el rol del Estado es subsidiar sin imponer mayores condiciones a los establecimientos que reciben este aporte. Los establecimientos educacionales son abiertos, organizados y mantenidos por los fundadores o sostenedores, quienes constituyen parte de los cuerpos intermedios de la sociedad en autonomía. Pero esta apertura que debe realizar el Estado hacia estos sostenedores, reconociendo su autonomía, se cierra a continuación a nivel de los establecimientos, limitando la participación de las comunidades, tanto en el plano ciudadano -consejos escolares-, como en el ámbito técnico -atribuciones pedagógicas del director. La participación de la comunidad escolar -en particular de los alumnos, padres y apoderados- entonces, es circunscrita al pago de un monto económico.

La Vicepresidencia de la República por su parte, presenta otra serie de argumentos en favor de estas normativas. La imposición de nuevas condiciones para acceder al financiamiento estatal se fundamentan en la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito de educación básica y media, favoreciendo la libertad de los padres para elegir un establecimiento de enseñanza para sus hijos en el marco de asegurar la igualdad de oportunidades y garantizando que los establecimientos educacionales no discriminen el acceso igualitario con cobros excesivos en los procesos de selección. De

esta forma no se atendería contra la libertad de abrir, organizar ni mantener establecimientos educacionales, sino que sólo se imponen condiciones -totalmente legítimas- para optar al subsidio público. Acerca de las limitaciones puestas hacia las medidas de cancelación de matrícula, se señala que ello obedece a la necesidad de no condicionar el ingreso o la permanencia de un alumno a su condición socioeconómica, imponiendo un límite para una forma de cobranza extrajudicial -considerando que la actividad de los establecimientos subvencionados, se sustenta en el aporte económico estatal-. La Vicepresidencia argumenta además que toda actividad económica necesita regularse. Acerca de los Consejos Escolares se señala que obedecen a la necesidad de promover y fortalecer la integración de la comunidad en los procesos educativos, los cuales son definidos sólo como asesores -si el sostenedor no les da un carácter resolutivo-. Por otra parte, la JEC supone un régimen educativo mejorado, por lo cual el alumno que ya ha iniciado una educación en jornada completa, no puede volver a un sistema inferior.

La Vicepresidencia apunta a la defensa de principios jurídicos que sostienen estas normativas: el respeto a la dignidad de las personas, la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades, la interdicción de la arbitrariedad y el respeto de los derechos esenciales de la naturaleza humana; todos elementos fundamentales del derecho a la educación. Ello implica regular la libertad de enseñanza.

El Tribunal Constitucional procede a contextualizar la libertad de enseñanza en relación a la Constitución Política y la LOCE. En esta revisión el Tribunal Constitucional concluye que el Estado debe financiar un sistema gratuito para asegurar el acceso a la educación básica y media a toda la población. En este sentido, la subvención es el instrumento que permite la concreción de esta obligación, y como el Estado no tiene la capacidad de proveer la educación por sí solo, debe también beneficiar a los establecimientos de enseñanza privados, quienes a su vez deben ser solidarios con el Estado en el desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza. El Estado los reconoce y ampara en tanto grupos intermedios -a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad-, garantizando sus autonomías para cumplir con sus fines, no obstante es deber de la ley determinar obligaciones, limitaciones mesuradas y razonables a esta autonomía.

El Tribunal determina en términos generales, que las normas de la JEC objetadas por los diputados, que condicionan la entrega de la subvención, no atentan contra la libertad de enseñanza ni contra el principio de igualdad. El Estado subvenciona en la medida que los establecimientos cooperan con el objetivo de proveer un sistema gratuito de educación básica y media, para toda la población. De esta forma se busca armonizar los principios de gratuidad, igualdad de oportunidades y el derecho de los padres a escoger el establecimiento educativo para sus hijos.

Al dar atribuciones docentes a los directores, no se viola la libertad de organización de los establecimientos, ya que ellos son nombrados por los sostenedores; argumento que también es recogido para validar los Consejos Escolares, que integran a actores fundamentales del proceso educativo. Se agrega que en relación al derecho de los padres a elegir el establecimiento para sus hijos, *no aparece constitucionalmente reprochable que ellos tengan el derecho a ser informados y a emitir opiniones no necesariamente vinculantes sobre el respectivo establecimiento elegido.*

No obstante, se acoge por parte del Tribunal la inconstitucionalidad del inciso que señala que el establecimiento educativo no podrá condicionar la matrícula de los alumnos por no pago de los compromisos económicos. El Tribunal argumenta que esta normativa altera gravemente el sistema de prestaciones, desequilibrando las obligaciones de cada una de las partes, alentándose la morosidad, en un contexto donde la base real del aporte estatal no es suficiente para la subsistencia de los establecimientos educacionales subvencionados. Se concluye a este respecto, que esta disposición sí contraviene la libertad de organizar y mantener establecimientos educacionales. También se declara inconstitucional la normativa que determina limitaciones a los procesos de selección de alumnos, ya que contraviene lo dispuesto en la LOCE -la cual admite la selección de alumnos-.

No obstante esta declaración inconstitucionalidad, se consignan dos votos¹⁰ de minoría que rechazaban el requerimiento de los diputados de la norma que imposibilita el condicionamiento de la renovación de matrículas por no pago de las obligaciones económicas,

10 Los votos son de los Ministros Juan Figueroa y Marcos Libedinsky.

reconociendo la complejidad de la articulación entre: el derecho de carácter social al que deberá acceder todo habitante de nuestro territorio y el libre ejercicio de la actividad educacional. Según estos votos disidentes los establecimientos subvencionados se financian en dos tercios por el aporte estatal, siendo baja la morosidad, donde además el sostenedor no tiene fines de lucro. Por otra parte, debe favorecerse la permanencia de los alumnos -si estos lo desean- en los mismos establecimientos, apareciendo como una lesión a la libertad de enseñanza el término de la escolaridad por razones económicas, ya que los padres pierden posibilidad de escoger el establecimiento para sus hijos, lo cual contraviene el derecho a la educación. Por ello, el Estado está facultado para intervenir en los contratos -una forma de *dirigismo contractual*-, cuando haya razones de orden público social. En este contrato de adhesión, los sostenedores disponen las normas y los padres se limitan a aceptarlas, ello genera una desigualdad inicial que puede acarrear posibles abusos.

Se ha expuesto este caso con el fin de mostrar cuán complejo es hoy lograr vencer las trabas que el sistema jurídico que regula la educación chilena impone a los diversos actores, tanto estatales como individuales, conflicto que ha resultado ser una importante fundamentación de las movilizaciones de los estudiantes secundarios el año 2006.

Debates y Movimientos educativos relevantes

La participación de los actores educativos en la evolución de la política pública educativa ha sido fluctuante. La principal herramienta que ha utilizado el gobierno ha sido la instalación de comisiones de trabajo, que han contado en ocasiones con participación de actores educacionales o gremiales. Esta lógica de trabajo ha significado la incorporación y negociación con sectores minoritarios en la educación pública (lo que Cox denomina la *solución transaccional*), como es la Iglesia Católica -la cual ha detenido iniciativas de tratamiento de temáticas, esencialmente la educación sexual-. Esta no ha sido una práctica sistemática y tampoco se ha hecho evidente (para los diferentes gobiernos) la necesidad de la generación de un Consejo Nacional de Educación plural a cargo de estas temáticas hasta el momento.

Un factor importante que se introduce desde 1996, es el perfil político-técnico creciente del Colegio de Profesores, ahora conducido por dirigentes de izquierda, comenzando un trabajo progresivo que intenta ir más allá de las reivindicaciones -sin abandonarlas-, para introducir una perspectiva integral de la temática educativa. Esta nueva perspectiva es caracterizada por Núñez como una mezcla de: *“i) rasgos de la cultura docente tradicional, liderazgo y cultura, alto sentido valórico; y ii) rasgos no tradicionales como “capacidad de cambio, innovación y creatividad”, “capacidad de autocrítica”, “investigador permanente”, “metodológicamente experto” y “eficiente”. Esta mixtura podría indicar, por una parte, impacto de los discursos modernizantes y reformistas, a pesar del marco ideológico crítico, y/o una condición transicional”* (Núñez en Cox 2005: 492). Este cambio fundamenta la organización del Congreso de Educación, donde hubo menciones relacionadas a las problemáticas estructurales de base del sistema educativo, consignando en el informe final que la educación chilena se enmarcaba *“en una fase de desarrollo del capitalismo y, más precisamente, en un modelo económico-político cuyo basamento ideológico es la concepción neoliberal (Colegio de Profesores, 1997:1). Esta afirmación gruesa no fue matizada a lo largo del texto y, en consecuencia, se describió y enjuició el estado de la educación chilena según el prisma de los cambios introducidos por el régimen de Pinochet, y como efecto de la dependencia de nuestro país de la orientaciones educativas y de otro carácter del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”* (Núñez en Cox 2005: 489).

Esta dirigencia -no concertacionista- construye una nueva relación entre Colegio de Profesores y sus bases, y entre éstas con el gobierno, Ministerio de Educación y políticas públicas.

En las negociaciones posteriores entre el Ministerio de Educación y Colegio de Profesores se transita desde una posición meramente reivindicativa a una con visión de conjunto del sistema educativo -similar a los movimientos docentes de los años 1920 y 1950-, evidenciándose mayor capacidad para responder técnica y políticamente a las iniciativas gubernamentales, que no parecían tener contrapeso hasta ese momento. Pese a esta postura más crítica del magisterio y a algunas tensiones derivadas del financiamiento de la educación superior, no se lograba cuestionar los fundamentos del sistema.

Las movilizaciones estudiantiles del año 2006 despertaron el debate educacional que había estado centrado en la década de los 90 en las reivindicaciones de los estudiantes universitarios y del gremio docente, pero que poco había hecho en torno al cuestionamiento de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, municipalización y subsidio a la demanda que había impuesto la dictadura militar.

Es así como en 2006 surgen las movilizaciones más importantes de los últimos 30 años en el campo educativo. Las tomas, paros y marchas de liceos a lo largo de Chile durante los meses de mayo y junio de 2006, no discriminaron entre establecimientos públicos y privados, urbanos y rurales, de las capitales o de las provincias, emblemáticos o nuevos. Este factor de sensibilidad compartida, masividad y de unidad de las dirigencias estudiantiles, permitió un alto grado de adhesión de diversos gremios profesionales y opinión pública en general. El término del conflicto -9 de junio- fue dado por el agotamiento natural del esfuerzo por mantener las tomas y paros, y por la oferta gubernamental -7 de junio- de constituir un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación -CAP-.

El CAP estuvo integrado por 81 miembros: especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de las etnias originarias y de los distintos actores del quehacer educacional del país: padres de familia, estudiantes secundarios y universitarios (doce en total), docentes y codocentes, sostenedores municipales y privados, rectores de las universidades. El Consejo realizó dos informes, uno de avance y uno final, que avanzan en críticas a la institucionalidad educativa vigente, el Informe Final define su carácter como Consejo Ciudadano, y que en este sentido la LOCE debe derogarse, *“Los miembros del Consejo Asesor entienden que su función no es la de un organismo experto o legislativo sino la de un consejo ciudadano. Su tarea es, ante todo, contribuir a la solución de los problemas de la educación nacional. Entre ellos es importante cambiar la LOCE y el marco regulatorio de la educación actualmente en vigor, subsanando el déficit de deliberación democrática y de legitimidad que posee, desde sus orígenes”* (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (a) 2006: 15).

Otros aspectos problematizados son:

- La asimetría entre libertad de enseñanza y derecho a la educación. Se reconoce que este último ha sido concebido sólo como un derecho de acceso a un sistema gratuito, sin referencia a su calidad y desprovisto de toda garantía;
- Las municipalidades no logran constituirse como las entidades de gestión más adecuadas para la educación pública, debido a su multiplicidad de funciones y separación actual entre las responsabilidades de administración y técnico-pedagógicas;
- El sistema de subvenciones no considera los mayores gastos en los cuales debe incurrir el sistema municipal.

Las propuestas del Consejo -en cuanto a la institucionalidad- se refieren a la administración de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado y una redefinición del rol del Estado en educación. En cuanto al primer punto, la administración del sistema:

- Tendrá como única función la gestión de los establecimientos de propiedad del Estado educacionales -responsabilizándose de un territorio determinado -.
- Sus funciones serán: la gestión administrativa y financiera, la gestión técnico-pedagógica, y la gestión de sus recursos humanos. Contará con un alto nivel técnico y con la participación de la comunidad en el compromiso educativo y en el control de la gestión a través de un Directorio o Consejo de representación.
- Se fortalecerán las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos.
- Se debe garantizar la constitución de los consejos escolares, asegurando y apoyando su adecuado funcionamiento y periodicidad.

- Las escuelas y liceos participarán en la configuración de su presupuesto administrando directamente recursos vinculados con su proyecto, para lo cual deberían existir centros de costos por establecimiento (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (b) (2006).

Asimismo se considera necesario el restablecimiento de la superintendencia de educación, la cual deberá encargarse de asegurar un *régimen común de aseguramiento de la calidad* para todos los establecimientos que imparten educación obligatoria. Este organismo es situado fuera del aparato ministerial, con personalidad jurídica de derecho público, aunque tanto su organismo como su personal se registrarán por la normativa privada. Sus funciones principales son: acreditar el desempeño de las escuelas, evaluar logros de aprendizaje, supervisar y evaluar la implementación del currículo, evaluar la satisfacción y participación de los padres, alumnos y comunidad escolar, velar por el cumplimiento permanente de toda la normativa educativa -para los sectores público y privado-, generar, transparentar y difundir información educativa, dar cuenta a tribunales sobre faltas que sobrepasen sus atribuciones, diseño de política educacional, evaluación y seguimiento de sus políticas y fiscalización de sus unidades, fomento de la investigación, y generación de políticas de mejoramiento continuo.

La institucionalidad actual del sistema educacional chileno es caracterizada por el Consejo como: poco eficiente -ya que no es capaz de regular la oferta educativa, no posibilita la planificación de las inversiones, no privilegia a las poblaciones más vulnerables ni garantiza la calidad educativa -entendida en un amplio sentido y no sólo como resultados de aprendizajes en determinadas asignaturas, en este sentido se denuncia los bajos requisitos de los sostenedores-, y no promueve la equidad educativa -ya que ha ayudado a amplificar la segmentación escolar, permitiendo procesos de selección- .

Por otra parte, el rol del Estado es redefinido considerando los siguientes aspectos:

- i) El aumento del financiamiento de la educación con un monto tal que haga posible que la educación gratuita alcance la calidad definida por la ley, para lo cual deberá tomar en conside-

ración las condiciones iniciales de quienes ingresan al sistema escolar;

ii) El establecimiento de requisitos de entrada al sistema educativo más exigentes;

iii) La evaluación periódica del proceso educativo y del conjunto de sus resultados de modo de poder acreditar su calidad o intervenir en forma oportuna;

iv) La definición de criterios para apoyar, intervenir o excluir del sistema, a los establecimientos educativos que no alcanzan los estándares previamente definidos. (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (a) 2006: 17).

Las diferencias ideológico-técnicas se dieron en relación al lucro en educación. Para parte del Consejo el lucro no se compatibiliza éticamente con un bien colectivo como la educación, para otros es sólo reprobable en los establecimientos públicos, y para un sector minoritario el lucro permitía *“ampliar la oferta educativa y el ejercicio del derecho a la libre elección de las familias que no pueden por sí mismas solventar la educación de sus hijos. Si el estado cuenta con un buen sistema de aseguramiento de la calidad, y si legalmente las familias pueden hacer exigible esa calidad, el carácter jurídico del proveedor sería indiferente. Además, de no haber posibilidad de ganancia, a muchas personas les sería imposible dedicarse a la educación”* (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (a) 2006: 17).

Al mismo tiempo que el CAP finalizaba su trabajo de redacción del Informe Final, los consejeros del llamado Bloque Social, organización estratégica que articuló a los actores escolares y universitarios -estudiantes secundarios y universitarios de los sistemas público y privado, profesores, asistentes de educación, padres y apoderados- se retiraban del CAP sosteniendo que *“durante los seis meses de trabajo en el Consejo Asesor Presidencial por la Calidad de la Educación, el Bloque Social ha ido construyendo diversas propuestas, defendidas en el Consejo, pero que se desperdilaron en la falta de coherencia y articulación del Informe Final”* (Declaración Pública: Propuestas

del bloque social a las organizaciones populares y a la ciudadanía para mejorar la educación chilena, diciembre 2006). La lógica del documento final no cumplió las expectativas del Bloque Social que lo criticó por no *pesar* posiciones, y por la disolución de las posturas defendidas. Ello lleva a presentar un documento alternativo titulado: *La crisis educativa en Chile: propuesta al debate ciudadano*, que pretendía iniciar un debate en torno al diagnóstico y al avance en algunas propuestas.

Conclusión del periodo

El hecho que esencialmente el sistema educativo chileno continúe hasta hoy constriñéndose a los “amarres” de la Constitución Política, procesos de gestión neoliberal y Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, y que no hayan aparecido críticas públicas por parte de los administradores técnicos y políticos durante 17 años -1989-2006-, ha implicado que se extendiera en los diversos actores educativos un malestar creciente, que tendió sin embargo a expresarse sólo a través de manifestaciones que defendían intereses parciales, no logrando convocar al conjunto de la sociedad.

El hecho de que ninguna de las bases del sistema haya sido modificada (Constitución Política, LOCE, municipalización, subvención por alumno), permite afirmar que la función de los gobiernos de la Concertación ha sido inyectar mayores recursos, administrando y amplificando la inequidad estructural. Desde esta óptica, no se han cambiado mayormente las condiciones de producción de la actual crisis educativa: segmentación o *apartheid* educativo, baja calidad, e inequidad (OPECH 2006).

Cabe señalar que el sistema de subvención por alumno se ha mantenido pese a que “no existe evidencia de que, en términos generales, la educación básica chilena produzca logros más altos después de veinte años de vouchers de los que producía en 1981 (...) una de las grandes ironías de subsidiar la educación privada es que los colegios se convierten en la antesala principal para incrementar el gasto en educación. Más que reducir los costos de educación por medio de la competencia, como había predicho Milton Friedman, los vouchers pueden contribuir realmente a incrementar los costos de la educación” (Carnoy, en Cox 2005: 118), es decir, los vouchers no produjeron reducción del gasto en educación -se sigue financiando

la educación privada-, tampoco mejores resultados en términos de calidad, ni la generación de una nueva racionalidad clientelar de los padres, para que éstos eligieran en relación a los resultados escolares (García-Huidobro y Sotomayor en Cox 2005).

Asimismo, el que los padres no elijan en relación a los resultados académicos, tal vez es mucho más razonable que tomar en serio el SIMCE y la PSU, ya que los resultados han probado su relativa “indiferencia” respecto al tipo de administración y entre establecimientos entre sí -no existen diferencias radicales entre establecimientos considerando el nivel socioeconómico-. Los padres siguen eligiendo (los que pueden elegir) en base al prestigio y a la proveniencia social, lógica concordante con la segregación instalada. La lógica de mercado en educación también encuentra una limitación práctica *“cambiar a un niño de escuela no es como cambiarse de supermercado, se trata de una decisión que se puede hacer sólo una vez al año, siempre que exista cupo en otra escuela y con consecuencias afectivas fuertes para el niño o niña, ya que no sólo deja la escuela, sino también a compañeros y amigos”* (García-Huidobro y Sotomayor en Cox 2005: 258).

La municipalización, por su parte, ha significado que en más de 20 años de administración sólo cerca de un 10% ha instalado algún tipo de equipo de profesionales de apoyo pedagógico a la administración educativa. *“El resto de los municipios abandona la gestión educativa a cada escuela, o a esporádicos programas externos de ‘apoyo’”* (¿Por qué hay que cambiar el sistema de sostenedores de la educación?, OPECH). El sistema de sostenedores, en el ámbito municipal, *“no significó una descentralización efectiva, sino una delegación de algunas funciones de administración en los Municipios de manera desfinanciada y una privatización de las escuelas. Los Municipios, tal como funcionan actualmente, no son necesariamente la estructura pública local pertinente para la gestión de la educación. Una adecuada descentralización requiere tener en cuenta las complejidades territoriales y sociales del país”* (OPECH 2006:4). La principal razón jurídica para la existencia de establecimientos particulares, que hoy alcanzan a cerca del 46%, es la libertad de enseñanza, es decir, asegurar que exista una diversidad de proyectos educativos que reflejen la pluralidad nacional. Sin embargo, cabe señalar, que muy pocos de estos establecimientos tienen planes y programas propios, lo cual significa que estos sostenedores han privilegiado más bien, el lucro.

Pese a todo, es posible reconocer ámbitos en los cuales la política educativa ha ido avanzando. El gasto en educación por parte del Estado -y de las familias, lo cual suma un componente de inequidad y segmentación- es alto, lo cual implica una marcada superación en relación a la desmedrada situación en la década de los 80. El Estatuto Docente, por su parte, ha posibilitado igualar las rentas de los docentes, otorgando mayor estabilidad laboral. En relación a la asistencia regular a las escuelas, en Chile los porcentajes son relativamente buenos, lo cual está asociado al sistema de financiamiento -se financia a las escuelas por asistencia de alumnos-. La deserción como problema se ha enfrentado desde las políticas públicas a partir del año 2000, con programas de becas especiales de retención de alumnos en riesgo de deserción -son programas de discriminación positiva-. La ley de los doce años de educación obligatoria impulsada por el Estado, ha implicado preocuparse nuevamente por la cobertura del sistema total, particularmente en los sectores más vulnerables. Sin embargo, los movimientos estudiantiles secundarios pusieron en evidencia que este aumento de cobertura no ha significado necesariamente una oferta de calidad, enriqueciendo la significación del derecho a la educación.

Por otra parte, el acceso a la educación superior está fuertemente relacionado con la extracción socioeconómica del alumno/a, y por consiguiente a las oportunidades y trayectoria escolar en un sistema altamente segregado. Asimismo, se constata que no existen entidades nacionales o regionales de orientación e información a los estudiantes, lo cual queda restringido a las posibilidades e iniciativas de los mismos establecimientos escolares.

En términos generales, la institucionalidad educativa en este período no ha experimentado cambios que permitan afirmar que se ha intentado fortalecer el rol del Estado. Al contrario, se ha tendido a tercerizar su intervención en las escuelas, lo cual llega hoy a extremos de programar tres visitas anuales a los establecimientos educativos definidos como prioritarios. El debilitamiento de las unidades provinciales del Ministerio de Educación prueba la lejanía con la cual se manejan los diversos programas, perdiendo cualquier posibilidad de articulación local. Asimismo, los énfasis fundamentales de la política pública se han relacionado con la instalación de mecanismos de evaluación, control e incentivos, los cuales en su mayoría han

sido resistidos por las comunidades escolares por no tomar en cuenta las condiciones contextuales que inciden en las relaciones de enseñanza-aprendizaje, no constituyéndose en aportes significativos. Esta sensación de “estar fuera de lugar” puede generalizarse con el conjunto de iniciativas que ha intentado llevar a cabo la Reforma, la cual al no ser elaborada en base a las opiniones de los actores escolares y al chocar con las políticas de evaluación y control, ha caído en una dinámica de permanentes contradicciones, boicoteando los fundamentos de orden pedagógico insertos en el discurso de la Reforma.

La lógica privatizadora ha logrado instalarse en el sentido común. Bajo ella las familias, en general, prefieren las escuelas privadas sobre las públicas, naturalizando el pago, y además, concentrando, cada vez más, a las clases populares.

V. DISCUSIÓN FINAL

V. Discusión Final

Una historia que vuelve a sus inicios...

El presente reporte ha efectuado un recorrido a través de la historia educativa chilena, identificando los momentos de cambios relevantes de la institucionalidad educativa, insertos en la evolución global de los marcos constitucionales que constituyen escenarios interpretativos del devenir del derecho a la educación. No obstante estas transformaciones no se han desarrollado por meros impulsos legalistas de algunos, las luchas por el derecho a la educación por parte de las comunidades sociales y actores escolares han incidido en el desarrollo de las instituciones educacionales. En este sentido, la participación que diversos actores de la sociedad han tenido, demuestran la inseparabilidad del desarrollo óptimo de los sistemas públicos educacionales de los procesos de articulación colectiva y demanda social.

En los albores de la Primera República el énfasis de la incipiente política pública estuvo puesto en reforzar la fundación de ciertos establecimientos educacionales de nivel secundario y terciario, voluntad que pretendía formar a la clase dirigente e intelectual del país -masculina y criolla- en un afán iluminista. El denominado Estado Docente comenzó a desarrollarse tempranamente en la historia del Chile independiente, ya la Constitución de 1823 destacaba el rol preponderante del Estado en la provisión educativa, que si bien no tuvo efectos concretos en ese entonces, se retomó como voluntad de Estado en la Constitución más influyente de nuestra

historia, la de 1833. Probablemente la sociedad dirigente de esos años aún estaba preocupada de la organización de la república, de solucionar los problemas de liderazgos políticos y militares y de modelo de nación que se quería construir. La falta de recursos para el sector educativo primó en que no sólo en esos años, sino que en gran parte del siglo XIX, los establecimientos educativos –primarios, secundarios y la Universidad- no tuviesen presupuestos adecuados para su funcionamiento. Este factor es clave para la vigencia de la participación de privados, Iglesia Católica y comunidades extranjeras en el desarrollo de los establecimientos educativos.

Luego de las declaraciones voluntaristas de los textos constitucionales citados, es en 1842 y 1844 con la fundación de la Universidad de Chile y cuando el rol de Superintendencia es delegado en el Consejo de la Universidad, que el Estado comienza a definirse como Docente en la práctica. De este modo, el Estado comienza a hacerse cargo concientemente de la fundación de las escuelas y liceos en todo el país, sobrepasando progresivamente la matrícula hegemónica de los establecimientos privados.

El derecho a la educación entonces estuvo asociado a la expansión de la cobertura escolar como primer aspecto constitutivo y que nos acompaña hasta nuestros días. Progresivamente las clases obreras sin educación son orientadas a seguir estudios -impulso que se favoreció con la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria de 1860 que declara la gratuidad de la enseñanza de este nivel-, hasta el dictado de la normativa de obligatoriedad de los primeros cuatro años de educación primaria (1920) que concretizó un derecho social. De esta manera comenzó un proceso de validación de la universalidad educativa, marginando poco a poco al trabajo infantil, defendido por los sectores conservadores.

La educación femenina enfrentó la naturalización del rol medrado asignado en la construcción de la nación. De esta forma, la incorporación a mejores oportunidades en condiciones de igualdad fue producto de conquistas de las mismas mujeres y de voluntades de algunos sectores más progresistas. En principio las escuelas y liceos femeninos fueron mantenidos por privados, en su mayoría asociados a la Iglesia Católica, y que entregaron una formación destinada a la educación para el hogar. La apertura de una educación secundaria

estatal recién surgió apenas hacia fines del siglo XIX, luego de casi 80 años de vida republicana. Sin embargo este nivel, quedó subordinado al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública no vinculándose a los estudios terciarios como la educación secundaria masculina. Las mismas mujeres directoras deberán impulsar demandas para que sus formaciones sean validadas para estudios universitarios.

A fines del siglo XIX y comienzos del XX comienzan a organizarse asociaciones que comienzan a tener un rol preponderante en el desarrollo de la educación nacional. Por una parte, la participación de privados tuvo uno de sus canales más relevantes e influyentes en la Sociedad de Educación Primaria, y la participación gremial comenzó a articularse a través de la Asociación de Educación Nacional. Estas organizaciones se encargan de realizar misiones de observación en el extranjero, contribuyendo a traer avances en el campo educativo provenientes fundamentalmente de Alemania y luego Estados Unidos (primeras décadas del siglo XX).

La influencia de tendencias pedagógicas extranjeras ha sido permanente desde el inicio republicano. Los métodos de Lancaster, Herbart y luego Dewey dan cuenta de la avidez de sectores públicos y privados por la tecnificación y profesionalización de la enseñanza. Del mismo modo, la mirada europeizante del siglo XIX implicó el concurso de profesores y científicos alemanes que comenzaron la fundación masiva de liceos -período denominado el embrujo alemán- y la apertura del Instituto Pedagógico, fuertemente vinculado a la psicología.

En resumen, podemos reconocer entonces que la historia del siglo XIX en el campo educativo vivió las siguientes evoluciones:

- De una responsabilidad privada a un compromiso público (Estado Docente); lo cual significó pasar desde el exclusivo gasto privado a mayores niveles de inversión pública en educación. Asimismo, la presencia del Estado se estructura en sus inicios a través de la aparición de la Superintendencia de Educación.
- De una educación eminentemente masculinizada a una apertura hacia la educación femenina.

- De la preeminencia del método pedagógico Lancasteriano al llamado *embrujo alemán*, que implicó la introducción de la filosofía de Friederich Herbart, para luego, a comienzos del siglo XX, pasar a buscar nuevas influencias en el estadounidense John Dewey.
- De la educación como privilegio privado a la gratuidad de la enseñanza y discusión de la obligatoriedad. Este cambio puede comprenderse como el paso desde la vigencia en solitario de la libertad de enseñanza a su coexistencia con el derecho a la educación. En este sentido, la influencia exclusiva en materia educativa de ciertas personas que fundaban escuelas, da paso a la incorporación de nuevos actores: asociaciones civiles y gremiales.
- Del Instituto Nacional como entidad máxima, rectora del devenir educativo, a la validación de un aparato burocrático político que poco a poco va estructurándose para llegar a ser, a fines del período, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Esta asociación conceptual de justicia e instrucción no deja de ser relevante en un contexto donde la justicia social comienza a problematizarse gracias a los movimientos obreros que hacen patente las grandes inequidades de fines del siglo XIX.

La libertad de enseñanza y su relación conflictiva con el derecho a la educación se constituyeron en banderas que permitieron diferenciar las posiciones políticas de conservadores y liberales en cuanto a educación. La libertad de exámenes constituyó el primer paso de una lógica, según la cual la educación privada buscaba independencia del Estado.

El siglo XX se inicia con variados encuentros de estudiantes universitarios como también docentes. Esta efervescencia coincidió con la creciente organización sindical de obreros, su fuerte represión por parte del Estado, y la negociación política sobre los derechos sociales que derivó y se legitimó con la Constitución de 1925.

La discusión de comienzos de 1900 no es muy distinta en sus componentes ideológicos a la que vivenciamos cien años

más tarde. La libertad de enseñanza y el derecho de los padres a decidir la educación de sus hijos eran defendidas por los sectores conservadores, que sostenían que no era necesario decretar la compulsión educativa, ya que el Estado no podía violar la libertad individual de decisión. Los sectores sociales acomodados asistían a los establecimientos privados y estatales, y la apertura a los sectores menos favorecidos, implicaba una efectiva democratización del sistema. La génesis de nuestra actual segregación va más allá de las medidas neoliberales dispuestas por la Dictadura de Pinochet. La sociedad del siglo XIX estaba fuertemente estratificada, marginando completamente a los sectores populares y mujeres del beneficio de la escolarización en igualdad de oportunidades, como bien señala Núñez *“El sistema escolar heredado del siglo XIX se caracterizó por su segmentación social, cultural y profesional. Fue un sistema construido por agregación de subsistemas, que tenía objetivos diferentes y específicos, clientelas sociales diversas y grados de prestigio o legitimidades distintas”* (Núñez 2005: 462).

Los perfiles de egreso del sistema escolar fueron diversificándose a comienzos del siglo XX, y ello permitió que mayores volúmenes poblacionales entraran al sistema. La clase media se comenzó a formar con aquellos niños y niñas que transitaban por el sistema educativo, y que no necesariamente eran hijos e hijas de la oligarquía. Es por este hecho que fueron justamente estas categorías sociales de estudiante y profesor, las que comenzaron a manifestarse fuertemente para la reforma del sistema escolar y educacional en su totalidad. La concreción de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920 permitió asegurar al menos cuatro años de enseñanza y multiplicar los servicios educativos del Estado.

La creación de nuevas escuelas y el apoyo a la formación docente se transformaron en actividades esenciales del Estado. El Ministerio del ramo comenzó a crecer, independizándose del Ministerio de Justicia. Ya siendo un ministerio independiente cambia su concepto de Instrucción por el de Educación, lo cual nos devela la misión y visión de sistema que comienza a tener esta repartición pública.

El crecimiento del Ministerio de Educación Pública hasta 1973 fue acompañado de un progresivo aumento de la participación del

profesorado en las políticas públicas educacionales. En este sentido es posible proponer complejizar el análisis de la democratización educacional. Como ya se ha señalado, la democratización del sistema ha sido entendida como el aumento de la cobertura, hoy, además, debiésemos incluir la igualdad de oportunidades educativas como un complemento a este aumento de cobertura. Sin embargo, la historia educativa del siglo XX nos mostró otra dimensión de la evolución democratizadora: la participación de los actores escolares en la planificación, gestión y evaluación de políticas educativas, tanto a nivel local, como regional y nacional.

La democratización del sistema tuvo expresiones en las escuelas y liceos a través de un currículum que incorpora acciones concretas de formación ciudadana como los consejos de curso y los centros de alumnos. A nivel regional y nacional surgen diversos consejos, comisiones y congresos que van articulando lo estatal y gremial, desarrollando una *conversación* con relativos grados de conexión. Evidentemente esta democratización encontró resistencias y muchas dificultades en sectores políticos y económicos, lo que se sumó a la inexperiencia para mantener estas instancias. Se llega al gobierno de Allende con una creciente participación activa de diversos actores sociales para la construcción de un proyecto político, social y educacional, que no era otra cosa que el *empoderamiento* de una visión de sociedad que tenía raíces en las luchas de décadas anteriores.

El gremio docente fue uno de los actores constitutivos de este Estado responsable de lo público, en tanto actores educados en la escuela pública y funcionarios del Estado. La clase media chilena surge de esta relación de dependencia laboral. Los movimientos docentes de las décadas del 20, 50 y 70 nos demuestran que éstos han logrado constituirse cuando han vinculado a las luchas reivindicativas, una visión profesionalizante, lo cual les ha permitido superar la frontera entre el rol técnico-político -depositado en la administración estatal-, y la acción de aula y escuela. La reforma del 27 aunque breve, es un ejemplo de participación con visión política y técnica del gremio docente, que si bien no se ejecutó por las presiones políticas del momento, fue retomada por otros movimientos magisteriales posteriores y por la misma política pública.

Ya desde comienzos del siglo XX el conocimiento científico comienza a instalarse y validarse. El Instituto Pedagógico reflejó este

énfasis, donde fue la psicología la que fundamentó científicamente a la pedagogía que no era aún reconocida como disciplina productora de un saber específico. La mirada técnica llega al Estado para instalarse, mientras paralelamente se generan espacios de reunión y encuentro con los gremios. La radicalización del debate político de los 60 y 70 generó poder instituyente desde diversos sectores sociales que asumieron un compromiso público con la educación, presionando por mayores gastos en el sector. Bajo el gobierno de Allende los poderes técnico, político y pedagógico se fusionan para llevar a cabo una Asamblea Constituyente y promover el Proyecto de la Escuela Nacional Unificada. La democratización de segunda generación era el derecho de los docentes por participar de la construcción de la política pública.

La dictadura de Pinochet instala una serie de reformas en el plano educativo, el estado de excepción bajo el cual se gobierna, permite el libre curso de la ideología que venía planteando la derecha política desde la década del 60. El principio de subsidiariedad recogido de las encíclicas papales y promovidas en Chile por la formación académica de la Pontificia Universidad Católica, implicó retirar al Estado de su rol ejecutor directo de política pública, y delegarla en las empresas, no en la sociedad civil, como se plantea teóricamente. Comienza entonces una nueva versión de la histórica problemática no resuelta entre derecho a la educación y la libertad de enseñanza. La dictadura lo resuelve poniendo esta última sobre el derecho a la educación, la represión primero y la política de consensos posterior, ocultaron cualquier postura en contra.

En definitiva con la dictadura se dan sucesivos golpes contra la educación pública -municipalización, subvención a la demanda, las disposiciones de la Constitución de 1980, entre otros-.

El retorno a la democracia implicó el paso de la *segunda aplanadora*. Se desincentivó la búsqueda de poder constituyente, aceptándose el modelo político y económico impuesto. La Concertación renuncia a volver a un Estado Docente, instalando políticas de ajuste que podemos agrupar bajo el concepto de Estado de Reparación. Según ello, el Estado chileno ha tendido a promover políticas de reparación a los sectores dañados durante el gobierno militar, daño que, sin embargo, sigue eternizándose cuando se mantienen las mismas

condiciones estructurales que marginaron a grandes porcentajes de la población. La legitimación de un Estado subsidiario y reparador fue apoyada por los organismos financieros internacionales, que defendieron la nueva mirada de mercado que tenía el país.

La reparación o compensación se instala como la única lógica de acción del Estado. En este sentido se rompe con la histórica responsabilización del Estado sobre la educación universal. Así la política pública sólo aborda las consecuencias indeseadas del modelo neoliberal, instalando medidas de redistribución de recursos que las aplaquen. La discriminación positiva, insertada como experimento en 1992, se inserta en el actuar del Estado, cuando los primeros programas desaparecen y se integran al funcionamiento normal del Ministerio de Educación -que pierde en 1989 su adjetivo de “Pública”-.

Las políticas educacionales de los 90 y 2000 se han validado con participación de actores educativos a través de encuestas y consultas. Resulta sorprendente que la participación de ex ministros y partidarios de la dictadura militar sea mucho más expedita y constante en las comisiones de trabajo que las de los mismos docentes.

Así llegamos a 2006. Fue entonces que explotó la lógica segregacionista instalada por la dictadura y las medidas compensatorias de la Concertación. La demanda por calidad educativa surge para oponerse al círculo vicioso destemplado de “pobreza-mala educación-reproducción de la pobreza”. La lucha por el derecho a la educación ha conseguido un éxito indudable en la cobertura del sistema, aunque aún queda trabajo que realizar en los sectores populares. Pero, es el para qué estudiar y con qué calidad de servicio educativo, lo que se ha puesto en tela de juicio.

Podemos sostener que la tercera generación de la democratización de la educación es la participación de las comunidades escolares y locales en la gestión de las escuelas y liceos, como también en los diversos niveles del sistema educativo. Hasta 1973 se había avanzado sustantivamente en esta perspectiva, sin embargo luego de 34 años de “olvido”, esta demanda se reorganiza recién en las movilizaciones de 2006.

En resumen podemos señalar que el siglo XX y comienzos del XXI nos han hecho transitar:

- Del Estado Docente al Estado Subsidiario y de Reparación o el regreso a la privatización “originaria” de la educación -tal como era en el siglo XIX-, situándose nuevamente la libertad de enseñanza sobre el derecho a la educación. Es ilustrativo el camino que recorre el Ministerio de Instrucción Pública que pasa a ser el “de Educación Pública”, y que termina denominándose “de Educación” a secas.
- De políticas educativas universales a la discriminación positiva, estableciendo mecanismos de control y evaluación que permitan clasificar a los potenciales beneficiarios. Asimismo se abandona la experimentación en educación y su visión educativa de conjunto, para dar lugar a programas pilotos temáticos que parcelan la vida escolar.
- De la influencia de las misiones pedagógicas a Estados Unidos a los marcos de desarrollo económico y social impulsados por la CEPAL, y hoy por el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Del financiamiento por presupuesto a la subvención por alumno (*voucher*), mecanismo esencial asociado a la privatización de la educación.
- Del aumento de la cobertura, hecho asociado a una primera noción de democratización educativa, a la demanda por calidad, entendida como el derecho a recibir una educación que permita desarrollar el potencial de todos los y las habitantes de la nación.

En el contexto de retirada del Estado de la esfera educativa, es posible afirmar que ha comenzado un movimiento retrógrado que inevitablemente trae como consecuencia, el debilitamiento del derecho a la educación, noción que se ancla en la existencia de un bien común o en un contrato o un proyecto social que no se ha puesto en el debate público.

¿La escuela del Otro o el sistema educativo de Chile?

Entre los años 2007 y 2008 la Cámara de Diputados y el Senado de la República han iniciado un nuevo debate sobre el marco institucional educativo. El consenso social para el término de la LOCE generó altas expectativas en los actores educativos, si bien el confuso informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Educación no dio claridad acerca de los posicionamientos mayoritarios alcanzados en diciembre del año 2006. Quizás esta omisión fue el principal triunfo de los sectores conservadores, quienes prontamente reaccionaron al proyecto de ley redactado por el Ministerio de Educación en principios del 2007, con un proyecto alternativo. Desde allí en adelante el diálogo y las negociaciones se encerraron en las dos grandes alianzas políticas y sus equipos técnicos, dejando fuera a los actores educativos que habían posibilitado justamente esta apertura.

No es un hecho menor que quienes tienen la decisión política sobre el destino de la educación, nuestros congresistas, en su mayoría no han vivido la educación pública. Un 61% de los senadores y un 63% de los diputados estudió en colegios particulares (que equivalen al 8% de los establecimientos escolares), concentrados en cerca de un 40% en cuatro comunas del sector oriente de Santiago (Las Condes, Vitacura, Providencia, y Lo Barnechea). Este indicador habla de la segregación educativa y el acceso real a ejercer un poder de decisión. Es cuestionable que alguien que no conozca en absoluto el sistema de educación pública tenga que tomar decisiones de una educación de la cual no ha participado, y donde tampoco ha enviado a sus hijos e hijas. Legislar sobre la educación de las mayorías es decidir, hoy en Chile, sobre el servicio educativo de un "Otro", completamente diferente, opuesto, pobre, popular, no deseado. Se anula de esta forma, cualquier posibilidad de pensar en un "nosotros" en la escuela pública.

Desde esta óptica crítica que constituye un filtro a la hora de analizar el debate político educativo, se intentará entregar algunas pistas para acercarse a repensar un nosotros social. Para esto ocuparemos elementos que han surgido de la reflexión del Bloque Social y el Observatorio Chileno de Políticas Públicas.

El derecho a la educación

Las diferentes leyes en discusión en los últimos años son prueba de que hoy, al menos, la intención de legislar -aceptando la tesis que a comienzos de los 90, el contexto histórico político no habría sido favorable- sobre cambios institucionales educativos relevantes no es posible. La Reforma Constitucional para proteger el Derecho a una Educación de Calidad, Ley de Subvención Preferencial, los proyectos de Ley General de Educación (LGE), Aseguramiento de la Calidad de la Educación, y Disposiciones y Principios Generales para la Educación Pública y Servicio Nacional de Educación, entre otros; constituyen un entramado verborreico que debe ser observado con detención.

El hecho que la Reforma Constitucional para proteger el Derecho a la Educación haya sido rechazada y prácticamente olvidada, nos ayuda a comprender las limitaciones para reconstruir una relación de responsabilidad desde el Estado en relación al servicio educativo. Este primer elemento constituye una barrera fundamental a la hora de intentar dar al Estado mayores atribuciones de control sobre el “mercado” de la educación privada. El riesgo más evidente es que la legislación en discusión se someta al principio constitucional de libertad de enseñanza neoliberal, con lo cual la “intromisión” del Estado sea denunciada como anticonstitucional.

Por consiguiente, es urgente que se insista en un cambio constitucional que proteja el derecho a la educación por sobre la libertad de enseñanza, equiparándola con las diferentes constituciones del mundo. Como bien afirmó el Bloque Social el 2006: “Chile necesita leyes constitucionales de educación que hagan primar el derecho de la educación de calidad “que impacte no sólo sobre una mayor cobertura del sistema, sino también en la permanencia de los alumnos en él- por sobre el derecho a la libertad de enseñanza “conceptualizada como el derecho a los padres a elegir el establecimiento para sus hijos e hijas-, a la propiedad y a la libre empresa” (Bloque Social 2006: 26).

El lugar de lo público y la unidad del sistema

Es sintomático que luego del fracasado intento por reformar la Constitución, haya aparecido el proyecto de Ley General de Educación, sin que éste haga referencia alguna a las grandes

deficiencias estructurales del sistema educativo -municipalización y subvención por alumno-, dejando entrever la defensa de la igualdad de trato entre los establecimientos públicos y privados, si bien estos últimos tienen comportamientos ético pedagógicos discriminatorios, al seleccionar a sus alumnos y alumnas. Ya se ha dicho que en general, los establecimientos privados no tienen, en general, proyectos educativos diferentes a los públicos, y que por lo tanto, el refugiarse en la libertad de enseñanza no tiene sentido. El abandono de lo público es tan pronunciado que se solicita como condición para la aprobación por parte de los diputados de la coalición gobernante, un nuevo proyecto de fortalecimiento de la educación pública.

Esta disociación legal expresa la marginación de lo público como marco orientador de la política educativa general, renuncia que marca una diferencia fundamental respecto a una historia educacional que había evolucionado durante prácticamente todo el siglo XX hacia una planificación unificada del sistema, considerando como punto de referencia la educación pública. Tal vez se haya reconocido que la educación chilena ha dejado de reflejar las aspiraciones de un nosotros público, y se entregó al lucro privado, llegando al extremo de entregar toda la educación superior a manos del mercado. Esta constatación se evidencia cuando la educación pública es definida como aquella “financiada por el Estado”.

La aspiración de los actores educativos y sociedad en general es reconstruir una educación pública proveída por el Estado, expresada como el retorno de las escuelas y liceos al Ministerio de Educación. Las movilizaciones del año 2006 apuntaron justamente a mostrar las medradas condiciones en las cuales se llevaban a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje de los establecimientos públicos y particular subvencionados. La propuesta de retorno actualiza un conflicto histórico de nuestro sistema educativo, y que fue central en los debates y reformas de los años 60 y 70, proceso que obviamente quedó trunco con el golpe militar. Nuestro sistema se ha caracterizado por sostener una ambigua relación entre democratización educativa (aumento de cobertura), segregación y diversificación de la oferta. Esta tensión comenzó a ser resuelta fortaleciendo el rol del Estado como eje rector, el cual debía articular las diversas trayectorias posibles del sistema. Este fue el principal esfuerzo del debate de la Escuela Nacional Unificada. Hoy, prácticamente se ha naturalizado

la segregación educativa y la diversidad de caminos, bajo una ilusión de unidad sostenida sólo por los saltos meritocráticos que logran algunas excepciones que abandonan sus escuelas de proveniencia para incorporarse a otras que aseguren mejores proyecciones. Es en este sentido, que no extraña que se discutan dos proyectos reguladores de la educación general al mismo tiempo, simulando que no existe una contradicción básica en ello.

El retorno implica retomar una senda abandonada de construcción de un sistema educativo realmente integrado que enriquezca las trayectorias educativas individuales, armonice la relación entre las diversas opciones existentes, y pueda así acceder al potencial educativo de toda su población. Para ello se necesita la conducción y garantía del Estado.

La administración y la participación

Las diversas iniciativas legales en discusión han apuntado en general a establecer mejores mecanismos de control y seguimiento del sistema educativo, aspecto que permite regular mejor, función que concuerda, como ya se ha señalado, con el rol subsidiario del Estado. Las evaluaciones y la publicación de información son vistas como los requisitos fundamentales para que el cliente (las familias) pueda elegir mejor, y por lo tanto, eliminar a los oferentes (escuelas) que “no lo hacen bien”. Bajo el imperio de la igualdad de trato podrían eliminarse escuelas públicas o privadas, lo cual está lejos del publicitado “fortalecimiento de la educación pública”.

En este escenario corresponde preguntarse por el rol de los municipios como sostenedores del sector público educativo. Quienes aún defienden la participación de estas entidades en la educación sostienen que no es justo que les quiten las escuelas si jamás tuvieron las atribuciones y los recursos para gestionar las escuelas y liceos. Sin embargo, en los casi 28 años de administración municipal, es revelador que sólo cerca de un 10% haya constituido equipos especializados en el área. Parece en consecuencia, un consenso extendido que los municipios deben traspasar los establecimientos escolares, y la poca discusión que se da es en torno a aquellos municipios que lograron constituir una administración más responsable. En este sentido, las

nuevas entidades administrativo-pedagógicas deberían incorporar estas experiencias más o menos exitosas, e instalar etapas de transición específicas.

La principal preocupación de los actores escolares, en relación a la administración del sistema escolar, está referida a la idoneidad de este organismo y sus funcionarios, y en consecuencia a la pertinencia de sus decisiones, es decir, que sean entidades que garanticen una mirada educativa. Hasta ahora la participación de los actores educativos ha sido señalada como un elemento importante para la democratización de las escuelas, sin embargo no ha sido asociada a la mejora de las administraciones educativas. Este fue uno de los elementos centrales de la propuesta del sistema de administración del Bloque Social, que apunta a generar una línea de consejos representativos de las comunidades escolares a nivel escolar, territorial y nacional.

El Consejo Nacional de Educación, de carácter asesor del Ministro de Educación, es integrado por representantes del MINE-DUC, universidades, profesorado, padres y apoderados, estudiantado y actores relevantes del mundo educativo nacional -eliminando la participación de las Fuerzas Armadas y de instituciones que no jueguen un rol fundamental en educación-. La línea de participación local está definida por el Consejo Escolar Territorial que coordina las políticas educativas territoriales y se compone por un representante de la SEREMI, por los Jefes de Servicio existentes en la región, representantes del Gobierno Regional, representantes comunales, juntas de vecinos, representantes de los docentes, padres y apoderados, estudiantes y actores educativos relevantes -todos ellos participan en este organismo por derecho propio-. Este Consejo es de carácter resolutivo en las materias que se definan como de su competencia.

La convicción básica es que a mayor participación de los actores escolares, mayor legitimidad, compromiso, pertinencia e identificación de los actores educativos con sus instituciones escolares. No es otra cosa que generar entidades democráticas de administración, complementarias además, a las instancias de control y evaluación del Estado.

La superintendencia

El debate sobre la Superintendencia es ilustrativo de las diversas aproximaciones que se ponen en juego al diseñar una estructura institucional que se conjugue con una responsabilidad estatal. La historia de esta institución ha estado siempre asociada a los vaivenes de sus constantes refundaciones y a los conflictos derivados de su permanente choque con la libertad de enseñanza (que muchas veces la dejaron sin atribuciones), especialmente en los momentos más álgidos de la relación entre la Iglesia y el Estado.

La experiencia de la Superintendencia durante el siglo XX avanzó en una definición de carácter técnico y participativo, dos elementos cruciales que permitieron la integración de perspectivas estratégicas y de diseño, con el control y vigilancia del derecho a la educación. La labor de uno de sus organismos, el Consejo Nacional de Educación que concretizaba la participación de los actores educativos, permitió según Núñez, una baja conflictividad en un contexto de polarización social creciente. La Oficina Técnica de la Superintendencia apoyaba, por su parte, la toma de decisiones. Es tal vez este modelo, donde se coordinaron los ámbitos técnico y político participativo, cuando se lograron mayores y mejores avances en educación. La participación de los actores corre el riesgo de llegar a un punto de *disfuncionalidad* respecto a la administración del sistema, sin embargo, cabe preguntarse si esta disfuncionalidad no habría prevenido las grandes problemáticas que enfrenta nuestro sistema escolar.

Actualmente las condiciones son muy diferentes. La educación pública concilia una aparente laicidad con las clases de religión que aún perviven en las escuelas y liceos, no constituyéndose ya en un escenario de tensión política. Ya no es necesario controlar el avance o pretensiones eclesiásticas, sino más bien, el desconocido mundo de los sostenedores privados. El imaginario asociado a la Superintendencia recorre entonces dos extremos, el primero asociado a la experiencia histórica acumulada, y el segundo a la realidad neoliberal de regulación del lucrativo mercado educativo.

La falta de definición de parámetros propiamente educativos (y esto se debe a la falta de incorporación de los profesionales de la educación en el debate activo) para asegurar el derecho a una

educación de calidad, complotan contra la instalación de una Superintendencia que asuma realmente su carácter “de Educación”. Esto no puede nacer, sino de un debate nacional.

La reforma ausente: El Ministerio de Educación

Hasta 1973, todos los intentos de cambio y reformas efectivas consideraron al Ministerio como una entidad fundamental. Podemos decir que otra traición histórica ha sido llevada a cabo desde la dictadura, al comenzar un vaciamiento de funciones del Ministerio, tendencia que no se ha detenido por parte de los gobiernos de la Concertación. Las últimas leyes que pretenden dictarse próximamente apuntan a continuar con este ejercicio de desmantelamiento. En este sentido, el surgimiento de una Agencia de Calidad apunta al corazón mismo de la razón de un ente rector de la educación. El primer responsable de velar por el derecho a la educación debe ser un organismo que vigile la totalidad del funcionamiento del sistema, hoy, como la hidra, nos encontramos con diferentes cabezas: Mineduc, Agencia de Calidad, Superintendencia... Corporaciones.

Este debilitamiento ha provocado que por otra parte se hayan reforzado otros ejes dentro del Mineduc: evaluación y control. Los apoyos se entregan sólo a los “más pobres con buenos formularios de postulación”. Por otra parte, los diversos programas no han parado de aterrizar en las escuelas a través de terceros, sin articulación entre ellas y con altos grados de desajuste respecto a las realidades locales. El Mineduc necesita en definitiva una reforma urgente que tienda a fortalecer su capacidad de dirección, y con una alta capacidad técnico pedagógica que sea capaz de generar una vinculación real con las escuelas, actores y contextos.

Palabras finales

Estas páginas han sido el comienzo de un texto más amplio a escribirse acerca de nuestra historia educativa. Se inspiran en la necesidad de rescatar nuestra historia institucional truncada, y que muchas veces omitimos al buscar alternativas a nuestros problemas. Quieren llegar a convertirse en un aporte fructífero al debate, no de nuestro Parlamento actual, sino al que están llevando a cabo diversos sectores de nuestra sociedad.

No se ha sido riguroso en el logro de este texto, lo cual se debe al corto tiempo que tardó realizar este estudio y a la extensión temporal que se trabajó. Un texto ideal sería aquel que se adentre en las fuentes primarias para reconstituir los innumerables detalles que componen nuestro pasado educativo. Pese a estas limitantes, es ésta una entrada sugerida hacia el reposicionamiento de la historia de nuestras instituciones educativas y sus enseñanzas para el presente.

Bibliografía

Angell, Alan (1993): *Chile de Alessandri a Pinochet. En busca de la utopía*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.

Assaél, Jenny e Inzunza, Jorge (2007): *La actuación del Colegio de profesores en Chile, Serie ensayos & investigaciones N°33, Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.*

Bloque Social por la Educación (2006): *La crisis educativa actual: propuesta al debate ciudadano*, disponible en www.bloquesocial.cl

Bourdieu, Pierre (1979): *La distinction: critique sociale du jugement*, éditions de Minuit, collection Le sens commun, París, Francia.

Bourdieu, Pierre; Passeron, Jean-Claude (2005): *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Fontamara, México D.F., México, 285 p.

Campos Harriet, Fernando (1960): *Desarrollo Educacional en Chile*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Cavieres, Paola; Pérez, Eliana; Sepúlveda, Carola (2004): *Cocinar, tejer, coser y bordar: la acción de los primeros liceos femeninos fiscales de Santiago en el reforzamiento del rol tradicional de la mujer (1894-1912)*, memoria para optar al título de grado de Licenciado en Educación, mención en Historia y Geografía, y Profesor de Estado, Universidad de Santiago, Santiago, Chile, 272 p.

CLACSO (2005): *Las reformas educativas en los países del Cono sur. Un balance crítico*, CLACSO Libros, Buenos Aires, Argentina, 463 p.

Collier, Simón; Sater, William (1999): *Historia de Chile 1808-1994*, Cambridge University Press, Madrid, España, 359 p.

Consejo Asesor presidencial de educación (2006): *Informe de avance, 29 de septiembre de 2006.*

Consejo Asesor presidencial de educación (2006): *Informe final, 11 de diciembre, 2006, disponible en www.consejoeducacion.cl*

Comisión de Estudio para la Nueva Constitución (1998): *Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (1980), Biblioteca del Congreso Nacional, Consultable en www.bcn.cl*

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994): *Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 191 p.*

Cox, Cristián (editor) (2005): *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 705 p.*

Cox, Cristián (1997): *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación, Mineduc, Santiago, Chile, 154 p.*

Cumplido, Francisco (1997): *Los Tratados Internacionales y el artículo 5 de la Constitución en Revista Ius et Praxis, año 2 N° 2, edición especial: Constitución y Tratados Internacionales, Universidad de Talca, Talca, Chile. P. 96-97*

Correa, Sofía (2001): *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico, Editorial Sudamericana, Santiago, Chile.*

Correa, Sofía y Ruiz-Tagle, Pablo (2006): *Reformas al Sistema Educacional Chileno, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Chile*

Domínguez, Eleodoro (1935): *Un movimiento ideológico en Chile, Impr. W. Gnadt, Santiago, Chile, p. 125 p.*

Fernández, Enrique (2003): *Estado y Sociedad en Chile, 1891-1931. El Estado Excluyente, la lógica oligárquica y la formación de la sociedad, Lom Ediciones, Santiago, Chile.*

Frías, Francisco (1993): *Manual de historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1973, Zig Zag, Santiago, Chile, 494 p.*

Galdames, Luis (1934): *La Universidad de Chile, Prensas de la Universidad, Santiago, Chile.*

Godoy, Pedro (2007): *Nacionalidad y Educación, Ediciones NuestrAmérica, Santiago, Chile.*

González, Celia: *Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en Chile: Impulsores y características. En www.unap.cl*

Henríquez, Camilo (1812): *De la organización del Instituto nacional de Chile, escuela central y normal para la difusión y adelantamiento de los conocimientos útiles.* En *La Aurora de Chile*, jueves 18 de julio de 1812.

Jara, Ignacio (2005): *La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa*, en *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 705 p.

Jobet, Julio Cesar (1970): *Doctrina y Praxis de los Educadores Representativos Chilenos*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Mussa, Moisés (1932): *Nuestro problema educacional: sugerencias para llegar a plantearlo y ligera contribución al intento de resolverlo*, Editorial Nacimiento, Santiago, Chile, 83 p.

Navarrete, Mariano (1934): *Los problemas educacionales: mi paso por el Ministerio de Educación*, Ercilla, Santiago, Chile, 378 p.

Núñez, Iván (2002): *La producción de conocimiento acerca de la educación escolar chilena (1907-1957)*, CPEIP, Santiago, Chile, 131 p.

Núñez, Iván (2003): *La ENU entre dos siglos. Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada*, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, LOM, Santiago, Chile.

Núñez, Iván (2005): *El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente*, en *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*; Cox, Cristián (2005), Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

Núñez, Iván (2006): *La superintendencia de educación 1953-1973: un juicio evaluativo, documento de trabajo*, MINEDUC.

OEA (2005): *República de Chile: Estructura Política General, Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal y Extradición.* www.oas.org

OPECH (...): *¿Por qué hay que cambiar el sistema de sostenedores de la educación?* (Mínuta) Accesible en www.opech.cl

OPECH (2006): *¿Por qué hay que revisar la LOCE y revisar la municipalización?* Accesible en www.opech.cl

Reyes, Myriam (1998): *Derechos económicos y sociales, globalización económica y Constitución Política, Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU), Serie Opinión y Perspectiva*, Santiago, Chile.

Rojas, María Eugenia (1988): *La represión política en Chile. Los hechos*, IEPALA Editorial, Madrid, España.

Rubilar, Luis (2004): *La Escuela Nacional Unificada (ENU febrero, 1973)*, Revista Extramuros, año 3, número 3. Disponible en www.umce.cl

Ruiz-Tagle, Pablo; Cristi, Renato (2005): *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*, Ediciones LOM, Santiago, Chile, 431 p.

Salas, Darío (1917): *El problema nacional: bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario*, Santiago, 362 p.

Salas, Emma (2001): *Democratización de la educación en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 104 p.

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

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (2002): *Historia contemporánea de Chile III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores*, LOM, Santiago, Chile.

Santa Cruz G., Eduardo (2006): *Sobre la LOCE y el escenario actual*, en revista Docencia N° 29, año XI, Santiago, Chile.

Santander, María de los Ángeles (editora) (2006): *Ideas para una educación de calidad*, Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile, 422 p.

Soto, Freddy (2000): *Historia de la educación chilena*, CPEIP, Santiago, Chile, 218 p.

Soto, Viola (2006): *Profesionalización docente: desde la visibilidad a la invisibilidad*, Revista Docencia N° 30, Santiago, Chile.

Tomasevski, Katerina (2006): *Free or Free: 2006 Global Report*, Copenhagen, Dinamarca.

Tribunal Constitucional (2004): Rol N° 410: 35 diputados formulan requerimiento para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas que indican del proyecto de ley que modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales.
Consultable en www.tribunalconstitucional.cl

Villalobos, Sergio; Silva, Osvaldo; Silva, Fernando; Estellé, Patricio (2001): *Historia de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 869 p.

Zemelman, Myriam y Jara, Isabel (2006): *Seis episodios de la educación chilena, 1920-1965*, Ediciones Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Serie Estudios, Santiago, Chile.

ANEXO I

Cronología de la Evolución Educativa en Chile

PRIMERA REPÚBLICA (1810-1833)	
AÑO	CONTEXTO POLÍTICO- EDUCACIONAL
1812	Reglamento Constitucional
1813	- Creación Congreso Nacional - Se dicta la obligatoriedad del establecimiento de escuelas gratuitas costeadas por los habitantes del lugar - Creación del Instituto Nacional
1818	- Se dicta el Reglamento para el régimen de las escuelas públicas de todo el Estado
1822	Reglamento Constitucional
1823	Reglamento Constitucional
1825	Establecimiento del Tribunal de Instrucción que tendría por función la creación de escuelas para ambos sexos.
1826	Creación de la Junta de Instrucción
1828	Reglamento Constitucional
	Fundación del Liceo de Chile y del Colegio de Santiago
1832	Los exámenes de los establecimientos privados son validados por el Instituto Nacional.

SEGUNDA REPÚBLICA (1833-1871)	
AÑO	CONTEXTO POLÍTICO- EDUCACIONAL
1833	Reglamento Constitucional
1837	Ley Orgánica del 1 de febrero- se crea una institucionalidad ministerial: el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública
1842	- Creación de la Universidad de Chile - Se dicta el decreto que crea la Escuela Normal de Preceptores
1844	La tutela de la educación primaria pasa a manos del Consejo de Instrucción Pública
1846	Se crea el cargo de Visitadores de Escuelas
1848	Creación la Escuela de Artes y Oficios
1850	Se crea la Oficina Nacional de Estadísticas
1853	Se crea una Escuela Normal para Preceptoras bajo la dirección de las Monjas del Sagrado Corazón de Jesús
1860	Ley General de Instrucción Primaria
1868	José Abelardo Núñez encabeza una Comisión Visitadora de Escuelas del Departamento de Santiago

TERCERA REPÚBLICA (1871-1924)	
AÑO	CONTEXTO POLÍTICO- EDUCACIONAL
1872	Disposición que permite que los establecimientos particulares -en su mayoría de congregaciones religiosas- se liberen de la tutela y fiscalización por parte de la Universidad y de las comisiones del Instituto Nacional.
1877	- Dictación del Decreto Amunátegui que permite a las mujeres rendir exámenes válidos ante comisiones universitarias. - Se crea la figura de los Protectores de Escuelas.
1878	José Abelardo Núñez, director y tesorero de la Sociedad de Instrucción Primaria, es enviado a Estados Unidos y Europa por el gobierno para interiorizarse sobre la situación de la enseñanza primaria en esas latitudes, escribiendo un reporte titulado <i>Organización de las Escuelas Normales</i> .
1879	Ley de Educación Secundaria y superior.
1883	Dictación de la ley de enseñanza primaria fiscal la cual significa una expansión de la enseñanza primaria fiscal: inversión e influencias. Educación primaria a través del método pedagógico de Johann Friedrich Herbart.
1887	- Creación de la Escuela Profesional de Niñas - Dictación de la segunda ley de ministerios la cual separa al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Con estos cambios la instrucción pública se hace cargo de: la Instrucción Primaria a través de la Inspección General y los visitadores provinciales, de las escuelas normales, y de los liceos de niñas. Esta tarea se ve reforzada con la creación de la Comisión de Instrucción Primaria.
1888	La Archidiócesis de Santiago funda la Universidad Católica de Chile.
1889	Fundación del instituto Pedagógico dedicado a la formación de profesores de secundaria.

1891	- Creación del Primer liceo femenino fiscal en Valparaíso - Guerra Civil
1893	- Se inicia la aplicación del método concéntrico que reorganizaba las asignaturas en grupos según orden de conocimiento
1894	Creación del Primer Liceo femenino fiscal de Santiago
1900	Proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria presentado por Pedro Bannen
1904	Desaparición de la Comisión de Instrucción Primaria para dar paso al Consejo de Instrucción Primaria, que es recreado en 1909 y reorganizado en 1912
1913	Se crea la Sección Decorados y Proyecciones Escolares -encargada del reparto de materiales-, con dependencia de la Inspección de Instrucción Primaria
1915	Creación de la Comisión de Enseñanza Comercial, integrada por el ministro, el visitador de la enseñanza especial (técnico-profesional) y representantes de actividad económicas
1917	Proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, Gratuita y Laica presentado por los diputados radicales en nombre de la Alianza Liberal
1918	-Formación del Comité Central Pro Instrucción Primaria Obligatoria - Creación del Instituto de Educación Física y Manual bajo dependencia del consejo de instrucción pública
1919	Creación de la Universidad de Concepción
1920	Ley de Instrucción Primaria Obligatoria
1924	Golpes de Estado Se crea el Servicio del Personal y Administración (Decreto N° 435)
1925	-Se reorganiza y fijan normas para el funcionamiento del ministerio (Decreto Ley N° 800, no alcanzó a regir) - Se pasa por dos juntas de gobiernos instaladas por militares - Reglamento Constitucional - Creación de la comisión de estudio de la Reforma Educacional

1927	<p>Se reorganiza administrativamente el Ministerio (Decreto N° 1564) que crea las Direcciones Generales de Educación Primaria y Secundaria), y se crea la Superintendencia de la Educación Nacional en dos oportunidades durante el mismo año (Decretos N° 1312 y N° 2066).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tercera Ley de Ministerios surge en este contexto de alta <i>producción</i> legal, la cual crea nueve secretarías de Estado, donde el nuevo Ministerio de Educación Pública -reemplazándose el limitado concepto de <i>instrucción</i>- queda en el cuarto orden preeminencia luego de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda - Anteproyecto que comienza a tener vigencia desde el diciembre del mismo año. Se dictaron tres decretos de importancia: N° 7500, N° 2693 y N° 22. - Decreto N° 7500 creó los Consejos Provinciales de Educación y establece los cargos de Directores Provinciales, quienes toman la responsabilidad de la educación primaria, produciendo resultados positivos en cuanto a la descentralización administrativa, la agilidad burocrática y la eficacia técnica. - Experimentación pedagógica la cual se inicia en las escuelas primarias en 1928
1928	Decreto N° 2693 agrega la importancia de un ambiente cívico donde la comunidad toda se hará cargo.
1929	<p>Decreto N° 22, se refirió específicamente al Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, que especificaba las disposiciones del decreto N° 7500.</p> <ul style="list-style-type: none"> - DFL N° 5291 crea las Fiscalías de Educación - Crisis económica mundial
1930	Al final de este período republicano, se creó la Delegación de Educación Permanente (DFL N° 21 de 1930), que tuvo una duración de cinco meses y que tuvo sede en París con el objeto de supervigilar a los funcionarios becados
1931	Se reajustan sueldos y plantas de docentes, en un contexto donde entre 1931 y 1932 hubo una profunda inestabilidad política y once ministros de educación
1932	<p>Creación del Liceo Experimental Manuel de Salas</p> <p>Diez meses más tarde el gobierno detiene la aplicación de la Reforma, frustrando el movimiento pedagógico.</p>

CUARTA REPÚBLICA (1932-1973)	
AÑO	CONTEXTO POLÍTICO-EDUCACIONAL
1944	- Fundación del Cuerpo Cívico de Alfabetización Popular - Plan experimental de San Carlos
1945	- Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. - Reforma curricular de la educación primaria
1947	- Creación de la Universidad Técnica del Estado (UTE)
1953	- Creación de la Superintendencia de Educación Pública a través del DFL N° 104 - Creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar
1954	- Creación de la JUNAEB (ley 15720) - Instalación del Plan Nacional de Edificaciones Escolares (ley 15676)
1959	Declaración de los derechos del niño
1960	Creación de los Colegios Universitarios Regionales de Temuco
1961	- Comisión Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena - Creación de los Colegios Universitarios Regionales de La Serena
1963	- Comisión Planeamiento de la Educación Chilena - Creación de los Colegios Universitarios Regionales de Antofagasta
1965	- Reforma Educacional - Creación de los Colegios Universitarios Regionales de Talca, Osorno, Iquique y Arica
1966	- Comisión de material didáctico - Creación de los Colegios Universitarios Regionales de Chillán
1967	- Servicios nacionales de evaluación y orientación - Comisión de currículum Mario Leyton (funcionamiento hasta 1970) - Creación del Centro de Perfeccionamiento (Ley N° 16.617)
1969	Creación de las Coordinaciones Regionales (DFL N° 513)

1970	Creación de la JUNJI
1971	El Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) genera el Primer Congreso Nacional
1972	Proyecto Escuela Nacional Unificada (ENU)
1973	Golpe de Estado

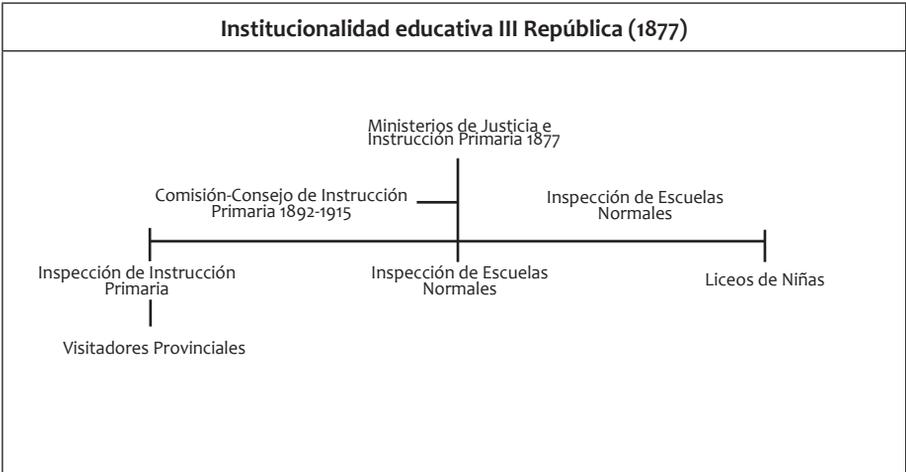
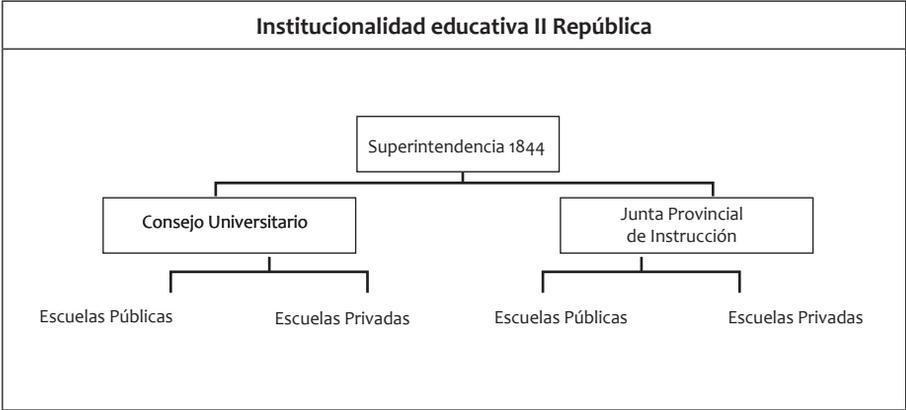
QUINTA REPÚBLICA (1990-)

AÑO	CONTEXTO POLÍTICO-EDUCACIONAL
1990	Reajuste de la subvención escolar.
1992	- Inicio Programas MECE Básica, Enlaces, Educación Rural, P-900 - Inicio de Investigaciones bases para la posterior Reforma - Conversación Nacional de la Educación Media.
1993	Inicio del Financiamiento Compartido
1994	Comisión Nacional de Modernización de la Educación
1995	- Reajuste de la subvención escolar. - Inicio Programa MECE Media.
1996	- Inicio de la Jornada Escolar Completa. - Comienzo de Programa de Pasantías en el Extranjero. - Decreto Supremo N° 40 Marco Curricular Ed. Básica.
1997	- Inicio del Programa Montegrande. - Fin MECE Básica. - Inicio Programa de Formación Inicial Docente. - Publicación de los OFCMO.

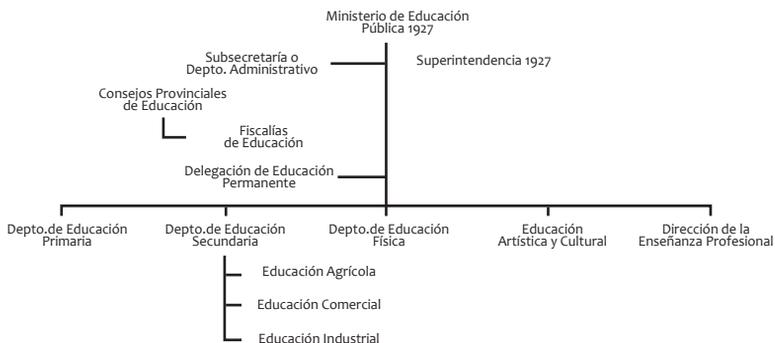
1998	- Decreto Supremo N° 220 Marco Curricular Ed. Media y comienzo de la capacitación en la reforma curricular.
2000	- Inicio Programa Liceo para Todos. - Fin MECE Media.
2002	Fin de la capacitación en la reforma curricular.
2003	- Reforma constitucional de los 12 años de escolaridad, - Subvención pro retención.
2004	- Fin Montegrande. - Promulgación de la Ley N° 20158 de Evaluación del Desempeño Docente. - Requerimiento constitucional de la Alianza de Derecha contra la JEC.
2006	- Inicio Programas de Escuelas y Liceos Prioritarios. - Fin de Escuelas Prioritarias. - Proyecto de Ley de Subvención Preferencial.
2007	- Proyecto de Ley General de Educación. - Aprobación de Ley de Subvención Preferencial.
2008	- Proyecto de Ley de Sistema de Aseguramiento de la Calidad. - Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública.

ANEXO II

Esquemas sobre Institucionalidad Educativa en Chile



Institucionalidad educativa Crisis Institucional (1927)



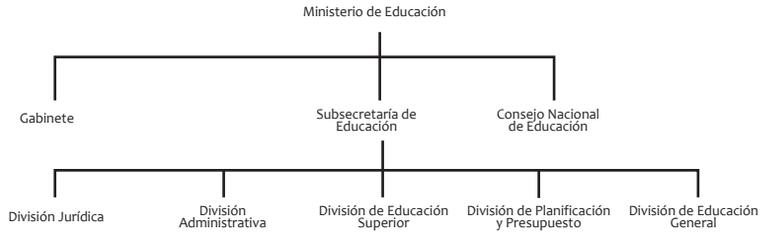
Institucionalidad educativa IV República (hasta 1973)



Otros organismos que se relacionan con el gobierno a través del Ministerio de Educación Pública: Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado, Instituto de Chile, Sociedad de Construcción de Establecimientos Educativos, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Servicio de Bienestar del Magisterio, Consejo de Rectores, Comisión Nacional de Investigación Científica y Técnica, Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Institucionalidad educativa propuesta por el Bloque Social (2006)

Nivel Central



Nivel Regional y Local

