37078
A246e
c.1

RUTH AEDO-RICHMOND

LA EDUCACIÓN PRIVADA EN CHILE:

Un estudio histórico-analítico desde el período colonial hasta 1990

07245

UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
BIBLIOTECA

RIL editores

SANTIAGO, 2000

de Bello prosperaron muy lentamente, constatándose en ese período las dificultades para establecer una conexión vital entre el sistema educacional y las verdaderas necesidades del país. Sin embargo, su pensamiento filosófico y educacional, sirvió de base teórica para la estructura y el desarrollo del sistema educacional en los años venideros.

Domingo Faustino Sarmiento, nació en San Juan, Argentina, llegó a Chile en 1831. Trabajó como editor, profesor y empleado público. Como periodista, escribió muchos artículos sobre temas educacionales, tales como la necesidad de establecer escuelas dominicales para adultos, el derecho a la educación de la mujer, y especialmente, sobre la necesidad de una escuela que velara por la preparación de los profesores primarios, en otras palabras, la creación de una Escuela Normal. Sarmiento escribió además, acerca de la metodología educativa y técnicas de la enseñanza. También, preparó textos escolares para enseñar a leer a los niños.

En enero de 1842, la Escuela Normal de Preceptores de Chile fue creada por ley. Esta fue la primera escuela de su clase creada en América Latina. Esta Escuela Normal tenía la responsabilidad de preparar profesores para la enseñanza primaria, por medio de cursos los cuales tenían una duración de tres años. Su programa de estudios comprendía en el primer año: Lectura, Escritura, Religión, Ética, Geografía Aritmética, Gramática Castellana, Música, Elementos de Historia Universal, Historia de Chile, Dibujo Técnico, Pedagogía y Agricultura; en el segundo año se estudiaban Elementos de Contabilidad como formularios de cuentas, la correspondencia epistolar, y otros escritos de carácter comercial. El tercer año, era dedicado a la realización de la práctica profesional, la que se desarrollaba en la Escuela Anexa a la Escuela Normal, período durante el cual cada profesor debía concentrarse en aquellas asignaturas que había estudiado en los dos primeros años.

Sarmiento fue el primer rector de la Escuela Normal durante sus tres primeros años de funcionamiento, luego fue comisionado por el Gobierno chileno, para estudiar en el extranjero la provisión y metodología de la educación primaria en países más avanzados: tales como Francia, España, Italia, Alemania, Suiza, Inglaterra y los Estados Unidos. En 1849, Sarmiernto publicó un libro llamado "De la Educación Popular" el cual estaba basado en los estudios hechos durante su permanencia en el extranjero. En él enuncia sus ideas sobre la difusión de la enseñanza, no sólo en Chile, sino también en el resto de América Latina.

Su libro comienza estableciendo las desventajas heredadas como consecuencia de la colonización española, la que según él dejó a las colonias en el más profundo atraso intelectual e industrial. En el mismo sentido, Bello recomendaba que *"en nuestros países tienen que operarse la difusión de la raza,*

la difusión de la enseñanza, la formación de hábitos de trabajo, actitudes fabriles y moralidad"[6].

Su libro combinaba la importancia de la educación, unida al desarrollo social y económico. La fuerte influencia del aludido texto en círculos educacionales de la época sirvió de base para el proyecto de Instrucción Primaria presentado por el entonces diputado Manuel Montt. El proyecto de Instrucción Primaria se convirtió en el año1860, en lo que se conoció como Ley Orgánica de Instrucción Primaria. La legislación declaraba, que la educación primaria debía ser entregada gratuitamente para ambos sexos, y que sería financiada a través de un impuesto administrado por las municipalides bajo la supervisión de un inspector de Instrucción Primaria, el que era nombrado por el Presidente de la República. Esta ley estructuró y reguló la educación pimaria hasta el año 1920.

Otra importante contribución hecha por Sarmiento a la educación chilena, fue la educación de la mujer. En su libro recomienda un tipo de educación vocacional, susceptible de aprender en las escuelas normales. Algunas de las asignaturas, por ejemplo, eran la Industria del Gusano de Seda, Jardinería, Bordado y Dibujo. Sarmiento sugería que este tipo de educación podía ser autofinanciada y podría contribuir al progreso económico del país. A pesar de la fuerte oposición presentada por los miembros del partido Conservador, a diferencia de la Iglesia Católica, en el año 1853, el congreso aprobó una ley incorporando la educación femenina. La primera Escuela Normal de Mujeres fue creada por las monjas del Sagrado Corazón.

El Estado docente y la libertad de enseñanza: El origen de una polémica

Al establecerse la República Autocrática (1830) se reconoció por los nuevos gobernantes, que el establecimiento de un autogobierno, requería del desarrollo educacional de la nueva nación. Una de la primeras medidas educacionales del nuevo Gobierno, fue impartir órdenes para que cada municipalidad mantuviera al menos una escuela elemental. Al mismo tiempo, se decretó que los conventos y monasterios debían establecer una escuela elemental para cumplir con la nueva política educacional del Gobierno.

Un gran avance en materia educacional, se logró con la promulgación de la Constitución Política de 1833, la que no sólo establecía el principio fundamental del Estado docente como una obligación constitucional del Estado, sino que además consideraba los mecanismos constitucionales para poner el principio en práctica. La incorporación del principio de Estado docente en la Constitución, representó la aceptación por parte del Estado de tener la obligación de responsabilizarse por la educación nacional.

Los siguientes artículos de la referida norma constitucional indicaban *"La educación pública es una atención preferente del Estado. El Congreso formulará un plan general de educación, y el ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República" (Artículo 153)*[7]; *"Habrá una Superintendencia de Educación Pública a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno" (Artículo 154)*[8]. Estos artículos de la Constitución, garantizaban la obligación y total responsablidad del Estado por proveer, garantizar, fiscalizar y financiar la educación nacional.

Esto cambió el rol que la iglesia jugaría en términos educacionales. Primero, este rol sería considerado secundario y auxiliar al dominante rol del Estado; y segundo, los colegios pertenecientes a la Iglesia Católica pasarían a tener un carácter privado. Esta situación abrió el debate "educación estatal versus educación privada". Este debate inició una larga y, a veces, violenta polémica, concerniente al significado de la educación pública. ¿Incluye ésta toda la educación de los ciudadanos del país? ¿Incluye sólo las escuelas que pertenecen al Estado o en ellas se incluyen también las escuelas privadas? Con respecto a la superintendencia establecida en el artículo 154 de la Constitución, ¿significaba que el rol de la Superintendencia de Educación cubriría la inspección y supervisión de la educación pública y privada? Con el paso del tiempo y los cambios políticos, la provisión constitucional fue interpretada de diferentes maneras. Nuestra tarea es seguir la evolución de esos cambios e interpretaciones y ver qué grado de incidencia tuvo para la educación privada.

Situación general de la educación en la primera década republicana

La situación de la educación elemental en Santiago, al iniciarse la primera década del Gobierno conservador era la siguiente: 64 escuelas elementales, 8 escuelas municipales, 7 dependientes de conventos y monasterios y 3 parroquiales; un total de 82 escuelas, las que tenían una matrícula total de 3.422 estudiantes, de los cuales 2.296 eran hombres y 1.776 eran mujeres[9].

En 1835, el Gobierno por primera vez, asignó una parte de su presupuesto anual (7.621 pesos) para la educación pública. En 1837 fue creado el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción. Su primer titular fue Mariano Egaña. El ministerio tendría las siguientes funciones: *"La promoción, establecimiento, dirección e inspección de la educación en la República. El desarrollo, financiamiento y control de todos los establecimientos educacionales financiados con fondos de las Municipalidades o del Estado. La autoridad de mantener escuelas, la mantención de museos, la creación de bibliotecas y en*

general, todo lo concerniente a la propagación de las ciencias, literatura, artes, exploraciones, sociedades educacionales, salario de los profesores, etc"[10].

A pesar de la creación del ministerio y del financiamiento por parte del Gobierno, la educación elemental creció muy lentamente en la primera década del nuevo régimen. En 1841, habían sólo 52 escuelas públicas y tenían un presupuesto de 10.780 pesos[11]. Santiago tenía, en esa misma época, un total de 78 escuelas privadas las que cobraban distintos precios por su matrícula.

La creación del sistema educacional chileno

La creación de la Universidad de Chile durante la Presidencia de Manuel Bulnes (1841-1851), representó un paso muy importante hacia el establecimiento claro y definido de la estructura del sistema educacional chileno. Este sistema comprendía los llamados nivel elemental, secundario, especial y superior, siendo cada nivel preparatorio para el siguiente. La ley de 1842, por medio de la cual se creó la Universidad de Chile, dio a esa institución el rol de supervisor de todos los otros niveles de la educación del país. De esta manera el rol de la Superintendencia de Educación, establecido por el artículo 154 de la Constitución, fue asumido por la universidad.

"Se le traspasó la tutela efectiva de la enseñanza en todos sus grados, estableciéndose en forma concreta el Estado docente y la unidad de función educacional. Así quedó conformado un régimen de dirección y tuición completa sobre la enseñanza, con objetivos y medios comunes, en perfecta concordancia, como un proceso único de la función pedagógica, desde los estudios primarios hasta llegar a los estudios superiores, guiado por la misma autoridad y sujeta a normas idénticas, ajeno a las oscilaciones políticas y a la inestabilidad de los ministerios, bajo un cuerpo idóneo, por su experiencia y saber. Se respetaba el principio constitucional de la libertad de enseñanza, como indispensable para el progreso de las ciencias y la cultura, pero la Universidad de Chile, en calidad de superintendencia, la orienta, inspecciona y vigila"[12].

La universidad asumió las funciones de dirigir y supervisar la educación, pero la de enseñar se entregó a la facultad de Filosofía y Humanidades de la misma casa de Estudios, la cual tenía amplias facultades en relación a la enseñanza del país. En el artículo 8 de la ley de 1842 se establecieron las funciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades: *"Serán de cargo de esta facultad la dirección de las escuelas primarias, proponiendo al Gobierno las reglas que juzgare más convenientes para su organización, y encargándose de la redacción 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 y de las provincias. De la misma manera, será la responsable de promover las diferentes áreas de la Filosofía y Humanidades en los colegios e institutos de educación secundaria en Chile; dando atención especial al Castellano, Literatura, la Historia de Chile y la Estadística. La facultad recomendaba al Gobierno la forma más apropiada para lograr estos objetivos"[13].

En lo concerniente a la educación privada, antes de 1832, los exámenes eran organizados, administrados y validados por los mismos colegios. Un decreto dictado en 1833 declaró que los exámenes de las escuelas y colegios privados debían ser revalidados y supervisados por el Instituto Nacional, el único establecimiento secundario estatal en ese tiempo. Sin la aprobación del Instituto Nacional las calificaciones obtenidas no tenían validez para entrar a la universidad. Este decreto de 1833 se mantuvo vigente hasta la creación de la Universidad de Chile, la que adquirió la autoridad para controlar no sólo los exámenes de los colegios públicos, sino también, de los privados. Sin embargo, la universidad delegó la autoridad nuevamente en el Instituto Nacional, lo que un alto grado de rechazo en los círculos de la educación privada donde creció el resentimiento hacia el importante rol conferido al Instituto Nacional. Al finalizar el decenio de Bulnes, se había conseguido una importante expansión de la educación especialmente de la educación pública, la que había alcanzado a posicionarse en la cantidad equivalente al 50% de las escuelas y de las matrículas existentes.

A mediados del siglo diecinueve, Chile experimentó una serie de transformaciones sociales y económicas. Nuevas clases emergieron como consecuencia del desarrollo capitalista, especialmente en el sector minero. Las nuevas clases comenzaron a presionar por cambios más radicales, a lo que los conservadores se opusieron. Conflictos políticos se hicieron más profundos resultando en confrontaciones violentas en 1851 y 1859. Como consecuencia de estos violentos acontecimientos, se produjo la subida de los liberales a una posición prominente. El nuevo partido Liberal comenzó a formarse a contar del año 1840, inspirado por ideas de personas como José Victorino Lastarria, recibiendo la influencia de las revoluciones liberales europeas de los años 30 y 48.

La situación política chilena durante la presidencia de Manuel Montt se hizo más díficil, con las presiones de las fuerzas políticas y las demandas de las clases emergentes. Los liberales obtuvieron apoyo de sectores más radicales de la clases altas y de la emergente clase media. Los liberales presionaron por cambios radicales como la reducción del poder presidencial, mayores atribuciones para el Congreso, fin a las restricciones impuestas a la prensa,

más libertad de ideas y opiniones. Los conservadores, unidos a grupos decadentes como la antigua nobleza colonial y parte del clero, tuvieron fuertes confrontaciones con los liberales, no tanto por el "Problema Social" como por el "Problema Político": *"Mientras que para los conservadores la autoridad política y el dogma religioso eran dos fundamentos del ser humano y del progreso colectivo, para sus adversarios, la libertad política y la libertad de culto y de las ideas eran condiciones inherentes para el desarrollo social"*[14].

Por otra parte, elementos de la nueva burguesía y de algunos sectores medios encontraron sus voces en el partido Radical. Los radicales articularon una serie de políticas, las cuales incluían reformas a la Constitución y una nueva dirección en la educación, la cual debía alejarse de las influencias católicas y obtener una orientación más secular. La descentralización administrativa, la extensión del sufragio, la libertad de culto figuraron prominentemente en la plataforma radical.

Mientras los conservadores lograron mantenerse en el poder hasta 1861, a partir de ese año y por el resto de la década debieron compartir el poder con los liberales. La ideología liberal fue sustentada por hombres como Diego Barros Arana, Gregorio Víctor, Miguel Luis Amunátegui y Valentín Letelier. Ellos estuvieron profundamente influenciados por la filosofía positivista de August Comte, la cual tuvo un gran impacto sobre el desarrollo educacional en Chile. Hasta mediados del siglo diecinueve, la Universidad de Chile había reflejado la dominante ideología conservadora, razón por la cual se había depositado en ella la supervisión de la educación nacional; sin embargo, desde fines de 1850, la universidad comenzó a reflejar los cambios políticos e ideológicos que estaban ocurriendo en el país. La opinión pública conservadora comenzó a alarmarse y a tener dudas sobre el Estado docente. Los conservadores adoptaron una nueva posición con respecto a la libertad de enseñanza. Hasta ese momento, ésta había estado limitada a la creación de colegios, los cuales operaban bajo el control y la supervisión del Estado. De esta manera no había surgido ningún tipo de contradicción entre los dos conceptos antes aludidos. Esta feliz coexistencia, sin embargo, estuvo sujeta a muchas presiones ideológicas y con el tiempo, inevitablemente comenzó a romperse.

La posición de la oligarquía conservadora y de la Iglesia Católica, en relación con el rol del Estado y en especial en la educación, cambió radicalmente. Ellos se opusieron a cualquiera intervención estatal, que tuviera el propósito de expandir la educación primaria. Su rechazo a esta intervención, estuvo basado en el profundo conservantismo social que ellos sustentaban, el cual no veía razón alguna para desarrollar la educación de las clases bajas más allá de un nivel mínimo. Por otra parte, la clase gobernante, estaba ansiosa por obtener una expansión en la educación secundaria y un reforzamiento

de su orientación hacia la universidad. Su enfoque educacional era por lo tanto, tradicional, elitista, y en términos sociales intentaba proteger sus propios intereses. Sin embargo es irónico que las ideas educacionales adoptadas con gran entusiasmo por los gobernantes conservadores, al momento de construir el sistema educacional, probaran ser una paradoja, lo que pudo constatarse al cambiar las circunstancias políticas. En última instancia, había una profunda contradicción entre la estrecha función social asignada a la educación por la clase dominante y las aceleradas demandas por cambios educacionales que exigieron los grupos emergentes dentro de la sociedad chilena. A partir de 1860, la educación estatal continuó creciendo y mejorando especialmente con la Ley Orgánica de Educación Primaria, y con las reformas a la educación secundaria, como por ejemplo aquella relativa a la estructuración del plan científico. Otro importante cambio en la educación privada, fue la reforma del artículo 5 de la Constitución Política realizada en el año1865.

Originalmente el artículo 5 de la Constitución establecía que *"La Religión de la República de Chile es la Católica Apostólica Romana con exclusión de cualquiera otra"*[15]. Se puede argumentar que cuando la Constitución de 1833 fue promulgada, el artículo en el que se indicaba que la religión Católica Apostólica Romana era la religión oficial del Estado fue aceptado como algo natural y no hubo controversia al respecto.

En 1837 el primer capellán anglicano Reverendo David Trumbull, llegó a establecerse a Chile. Trumbull, comenzó por organizar la primera Iglesia Protestante, y en 1847 hizo construir la primera Iglesia Protestante en el país. Servicios religiosos fueron celebrados regularmente sin que las autoridades intervinieran o prohibieran la realización de los mismos. La Reforma del artículo 5 de la Constitución, legalizó la existencia de diferentes credos en el país, permitiendo a los extranjeros que se radicaron en Chile educar a sus hijos según su cultura y creencias religiosas. La reforma al artículo referido, fue introducida por medio de las leyes interpretativas de 1865, estableciéndose en su primer artículo lo siguiente: *"Es declarado por el artículo 5 de la Constitución, que aquellos que no profesan la religión Católica Apostólica Romana están permitidos a practicar sus cultos en lugares privados"*[16].

El artículo 2 decretó que *"Disidentes se les está permitido establecer y apoyar las escuelas privadas para la educación de sus hijos en la doctrina de su religión"*[17]. De esta manera la parcial libertad de culto fue establecida en Chile, permitiendo que los inmigrantes en Chile no sólo pudieran practicar activamente su religión, sino que también se les permitió abrir escuelas, las que no sólo operaron de acuerdo con sus religiones y creencias culturales, sino que también se reprodujeron los modelos y costumbres de sus propios países.

La reforma de la Constitución representó en alguna medida, un triunfo para los liberales, sin embargo, los radicales comenzaron a ejercer presiones para introducir cambios más profundos en la Constitución con el objeto de reducir el poder presidencial. Una nueva ley fue dictada en el año 1871, la cual ponía fin a la reelección del Presidente de la República por un período consecutivo. Los radicales ejercieron fuertes presiones por la dictación de esta ley de modo tal de hacer la elección presidencial más competitiva, limitando el poder obstructivo del Ejecutivo en relación con las iniciativas parlamentarias. A pesar de lo anterior diversos proyectos de ley de importancia fueron impedidos de aprobar por la coalición Liberal-Conservadora.

En 1871, Federico Errázuriz Zañartu, candidato de la coalición Liberal-Conservadora, fue elegido Presidente de la República. Durante su período presidencial se desató una intensa polémica sobre la educación, entre los partidarios del Estado Docente, la cual fue liderada por el rector del Instituto Nacional, Diego Barros Arana y los que apoyaban la libertad de enseñanza, liderados por Abdón Cifuentes, conservador y quien en ese momento era ministro de Educación. Esta polémica se intensificó por la reacción conservadora a los avances de las ideas liberales especialmente en educación. El debate polémico tuvo sus raíces al iniciarse el período republicano, cuando la Iglesia se opuso al control del Estado sobre la educación. La Constitución de 1833, la que representaba las ideas conservadoras, contenía un enfoque ambivalente en materia educacional. Por una parte, dio la responsabilidad al Estado sobre la supervisión de la educación nacional, y por otra, consagraba el principio de la libertad de enseñanza, sin mencionar en forma explícita ninguna prohibición a individuos o a instituciones privadas, de establecer colegios y escuelas y proporcionar servicios educacionales.

La fuente de esta ambivalencia se derivaba de las ideas emanadas de la Revolución Francesa y de la era Napoleónica. Las constituciones chilenas y en especial la de 1833, reprodujeron el principio de Libertad de enseñanza, del decreto dictado por la Asamblea Nacional de Francia el año 1793, el cual expresaba que cualquiera persona que deseara abrir una escuela privada o libre, debía presentar una declaración a las autoridades locales con el programa a enseñar y acreditar buena conducta y moralidad. Estas escuelas debían estar abiertas a todas las personas, y tenían que estar bajo el escrutinio y supervisión no sólo de las autoridades locales, sino también del público, lo anterior con el propósito de que las leyes y moralidad de la república francesa fueran respetadas. Dos años más tarde, el principio de libertad de enseñanza fue establecido como un derecho constitucional, por medio del artículo 300 de la Constitución Francesa de 1795, el cual establecía: *"Los ciudadanos tienen el derecho de crear establecimientos privados de educación e instrucción, como también sociedades libres para colaborar al progreso de las ciencias, las letras, y las artes"*[18].

El derecho a la Libertad de enseñanza, podemos encontrarlo en el Código Napoleónico. Napoleón en su calidad de Primer Cónsul, promulgó una ley en 1802, que imponía ciertas restricciones a la libertad de enseñanza, a razón de indicar que... *"La instrucción primaria se diera en las escuelas fundadas en los ayuntamientos, a los cuales competía nombrar a los maestros, y que la instrucción secundaria pudiera darse en las escuelas municipales, en las escuelas sostenidas por la iniciativa privada, en los liceos, y escuelas especiales sostenidas por el Estado. Pero prescribía que no se abriera ninguna escuela secundaria libre sin la autorización del Gobierno, y que tanto las escuelas públicas como las privadas estaban sometidas a la vigilancia de los prefectos"*[19].

La ambivalencia conceptual expresada en la Constitución Chilena de 1833, derivó principalmente de estas dos leyes francesas, con la diferencia que en el caso de la francesa el principio fue estipulado en la Constitución, la cual fue incluida dentro del concepto de Estado docente durante el período napoleónico. En el caso de Chile, la evolución de los dos conceptos ocurrió en forma paralela, sin que uno dominara o excluyera al otro. Sin embargo, con los cambios ocurridos en Chile a mediados del siglo diecinueve y con la ascensión del liberalismo al poder, la educación estatal recibió un considerable empuje en lo concerniente a su autoridad y jurisdicción. Fue sobre este punto en que los dos conceptos, que hasta ese momento habían coexistido en forma relativamente amigable, entraron en un difícil y abierto conflicto. Según Jobet, de este conflicto emergieron dos concepciones antagónicas, en lo referente al significado y valor de la educación. Por una parte la concepción cristiano-católica aristocrática y por la otra, la concepción liberal-positivista democrática. La concepción cristiano-católica aristocrática, consideraba la función de la educación como: *"una actividad inherente a la doctrina cristiana que a través de su rol hace posible moldear al hombre en términos de su existencia temporal y espiritual"*[20].

Para la Iglesia Católica existían dos derechos educacionales fundamentales: el primero era el Derecho de la familia a instruir y a educar sus hijos sobre la base del Derecho Natural. El segundo era el derecho de la Iglesia Católica a educar y enseñar, lo anterior como consecuencia y/o derivación de la ley positiva divina. La Iglesia Católica pidió que las autoridades establecieran normas y reglas,acerca de cómo la educación debía ser desarrollada. La Iglesia además enfatizó la necesidad de que la educación fuera conservadora en carácter, debiendo ésta basarse en la tradición y la sabiduría del pasado. Según las leyes canónicas establecieron en el Canon 1375 del Código de D.C. que: *"La Iglesia tiene el derecho de fundar escuelas de todas las disciplinas, no sólo elementales, más también de grado medio y de enseñanza superior. Fundar escuelas, significa aquí, no sólo abrir establecimientos de enseñanza, según las exigencias de la ley civil, sino establecer el orden administrativo, didáctico y disciplinar, nombrar y separar a los maestros, dirigir las propias escuelas con plena autoridad e independencia. Y las escuelas fundadas por la Iglesia pueden enseñar no sólo materias religiosas y morales, sino cualquiera otra disciplina científica, literaria, etc., y comunicar cualquier grado de instrucción, desde el primario al universitario"*[21].

Fue este derecho que los representantes de la Iglesia Católica, así como los conservadores, enfatizaron en oposición al Estado docente. En Chile los representantes más importantes de la concepción cristiano-católica aristocrática fueron: el canónigo Joaquín Larraín Gandarillas, Abdón Cifuentes, Zorobabel Rodríguez, y Rafael Fernández Concha. El canónigo Joaquín Larraín Gandarillas defendió la tradición y valores de la educación Católica, rechazando la idea del Estado docente como algo contrario a la libertad de enseñanza. Según él, la libertad de enseñanza garantizaba el derecho de los padres a educar a sus hijos, garantizaba además, el derecho de la Iglesia a proveer una completa educación complementaria a la que los niños habían recibido previamente en sus hogares, formaba también la base sobre la cual, cualquiera persona o institución privada ejerciera el derecho de comunicar sus conocimiento y sabiduría a otros.

Por otra parte, el canónigo Larraín Gandarillas, limitaba las personas a quienes la educación debía ser entregada, diciendo que las humanidades *"No las haría accesibles a las clases bajas"*, porque *"¿Qué gana el país con que los hijos de los campesinos y de los artesanos abandonen la condición en que los ha colocado la providencia para convertirlos, las más de las veces en ociosos pedantes que se avergüenzan de sus padres, que aborrecen su honesto trabajo, y que, colocados en una posición falsa, terminan por aborrecer la sociedad?"* [22].

Abdón Cifuentes expresó también el pensamiento tradicional Católico sobre la libertad de enseñanza, con motivo de la creciente expansión del Estado docente. Según Cifuentes: *"La libertad de enseñanza en una República como la nuestra, es un inmediato derecho natural, el derecho primitivo e inviolable de los padres, un derecho político, la lógica consecuencia y el indispensable complemento de otras libertades públicas, un derecho literario correspondiente a la libertad de inteligencia y de las letras"* [23].

Cifuentes desafió la teoría liberal del Estado y negó que éste tuviera toda autoridad frente a otras instituciones y procesos sociales como la familia, la religión y el funcionamiento de la economía. La educación no era para él una excepción. Según él: *"Monopolizar la enseñanza en manos del Estado es atribuir a éste su dirección exclusiva, es oprimir a la vez la razón y la conciencia de los ciudadanos"*[24].

Por su parte, el periodista Zorobabel Rodríguez expresaba que el Estado no tenía ningún derecho a intervenir en la dirección de la educación nacio-

nal, al igual que en otras actividades nacionales. En 1877 Rodríguez fue uno de los muchos conservadores que se opusieron a la educación de la mujer, especialmente a la educación secundaria y superior, entregada en los planteles educacionales estatales, la condenó diciendo: *"Los liceos de mujeres a cargo del Estado, no serán otra cosa que verdaderos burdeles costeados por los contribuyentes"*[25].

Para reafirmar una vez más la posición del partido Conservador, un senador de esa colectividad afirmó:*"En cuanto a los establecimientos destinados a las niñas pobres, en los que enseñan a leer, escribir, bordar, etc. sucede cosa parecida. Estas niñas en posesión de tales conocimientos, se creen superiores a la esfera de que han salido y se llenan de aspiraciones, mas como se encuentran que por su pobreza no tienen cabida en la sociedad, y por otra parte desdeñan servir, vienen por resultado a convertirse en brazos inútiles, diré claro: en prostitutas, de lo que tenemos un sinnúmero de ejemplos"*[26].

Estos dos puntos de vista en relación a la educación femenina expresaban la posición oficial del partido Conservador. Además, Rafael Fernández Concha haciendo un análisis de la educación estatal y privada, llegó a la conclusión que la educación estatal debía ser solamente supletoria a la iniciativa privada. Fernández Concha enfatizó que en el área intelectual, tanto como en la esfera económica, la acción privada era preferible en todos sus aspectos. Fernández Concha rechazaba completamente la idea del Estado docente, argumentando que el monopolio estatal dañaría el crecimiento de la educación privada, afectaría el presupuesto nacional y perjudicaría a aquellos que pagaban impuestos sin recibir ningún beneficio de las escuelas públicas.

De esta manera la concepción cristiano-católica aristocrática sólo consideraba como esencial y exclusiva, la empresa educacional privada, y en manos de la Iglesia Católica. La Iglesia, sólo excluyendo al Estado y a la iniciativa privada individual, era capaz de formular las políticas y estatutos de la educación nacional, porque después de todo, nada era tan importante como la educación de la elite clerical y de la clase gobernante. En otras palabras, la Iglesia estaba para servir y mantener el status quo, oponiéndose a los cambios socio-culturales y a toda forma de democracia, tendencia que lleva inevitablemente a la expansión de los poderes del Estado.

La concepción liberal-positivista democrática, fue claramente representada por Valentín Letelier y por Miguel Luis Amunátegui. Esta concepción derivó de dos fuentes; la primera de ellas proveniente de las ideas emanadas de la Revolución Francesa. Según Monti, la Revolución Francesa proveyó *"la fundación de los nuevos derechos educacionales y proclamó por primera vez los nuevos principios democráticos de la instrucción estatal como libre, obligatoria, secular, en que las leyes educacionales de las naciones modernas debían ser fundadas"*[27].

La escuela democrática fue entendida como una escuela pública, la que debía estar abierta a todos los ciudadanos sin distinción de clase o privilegios. Esta idea fue tomada por algunos chilenos para desarrollar y apoyar la concepción del Estado docente. Según Letelier *"el hecho de que la educación no es igual para todos, constituye el defecto principal de las democracias contemporáneas. La escuela no sólo debe abrirse a los hijos del pueblo, como lo deseaba Comte, sino que éstos deben tener acceso a todos los grados y tipos de educación"*[28].

La segunda fuente de la teoría liberal positivista y democrática deriva de la filosofía de Comte, y de la teoría evolucionista de Spencer. El positivismo da a la educación gran prioridad en su esquema de análisis. En defensa del Estado docente, Letelier desestima las ideas autoritarias, contrarias a la libertad de enseñanza, diciendo: *"Cuando juzguemos lo que sea necesario permitámosnos hacer la educación obligatoria o las vacunas, ahorros o seguros; déjenos prohibir el empleo de los niños que no han terminado su educación; permítanos fijar el horario de trabajo, sin otras consideraciones que la ciencia y la higiene; permítanos regular la prostitución, la embriaguez, los exámenes, las carreras y profesiones. Déjenos que la autoridad del Estado prevalezca sobre la de la Iglesia, y no nos preocupemos si nos llaman autoritarios, siempre y cuando dejemos al hombre más poder, haciéndolo un maestro de sí mismo, dotándolo de un gran vigor, originalidad y de una mente independiente. Después de todo, dejen que la etiqueta de autoritarismo nos preocupe siempre y cuando la libertad de pensamiento, de expresión, de escribir, de reunión, de imprenta, de enseñanza, de movimiento, en resumen de todas las libertades que el hombre necesita para desarrollar sus capacidades y la sociedad para desarrollar su cultura, encontrando nosotros la completa garantía de su existencia"*[29].

Además de la defensa del Estado docente, Letelier destaca en su libro "Instrucción Pública", la importancia de la libertad de enseñanza. Para los conservadores y sus aliados la definen de la siguiente manera: *"1.- El fundar escuelas, colegios y universidades; 2.- El dar validez a los exámenes de los colegios particulares para optar a los diplomas de la universidad del Estado; 3.- El conferir grados académicos y títulos profesionales con efectos jurídicos"*[30].

Letelier criticó estos argumentos por considerarlos demasiado limitados y contradictorios. *"La Libertad de enseñanza que pretenden haber conquistado los conservadores y pechoños, se reduce a la libertad de fundar escuelas católicas, y enseguida en ellas suprimen la libertad de enseñanza, por cuanto la Iglesia niega el derecho de enseñar doctrinas que ella juzga erróneas, y tiene por error toda la verdad que no concuerda con la verdad católica"*[31].

Letelier, insiste en la teoría del Estado docente diciendo que "gobernar es educar", por lo tanto " *el Estado no puede ceder a ningún otro poder social la dirección superior de la enseñanza pública*"... "*la educación no puede unir todos los espíritus si no es universal, ni puede ser universal si no es pública, ni puede ser pública sino allí donde las tendencias democráticas del pueblo la imponen a las potestades*"[32].

Otra objeción de Letelier a la educación privada dice relación con que la educación impartida ha ignorado por completo la educación especializada. Hasta ese momento no se había intentado fundar colegios donde se enseñaran artes y oficios como la minería y la agronomía siendo Chile, curiosamente, un país esencialmente minero y agrícola.

Otro importante representante de la concepción liberal positivista y democrática fue Miguel Luis Amunátegui, quien defendió y promovió el Estado docente, pero aceptando al mismo tiempo la existencia de colegios privados, y más importante aún, la libertad de enseñanza como un derecho similar a las demás garantías constitucionales. En su opinión, "*El Gobierno debe establecer un sistema general de educación; ese es su derecho y su deber; pero no debe coartar ni a los particulares ni a las corporaciones la facultad de abrir una o muchas escuelas. Esta restricción sería una tiranía, una traba al progreso de las ideas, un obstáculo al mejoramiento de los métodos*"[33].

Su defensa del Estado docente fue tan vehemente como la de Letelier. En ella puntualizó que... "*la enseñanza debe ser dirigida y sistematizada por un poder social, y no por individuos o las reuniones de individuos. El Estado es una gran asociación cuya expresión es la ley, y que tiene por misión representar y propagar en el interior y en el exterior ciertas ideas políticas y sociales. No puede, pues, sin faltar a su deber, renunciar a organizar un sistema propio de educación, que es el medio más poderoso de propagar y consolidar las ideas ... La instrucción primaria propagada por asociaciones particulares nunca es tan general ni tan extensiva a todos los ciudadanos como la suministrada por el Estado... El Estado cuando tiene escuelas las abre para todos, y procura que todos asistan a ellas. Así evita la sociedad estar dividida en dos porciones enemigas, una aristocracia de la instrucción y una plebe de la ignorancia, y a medida que la primera aumenta su ilustración, la segunda se sumerja más y más en la oscuridad*". Su posición es clara en terminos de la coexistencia de las dos posiciones[34].

Este debate educacional nunca fue del todo resuelto en este período, aun cuando existieron ocasiones en que una posición pasó a dominar a la otra. No fue hasta 1920 en que el Estado va a ejercer una política organizativa en materia educacional reservándose el derecho de coordinar y supervisar la educación nacional.

En 1871, Federico Errázuriz Zañartu, ganó las elecciones presidenciales como el candidato de la coalición liberal-conservadora. Como parte del compromiso electoral, Errázuriz nombró como ministro de Educación al conservador Abdón Cifuentes. La coalición liberal conservadora fue tensa e inestable, y profundos desacuerdos emergieron sobre el problema educacional. Los conservadores objetaron la introducción de las ciencias en el programa de educación secundaria en las escuelas estatales. La objeción por parte de los conservadores fue hecha sobre la base de que la introducción del programa científico, atentaba contra los principios religiosos y morales. Esta polémica terminó con la renuncia de Barros Arana como rector del Instituto Nacional, y el retiro de los cambios introducidos al programa educacional. Los conservadores lograron otro importante éxito cuando, a través del ministro Abdón Cifuentes, la libertad de enseñanza fue explícitamente decretada, por primera vez en la historia de Chile, el 15 de enero de 1872. Cifuentes decretó la abolición del derecho que tenía el sistema estatal sobre los exámenes, y declaró que los colegios privados eran libres para adoptar planes y programas de estudio, métodos, y textos a su elección. Si bien en la práctica este derecho existía se encontraba limitado por la existencia de la exigencia por la cual los estudiantes debían rendir el examen estatal. Cifuentes agregó al decreto, que los exámenes podían ser rendidos en los propios colegios privados. Los exámenes eran, sin embargo, administrados por una comisión examinadora aprobada por el Consejo Universitario. Los colegios privados adquirieron, además, la libertad de tener sus propios programas y textos de estudio, siempre y cuando ellos cubrieran los programas exigidos por la universidad, como requisito para ingresar a ésta. Una vez decretado por el Gobierno el establecimiento formal de la libertad de enseñanza, los colegios privados adquirieron la libertad de dirigir sus propios asuntos. Muchos colegios fueron acusados de abusar de su nueva libertad y una serie de escándalos en los colegios privados terminó por romper la alianza liberal conservadora en el Congreso. Cifuentes y el resto de los ministros conservadores renunciaron, produciéndose el quiebre de la coalición. Una nueva coalición fue formada por liberales y radicales, nombrandose a José María Barceló en el cargo de ministro de Educación. El nuevo ministro abolió el decreto de libertad de enseñanza, y una vez más, los colegios privados quedaron sometidos a la supervisión del Estado.

En 1873, a objeto de compensar a los conservadores y a la Iglesia Católica, Errázuriz sancionó un decreto; en el cual suspendía el poder del Instituto Nacional para supervisar los exámenes de los colegios privados, transfiriéndose dicha potestad a la Universidad de Chile. En 1878, una serie de reformas constitucionales fueron promulgadas con el objeto de reducir los poderes del Presidente de la República, los que fueron transferidos al Congreso. Entre estas reformas constitucionales, fue promulgada la que contenía la de libertad de

enseñanza, la que dictó de tal manera que, tanto los liberales y radicales, así como los conservadores, la aceptaron sin problemas. En el primer artículo del decreto del 10 de enero de 1874, se estableció que los exámenes de los colegios estatales y de los seis seminarios existentes, podrían rendirse en sus respectivos establecimientos. El artículo dos del mismo decreto estableció, que los estudiantes de colegios privados, podrían elegir entre rendir sus exámenes ya sea en colegios estatales o ante una comisión examinadora nombrada por el Consejo Universitario, sin la intervención del rector del Instituto Nacional. Este feliz acuerdo sobrevivió hasta 1925 cuando fue nuevamente ratificado, pero esta vez mediante su inclusión en la Constitución Política del Estado.

La educación primaria 1831-1891

Durante este periódo la educación primaria tuvo un lento desarrollo. Inicialmente no se tuvo una claridad respecto de cuál era el rol que la educación popular debía tener. Los nuevos líderes no tenían la disposición para desarrollar la educación popular, especialmente porque ellos apoyaban formalmente la idea de reforzar el modelo de división social existente hasta ese momento en el país. La educación era entendida como un privilegio más que como un derecho. Hubo sin embargo unos pocos que lograron articular el rol estructurando la importancia de la educación primaria y cómo ponerlo en práctica. Por esta razón, no resulta sorprendente que la Constitución Política otorgara al estado el rol primordial de ser responsable por la educación nacional. Sin embargo en la realidad, las pocas escuelas existentes, tendieron a funcionar en edificios inapropiados, carentes de recursos didácticos y mobiliario adecuado, además de profesores sin la formación adecuada. En 1853 el ministro de Instrucción Publica, Ochagavía, hizo evaluar las condiciones de la educación primaria, lo que arrojó los siguientes resultados: De un total de 215.000 niños en edad escolar solamente 23.136 niños se encontraban matriculados (esta matrícula incluía las escuelas estatales y privadas). Esta situación llevó al ministro Manuel Montt a declarar que: "... *el fisco es impotente para resolver por sí solo el problema educacional; es necesario apelar al concurso de todos los elementos, las Municipalidades, las instituciones privadas y los padres de familia, hay que crear una renta propia a la enseñanza, que la independice del presupuesto general y de sus vaivenes, y debe confiar la dirección general inmediata de las escuelas a las corporaciones locales y a los propios padres de familia, bajo la dirección del Estado*"[35].

Las ideas expresadas por Montt encontraron fuerte resistencia por parte de los representantes de la oligarquía en el Congreso. Sin embargo, el Presidente Montt estaba resuelto a introducir cambios. En primer lugar, trató por todos los medios de estimular en los círculos intelectuales la necesidad de

mejorar la educación nacional. En junio de 1853, se publicó un decreto por medio del cual se llamaba a concurso con el objeto de buscar ideas que se pudieran materializar en favor de la educación elemental. El decreto estipulaba: *"1.-Que la generalización de la instrucción primaria en todas las clases de la sociedad es una de las necesidades más urgentes de la República; 2.- Que conviene llamar al examen de los medios prácticos para conseguir este fin a todas las personas que por sus luces puedan ilustrar la materia; He venido en acordar y decreto; El Consejo de la Universidad ofrecerá un premio de $ 1,000 al autor, sea nacional o extranjero, del mejor libro en el que se desenvuelvan los puntos siguientes: 1) Influencia de la instrucción primaria, en las costumbres, en la moralidad pública, en la industria y en el desarrollo general de la prosperidad nacional; 2) Organización que conviene darle, atendidas las necesidades del país; 3) Sistema que convenga adoptar para procurarle rentas con que costearla"*[36].

El ganador del concurso fue Miguel Luis Amunátegui, que en colaboración con su hermano Gregorio Luis, presentaron una memoria en la que defendían la obligatoriedad y la gratuidad de la instrucción elemental. La gratuidad implicaba que los alumnos no debían pagar por su educación, correspondiendo al gobierno proveer los fondos necesarios, o a los padres contribuir de acuerdo a sus fortunas. En relación a la organización de las escuelas, éstas debían ser de dos tipos, elementales y superiores. En las escuelas elementales el programa de estudios debía incluir: Lectura, Escritura del idioma patrio, Aritmética y Sistema legal de pesas y medidas. En las escuelas superiores el programa incluía: los ramos de las escuelas elementales, además de Gramática castellana, Geografía, Historia de Chile, Dibujo lineal, la partida doble y Constitución Política del Estado. Se podían además incluir asignaturas de Agricultura y Química aplicada a la industria, Higiene, Música, Canto y Gimnasia. Se sugirió la secularización de la enseñanza para evitar la intolerancia religiosa. Las escuelas debían tener locales apropiados y encontrarse equipadas adecuadamente. se planteó la educación femenina, asociándola al establecimiento de escuelas normales de mujeres. Para el profesor es quien juega un papel muy importante, por lo que se destacó la necesidad de un buen entrenamiento, sugiriéndose al efecto la creación de escuelas normales, a demás de buenas remuneraciones para ellos.

Amunátegui fue un fuerte defensor del Estado docente, pero consideraba la libertad de enseñanza como algo que debía ser respetado en forma seria. En relación con la dirección e inspección de la enseñanza ésta debía estar en manos de una autoridad centralizada que fuera igual en todo el país, ello a fin de mantener su unidad. Con el objeto de dar una adecuada organización, ésta exigía la creación de una dirección general de instrucción primaria la que debía formar parte de un departamento independiente del Ministerio de

huelgas nacionales se realizaron en 1954, 1956 y 1957. En respuesta a la caótica situación económica de la nación, Ibáñez contrató una misión de expertos norteamericanos (Misión Klein-Saks), con el objeto de buscar los mecanismos para controlar la desatada tasa de inflación. Sin embargo, esto probó estar más allá de sus capacidades para resolver el problema. La situación económica del país empeoró y el dominio de la economía por las grandes multinacionales creció.

En 1958 la coalición liberal conservadora llevó como candidato a Jorge Alessandri Rodríguez, quien ganó las elecciones presidenciales por un pequeño margen sobre el otro candidato, Salvador Allende: *"Cuando las elecciones presidenciales tuvieron lugar, un vasto segmento del electorado expresó su descontento de los 6 años de inercia gubernamental, votando por Salvador Allende, candidato de la alianza comunista y socialista del Frente de Acción Popular (FRAP). Allende perdió las elecciones por 35.000 votos (obtuvo 352.915, el 29%), Jorge Alessandri Rodríguez, obtuvo 387.297 votos, o sea el 35%"*[4].

Durante su período presidencial Alessandri fue incapaz de controlar la creciente inflación, y la situación socio-económica del país no experimentó ningún mejoramiento. La inestabilidad económica continuó y la producción agrícola cayó a los niveles más bajos, según lo señalado por Ahumada: *"La producción agrícola percápita en 1960 fue más baja de la que había sido 25 años antes"*[5]. El incremento de las desigualdades en la distribución del ingreso persistió, la pobreza de la clase más baja de la sociedad se reflejó en problemas de desnutrición, alta tasa de mortalidad infantil y pobreza de viviendas. En 1960 Chile tenía la tasa más alta de mortalidad por tuberculosis en Latinoamérica.

En el contexto latinoamericano, Chile no era un caso aislado en términos socioeconómicos. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) clasificó a los países latinoamericanos como subdesarrollados, una condición que tenía la siguiente característica: *"Coexistencia de estructuras socioeconómicas tradicionales o muy atrasadas, especialmente en la agricultura, con una moderna estructura industrial o en comercio internacional; desigualdad de los niveles económicos, los que mostraban bajos ingresos percápitas; resistencia a las innovaciones tecnológicas; carencia de una educación mínima y especialización en las investigaciones científico-técnicas"*[6].

La CEPAL propuso ciertas soluciones para superar las condiciones de subdesarrollo, en gran medida sugirió introducir modificaciones al impulsar el rol económico del Estado en asociación con los sectores más progresistas de la sociedad. Muchas de las ideas propuestas por la CEPAL fueron llevadas a la práctica cuando el Presidente norteamericano John Kennedy creó la Alianza para el Progreso, en el año1960. El programa de Kennedy estuvo diseñado

para extender el poder y la influencia norteamericana a través de la ayuda económica a los gobiernos latinoamericanos, los cuales a cambio adoptarían el modelo democrático norteamericano: *"Según el pacto, la Alianza estaba constituida por los países del hemisferio que impusieron precios fijos o estables a sus exportaciones, racionalizando la localización de la producción exportadora (así Chile lograría solucionar el gran obstáculo de la industrialización); se implementaría la reforma agraria con el objeto de terminar con el sistema de latifundio; el capital norteamericano estaría unido al capital nacional en industrias altamente productivas que emplearían la mano de obra local"*[7].

El programa de Alianza para el Progreso fue aplicado para prevenir que el resto de los países latinoamericanos siguieran el ejemplo de Cuba, cuya revolución socialista en 1959 remeció a todo el continente. La campaña presidencial del candidato Eduardo Frei Montalva en 1963-1964 adoptó el slogan de "Revolución en Libertad" reflejando la base ideológica de los objetivos de la Alianza para el Progreso en los años 60 en Chile. De hecho la "Revolución en Libertad" pasó a ser el experimento de la Alianza de sus objetivos.

Educación en Chile 1925-1964: Panorama general

La promulgación de la Constitución de 1925 abrió nuevas perspectivas en materia educacional tendiendo a impulsar un enfoque más democrático para el desarrollo de esta, como ejemplo de lo anterior podemos citar la dictación del Decreto N° 3.684 que creó una comisión para la Reforma Integral de Educación. A esta comisión se le dio la tarea de examinar la situación educacional del país debiendo formular recomendaciones necesarias para introducir cambios en éstas. En 1926 durante la asamblea de profesores organizada por la Sociedad Nacional de Profesores, se aprobaron las recomendaciones de la comisión, y a principios de 1927 la nueva reforma fue implementada. Los primeros cambios de la reforma fueron a nivel administrativo: el Ministerio de Educación Pública fue creado y junto a el la Superintendencia de Educación. Además se crearon ocho direcciones generales: la de educación primaria, secundaria, comercial, agrícola, industrial, musical y de artes plásticas.

En diciembre de 1927 por medio del Decreto Supremo 7.500, se aprobó una reforma educacional evidenciando algunas modificaciones a la reforma original. Las direcciones generales pasaron a ser departamentos del ministerio y en especial la dirección de educación secundaria que absorbió no sólo a los liceos sino también a la educación técnico-profesional.

La educación primaria se extendió a 6 años y sería la base para la educación secundaria. Cuatro tipo de escuelas primarias fueron creadas: es-