

Legislación Educativa y Senado (1813-1973)

Serie Estudio N° 04-23, 19/04/2023

Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente estudio, analiza las principales legislaciones y políticas educativas desarrolladas en Chile entre 1813 a 1973, centrandose su mirada desde la óptica del trabajo legislativo del Senado. Parte el análisis con la temprana Ley de Instrucción Primaria de 1813, que da cuenta del espíritu emancipado, expresado en la voluntad de creación de un Estado Nación. Finaliza, en el contexto de la discusión de un anteproyecto de ley, que ni siquiera llegó al parlamento, como fue la Escuela Nacional Unificada, que da cuenta del clima de polarización y crisis de la institucionalidad democrática en 1973.

En este largo recorrido, se puede apreciar diferentes roles y mecanismos de influencia del Senado en la construcción de la legislación educativa, que va desde discusiones presupuestarias, defensa de matices en las propuestas del Ejecutivo, complementariedad de miradas o abierto liderazgo en la promoción de leyes y políticas. En este último caso, son indisolubles de la historia del Senado, la creación del Instituto Nacional, la Universidad de Chile, la Ley de Instrucción Primaria y la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

Buscar la intersección y cómo se han articulado el desarrollo institucional del Estado, los objetivos educativos, los cambios sociales, políticos y económicos, y el funcionamiento del sistema de partidos políticos con representación parlamentaria, ha sido el ejercicio que ha orientado este estudio.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
eMail: frivera@bcn.cl

Índice de Contenido

Introducción	3
1. Período Fundacional: Legislación educativa en el desarrollo institucional del Estado chileno (1810-1860).....	8
1.1. Proceso Independentista (1812-1814).....	10
1.2. Ensayos Constitucionales (1818-1833)	14
1.3. Estabilización Conservadora (1833-1860)	17
2. Período Burocrático: Legislación educativa en el proceso de burocratización del Estado chileno (1860-1925)	21
2.1. Sistema Multipartidista (1860-1891).....	24
2.2. Parlamentarismo a la Chilena (1891-1925)	29
3. Período Democratizador: Legislación educativa en el proceso de modernización y democratización del Estado Chileno (1925-1973).....	37
3.1. Políticas Desarrollistas (1925-1958).....	39
3.2. Políticas de Cambios Estructurales (1958-1973)	48
Conclusiones.....	71
Bibliografía	72
Fuentes Legales y Parlamentarias	77

Introducción

El debate legislativo en torno a las políticas educativas, debe representar una de las dimensiones de discusión parlamentaria más rica en términos de densidad doctrinaria en nuestra historia republicana. En torno al problema de la educación, incluso antes de la consolidación del proceso independentista, ésta había emergido como un imperativo político, pues tempranamente se tenía conciencia que la formación no sólo entrañaba un problema técnico en términos pedagógicos, formativo y/o "civilizador" (bajo los estándares de la época), sino que implicaba una pregunta más profunda: la posibilidad misma de una comunidad política para imaginarse a sí misma. Es decir, la invención de la nación. Por eso, no es de extrañar que algunos de los establecimientos educativos creados en los albores de la República como primeros gestos de autonomía política, como fue el caso del Instituto Nacional y la Biblioteca Nacional aprobadas por el primer Senado en 1813, representen a algunas de las instituciones más antiguas y emblemáticas del país, pues conforman la base institucional y simbólica sobre la que se erigió la nación. Es por ello que adentrarse en la discusión legislativa en el Senado de la República sobre política educativa, no es un simple ejercicio de descripción de la concatenación lineal o evolutiva de respuestas políticas a problemas sociales, expresados a través de un consenso técnico-político para solucionarlos, sino que da cuenta, muchas veces, del choque tectónico de proyectos políticos, económicos, sociales y culturales, que buscan responder a la pregunta: cómo es posible vivir juntos.

La profundidad del tema educativo en la historia política de la República, como se ve, va más allá de una simple discusión sectorial, ya que trasciende la mera adecuación entre medios y fines, pues la mayoría de las veces transparenta proyectos de país en disputa. La pregunta republicana por la educación, por tanto, no escapa al problema planteado por la filosofía moderna sobre la racionalidad, el poder, el desarrollo y la emancipación, cuestiones que no son baladí en la discusión parlamentaria, sino que deja en evidencia visiones de mundos. Es por ello que escribir en torno a la discusión legislativa de políticas educativas, no puede abstraerse del análisis de la composiciones de fuerza políticas, las doctrinas en boga y las tensiones sociales y económicas que han dado forma y vida al sistema parlamentario de partidos y fuerzas políticas chilenas.

En este punto, cabe hacer una declaración de intención. El tratar de ser sensible a las tensiones que están en juego en la discusión parlamentaria, exige reprimir la tentación de evaluar la acción política de los parlamentarios de antaño con los estándares técnicos, democráticos o institucionales contemporáneos. La razón para reprimir esta tentación, es tratar de no evaluar un ciclo político como un fenómeno incompleto u orientado por ideas equivocadas, que podría dar a entender una evolución lineal de progreso en las políticas nacionales, como tampoco, busca entregar una evaluación meramente descriptiva o mecánica del trabajo parlamentario, que plantearía la tentación de entregar una perspectiva causal a la discusión política. Por el contrario, se trata de entender las posibilidades de acción en un determinado contexto histórico, las posibilidades que se abren con cada decisión, conflicto o consenso político, pero también, en sentido contrario, ver aquellos elementos persistentes y estructurales del debate educativo, que permitan orientar la acción en el presente. Es justamente esta tensión entre contexto (contingencia) y estructura (persistencia) en el debate político parlamentario, donde algunos de los elementos más singulares del desarrollo histórico del sistema educacional chileno han tomado forma, que más que progresión o causalidad, evidencia discontinuidades y persistencias.

Bajo estos parámetros, se puede observar un temprano compromiso del Estado con la provisión de educación, pero por las limitaciones de la época, manifestó tempranamente el carácter mixto en su provisión. Posteriormente, la tradición mixta del sistema educacional jugó un rol crucial dentro del debate parlamentario en torno a las luchas políticas de la segunda mitad del siglo XIX entre *clericales* y *laicos*, que en el campo educacional giró alrededor del debate respecto a los límites de lo público, lo particular y lo privado. El consenso conservador y liberal de principios de siglo XIX se había construido en torno al reconocimiento del catolicismo como religión oficial del Estado, por lo tanto, la educación pública era católica, proscribiendo cualquier otra religión del espacio educativo (esfera de lo privado), el cual se quiebra y comienza el debate sobre la laicización de la escuela, como también, la posibilidad de escuelas basadas en otros credos. De este conflicto emergió un fuerte movimiento por la expansión de la educación pública, gratuita y laica, conocido como el Estado docente, que llevó a un cambio en la mirada conservadora, que pasó desde la defensa de la obligatoriedad de la religión Católica en las escuelas a defender la libertad de enseñanza. Debate este último, que con matices, se ha proyectado hasta nuestro siglo XXI.

La promesa modernizadora de desarrollo económico y productivo, tampoco ha estado ajena al debate político parlamentario en torno a la educación, pues en ella se han depositado esperanzas en diferentes momentos de nuestra historia para lograr el crecimiento y bienestar social. De esta manera, ha existido una rica discusión en torno a la definición de competencias, conocimientos, saberes y actitudes que deben ser promovidas socialmente a través de los diferentes ciclos educativos, tanto para el beneficio individual (capital humano) como social (desarrollo). Pero ha persistido un elemento de tensión constante, que dice relación con el grado de dirección económica que le cabe al Estado (planificación económica) y a la libre iniciativa de la sociedad (mercado), que ha llevado la discusión respecto del nivel de conducción estatal del sistema educativo, ya sea mediante la acción directa del Estado en el sistema con sus instituciones o, mediante estímulos que oriente la acción pública y privada. Quizás en este punto es donde han existido mayores consensos políticos, que con independencia de las diferencias ideológicas y posturas políticas, se puede explicar como consecuencia de la progresiva tecnificación del debate en torno a la educación. Ello ha sido posible, a diferencia de muchos otros sectores de la realidad nacional, debido a una temprana legislación basada en la evidencia empírica que proporcionó el desarrollo de la estadística y la calidad de los datos producidos y capturados por la escuela, que permitió el diseño de políticas sociales, en especial en el siglo XIX, donde la educación fue la única política social¹, que desde la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria en 1860, comienza a legislarse con criterios de eficacia en la inversión, favorecieron la tecnificación (métodos) y su burocratización (racionalización).

El punto anterior es de crucial importancia, pues la posibilidad de burocratización del Estado fue de la mano, en gran medida, al crecimiento y desarrollo del sistema educacional. En primer término, la escuela fue la primera, más extendida y recurrente institución republicana con que tuvieron y tienen contacto las personas en su vida cotidiana, es decir, representa la presencia estatal más capilar, una suerte de sistema linfático de la República. Esta red de estatalidad ha ido expandiéndose institucionalmente primero desde los principales centros urbanos, y luego, a villas y villorrios. A fines del siglo XIX, la escuela pública ya se había

¹ Serrano, S.; Ponce de León, M. & Rengifo, F. (2012). *Historia de la educación en Chile (1810-2010)*. Tomo I. *Aprender a leer y escribir (1810-1880)*. Santiago: Taurus.

convertido en la “*primera red territorial del Estado nacional*”², marcando una presencia pública que antecedió a la mayoría de las instituciones estatales. También, no hay que olvidar, que esta penetración y crecimiento de instituciones educativas en la vida de las personas, la transformó en una fuente riquísima en la generación, captura y procesamiento de información, lo que permitió el desarrollo de las estadísticas públicas, posibilitando un proceso de racionalización temprana del aparato público y del sistema educacional³. Por otra parte, desde el punto de vista de la estructura social del país, la educación pública fue la cimiento desde donde se formaron y surgieron las clases medias que crecieron en torno a la burocracia Estatal, con expresiones políticas de enorme importancia en nuestra historia parlamentaria, transformando la escuela pública en un símbolo y fuente de identidad política. Todo ello hace pensar que es imposible entender la consolidación de la República y el desarrollo posterior del Estado sin el desenvolvimiento del sistema educativo, los que se encuentra coligado no sólo en términos de competencias políticas (saber-poder), sino que también, como una *comunidad imaginaria*⁴.

Finalmente, la educación fue el campo propicio del debate político parlamentario respecto a las virtudes públicas. Con independencia del tránsito por visiones románticas, civilizatorias, iluministas, racionalistas, emancipadoras, desarrollistas, modernizadoras, ciudadanas, individualistas, etc. En todas éstas ha persistido en el debate una dimensión antropológica respecto al ser humano, tanto desde el punto de vista de la cohesión social (la nación, el pueblo, los ciudadanos) como de la defensa de la individualidad (libertad individual, de conciencia, de emprender). Como se aprecia, el sentido de la existencia humana, en tanto filosofía política, no ha sido ajeno al debate educacional, que independiente de los elementos u orientaciones propias de una época, continúan persistiendo, y hablan de la importancia del sistema educativo en la generación de sujetos sociales como de los principios de acción individual (ética). Es respecto a estas preguntas, que el sistema educativo ha sido el principal basamento sobre el que descansan las aspiraciones de integración social, la posibilidad de hablar de meritocracia, de igualdad de oportunidades, la democratización social, de bienestar económico y social, entre muchas de otras aspiraciones sociales que han marcado el debate político los más de 200 años de vida republicana.

Tomando estas consideraciones, el presente estudio busca adentrarse en la discusión educacional en el Senado, y cómo esta estuvo cruzada por los procesos políticos que ha vivido el país, que son aquellos que han determinado las posibilidades de conflicto y consensos, expresados en diversos modelos de desarrollos económicos y dinámicas de transformación del sistema de partidos políticos. Bajo esta premisa, se puede plantear una división en tres grandes períodos, cada uno de los cuales tuvo un correlato con leyes emblemáticas en materia educativa.

El primer período podría definirse como *Fundacional* o de Institucionalización, ya que es aquel donde se sientan las bases institucionales y legales de lo que posteriormente será el sistema educacional chileno. Este período puede dividirse en tres momentos: i) el proceso *independentista* (1810-1818), donde hay una serie de señales de emancipación y gestos de autonomía política que deriva en una lucha contra la Corona Española, donde la educación fue una de las puntas de lanzas; ii) de *ensayos constitucionales* (1818-1833) –que algunos autores han

² *Ibíd.* p. 181.

³ *Ibíd.*

⁴ Anderson, B. (2007). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

definido como *anarquía constitucional*⁵—, que dice relación con los primeros intentos de ordenamiento del país luego del triunfo de la independencia, siendo la educación uno de los campos predilectos de acción, y; iii) un proceso de *estabilización* (1830-1860), que se expresó en la instauración de una República conservadora, fruto del triunfo del bando *pelucón* en la guerra civil de 1829, materializándose en la promulgación de la Constitución de 1833, que derivó en la creación de instituciones educacionales de enorme significancia para el desarrollo nacional.

Desde el punto de vista político, en este período se consolida la creación del Senado, que luego de diversas disputas políticas, decantó en 1830 en un predominio absoluto de la sensibilidad conservadora en su composición. En el campo educativo, se observa el compromiso del Estado como garante de la entrega de educación a la población, que se expresó en la creación de diversas instituciones como de una institucionalidad que dio vida a las primeras políticas de coordinación general del sistema educativo. Se observa en este período, el desarrollo de algunos rasgos que han resultado persistentes en el tiempo, como es la provisión mixta del sistema educacional (público y privado); como por otro lado, el carácter segregado del sistema, que algunos autores definen como dual, es decir, un sistema orientado en función del nivel socioeconómico de la familia del estudiante, expresado en el comienzo de la República en un sistema para los sectores populares (escuela primaria) y otro orientado para las élites (secundaria): "...la élite mercantil financiera abogó por la formación de un 'sistema educacional' (regido por los Municipios, la Iglesia, el Estado, indistintamente) especialmente destinado a transformar la plebe chilena en un estrato de individuos moralmente sanos y mínimamente formados en el humanismo cultural (cosmopolita) propiciado por ella"⁶. En la formación de esta elite, el Estado no delega dicha función a la institucionalidad colonial (colegios religiosos), sino que crea sus propias instituciones, las que deben dar vida a una nueva élite republicana conductora del país, como son el Instituto Nacional y la Universidad de Chile.

El segundo período podría definirse como *Burocrático*, pues la expansión de la escuela se da de manera concomitante a la progresiva burocratización y fortalecimiento del Estado. Este período se divide en dos grandes momentos: i) el primero donde el sistema de partidos con representación parlamentaria se vuelve progresivamente *multipartidista* (1860-1891), que se manifiesta en la conformación de un sistema cuadrangular, que se compone de la clásica división entre liberales y conservadores, a las que se suman las escisiones de los radicales del tronco liberal, y los nacionales o *montt-varistas* del campo conservador y; ii) un segundo período que comienza con posterioridad a la guerra civil de 1891, en lo que ha dado llamarse el período *parlamentarista* (1891-1925), pues el parlamento asume un rol clave en la conducción política del país, donde las facultades presidenciales son limitadas por el parlamento. Aquí el Senado adquiere una gran relevancia, pues asume un rol moderador del campo político, transformándose en el escenario de los grandes acuerdos y disputas. Este período termina con la promulgación de la constitución de 1925, que consagra el retorno a un régimen presidencial.

La educación, en este lapso de tiempo, está enfocada en la expansión agresiva de la matrícula escolar en los niveles primarios y secundarios, que se expresa en leyes tendientes a la obligatoriedad de la instrucción primaria y un crecimiento

⁵ Urzúa, G. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

⁶ Salazar, G. (1988). Los dilemas históricos de la auto-educación popular en Chile. ¿Integración o autonomía relativa? En *Proposiciones 15*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 82-129, p. 90.

exponencial del presupuesto a educación tendiente a la creación de establecimientos educacionales en todos los niveles, que decanta nuevamente en el debate parlamentario en torno a Estado docente y la libertad de enseñanza.

El tercer período podría definirse como de *Democratización* o de Modernización, pues comprende tanto la ampliación de la matrícula como la propagación de un ideario modernizador basado en la integración social, política y productiva de los sectores medios y populares. Este período comprende dos momentos: i) el primero dice relación con la expansión del pensamiento *desarrollista* (1925-1958), que fue de la mano de la exploración de nuevos modelos de desarrollo como fue la sustitución de importaciones, la conformación de una suerte de estado de compromiso y la irrupción de actores políticos antes excluidos a la disputa del poder, como eran los sectores populares y clases medias y; ii) un segundo proceso, denominado de *transformaciones estructurales* (1958-1973), que se expresó en el quiebre de los grandes acuerdos por una creciente polarización política, y la búsqueda de modelos de desarrollo que resultaban excluyentes entre sí, que fue progresivamente tensando la discusión parlamentaria, que culmina con el golpe de estado de 1973.

En este período, se aprecia una renovación total del sistema de partidos políticos, que afectó a todas las colectividades, con un progresivo reordenamiento del campo político entre izquierda y derecha, donde los partidos centristas en el primer período cumplieron un rol de bisagra, pero que en el segundo período se rigidizan, dificultando puntos de encuentro y acuerdos en el Senado. Desde el punto de vista de las discusiones legislativas educativas, se observa que continúa la expansión de la educación pública y de su financiamiento, tanto en los niveles primarios, secundarios y terciarios. Se aprecia, también, un enorme impulso del proceso de tecnificación, tanto desde el punto de vista pedagógico, como de la formación técnica y profesional. Finalmente, se observa una gran polarización de la discusión parlamentaria en torno al proyecto de la Escuela Nacional Unificada, que reaviva el *clivaje* entre Estado docente y libertad de enseñanza, que concluye sin la promulgación de la mentada ley fruto del quiebre democrático, pero que da cuenta del nivel de polarización que tomó la discusión, como así mismo, anuncia el cambio radical del sistema educativo con el advenimiento de la dictadura.

1. Período Fundacional: Legislación educativa en el desarrollo institucional del Estado chileno (1810-1860)

El proceso independentista chileno –como del resto de las colonias españolas– fue la concatenación de progresivas y crecientes fracturas entre la población criolla y la Corona Española, que como plantea Benedict Anderson, venían sedimentándose en un creciente sentimiento de subordinación y postergación de los nacidos en América respecto de los peninsulares⁷. Sumado a las restricciones económicas fruto de los crecientes tributos y monopolio del comercio que ejercía la Corona, la propagación de ideas revolucionarias y republicanas-iluministas, encontraron un terreno fértil para que floreciera una conciencia nacional entre las élites hispanoamericanas. La invasión napoleónica de España, fue la circunstancia fortuita que posibilitó que dicha conciencia nacional pudiese desenvolverse y fracturar de forma definitiva la fidelidad a la Corona Española. En el caso chileno, desde el punto de vista institucional, primero fue mediante la conformación de una Junta de Gobierno en 1810 que reclama provisoriamente la soberanía en ausencia del Rey; segundo, la creación del primer Congreso de Diputados en 1811, que permitió la conformación de un órgano de gobierno representativo de toda la unidad administrativa de la Capitanía de Chile; y tercero, la promulgación del Reglamento Constitucional Provisorio en 1812 –golpe de estado mediante y clausura del Congreso de Diputados perpetrado por José Miguel Carrera–, que declaró la voluntad irrevocable de independencia respecto de la Corona Española. Es en este contexto y bajo el alero legal de este Reglamento Constitucional Provisorio, que cobra vida en 1812 el primer Senado de la República de Chile.

El Senado estaba conformado por 7 miembros y tres suplentes elegidos de entre los parlamentarios de la Cámara de Diputados disuelta a través del sistema de suscripción. Estos senadores representaban a las provincias de Santiago, Valparaíso y Coquimbo. El Reglamento señalaba como misión del Senado, que “*Sin su dictamen no podrá el Gobierno resolver en los grandes negocios que interesen la seguridad de la Patria*”⁸. Por tanto, el diseño del Senado no contempló que fuera un lugar de debate en los términos de las instituciones democráticas modernas, sino que fue concebido como institución consultiva y con un carácter transitorio antes de la elección de un nuevo Congreso –que no llegó a concretarse por el proceso de reconquista de la Corona Española–. Sus funciones quedaron definidas en el Oficio a la Junta de Gobierno del 15 de enero de 1813, donde señala que son “*un majistrado del pueblo, no pudiendo dictar leyes, tampoco puede imponer ni sancionar nuevas penas*”⁹. De tal forma, el Senado de 1812 buscaba ser la fuente desde el cual la Junta de Gobierno lograra dar legitimidad a su voluntad, que avanzaba inexorablemente al objetivo de quiebre definitivo con la Corona. No obstante lo restringido de su campo de acción, sumado a la precariedad de la situación sociopolítica que vivía el país, este primer Senado fue el escenario donde se aprobaron algunas de las primeras leyes que sintetizaban los ideales ilustrados y la voluntad independentista.

Las series de derrotas militares asestadas por los realistas a las fuerzas independentistas, llevaron a un distanciamiento del Senado con la Junta y la familia Carrera –que controlaba el gobierno–. Fruto de ello, se conforma un nuevo Senado, que dicta un nuevo Reglamento Constitucional Provisorio en 1814, que

⁷ Anderson (2007). Op. Cit.

⁸ Ley s/n. Reglamento Constitucional Provisorio sancionado en 26 de octubre de 1812. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2luy5>

⁹ Senado (1887). *Sesiones del Cuerpo Lejislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo I. Congreso Nacional de 1811 – Senado de 1812 y 1814*. Santiago: Imprenta Cervantes, p. 272.

entregaba mayores atribuciones a un nuevo Director Supremo y reducía aún más las propias; situación que fue rechazada por José Miguel Carrera, quien perpetró un nuevo golpe de Estado, clausurando el Senado. Al poco andar, los triunfos y avances realistas consumaron la reconquista de la Capitanía de Chile en 1814. Las fuerzas revolucionarias chilenas se refugiaron al otro lado de la cordillera, en la ciudad de Mendoza, reagrupándose bajo el mando de Bernardo O'Higgins, siendo reforzados con las fuerzas comandadas por José de San Martín, conformando el Ejército Libertador de los Andes.

En 1817 el Ejército Libertador emprende nuevamente la tarea de liberar al país del control de la Corona, asestando una serie de triunfos militares a las fuerzas realistas. En este contexto, luego de la victoria de Chacabuco, es nombrado Director Supremo Bernardo O'Higgins, quien terminaría consolidando la victoria militar contra España. Luego del triunfo definitivo en la batalla de Maipú, el 5 de abril de 1818, el Director Supremo reorganiza el gobierno con la promulgación de la Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818, que da inicio al tercer Senado de la República en carácter de provisorio, pero que terminó legislando hasta 1822.

El conflicto entre el Senado y O'Higgins, fue creciendo con los años, el cual terminó con su abdicación, abriéndose un período de enorme inestabilidad institucional, que se expresó en la dificultad para concordar una nueva constitución que reemplazara a la de 1818, no logrando consolidar un texto –pese los intentos de 1822, 1823, 1828– hasta la promulgación de la Constitución de 1833, luego de una guerra civil. En este proceso, estuvo en funciones un cuarto Senado, elegido bajo los criterios de la Constitución de 1823, y un quinto Senado, conforme la Constitución de 1828.

Como es de prever, esta inestabilidad tuvo un correlato en diversos cambios de gobierno y de rumbos de las leyes de la República, que se expresaron en crisis política y social, de la cual el Senado no estuvo inmune y, muchas veces, estuvo en el centro del conflicto. De este período de ensayos constitucionales, uno de los elementos centrales en este clima de conflictividad, fue la redefinición del campo político, que se expresó en el reordenamiento del incipiente sistema de partidos en función de nuevos criterios: el territorial y el doctrinario. El territorial, no obstante estar presente en el período de lucha por la independencia, la situación bélica hizo que se obviara, pero en este período ya se comienza a observar la acción política concertada de los representantes provinciales en función de su distancia o cercanía a Santiago. El doctrinario, por su parte, se manifiesta en el desplazamiento del *clivaje* entre realistas y patriotas, a una distinción entre conservadores (*pelucones*) y liberales (*pipiolos*).

La acumulación de tensiones y la dificultad de conciliar un proyecto institucional para la República, redundó en la polarización del sistema político, que *a grosso modo* conformó dos bandos: élites santiaguinas conservadoras, por un lado; y representantes de provincia (Concepción y Coquimbo) con liberales por el otro. Esta conflictividad decantó en una guerra civil en 1829, con triunfo del bando conservador en 1830. Con este triunfo, se abrió un período de preeminencia absoluta de los conservadores en el congreso, en especial, en el Senado¹⁰, que a partir de la elección de representantes en 1833 bajo un sistema de electores (indirecto) y lista nacional, permitía al Poder Ejecutivo controlar la elección de senadores a su arbitrio. Este modelo, no obstante sus déficits democráticos, dio estabilidad al sistema por treinta años (gobiernos de los decenios), la cual no obstante fue relativa, considerando que hubo levantamientos de las provincias,

¹⁰ Vial, G; Valderrama, P. & Vásquez, D. (1995). *Historia del Senado de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

pero que resultó siempre victorioso el gobierno central. Este predominio conservador comienza a declinar, generándose una recomposición del sistema político, a través tanto del crecimiento del liberalismo, como también, del surgimiento de nuevos partidos (nacionales y radicales), redefiniéndose la hegemonía conservadora, ampliando la participación y representación de las otras fuerzas políticas, conformando un sistema multipartidista, con participación de estas fuerzas en las instituciones de la República, expresado en una mayor amplitud de opiniones en el Senado.

1.1. Proceso Independentista (1812-1814)

Las leyes en materia educativa promulgadas durante el proceso independentista, fueron fiel reflejo de un espíritu emancipador, profundamente esperanzado con el futuro, pero ansioso ante la coyuntura. Dentro de este marco, la educación jugó un lugar destacado en las reflexiones de los patriotas, dando muestra inequívoca de su compromiso con la instrucción de la población, colocándola en la base de la formación de la nueva República. Desde el punto de vista del Senado, el primer indicio se encuentra en el acuerdo respecto a la necesidad de un *Plan de Educación Nacional*, fechado el 1 de junio de 1813, que llevó a la formación de una comisión educacional compuesta por senadores y representantes de las principales instituciones educacionales existentes en el país, para que

“a la mayor brevedad formen i presenten al Gobierno un plan de educación nacional que proponga la instrucción moral i científica que debe darse a todos los chilenos, i la clase de virtudes que especialmente puedan hacer más feliz este País, i en que el Gobierno debe empeñar sus cuidados para transformarlos en costumbre, i hacer de ella como un carácter propio i peculiar de los habitantes de Chile”¹¹.

En dicho oficio se reconocía la importancia de la educación pública para el futuro del país, tanto en términos de civilidad como de valores, que debía redundar en una identidad nacional. El resultado del trabajo de la comisión fue la *Ley de Instrucción Primaria*, del 18 de junio de 1813, como también, la creación del *Instituto Nacional*, el 27 de julio de 1813. La primera representa un hito en la historia legislativa en materia educativa; el segundo, es un símbolo republicano del país, lo que habla de lo visionario de este primer Senado.

Ley de Instrucción Primaria de 1813

La Ley de Instrucción Primaria de 1813, marca un hito en nuestra historia legislativa, no solo por ser la primera ley de la República en la materia, sino también, porque tempranamente abordó algunos de los elementos centrales del debate educacional¹²: la gratuidad, el carácter mixto –pues era vista como un asunto público pero no de competencia exclusiva del Estado–, la centralización del control estatal (reglamentación y fiscalización) y la instrucción femenina.

Yendo al espíritu de la ley, esta partía con un diagnóstico crítico respecto a lo obrado por la Corona Española en materia educativa en América, denunciando el carácter opresivo de dicho sistema, que mantenía a la población en la ignorancia y la opresión:

“El Gabinete de Madrid expedía muy frecuentemente órdenes para que se suprimiesen escuelas, se quitasen cátedras i se desterrase en América toda clase

¹¹ Decreto s/n. *Plan de Educación Nacional. 1 de junio de 1813*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6w>

¹² Gutiérrez, C. (2011). *Educación, ciencias y artes en Chile, 1797-1843*. Santiago: RIL Editores.

*de estudio útil. Interesada la dura España en que los naturales de estos países no despertasen por un momento del letargo, que les hacía no sentir las cadenas que les oprimían*¹³. Romper con dicho pasado, inspira el carácter libertario del legislador: *“Recuperada nuestra libertad, el primer cuidado del Gobierno ha sido la educación pública que debe empezar a formar”*¹⁴.

En su primer artículo, la ley señala que: *“en toda Ciudad, toda Villa, i todo Pueblo que contenga cincuenta vecinos, debe haber una escuela de primeras letras costeada por los propios del lugar, que se invertirán precisamente en este objeto con preferencia a todo otro...”*¹⁵. La expansión del sistema basado en el financiamiento local, responde a un criterio de realidad ante las exiguas arcas públicas, como también, es un reconocimiento al carácter corporativo de la sociedad colonial chilena de sus antiguos cuerpos¹⁶ (cabildos). Por otro lado, respecto al financiamiento, la ley era taxativa en señalar el carácter gratuito de la enseñanza: *“los padres familia por ningún pretexto, ni bajo título alguno, sean gravados con la más pequeña contribución”*¹⁷. La gratuidad, por tanto, expresaba la voluntad del Estado de asumir la responsabilidad de la instrucción de la población como algo propio¹⁸, señalando en una serie de disposiciones que buscaron centralizar la supervisión y control¹⁹ del funcionamiento del sistema. Esta temprana lógica centralizadora expuesta en la ley, entregaba al Estado la decisión final respecto a la acreditación de la idoneidad magisterial de los profesores y profesoras, como asimismo, reservaba en el diseño de la instrucción primaria, la supervisión y control del sistema al Estado para evaluar el fiel cumplimiento de la ley y detectar sus falencias.

Otro elemento interesante de la ley, es que establece que *“en cada villa una escuela de mujeres, en donde se enseñe a las jóvenes a leer i escribir, i aquellas costumbres i ejercicios análogos a su sexo”*²⁰. Esto implicó la temprana consideración de la instrucción femenina, no obstante, ser ésta una educación diferenciada en función de los roles sociales de la época. Ello se expresaba en el carácter segregado de la escuela por sexo, extensivo a profesores y profesoras: *“en ninguna escuela se enseñarán niños de ambos sexos. Las maestras solo admitirán mujeres i los maestros varones”*²¹.

Quizás la dimensión que podría resultar más paradójica de la ley, dice relación con el carácter mixto del sistema de instrucción primaria, con prestadores públicos y privados, y es más, la centralización del sistema no se manifestó en oposición a la educación privada confesional, sino que por el contrario, la vio como aliada²², pues el carácter católico era reconocido como religión del Estado, y parte consustancial de la formación. Lo paradójico estriba en que no obstante querer romper con el pasado colonial, promoviendo la educación en principios, valores y saberes

¹³ Ley s/n. Instrucción Primaria. Disposición fundamental sobre la materia. 18 de junio de 1813. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/327hu>

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Mayorga, R. (2017). Una red, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011). En I. Jaksic & F. Rengifo (eds). *Historia política de Chile, 1810-2010, Tomo II, Estado y sociedad*. pp. 333-364. Santiago de Chile: FCE-UAI.

¹⁷ Ley s/n. Instrucción Primaria... Op. Cit.

¹⁸ Toro, P. (2017). Ideas políticas educacionales en Chile. C.1810-C.1890. En I. Jaksic & F. Rengifo (eds). *Historia política de Chile, 1810-2010, Tomo II, Estado y sociedad*. pp. 103-131. Santiago de Chile: FCE-UAI.

¹⁹ Serrano, S. (2010). Educar al nuevo soberano. Chile entre 1810 y 1814. En *Bordón. Revista de Pedagogía* 62(2), 29-38.

²⁰ Ley s/n. Instrucción Primaria... Op. Cit.

²¹ *Ibíd.*

²² Serrano, S. (1994). *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria.

ilustrados, el currículo contempla la formación doctrinaria en los dogmas católicos. Ello se explica, en el hecho de que la formación religiosa fue vista como un factor de cohesión social²³, por lo que cumplía el rol que posteriormente asumirá la nación. El temprano carácter mixto del sistema educativo chileno, puede ser entendido como expresión de los horizontes políticos y culturales de una élite, que reconoce la necesidad de un nuevo sujeto nacional basado en nuevos saberes, pero al mismo tiempo, entiende que su posición de privilegio se basa en fuentes tradicionales de prestigio²⁴.

Decreto de Apertura del Instituto Nacional (1813)

La preocupación de crear un establecimiento educativo secundario que debía transformarse en "*el primer foco de luz de la nación*", había ya sido planteada al Congreso de Diputados por destacadas figuras como Fray Camilo Henríquez y Manuel de Salas. En palabras de Camilo Henríquez: "*El gran fin del Instituto es dar a la Patria ciudadanos que la dirijan, la defiendan, la hagan florecer y le den honor*"²⁵. Correspondió al primer Senado concretar esta aspiración, que fruto del trabajo del senador Juan Egaña, quien trabajó en un proyecto entregó a sus colegas senadores, el cual contenía una detallada estrategia de puesta en marcha de la institución, que contemplaba desde aspectos curriculares, financieros, de infraestructura e, inclusive, de códigos de vestimenta, entre muchos otros tópicos. Dicho informe fue aprobado el 27 de julio de 1813 por el Senado, siendo inaugurado oficialmente el 10 de agosto de 1813.

En la presentación del informe al Senado intervino el Director de la Academia de San Luis, Manuel de Salas, quien planteó la importancia para la República de la educación: "*La educación de la juventud y que ésta se críe entre ejemplos de virtudes y lecciones de ciencias, es el único arbitrio sólido y justo de hacer florecer los reinos y felices a sus habitantes; por consiguiente debe ser el primer conato de los que mandan*"²⁶. Pero por sobre todo, las esperanzas que se anidaron en su creación, están en la emergencia de un nuevo sujeto histórico, el ciudadano, que a diferencia del súbdito, actúa basado en la virtud y la razón. Hay una promesa en la fundación del Instituto Nacional de crear un nuevo pueblo que, como plantea Rodrigo Mayorga, se representa como soberano, abstracto, que es presentado como la base de la nación naciente y fuente de sus posibilidades de futuro y progreso²⁷. En palabras del senador Juan Egaña: "*la obra es tan grande, tan necesaria, tan sublime i sagrada, que ninguna diligencia está por demás; la atención i esperanzas de todo el Estado, se ha convertido hacia este establecimiento (...). Chile va a ser la espectación de las naciones que admiren que, en lo más angustiado de su revolución, ha formado el establecimiento más grande de beneficencia pública*"²⁸.

El carácter revolucionario del Instituto Nacional, siguiendo a Sol Serrano, es que por primera vez el Estado le arrebató el control de la formación educacional de la élite a las instituciones coloniales²⁹. Lo anterior se expresa en la conformación de un sistema educacional de carácter dual, es decir, una educación para los sectores populares (la escuela) y otra para la élite (la secundaria y superior)³⁰. Este carácter

²³ Toro (2017). Op. Cit.

²⁴ Jocelyn-Holt, A. (1999). *La independencia de Chile. Tradición, modernidad y mito*. Santiago: Planeta.

²⁵ Henríquez, C. (1812). *Plan de organización del Instituto Nacional de Chile*. Santiago: Aurora de Chile, 18 de junio de 1812.

²⁶ Senado (1887). *Sesiones de los Cuerpos Legislativos... Tomo I...* Op. Cit. p. 317.

²⁷ Mayorga (2017). Op. Cit.

²⁸ Senado (1887). *Sesiones de los Cuerpos Legislativos... Tomo I...* Op. Cit. p. 292.

²⁹ Serrano (2010). Op. Cit.

³⁰ Orellana, M. & Araya, N. (2016). *Educación de las infancias: entre el hogar y la escuela (1880-1915)*.

elitista del Instituto, se manifiesta en el diseño curricular propuesto por Juan Egaña, el que combinaba tanto la enseñanza de la religión, la ciencia, la técnica y los principios militares³¹. De esta forma, el Instituto es el mejor símbolo de como la élite hizo suyo el republicanismo, fundiendo sus intereses con los intereses nacionales³², enhebrando elementos ilustrados en su concepción política (republicanismo), aprovechando las oportunidades económicas que deparaba el nuevo orden político, con el fortalecimiento de su posición tradicional en términos sociales y culturales (religión). Como plantea, Pablo Toro, *"no deja de ser central entender la fundación y primeros años de las instituciones educacionales republicanas como parte de una operación que representa, en última instancia, la proyección de intereses de los grupos dirigentes"*³³.

Finalmente, el vínculo del Instituto Nacional con el Senado no solo quedó sintetizado en la aprobación del proyecto y el diseño de su funcionamiento hecho por Juan Egaña, sino que además, le fue encomendado al senador Francisco Ruiz Tagle transformarse en su protector civil, lo que ligó a la institución a una preocupación permanente de la corporación.

Es la educación en este período, donde se manifiesta una voluntad de independencia y de romper con el pasado colonial, no obstante la mezcla de influencias e intereses ilustrados y tradicionales, pues como plantea Claudio Gutiérrez, *"la noción de educar a la población –un concepto desconocido para los administradores coloniales– se instala al centro de la construcción de la nueva República, como eje en la formación de la nueva ciudadanía, y como base para el progreso económico y social del país"*³⁴. Dicho espíritu logró insuflar a estas instituciones valores como la libertad, racionalidad, progreso y soberanía³⁵ que rompía todo lazo con la Corona Española, trascendiendo la precariedad de la institucionalidad de la República. Esta necesidad de un nuevo orden que supere el pasado, necesitó de un nuevo sujeto: el ciudadano; el que debía basarse en nuevos valores, saberes y conductas³⁶. Esta aspiración antropológica se deposita en el sistema educativo, donde el Estado *"visualizó a la educación del pueblo en una dimensión redentora, ligada a la formación de los ciudadanos de la nueva República"*³⁷.

Este vínculo entre educación y nuevo orden, siguiendo a Marcelo Caruso, se basó en tres desafíos directos que recayeron en el sistema educativo, a decir: inventar una legitimidad republicana, consolidar la institucionalidad política y, finalmente, reconstruir las identidades sociales que se arrastraban de la época de la colonia³⁸. Es por ello que la educación aparece de manera recurrente –en toda América Hispánica–, como el instrumento predilecto de construcción del Estado y la nación.

Santiago: Ediciones Museo de la Educación Gabriela Mistral / DIBAM.

³¹ Baeza, A. (2010). Enlightenment Education, and the Republic Project: Chile's Instituto Nacional (1810-1830). En *International Journal of the History of Education* 46(4), pp. 479-493.

³² Jocelyn-Holt (1999). Op. Cit.

³³ Toro (2017). Op. Cit. p. 109.

³⁴ Gutiérrez, C. (2011). *El destino de los hijos de los pobres: los debates educacionales en la historia de Chile*. Santiago: Universidad de Chile. p. 3. Disponible en línea en: <https://users.dcc.uchile.cl/~cguetierr/otros/educacionPobres.pdf>

³⁵ Serrano (1994). Op. Cit.

³⁶ Orellana & Araya (2016). Op. Cit.

³⁷ Egaña, M. (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: una práctica de política estatal*. Santiago: DIBAM/LOM. p. 23.

³⁸ Caruso, M. (2010). Latin American Independence: Education and the Invention of New Polities. En *International Journal of the History of Education* 46(4), pp. 409-417.

1.2. Ensayos Constitucionales (1818-1833)

El triunfo patriota y la ratificación de O'Higgins en la conducción del país como Director Supremo, se encuadró en la promulgación del Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818. En el Proyecto Constitucional, la educación era reconocida como una responsabilidad del Estado, correspondiéndole al Senado el "*especialísimo cuidado de fomentar en la Capital y en todas las Ciudades y Villas el establecimiento de escuelas públicas e institutos o colegios donde sea formado el espíritu de la juventud por los principios de la religión y de las ciencias*"³⁹. Encargaba también a los Cabildos, velar por el desarrollo de la educación pública y su financiación. Esta constitución provisoria marcó el comienzo de una preocupación permanente en toda nuestra historia constitucional por la educación. Las discusiones en el Senado durante el período son ejemplo de esta preocupación, como fueron los debates en torno a la creación de escuelas e institutos, la calidad, el ordenamiento del sistema educativo, entre otras.

En la Constitución de 1822, dentro de las facultades del Congreso, éste debía "*Dar el plan jeneral de educación pública*"⁴⁰. La Constitución de 1823, por su parte, señalaba que eran atribuciones del Senado "*Velar sobre las costumbres y la moralidad nacional, cuidando de la educación y de que las virtudes cívicas y morales se hallen siempre al alcance de los premios y de los honores*"⁴¹. La Constitución de 1828 no vinculó al Senado de forma directa con el sistema educativo, transfiriendo dichas atribuciones a las asambleas provinciales y municipios, descentralizándola basado en los principios federales a los que suscribía.

El debate de materias educativas en el Senado, anticipó discusiones que adquirieron enorme relevancia, como también, algunos elementos se transforman en estructurales de nuestro sistema educativo. Dentro de los temas debatidos, está la reapertura y reforma del Instituto Nacional y su expansión a Institutos provinciales; la dirección Estatal del sistema educativo; como también, las preocupaciones respecto a la calidad educacional, que llevó a la adopción del sistema Lancaster.

Reglamento para las Escuelas Públicas (1819)

Tempranamente el gobierno de O'Higgins, con el acuerdo del Senado, aprobó el 26 de febrero de 1819 el "*Reglamento para las escuelas públicas*"⁴². Este establecía un régimen de ordenamiento del sistema de instrucción primaria para todo el país, donde el Estado asumía su responsabilidad en la provisión y/u organización de ésta. Reconoce la vigencia del Reglamento de Instrucción Primaria de 1813 y, por consiguiente, la responsabilidad de los cabildos y villas en la instrucción pública. Contemplaba también la creación del cargo de Protector de la instrucción primaria (una suerte de Director General⁴³), el cual tenía como funciones labores administrativas, regulatorias, supervisoras y disciplinarias. Dentro de los elementos destacados de este reglamento, está la definición de un currículum centrado en la enseñanza de la lectura, la escritura, y las operaciones matemáticas

³⁹ Ley s/n. Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile publicado en 10 de agosto de 1818, sancionado y jurado solemnemente el 23 de octubre del mismo. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2gf44>

⁴⁰ Ley s/n. Constitución Política del Estado de Chile sancionada y promulgada el 30 de octubre de 1822. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2j67e>

⁴¹ Ley s/n. Constitución Política del Estado de Chile promulgada en 29 de diciembre de 1823. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2j697>

⁴² Senado (1886). *Sesiones del Cuerpo Lejislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo II. Senado Conservador 1818-1819*. Santiago: Imprenta Cervantes, p. 301.

⁴³ Campos, F. (1960). *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

básicas, religión y valores patrióticos e ilustrados (*derechos del hombre*). Introducía también un sistema de provisión de cargos de profesor basado en oposiciones, mediante concursos públicos y código de conducta. Finalmente, establecía un reglamento, que normaba castigos y expulsiones.

Este modelo de regulación Estatal y corresponsabilidad local, se mantendría durante toda la década; lo que sí sufriría transformaciones, *“fue la autoridad entregada a cada una de estas instancias para tomar decisiones respecto de las políticas de educación”*⁴⁴. Ejemplo de ello son los decretos de creación del Tribunal de Instrucción Primaria en 1825, la Junta de Instrucción y el Instituto Normal de 1826⁴⁵, que reformulaban el ordenamiento del sistema, sancionados sin la intervención del Senado, que se encontraba disuelto desde el año 1824. Finalmente, en 1828 la administración del sistema educativo recayó en un órgano de la administración gubernamental, el Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores, que es el comienzo del proceso de burocratización dentro del aparato ministerial del sistema educativo.

Reapertura del Instituto Nacional (1819)

La importancia del Instituto Nacional para el parlamento, quedó de manifiesto en el acuerdo del Senado a tres semanas de entrar nuevamente en funcionamiento, el 12 de noviembre de 1818, donde se exhorta al Director Supremo a su pronta reapertura: *“Siendo una de las primeras atenciones del Senado la educación e ilustración de la juventud, ha acordado en esta fecha el restablecimiento del Instituto Nacional, bajo las mismas reglas y constitución en que se fundó en el año de 1813”*⁴⁶. Este gesto, dio inicio a una serie de discusiones en el Senado respecto del carácter y funcionamiento de la institución, que había concentrado la formación eclesiástica, militar, en ciencias y artes liberales⁴⁷ (derecho). Lo expansivo de sus funciones, llevó a que surgieran diferentes tesis respecto a cómo debería organizarse el establecimiento, expresado en sensibilidades conservadoras y liberales que comienzan a contraponerse.

El primer conflicto giró en torno a la formación eclesiástica asumida por el Instituto, que anticipó el debate de separación de la Iglesia y el Estado. En la discusión había argumentos doctrinarios y principalmente financieros, pues la iglesia debía aportar recursos al mantenimiento del Instituto⁴⁸. Pero existían temas más de fondo: la desaparición de muchas de las instituciones tradicionales donde se había educado la élite y los resquemores que provocaba el carácter novedoso y la influencia liberal del Instituto. Por ello, los sectores conservadoras bregaron por la preeminencia de la enseñanza moral y religiosa en el currículo⁴⁹. Esta influencia conservadora se manifiesta en la proclama del Senado en 1819, que exhorta a la élite a enviar a sus hijos al establecimiento: *“Sin educación serían cristianos tibios, ciudadanos estériles, amigos fríos, parientes insensibles. Allí afianzarán su fe, fortalecerán su espíritu y conocerán sus obligaciones; allí aprenderán a creer sin preocupación, a obedecer sin esclavitud, a mandar sin despotismo”*⁵⁰.

Un segundo punto de desencuentros, fue la formación científica y técnica, que entrelaza necesidades de formación profesional militar y aspiraciones de cambios

⁴⁴ Mancilla, A. (2005). *Antecedentes para una historia de la educación primaria en Chile. Siglos XIX y comienzos del XX*. Tesis para optar al grado de Magister en Historia, Universidad de Chile. p. 19.

⁴⁵ Campos (1960). Op. Cit.

⁴⁶ Senado (1886). *Sesiones del Cuerpo Legislativo... Tomo II...* Op. Cit., p. 64.

⁴⁷ Gutiérrez (2011). *Educación, ciencias y...* Op. Cit.

⁴⁸ Senado (1886). *Sesiones del Cuerpo Legislativo... Tomo II...* Op. Cit., pp. 301 y ss, y pp. 352 y ss.

⁴⁹ Gutiérrez (2011). *Educación, ciencias y...* Op. Cit.

⁵⁰ Biblioteca Nacional (1954). *Gazeta Ministerial de Chile, volumen 2, Temas 73-100, 1819*. Santiago: Imprenta Universitaria.

en el modelo de desarrollo del país. Al igual que en 1813, los promotores de esta necesidad de una formación técnica y científica fueron Camilo Henríquez y Manuel de Salas, quienes criticaban que el Instituto se concentrase en la formación de profesiones coloniales y no en aquellas basadas en la ciencia y la técnica⁵¹, que traslucían la creciente vinculación que se ha establecido entre educación y desarrollo.

Reforma Educacional de 1823

Bajo el gobierno de Ramón Freire, su ministro, Mariano Egaña, presentó al Senado el 15 de abril de 1823 una reforma general del sistema educativo y del Instituto Nacional en particular. Esta recogía la preocupación respecto a la educación técnica, proponiendo la división del organigrama en tres secciones: una científica, un museo (laboratorio para la práctica de la ciencia) y una técnica. La justificación introduce una nueva dimensión en el debate: el *desarrollo productivo* del país:

*"debe aplicar todos sus esfuerzos en remediar un mal de la más perniciosas consecuencias, porque sin educación no se podrán formar los hombres instruidos en los ramos científicos para que, poniendo en acción el comercio, la agricultura y la industria, las artes y las ciencias, trabajen en dar al Estado el poder y riqueza de que es susceptible"*⁵².

El proyecto manifiesta un espíritu de transformación profundo del sistema educativo, introduciendo aspiraciones de *democratización*. Plantea la aspiración de una democratización social mediante la integración de alumnos de todas las clases sociales al establecimiento: *"Habrá en la capital un Instituto Nacional destinado a la educación pública y general de todas las clases del Estado"*⁵³. En otro artículo, aspira a la creación de institutos provinciales en todo el territorio nacional, lo que es un principio de democratización territorial (descentralización).

En el plano de la organización del sistema educativo y de instrucción, el proyecto establecía la creación de un Instituto Normal dentro del Instituto Nacional, colocándolo al centro del sistema: *"Todas las instituciones del Estado relativas a educación e instrucción o cualquier clase y destino científico o moral, son dependientes del Instituto Nacional"*⁵⁴. Proponía, además, la creación de una Superintendencia General de Educación, responsable del cumplimiento de la ley, y un Consejo de Educación en apoyo a la Superintendencia.

Era evidente que todos estos cambios llevaban a la conformación de un nuevo Instituto Nacional, y ello explica, como señala Claudio Gutiérrez⁵⁵, el rechazo del Senado a este proyecto el 6 de mayo de 1823: *"El Senado, visto el proyecto de decreto sobre el Instituto Literario que ha remitido el Gobierno, acuerda no haber lugar por ahora a ese proyecto, i que lo conveniente en las circunstancias, es que se cumplan las ordenanzas del Instituto Nacional dictadas en ochocientos trece"*⁵⁶. Pero un hecho es indudable, este proyecto contiene los principales elementos de la discusión sobre educación en décadas posteriores, que depositan en la educación aspiraciones de cambios económicos, políticos y sociales, además de conformar un aparato burocrático para su gestión estatal.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Valentín Letelier (1889). *Sesiones del Cuerpo Lejislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo VII. Congreso de Plenipotenciarios i Senado Conservador 1823.* Santiago: Imprenta Cervantes. p. 55.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Gutiérrez (2011). *Educación, ciencias y...* Op. Cit.

⁵⁶ Letelier (1889). *Sesiones del Cuerpo Lejislativo... Tomo VII...* Op. Cit., p. 108.

Creación de Institutos Provinciales (1821-1823)

Uno de los mayores logros del período, estuvo en la creación de instituciones educacionales provinciales, surgidas de la demanda creciente por mayor descentralización y equidad territorial. Al respecto, Rodrigo Mayorga, señala que no obstante el Estado cumplía un rol director clave, el sistema educativo chileno reconocía el rol de las provincias, pues el Estado respondía a los persistentes rasgos corporativos de la época⁵⁷. El primer ejemplo de ello, es la fundación del Instituto Nacional Departamental de Coquimbo en 1821, el cual fue aprobado por el Senado el 3 de abril de dicho año: “*se le manifestara la utilidad que adquiere el Estado con este establecimiento, que si fuera posible convendría extenderlo a las demás provincias de la República par a la ilustración de la juventud*”⁵⁸. La voluntad de expandirlo a otras provincias se concretó en 1823, con la creación del Instituto Literario Provincial de Concepción en 1823 y del Instituto Literario de Talca en 1827⁵⁹. Todos ellos fueron creados a iniciativa y financiación local⁶⁰.

Fomento de la enseñanza pública. El Sistema de Lancaster (1822)

Finalmente, se observa en este período el surgimiento de la pregunta por la calidad de la enseñanza, como fue el caso de la implementación del Sistema de Lancaster. Así, el reglamento aprobado por el senado el 17 de enero de 1822, señalaba que “*es necesario hacer los últimos esfuerzos, para recuperar el tiempo del ocio i tinieblas, empezando por franquear a todos, sin escepcion de calidad, fortuna, sexo, o edad, la entrada a las luces*”⁶¹. Dicho sistema se basaba en la enseñanza mutua entre alumnos, como señala Domingo Amunátegui⁶², prometía poder instruir masivamente a la población, en poco tiempo y a bajo costo. Emerge de esta forma, una pregunta que será permanente en la discusión educativa, que dice relación con modelos y técnicas pedagógicas, que llevarán a una tecnificación progresiva de la discusión política.

1.3. Estabilización Conservadora (1833-1860)

El triunfo *pelucón* en la guerra civil de 1830, marcó el inicio de un período de predominio absoluto del pensamiento conservador en la política chilena, osificado en la Constitución de 1833, que como señala, Jaime Eyzaguirre, dio “*forma jurídica a los principios más caros al partido conservador*”⁶³. El período suscita visiones muy polarizadas, por un lado, se remarca el retroceso en la democratización y descentralización de Chile, por el contrario, otros destacan el orden y estabilidad institucional que logró la sociedad chilena (gobierno de los *decenios*). Si existe consenso en que se impuso un orden oligárquico (*conservador*), autoritario (*impersonal*) y modernizante del Estado (*burocrático*) y los negocios (*capitalista*), vinculado a la figura de Diego Portales, siendo el Senado un exponente de este nuevo orden⁶⁴.

⁵⁷ Mayorga (2017). Op. Cit., p. 336.

⁵⁸ Valentín Letelier (1888). *Sesiones del Cuerpo Legislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo IV. Senado Conservador 1820*. Santiago: Imprenta Cervantes, p. 118.

⁵⁹ Este último, sin participación del Senado por encontrarse suspendido.

⁶⁰ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I. Op. Cit.*

⁶¹ Decreto s/n. *Fomento de la enseñanza pública. El sistema de Lancáster. 17 de enero de 1822*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6r>

⁶² Amunátegui, D. (1895). *El sistema de Lancaster en Chile: i en otros países Sudamericanos*. Santiago: Imprenta Cervantes.

⁶³ Eyzaguirre, J. (1973). *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Zigzag. p. 547.

⁶⁴ Urzúa (1992). Op. Cit.

En materia educativa, la Constitución de 1833 establecía la obligación preferente del Estado en educación: “*La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; i el Ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República*”⁶⁵. Dicha atención preferente se expresó en la creación de una superintendencia de educación pública, que asignaba “*al Estado una fuerte responsabilidad en el desarrollo y supervigilancia de la educación nacional*”⁶⁶. Continúa el compromiso de los municipios en la provisión de educación y la reforma de 1874 reconoció explícitamente la libertad de enseñanza en rango constitucional⁶⁷.

Bajo la Constitución de 1833, se produce la progresiva expansión de la educación y de las instituciones educativas en el país durante todo el siglo XIX. Este período de estabilidad política e institucional, se materializa en la creación de instituciones vitales de la República, como la Universidad de Chile y la Escuela Normal, ambas vinculadas a dos grandes intelectuales latinoamericanos: Andrés Bello y Domingo Faustino Sarmiento. Como plantea Ana María Stuvan⁶⁸, este debate intelectual generó una rica reflexión sobre educación, progreso y orden social, que llevó a un florecimiento intelectual (*generación del 42*) en el decenio de Manuel Bulnes, que marcó la discusión política y educativa durante todo el siglo XIX. El Senado se vio influido por este florecer intelectual, alimentándose del espíritu de la época, forjándose también doctrina política. Sarmiento fue la simiente desde donde bebió el liberalismo, crítico del pasado colonial, que contraponen al fortalecimiento de la identidad nacional (*romanticismo*), la democratización y el desarrollo que debe proveer la masificación de la educación⁶⁹. Por su parte, Bello argumentaba respecto del valor del orden social, el cual se lograba en el desarrollo armónico de la legislación, el lenguaje y las costumbres⁷⁰, que debían ir transformándose de forma continua y paulatina para formar una élite dirigente⁷¹; *realismo* o cautela que marcó a la sensibilidad conservadora.

Ley de Ministerios (1837)

En el decenio de José Joaquín Pérez (1831-1841) en materia educativa, el hecho más relevante fue la promulgación el 1º de febrero de 1837 de la primera Ley de Ministerios, con la aprobación del Senado, que creaba oficialmente un aparato burocrático del Estado organizado en cuatro ministerios: Interior, Hacienda, Guerra y Justicia. En este marco, el Ministerio del Interior es separado de las responsabilidades en educación, transfiriéndolas al ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública⁷², siendo el primer ministro de educación, Diego Portales, quien ejerció el cargo hasta su muerte. Dentro de las funciones definidas, estaba la supervisión de los establecimientos, el fomento de establecimientos, la autorización para abrirlos y una serie de aspectos más vinculados con la promoción de las ciencias, las bellas artes y los museos.

⁶⁵ Decreto s/n. Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833 con las reformas efectuadas hasta el 10 de agosto de 1888. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2kb6x>

⁶⁶ Orellana & Araya (2016). Op. Cit.

⁶⁷ Ley s/n. Reforma Constitución Política de la República. 13 de agosto de 1874. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/35yu9>

⁶⁸ Stuvan, A. (2000). *La seducción de un orden. Las élites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

⁶⁹ Kaempfer, A. (2006). Lastarria, Bello y Sarmiento en 1844: Genocidio, historiografía y proyecto nacional. En *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana* 63/64(32). pp. 9-24.

⁷⁰ Jaksic, I. (2007). *Andrés Bello. Pasión por el orden*. Caracas: Bid & Co. Editores.

⁷¹ Labarca, A. (1939). *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago: Imprenta Universitaria.

⁷² Decreto s/n. Ministerios. 1 de febrero de 1837. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2zpcpr>

Escuela Normal de Preceptores (1842)

El decenio de Manuel Bulnes (1841-1851) fue un momento de florecimiento intelectual, y uno de los responsables de esa efervescencia, fue la figura del gran intelectual argentino, Domingo Faustino Sarmiento, quien se encontraba refugiado en Chile desde 1831 –y que posteriormente ocuparía la presidencia de Argentina (1868-1874)–. En sus artículos de prensa y debate con intelectuales de la talla de Andrés Bello y José Victorino Lastarria, fue asentando la necesidad de fortalecimiento del sistema educativo público chileno. El país venía de una serie de ensayos de políticas sobre instrucción primaria que no habían logrado solidificarse y habían tenido resultados paupérrimos⁷³, y fue justamente la influencia de Sarmiento, lo que movilizó voluntades que decantaron en la creación de la Escuela Normal de Preceptores de Santiago. La importancia de esta institución es que proveyó de los cimientos para el desarrollo de un Sistema Nacional de Instrucción Primaria, permitiendo ampliar el acceso a la educación inicial y mejorar el proceso pedagógico⁷⁴.

A diferencia de lo que será el proceso legislativo de la creación de otras instituciones educativas, como el Instituto Nacional o, posteriormente, la Universidad de Chile, el decreto que dio vida a la Escuela Normal de Preceptores de Santiago fue mucho más modesto en su discusión parlamentaria, pues, como señala Amanda Labarca, se incorporó como una partida dentro del presupuesto de la nación en 1841, el que instruía sucintamente la asignación de recursos *“para el establecimiento y fomento de las escuelas de primeras letras y fundación de una escuela normal, \$ 10,000”*. Con esta modestia de origen, pero de enorme trascendencia, el 18 de enero de 1842 fue firmado por el Presidente Bulnes el decreto de creación de esta institución, entrando en funcionamiento el 14 de junio del mismo año, bajo la dirección de Sarmiento. Posteriormente, en 1854, abrió sus puertas la Escuela Normal de Preceptoras, a cargo de las religiosas del Sagrado Corazón de Jesús, a petición del Presidente, y pese a los reparos de algunos senadores conservadores que no veían propósito en la formación de preceptoras, por lo mismo, se tomó la decisión de vincularla a una institución religiosa⁷⁵.

En su discurso de apertura de las Cámaras Legislativas en 1842, Bulnes expresó su esperanza de mejora en la instrucción primaria con la creación de esta institución: *“La educación elemental i científica ha sido otro asunto de continuada solicitud para la administración. Ha creído dar un paso importante a favor de la primera, en la creación de una escuela normal”*⁷⁶. Esta parquedad escondía, como señala Sol Serrano y otros, el mayor esfuerzo realizado por el Estado en dar un giro a la educación inicial, centrado en la formación de preceptores, que marcó una larga tradición pedagógica en Chile, y base de la masificación progresiva de la instrucción primaria de niños y niñas de los sectores populares⁷⁷.

La organización de la Escuela Normal es detallada por Iván Núñez:

“...era gratuita y los alumnos recibían alimentación, alojamiento y vestuario. La escuela fue convirtiéndose en una de las escasas oportunidades de educación y de mantención de jóvenes pobres, con cargo al Estado. La contraprestación era un servicio obligado durante siete años en las escuelas primarias públicas. Aumentaba la demanda por ingresar a

⁷³ Labarca (1939). Op. Cit.

⁷⁴ Monsalve, M. (1998). *“...I el silencio comenzó a reinar”*. Documento para la historia de la instrucción primaria 1840-1920”. Santiago: DIBAM, CIDBA y Universidad Católica Blas Cañas.

⁷⁵ Labarca (1939). Op. Cit.

⁷⁶ Bulnes, M. (1842). *Discurso del Presidente de la República en la apertura de las Cámaras Legislativas de 1842, junio 1º de 1842*. Santiago: Mimeo, Colección de BCN, p. 2.

⁷⁷ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I*. Op. Cit.

la escuela, pero era difícil encontrar jóvenes que cumplieran los estándares de moralidad y saberes mínimos requeridos”⁷⁸.

La Escuela Normal fue la base de la modernización educativa en el siglo XIX, centrada en la formación de preceptores hombres y mujeres, creando la primera carrera profesional certificada por el Estado, puerta de acceso a la movilidad social de sectores populares y que integró por primera vez a mujeres⁷⁹. Estos y estas profesionales, serán el vaso comunicante más próximo del Estado con la población, adquiriendo enorme influencia social, cultural y política.

Creación de la Universidad de Chile (1842), la Escuela de Artes y Oficios (1849), la Academia de Pintura (1849) y Escuela Práctica de Agricultura (1851)

La Universidad de Chile es quizás la principal institución republicana del siglo XIX, incluso, Sol Serrano, plantea que la creación de la Universidad es la piedra angular de la formación del Estado moderno y burocrático chileno, que busca “*racionalizar el espacio social; someterlo a procedimientos preestablecidos, calculables, funcionales al concepto de nación y al desarrollo del capitalismo. Era la expresión de la elite ilustrada que aspiraba reformar gradualmente una sociedad tradicional y ordenarla de acuerdo a los cánones de la razón*”⁸⁰.

Técnicamente, la Universidad de Chile fue creada el 17 de abril de 1839⁸¹, pero este decreto fue más bien un acta de defunción de la Universidad de San Felipe, quedando pendiente la norma que regularía a la futura universidad nacional. La ley que da vida en propiedad a la Universidad de Chile, fue presentada al Senado el 20 de junio de 1842, aprobándose el 16 de noviembre luego de su discusión, siendo finalmente promulgada el 19 del mismo mes⁸². Más allá del ciclo regular de una ley por la Cámara Alta, el Senado está estrechamente vinculado a la génesis de la Universidad de Chile; no sólo porque el primer Rector fue el connotado senador Andrés Bello –cargo que ocupó hasta 1865–, sino porque éste, en su cargo de senador, fue el encomendado por el gobierno de Manuel Bulnes –a través del ministro Manuel Montt– para que redactara el proyecto de Ley Orgánica de la Universidad⁸³.

La Universidad de Chile fue concebida para romper con el pasado colonial, para crear un nuevo orden nacional, como lo deja en claro Andrés Bello en su discurso inaugural del 17 de septiembre de 1843: “*El programa de la Universidad es enteramente Chileno: si toma prestadas a la Europa las deducciones de la ciencia, es para aplicarlas a Chile. Todas las sendas en que se propone dirigir las investigaciones de sus miembros, el estudio de sus alumnos converjan a un centro: la patria*”⁸⁴. Se puede leer a través de estas palabras, algunos de los pilares que sustentan el proyecto universitario, como es una ideología modernista transversal a la élite política del período, como son los ideales ilustrados de la razón y el sentido republicano de las acciones políticas⁸⁵.

Lo que se esperaba de la Universidad de Chile, quedó sintetizado en las palabras del Presidente Manuel Bulnes en la sesión de 4 de julio de 1842 en la Cámara de

⁷⁸ Núñez, I. (2010). Escuelas Normales: Una historia larga y sorprendente. Chile (1842-1973). En *Revista Pensamiento Educativo*, 46-47. pp. 133-150, p. 135.

⁷⁹ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I*. Op. Cit.

⁸⁰ Serrano (1994). Op. Cit., pp. 16-17.

⁸¹ Decreto s/n. *Universidad de Chile. 17 de abril de 1839*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6p>

⁸² Ley s/n. *Universidad de Chile. Su creación. 19 de noviembre de 1842*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2sk5b>

⁸³ Amunátegui, M. (1892). *Vida de don Andrés Bello*. Santiago: Impreso por Pedro G. Ramírez.

⁸⁴ Bello, A. (1843). *Discurso inaugural de la Universidad de Chile*. Disponible en línea:

<https://www.uchile.cl/presentacion/historia/discurso-inaugural>

⁸⁵ Serrano (1994). Op. Cit

Diputados, donde el proyecto de ley fue depositado para su primer trámite legislativo:

“La necesidad de mejorar la enseñanza, de extenderla a todas las clases de la sociedad y de uniformarla en todo el Estado, en cuanto sea posible, me ha movido a pensar en el establecimiento de un nuevo cuerpo literario y científico que vele sobre este interesante objeto. Él, al mismo tiempo que metodizará la educación primaria y propagará la difusión de los estudios superiores, ofreciendo estímulo de honor y gloria a los talentos, servirá de un poderoso auxiliar a los trabajos que se emprendan por los diversos departamentos de la administración. Un plan general de educación pública y una superintendencia que la dirija e inspeccione, son una de las primeras necesidades reconocidas por nuestro Código fundamental”⁸⁶.

Como se observa, la Universidad no era sólo una institución docente, sino que se depositaba la esperanza de conducción de la enseñanza pública y la supervisión de todo el sistema educativo (superintendencia). Pero, además, se esperaba que formase a las élites burocráticas del Estado, entendiendo que la Universidad sería el primer paso para la creación de un nuevo sujeto capaz de conducir al país en los valores ilustrados y republicanos.

De esta forma, la Universidad de Chile fue el instrumento con cual el Estado generó las condiciones para la emergencia de una intelectualidad republicana en el siglo XIX, formando una élite política dirigente y a profesionales basados en el conocimiento moderno de las ciencias y los valores ilustrados.

La Universidad de Chile no fue la única institución de educación superior o técnica creada en este período: la Escuela de Artes y Oficios (1849), antecesora de la Universidad Técnica del Estado (1947); la Academia de Pintura –bellas artes– (1849), y la Escuela Práctica de Agricultura (1851). Este impulso a la educación superior y técnica del decenio de Bulnes y el florecimiento de una intelectualidad, marcó uno de los momentos más trascendentales de la construcción del Estado y la nación: su *institucionalización*.

2. Período Burocrático: Legislación educativa en el proceso de burocratización del Estado chileno (1860-1925)

La elección como Presidente de José Joaquín Pérez en 1861, marca el fin del predominio sin contrapeso del partido conservador, y la entrada en la política chilena del multipartidismo en la conformación de las instituciones y órganos de gobierno. Esta mayor diversidad política, se debe a la fractura del Partido Conservador en el gobierno de Manuel Montt, fruto de la “*cuestión del sacristán*”, que decía relación con el patronato del Estado sobre la Iglesia, que llevó a la escisión de los conservadores gobiernistas, que formaron el Partido Nacional o *montt-varistas*. Ambos partidos (conservador y nacional), junto a los liberales, conformaron primero un sistema de partidos tripartito, a los que posteriormente se sumarían los radicales escindidos del tronco liberal en 1863, dando forma a un sistema de partidos cuadrangular. Este hecho desencadenó un sistema de partidos políticos más ideológicos, expresado en tensiones que progresivamente iba adquiriendo el debate político en torno a la libertad de culto y la libertad de opinión⁸⁷. De esta forma, como señala Germán Urzúa, “*El espíritu que comienza a*

⁸⁶ Letelier, V. (1905). *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile. Tomo XXX. Cámara de Diputados (1842)*. Santiago: Imprenta Cervantes. p. 121.

⁸⁷ Stuen, A. (2013). La vida política en Chile 1830/1880. La construcción nacional. En J. Fermandois

*predominar desde entonces es sustancialmente diferente al que anima los tres primeros decenios*⁸⁸, que deja su impronta en un debate parlamentario más diverso y doctrinario.

La carta de 1833, como señalan Vial y otros, establecía un predominio presidencial por sobre el poder legislativo, y la preeminencia del Senado sobre la Cámara de Diputados. Esto se debía, a que el Senado estaba diseñado para ser conformado por adeptos al Ejecutivo –sistema electoral e intervencionismo⁸⁹–, conformando una alianza entre Presidente y Senado⁹⁰. Este esquema comienza a resquebrajarse por el temor creciente que experimentan las élites conservadoras y liberales al poder omnímodo del Presidente. Esta alianza Senado-Presidencia llega a su fin en el gobierno de Montt, con el quiebre en la “*tradición*” de que el mandatario saliente eligiera a su sucesor en el cargo, para el caso Antonio Varas, el cual es rechazado por la oposición conservadora al gobierno y por liberales, quienes conformaron una alianza política –la *fusión liberal-conservadora*–, que impulsó a José Joaquín Pérez a la primera magistratura, imponiéndolo como candidato de consenso. Como señala Alberto Edwards, este proceso de encuentro entre liberales y conservadores se da en el reconocimiento de un enemigo común, que era el excesivo poder del Presidente, elemento que volverá a surgir en la crisis de 1891⁹¹.

El efecto político de esta recomposición de las fuerzas a nivel general, es una mayor apertura y liberalización del régimen político, y a nivel específico del Senado, fue un creciente multipartidismo, que volvió más heterogénea y menos predecible la discusión en el hemiciclo, además de un progresivo fortalecimiento del parlamento respecto al Ejecutivo.

Este consenso entre conservadores y liberales respecto a los resquemores respecto a la figura presidencial, rápidamente se vio fracturado por cuestiones doctrinarias en el debate parlamentario. La consecuencia política de estos cambios, es que el sistema de partidos progresivamente se fue dividiendo por la cuestión religiosa en *clericales* y *anticlericales*, marcando la discusión parlamentaria hasta la promulgación de la Constitución de 1925. Respecto a los partidos políticos, permitió a los liberales integrarse a funciones de gobierno, para posteriormente presentar candidatos y ocupar la primera magistratura (gobierno de los *quinquenos* o *República Liberal*) entre 1871 y 1891, impulsando un proceso de secularización y promoviendo el avance de la burocratización del aparato público, como también, se vio atravesado por luchas intestinas de facciones que dificultaron su capacidad de conducción política. Por su parte, los conservadores experimentaron un proceso de renovación doctrinaria por influencia liberal de un mayor contrapeso entre poderes del Estado, pero también, profundizaron su compromiso político con la iglesia católica, que buscaba acotar el avance de los procesos de laicización del Estado, que en el campo educativo se manifestó en la defensa de la educación confesional, basado en el principio de la libertad de enseñanza, una vez perdida la batalla por el carácter estatal del catolicismo. Los *montt-varistas*, por su parte, representaban los ideales autoritarios *portalianos*, que tenían como horizonte frenar todo desmantelamiento del presidencialismo y del centralismo contenido en la Constitución de 1833. El Partido Radical, por su parte, planteaba como base doctrinaria la reforma de la Constitución y un proceso de laicización profundo del Estado y las instituciones de la República, que fue

(dir) & A. Stuvan (coord.). *Chile. La construcción nacional. Tomo 2 (1830-1880)*. pp. 33-84. Madrid: MAPFRE.

⁸⁸ Urzúa (1992). Op. Cit., p. 54.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Vial et al (1995). Op Cit.

⁹¹ Edwards, A. (1936). *La fronda aristocrática en Chile*. Santiago: Editorial Ercilla.

adquiriendo importancia política creciente fruto de la conformación de la *alianza liberal*, además de transformarse en la correa de transmisión de las demandas políticas de sectores sociales emergentes fruto del propio desarrollo de la República, como eran las clases medias y profesionales.

El proceso de acomodo de esta nueva realidad del sistema de partidos, sumado al carácter menos obsecuente del parlamento al poder Ejecutivo, llevó a una creciente tensión en la relación con el Senado. Estas desavenencias llegaron a un punto crítico, fruto de una serie de factores: el intervencionismo electoral del Ejecutivo; la centralización burocrática y mayor control territorial del Estado –por extensión, del gobierno de turno–; la consecuente disputa del liderazgo del gobierno a los caudillos provinciales⁹²; el rechazo de los conservadores al proceso de laicización; entre otras. Todo ello condujo a un creciente obstructionismo parlamentario a través de la ley de presupuesto⁹³, que culminó con el cierre del Congreso en la presidencia de Manuel Balmaceda, generándose una guerra civil en 1891, que dividió no sólo a los partidos políticos (*gobiernistas* y *congresistas*), sino también, a las fuerzas armadas⁹⁴.

El triunfo del *bando congresista* marcó una nueva etapa de la institucionalidad chilena, conocida como *República Parlamentaria*, que se caracterizó por fuertes controles parlamentarios al Poder Ejecutivo, a través de la aprobación de los gabinetes ministeriales. Desde el punto de vista del Senado, los perdedores de la guerra civil no fueron proscritos (hubo tempranas leyes de amnistía) y fueron integrados al juego parlamentario⁹⁵, como fue el caso de los *balmacedistas* agrupados en el Partido Liberal Democrático. Este orden de preeminencia parlamentaria y oligárquica se proyectó hasta 1925, crisis social mediante, cuando es promulgada una nueva Constitución, retornando a un régimen presidencialista. Desde el punto de vista del sistema educativo, este período tiene como elemento bisagra, que marca el fin del anterior de preeminencia conservadora a un sistema multipartidista, a la Ley de Instrucción Primaria, que es un hito legislativo luego de una discusión parlamentaria que duró 17 años.

La instrucción primaria fue así la primera política social de concepción moderna de nuestra historia legislativa⁹⁶ y anunciaba el nuevo *clivaje* de la política chilena, basada en temas religiosos. Posteriormente, los mayores recursos con que cuenta el Estado finalizada la guerra del Pacífico, generan un aumento del gasto público y un rico debate en torno al crecimiento de la matrícula, la expansión territorial, calidad de la educación y de mecanismos de control estatal, que da sustento al Estado docente, que asienta legalmente la responsabilidad de garantizar una educación gratuita y de calidad provista por el Estado. Finalmente, hay un fortalecimiento de la educación secundaria y superior, con la promulgación de la Ley General de Instrucción Secundaria y Superior (1879), la creación de liceos y escuelas de formación técnica, una mayor integración de las mujeres a la educación secundaria, técnica (Escuelas Profesionales de Niñas en 1887) y universitaria (Decreto Amunátegui de 1877). Hay también una consolidación y apoyo a la educación terciaria, tanto a la Universidad de Chile que comienza a desarrollar su función docente, como también, la creación de instituciones centrales en la educación chilena, como el Instituto Pedagógico en 1889, que será el encargado de formar a los futuros profesores secundarios del país.

⁹² Urzúa (1992). Op. Cit.

⁹³ Vial et al (1995). Op. Cit.

⁹⁴ Vial, G. (1981). *Historia de Chile. Volumen II*. Santiago: Editorial Portada.

⁹⁵ Heise, J. (1974). *Historia de Chile: el período parlamentario, 1861-1925. Tomo I*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

⁹⁶ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I*. Op. Cit.

2.1. Sistema Multipartidista (1860-1891)

La legislación educacional en este periodo, representa como ningún otro debate, los cambios sociopolíticos que experimentó el país, como fue la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria de 1860, siendo la mejor síntesis de este nuevo espíritu de época. El principal problema que arrastraba el país en materia educativa era el contraste entre las aspiraciones y las capacidades reales de satisfacerlas, pues como señalan, Serrano y otros, “*la educación primaria era el único nivel que pretendía ser universal, y ello significaba cubrir el territorio: la geografía y su población*”⁹⁷. Detrás de esta aspiración estaba dar forma a una “*nación homogénea (...), un colectivo nacional, cohesionado social y políticamente*”⁹⁸. Las dificultades del Estado para cumplir dicho propósito, estaban dadas por limitaciones financieras, burocráticas y de conectividad, en un país con mayoría de población rural. El Estado se vio forzado a conformar un modelo mixto de provisión de educación inicial, subsidiando la demanda de aquellas comunidades que lograban organizarse para solicitar educación al Estado⁹⁹, quienes además debían cofinanciar a las escuelas.

La consecuencia de este modelo fue una enorme heterogeneidad en las condiciones de enseñanza y en la calidad de la educación impartida, que llevó en las décadas de 1840 y 1850 a diversas iniciativas para poder evaluar la realidad de las escuelas. Ello demandó la creación de una red territorial burocrática que no sólo ejerciera el control, sino también, recabara la información necesaria y de calidad –*estadísticas*– para evaluar el funcionamiento del sistema¹⁰⁰. Diversos pasos anteriores a la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria se dieron en ese sentido: la creación de la Escuela Normal en 1842, que aspiraba a la homogeneización del sistema¹⁰¹ y, posteriormente, la creación del cargo de “*visitador de escuelas*” en 1847, que buscaba ejercer las labores de control. Con estos antecedentes, el Estado estuvo en posición de promulgar una ley basada en información confiable y fidedigna del estado de la educación en el país, basado en criterios de eficiencia, que dio forma a la “*primera red territorial del Estado nacional*”¹⁰², conocida como *Estado docente*¹⁰³.

La Ley de Instrucción Primaria abrió una nueva etapa doctrinaria de la política chilena, ya que en su discusión, emerge en el Senado el nuevo clivaje entre católicos y laicos que marcará las décadas posteriores de 1870 y 1880, con enormes consecuencias en la reconfiguración de las alianzas políticas¹⁰⁴. El mejor ejemplo de estas tensiones, es que en 1873 el choque entre conservadores y liberales por el carácter de la educación, rompe la *fusión liberal-conservadora* que había llevado a la presidencia tanto a José Joaquín Pérez (1861-1871), como a Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), reordenándose las fuerzas gobiernistas en la *alianza liberal*, compuesta por liberales y radicales, quienes gobernarán hasta

⁹⁷ *Ibíd.* p. 141.

⁹⁸ Toro (2017). *Op. Cit.* p. 115.

⁹⁹ Labarca (1939). *Op. Cit.*

¹⁰⁰ Soifer, H. (2009). The sources of infrastructural power. Evidence from nineteenth-century Chilean education. En *Latin American Research Review* 44(2). pp. 158-180.

¹⁰¹ Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública (MJCIP) (1842). *Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública (1839-1851)*. Santiago: Imprenta Nacional.

¹⁰² Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I*. *Op. Cit.* p. 181

¹⁰³ Concha, C. & García-Huidobro, J. (2020). La educación pública, una construcción histórica. En M. Corvera & G. Muñoz (eds). *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. pp. 278-299. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

¹⁰⁴ Krebs, R.; Correa, S.; Riquelme, A.; Serrano, S.; Arancibia, P. & Pinto, M. (1981). *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la iglesia y el estado en Chile: 1875-1885*. Santiago: Nueva Universidad.

1891¹⁰⁵. Desde el punto de vista del Senado, la corporación deja de ser la “*cámara de eco*” de las decisiones del Ejecutivo, pasando a ser el lugar de debate y negociación política, adquiriendo mayor relevancia política.

Esta disputa entre católicos y laicos no tuvo un triunfador absoluto, pues a la par que se expandía la educación estatal y se fortalecía la capacidad regulatoria del Estado en todos los niveles, en sentido contrario, se consagraba constitucionalmente la *libertad de enseñanza*¹⁰⁶, manteniendo la iglesia su influencia así como su independencia respecto al Estado, sin dejar de beneficiarse de las subvenciones estatales¹⁰⁷, que ayudaron a fortalecer a la educación católica, tanto institucionalmente –la creación de la Universidad Católica de Chile en 1888–, como en la difusión de sus ideas a través de asociaciones y medios de comunicación propios.

Ley de Instrucción Primaria (1860)

La Ley de Instrucción Primaria¹⁰⁸ aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Presidente Manuel Montt el 24 de noviembre de 1860, representó un hito legislativo: primero, por ser la primera política social construida con criterios de eficiencia¹⁰⁹. Segundo, porque transformó a la educación en un derecho positivo que “*tuvo un impacto inmediato en las comunidades, en los vínculos internos y con el Estado, al hacer de sus peticiones un derecho*”¹¹⁰. Tercero, porque esta demanda impulsó el desarrollo del Estado docente, en tanto principal proveedor de educación primaria. Cuarto, inició el debate sobre la secularización del Estado, de enorme impacto en el sistema de partidos políticos. Quinto, catalizó el proceso de racionalización del aparato público mediante la centralización del control, ayudando a consolidar la burocratización del Estado. Finalmente, logró imprimir un carácter nacional y soberano a la educación, objetivo perseguido desde el origen de la República¹¹¹.

Dentro de las disposiciones de la ley, se declaraba que la educación primaria era gratuita y debía ser provista tanto a niños como a niñas en todos departamentos con más de 2.000 habitantes. En las capitales y cabeceras provinciales, debían constituirse escuelas superiores, y en las zonas rurales, debían implementarse escuelas de temporadas. Reconocía el carácter mixto del sistema educativo: un *sector fiscal* que comprendía tanto establecimientos del Estado como municipales; y un *sector particular*, que comprendía tanto a escuelas pagadas como filantrópicas gratuitas (como la *Sociedad de Instrucción Primaria*), consignando que “*se confiere libertad en planes, programas y métodos a los establecimientos particulares, que sólo pueden ser inspeccionados por el Gobierno en asuntos que atañen al orden y moralidad*”¹¹².

La centralización del sistema educativo fue parte del proceso de homogenización de las escuelas fiscales y municipales, que se transformaron en escuelas públicas,

¹⁰⁵ Serrano, S. (1998). La escuela chilena y la definición de lo público. En F. Guerra; A. Lemperiere et al. *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. pp. 340-362. México D. F.: FCE.

¹⁰⁶ González, M. & Mellafe, R. (1991). Ley orgánica de Instrucción Secundaria y Superior de 1879. En *Cuadernos de Historia* 11. pp. 63-69.

¹⁰⁷ Mellafe, R.; Rebolledo, A. & Cárdenas, M. (1992). *Historia de la Universidad de Chile*. Santiago: Ediciones Universidad de Chile.

¹⁰⁸ *Ley s/n. Instrucción Primaria. Lei Jeneral del Ramo. 24 de noviembre de 1860*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2i9vb>

¹⁰⁹ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I*. Op. Cit.

¹¹⁰ *Ibíd.* p. 159.

¹¹¹ Concha & García-Huidobro (2020). Op. Cit.

¹¹² Labarca (1939). Op. Cit. p. 149.

conformando una red nacional de escuelas gratuitas¹¹³. El primer paso fue quitar a la Universidad de Chile la tutela de la educación primaria¹¹⁴, centralizando la administración en el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, creando una oficina de Inspección General de Instrucción Primaria, que asumía la función de superintendencia a través de la coordinación de visitadores de escuelas en cada provincia, los cuales debían vigilar y dirigir la educación primaria de las escuelas públicas y privadas en toda la República¹¹⁵. La ley, además, reconocía el carácter de empleado público de preceptores y preceptoras con derecho a jubilación, desarrollando un aparato burocrático estatal de cobertura nacional y de alta penetración de los sectores populares.

Esta ley entró plenamente en funcionamiento una vez sancionado el Reglamento General de Instrucción Primaria en 1863, que puso en ejecución sus principios y complementó otros gracias a los aportes de connotados normalistas que conocían la realidad de las escuelas¹¹⁶. *"El reglamento de 1863, completa las disposiciones de esta ley orgánica; señala las atribuciones del Inspector General y los visitadores, los sueldos, gratificaciones y ascensos del personal; estructura, en una palabra, el servicio y la carrera del magisterio"*¹¹⁷.

Desde el punto de vista legislativo, la Ley de Instrucción Primaria tuvo un largo recorrido parlamentario, cuyo origen en un proyecto de ley presentado el 18 de agosto de 1843 por el entonces diputado, José Victorino Lastarria, que fue retirado por el propio legislador¹¹⁸. Cinco años después (1848), el diputado Antonio García Reyes presentó nuevamente el proyecto que contenía las recomendaciones de la Universidad de Chile, pero tampoco prosperó y se encomendó al entonces diputado, Manuel Montt, una nueva redacción. Inspirado en las ideas de Domingo Faustino Sarmiento, Montt presentó su proyecto sobre instrucción pública en 1849 y comenzó a ser discutido el año siguiente en la Cámara de Diputados, siendo acogidas la gran mayoría de sus indicaciones. Pero algunas levantaron observaciones, siendo la principal, el rechazo al carácter descentralizado del sistema y el modelo de financiamiento, que no logró concitar apoyo, siendo rechazado. Con Manuel Montt ya en la primera magistratura, nuevamente presenta el proyecto modificado, pero como señala Barros Arana:

*"su fondo era el del proyecto de que acabamos de hablar [1849], i muchos de sus artículos eran testualmente los mismos. En su espíritu, sin embargo, eran mui diferentes. La lei promulgada el 24 de noviembre de 1860 (...) es esencialmente centralista; i si en uno de sus artículos se habla de una contribución para el fomento de escuelas, se limita a decir que se establecería por leyes posteriores"*¹¹⁹.

El hecho más relevante de la discusión del proyecto de 1849, es que comienzan a observarse los primeros atisbos de conflictos doctrinarios respecto a temas religiosos, alguno de tipo pedestres, como era la defensa corporativa de la iglesia en materia financiera ante la obligación de conventos y monasterios de mantener escuelas. Pero lo más relevante, como señala Sol Serrano, es el surgimiento de

¹¹³ Ponce de León, M. (2010). La llegada de la escuela y la llegada a la escuela. La extensión de la educación primaria en Chile, 1840-1907. En *Historia* 43(2), pp.449-486.

¹¹⁴ Campos (1960). Op. Cit.

¹¹⁵ Mayorga, R. (2011). Los conceptos de la escuela: aproximaciones desde la historia conceptual al sistema educativo chileno. 1840-1890. En *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 15(1). pp. 11-44.

¹¹⁶ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo I*. Op. Cit.

¹¹⁷ Labarca (1939). Op. Cit. p. 149.

¹¹⁸ Barros Arana, D. (1906). *Un decenio de la Historia de Chile (1841-1851)*. Santiago: Imprenta Universitaria.

¹¹⁹ *Ibíd.* pp. 383-384.

las primeras opiniones disidentes respecto a las labores de inspección que desempeñaban párrocos en las escuelas para la correcta instrucción moral y religiosa, donde varios diputados dejaron estampado su rechazo a dicha medida¹²⁰. Cuando por primera vez el proyecto de Instrucción Primaria llegó al Senado en 1860, las diferencias sobre la inspección nuevamente saltaron a la palestra. Esta vez los conservadores en el Senado, a través del Senador Manuel Cerda, quienes defendían al catolicismo como religión oficial del Estado y la obligatoriedad de su enseñanza, que significaba que quedaba prohibido el estudio o ejercicio público de otra religión diferente a la católica, excepto en la esfera privada del hogar. Bajo este razonamiento, el senador Cerda plantea que el Estado debe velar por cumplimiento de la enseñanza del catolicismo mediante la supervisión de los contenidos entregados por los establecimientos, con independencia de su propiedad estatal o particular. Por ello plantea que los términos cómo se define la supervisión, le parecen insuficientes: *"Si se me dijera, pues, que por la disposición del artículo están salvadas tanto la moralidad pública, como la religión del país, yo diré que no... porque esa libertad absoluta de enseñanza no puede menos de ser muy perjudicial al país"*¹²¹. Argumento que primó en el Senado¹²².

Los liberales, por su parte, promueven un razonamiento basado en una distinción práctica, que basado en función de la propiedad del establecimiento se definiera como público o particular, es decir, serían estatales los establecimientos financiados por el estado y municipios; y particulares, aquellos financiados por privados. Criterio que imperó en la Cámara de Diputados, que por estrecho margen, terminó imponiéndose también en el Senado en su segundo trámite legislativo. Las palabras del senador Cerda ante su derrota son elocuentes respecto al temor que despertó esta decisión:

*"...pero de ninguna manera debemos permitir que esta libertad, esta independencia, sea tan absoluta que pueda hasta llegar a enseñar prácticas que sean contra la costumbre, contra la prudencia i en oposición a la base fundamental de nuestras instituciones, pues que el art. 5º prescribe cuál debe ser la religión de la República, no admitiendo el ejercicio público de ninguna otra que la que nosotros reconocemos... ¿qué más pues se necesitaría para difundir un cisma, un completo cisma en la República?"*¹²³.

Se observa en este debate en el Senado, el comienzo de un proceso de expansión de las ideas liberales de secularización del Estado, que llevó a que lo público dejara de pensarse como católico, y una vez perdida esa batalla por los conservadores, se vieron impelidos a tomar las banderas de la *"libertad de enseñanza"* como una manera de protegerse del monopolio y control del Estado de la educación¹²⁴. Como señala Pablo Toro, *"Detrás de esta maniobra se encontraba, en una perspectiva más general y estratégica, una acción conservadora destinada a minimizar los efectos de la toma creciente del poder parlamentario y de la conquista del Ejecutivo por parte de los grupos con agenda secularizadora"*¹²⁵.

Finalmente, en 1873, en pleno reordenamiento político en función del clivaje laicismo y catolicismo, se dicta un decreto que elimina la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en los establecimientos estatales, dando inicio a lo que se conoció como las *leyes laicas*.

¹²⁰ Serrano (1998). Op. Cit.

¹²¹ Congreso Nacional (1860). *Sesiones del Congreso Nacional, 20 de octubre de 1860*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 228.

¹²² Serrano (1998). Op. Cit.

¹²³ Congreso Nacional (1860). Op. Cit. pp. 316-317.

¹²⁴ Serrano (1994). Op. Cit.

¹²⁵ Toro (2017). Op. Cit. p. 117.

Ley General de Instrucción Secundaria y Superior (1879)

La Ley General de Instrucción Secundaria y Superior¹²⁶, fue aprobada por el parlamento el 9 de enero de 1879, durante la administración de Aníbal Pinto, la cual surge del intenso debate parlamentario en torno a cuestiones doctrinarias respecto del Estado docente y la libertad de enseñanza. Esta Ley logró establecer algunos consensos relevantes hacia 1873, como fortalecer las funciones docentes de la Universidad de Chile manteniendo la superintendencia del sistema educativo secundario, y la necesidad de reformar la Ley Orgánica de Instrucción de 1842. El resultado de este consenso "será la ley de 1879, una de las más valiosas en la historia de la educación chilena"¹²⁷. Su origen se encuentra en dos proyectos de ley presentados independientemente por la Cámara de Diputados y el Senado¹²⁸ en 1872, los que no prosperaron, pero que decantaron en la conformación de una comisión mixta, que estudió una completa reorganización de la Universidad de Chile y de la educación secundaria¹²⁹.

La Ley General de Educación Secundaria y Superior, tuvo la virtud de homogeneizar el tipo de relación de todos los niveles educativos con el Estado, basado en el carácter gratuito. El efecto de esto fue fortalecer y expandir el Estado docente, como también, facilitar el acceso a los sectores medios a niveles superiores. Al mismo tiempo, en su artículo N° 3, resguardaba la libertad de enseñanza y la posibilidad de fundar establecimientos privados, lo que garantizaba la protección de los principios defendidos por los conservadores, que permitió que éstos aprobaran el proyecto.

La superintendencia de la educación secundaria sería llevada a cabo por el Consejo de Instrucción Pública, presidido por el Ministro del ramo y con la presencia del Rector de la Universidad de Chile, el Secretario General de la Universidad, sus decanos, el Rector del Instituto Nacional, dos miembros del claustro universitario y tres representantes del Presidente¹³⁰, quienes debían definir los planes de estudios, reglamentos, los grados, la apertura o cierre de establecimientos, la carrera docente, el cumplimiento de la ley, la moralidad y seguridad, la elección de los directivos de los establecimientos, los textos de estudio, entre otras responsabilidades¹³¹. El impacto de esta ley en la profesionalización de la educación es innegable, pues permitió el tratamiento autónomo de los temas educacionales respecto de quienes ejercieran el poder de turno, pero por otra parte, se corporativizó en la universidad¹³².

Creación del Instituto Pedagógico (1889)

El impacto de la Ley General de Educación Secundaria y Superior en la expansión de la matrícula en los niveles secundario y terciario, se vio impulsada por los mayores ingresos a las arcas fiscales con posterioridad al triunfo en la Guerra del Pacífico, que en una parte importante se destinaron a educación. Este mayor presupuesto asignado fue clave en la reformulación pedagógica del sistema educativo, que se expresó en la Reforma Educacional en 1883, también conocida como la *Reforma Alemana*. Esta buscaba incorporar principios científicos a la

¹²⁶ Anguita, R. (1913). *Leyes promulgadas en Chile, desde 1810 hasta el 1° de junio de 1913*. Santiago: Imprenta Barcelona. pp. 462-468.

¹²⁷ González & Mellafe (1991). Op. Cit. p. 63.

¹²⁸ Presentada por los senadores Melchor de Santiago Concha, Francisco Vargas, Bernardino Bravo, Alejandro Reyes, Domingo Matte, José Santos y Ramón Rozas.

¹²⁹ González & Mellafe (1991). Op. Cit. p. 63.

¹³⁰ *Ibíd.*

¹³¹ Concha & García-Huidobro (2020). Op. Cit.

¹³² Serrano, S.; Ponce de León, M. & Rengifo, F. (2012). *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)*. Tomo II. *La educación nacional (1880-1930)*. Santiago: Taurus.

práctica pedagógica, tomando como inspiración el modelo prusiano¹³³ (*positivismo*), además, de promover la mejora de los servicios educativos, la calidad de la infraestructura escolar, la adquisición de material educativo, entre otras medidas.

Dentro de este proceso de modernización, el modelo pedagógico alemán comenzó a ser estudiado y observado por enviados del gobierno, como Valentín Letelier, Claudio Matte y José Abelardo Núñez, quienes promovieron su adopción en el país. Este proceso fue el antecedente para la creación del Instituto Pedagógico en el seno de la Universidad de Chile. Aprobado por decreto ministerial el 29 de abril de 1889¹³⁴, en su artículo N° 1 señalaba, que su objetivo era formar profesores para la educación secundaria. Esta necesidad de profesionalización de la carrera docente, iba de la mano de una nueva reforma educativa sancionada ese mismo año 1889, que buscaba implementar un *plan concéntrico*, es decir, un proceso de racionalización y ordenamiento del currículum que llevara a un aprendizaje sistemático y progresivo, con mayor presencia de materias científicas. Así lo declaraba el Presidente Jorge Montt en la apertura del Congreso Nacional en 1892: “*El Instituto Pedagógico (...) subsanará en parte, así lo espero, la dificultad mayor que la perfecta implantación del plan concéntrico encuentra actualmente, cual es la escasez de profesores debidamente preparados, que comprendan la reforma en su vasto alcance y la apliquen con arreglo a los principios científicos que le sirven de fundamento*”¹³⁵.

Al igual que la Escuela Normalista, la creación del Instituto Pedagógico fue a través de la ley de presupuesto de 1887, bajo la glosa “*Escuela Normal de Profesores de Instrucción Secundaria*”¹³⁶, pero ni este año ni el siguiente logró materializarse. No fue hasta que el Ministro, Federico Puga, duplicó los recursos asignados y logró la aprobación para contratar profesores en Alemania, que esta logró su aprobación, que fue la base docente con que entró en funcionamiento el Instituto Pedagógico. Los efectos de la creación del Instituto, fueron no sólo la profesionalización de la formación docente, representando un impulso al desarrollo del conocimiento científico y humanista en el país¹³⁷, además de homogeneizar la enseñanza secundaria a nivel nacional.

2.2. Parlamentarismo a la Chilena (1891-1925)

Derrotado José Manuel Balmaceda en la guerra civil de 1891 por el bando “*congresista*”, comienza un período de preeminencia del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, conocido como República Parlamentaria o “*Estado oligárquico*”¹³⁸. Mediante una reinterpretación de la Constitución de 1833 desde un prisma parlamentario, se limitó y redujo el poder presidencial, entregando dichas facultades a los partidos políticos con presencia parlamentaria. Como es esperable, el lugar de la política se traslada al Parlamento, en especial al Senado, que pasa a ser el lugar de los acuerdos, debates y, en última instancia, ejercicio efectivo del poder. Este nuevo orden proveyó de una estabilidad política, que incluso llevó a la alternancia en el poder entre liberales y conservadores. Sin embargo, el derrumbe

¹³³ Vial (1981). Op. Cit.

¹³⁴ Decreto s/n. *Instituto Pedagógico. 29 de abril de 1889*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6k>

¹³⁵ Montt, J. (1892). *Discurso de S.E. el Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional de 1892*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 10.

¹³⁶ Labarca (1939). Op. Cit. p. 195.

¹³⁷ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

¹³⁸ Cavarozzi, M. (1978). El Estado oligárquico en Chile. En *Revista Historia y Sociedad* 19. pp. 19-48. Salazar, por su parte, lo define como “*Estado Oligárquico Liberal*”.

de gabinetes por pérdida de confianza y el bloqueo de leyes y del presupuesto de la nación se transformaron en un ejercicio recurrente en el Congreso. Esta dinámica de bloqueo político, más que diferencias doctrinarias –que las había entre católicos y laicos–, era demostración de poder de una clase política muy homogénea, compuesta por una oligarquía mixta provenientes de la burguesía y la aristocracia criolla¹³⁹. Este carácter endogámico, le impidió tomar conciencia y poder resolver los crecientes problemas sociales.

Esta frustración ante condiciones de vida paupérrimas de amplios sectores de la población, en un contexto de bonanza económica fruto del triunfo en la Guerra del Pacífico, que le permitió al Estado recaudar grandes sumas de impuestos del negocio salitrero, sumado a este juego de salones en que se había transformado la política, hizo surgir una mirada pesimista entre intelectuales, los sectores medios y populares. Sintomático de esta sensación de crisis, fue lo que se conoció como la generación del centenario, que reunía a una serie de intelectuales que denunciaban la situación de decadencia moral, social y política de la República¹⁴⁰, en lo que comenzó a ser llamada la "*cuestión social*", que terminó por resquebrajar la legitimidad de un orden parlamentario, sustentado en la "*compensación de intereses*"¹⁴¹ oligárquicos. La exclusión de amplios sectores sociales del juego político, comienza a evidenciar que el "*Estado no es un Estado moderno, puesto que su legitimidad no está fundada en relaciones ciudadanas amplias*"¹⁴², lo que llevará a una crisis social y política en la década de 1920.

En este contexto de auge y crisis del parlamentarismo a la chilena, los temas educacionales jugaron un rol crucial del debate en el Senado desde diversos puntos de vistas: ideológicos, sociales y políticos. Desde el punto de vista ideológico, a diferencia del tono civilizatorio que caracterizó la discusión sobre educación en gran parte del siglo XIX, en el período parlamentarista surge la pregunta por la cohesión social, ya sea planteada como un avance democrático o en clave nacionalista identitaria¹⁴³ –postura que adquirió enorme relevancia, en un contexto donde la educación fue uno de los instrumentos de "*chilenización*" de los territorios del Norte Grande y al sur del Biobío¹⁴⁴–. En términos sociales, la condición de pobreza pasa al centro del debate de las políticas públicas en educación, vista como el principal escollo para su masificación, y que fue parte de la discusión más amplia respecto a los derechos sociales¹⁴⁵. Finalmente, en términos políticos, la democratización representó una fuerza de época que se tornó hegemónica, tensionando el profundo carácter estamental de la sociedad chilena, y que tocaron también al campo educativo. Sin embargo, no obstante los significativos avances que se registran en el período, estos resultaron insuficientes para contener el malestar social y lograr detener la disconformidad de la nueva conciencia política que emergía, que reacciona mediante un progresivo quiebre con las élites, que en materia educacional se expresó en el impulso de la educación obrera y proletaria a través de organizaciones auto gestionadas¹⁴⁶.

Desde la óptica del trabajo legislativo del Senado en este período, se impulsaron

¹³⁹ Edwards (1936). Op. Cit.

¹⁴⁰ Gazmuri, C. (1980). *Testimonios de una crisis: 1900-1925*. Santiago: Editorial Universitaria

¹⁴¹ Faletto, E. & Ruiz, E. (1971). La crisis de la dominación oligárquica. En E. Faletto; E. Ruiz & H. Zemelman (edits). *Génesis histórica del proceso político chileno*. pp. 7-31. Santiago: Quimantú.

¹⁴² Faletto, E. (2004). Prólogo. En B. Elgueta. *El sueño y la vida en Eugenio González Rojas*. Santiago: Ediciones Tierra Mía. pp. 5-21, p. 6.

¹⁴³ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

¹⁴⁴ Cádiz, F. (2013). La "chilenización" en el Norte y Sur de Chile: una necesaria revisión. En *Cuadernos Interculturales* 11(20). pp. 11-43.

¹⁴⁵ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

¹⁴⁶ Grez, S. (1995). *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*. Santiago: DIBAM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

diversas políticas educacionales, que nuevamente estuvieron en el centro de las transformaciones sociales, en tanto *"agente democratizador de la sociedad chilena"*¹⁴⁷. La ley de presupuesto fue el campo donde se dieron los debates más álgidos sobre educación, pues se transparentaban los compromisos políticos entre partidos, expresados en gasto público. Así, muchas de las discusiones más ricas sobre enseñanza femenina, educación preescolar o movilidad social, se esconden en debates a primera vista anodinos sobre financiamiento a la construcción de escuelas, liceos, reajustes de sueldos u otras necesidades al parecer menores del sistema educativo. Es en el análisis minucioso del presupuesto de la nación, donde las políticas públicas comienzan a ser evaluadas en profundidad. En materia educacional, el tema más sensible que emerge del debate senatorial, es el bajo impacto en el crecimiento de la matrícula y la retención escolar que ha tenido el enorme crecimiento de la inversión realizada por el fisco. Así, desde fines del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX, el tema de la obligatoriedad de la instrucción primaria se toma la agenda, transformándose, junto a las leyes sociales, en el principal foco de debate doctrinario en el Senado.

Liceos de Niñas (1891-1895) y Leyes para la Instrucción Femenina (1912)

La creación de los liceos femeninos surge con casi 15 años de retraso respecto de la aprobación del Decreto Amunátegui, que permitió el ingreso de las mujeres a la educación superior: *"se declara que las mujeres deben rendir exámenes válidos para obtener títulos profesionales, con tal que se sometan para ello a las mismas pruebas a que están sujetos los hombres"*¹⁴⁸. El Estado se veía, por tanto, obligado a proveer educación secundaria pública a las mujeres que quisiesen cursar carreras universitarias, a la que antes sólo podían acceder las mujeres en instituciones particulares. El primer liceo fiscal de niñas fue el Instituto de Señoritas Carlos Waddington en Valparaíso en 1891, que no fue creado directamente por el Estado, sino que fue legado al fisco en 1889 por un benefactor –de quien lleva su nombre–, asumiendo el Estado su administración y financiamiento a través del Decreto de Fundación del Ministerio de Instrucción Pública el 21 de diciembre de 1891¹⁴⁹. La fundación de este establecimiento precipitó la discusión parlamentaria sobre la educación secundaria femenina, que decantó en la creación del Liceo de Niñas de Santiago en 1894¹⁵⁰, el cual entró en funcionamiento en 1895. Así, se fueron creando sucesivos liceos de niñas en diferentes provincias y en la capital, que impactaron enormemente en la formación femenina, pasando de una matrícula secundaria de 110 alumnas en todo el país en 1895, a 15.057 alumnas en 1920¹⁵¹. Estos Liceos Femeninos, fueron instituciones que *"efectivamente formaron a un sector pequeño pero inédito de mujeres de sectores medios, mujeres letradas entre las cuales estuvieron quienes lideraron la incorporación femenina a la ciudadanía política"*¹⁵².

Pero más allá de hito histórico de la fundación de establecimientos y del enorme impacto en la matrícula y formación femenina, estos hechos abrieron un amplio debate en el Senado, y en la política en general, sobre el rol de la mujer en la sociedad y el tipo de instrucción que debería impartírsele. A los ojos del siglo XXI,

¹⁴⁷ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit. p. 14.

¹⁴⁸ Decreto s/n. Amunátegui. 6 de febrero de 1877. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2nvrj>

¹⁴⁹ Ministerio de Instrucción Pública (1891). *Memoria del Ministerio de, Justicia e Instrucción Pública 1891*. Santiago: Imprenta Nacional.

¹⁵⁰ Ley N° 272. Liceo de Niñas de Santiago. 7 de febrero de 1894. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2luzk>

¹⁵¹ Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (1891). *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública 1920*. Santiago: Imprenta Nacional.

¹⁵² Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit. p. 21.

muchas de las opiniones de los senadores resultan extemporáneas, pero ayudan a visibilizar el duro camino que ha debido atravesar el movimiento de mujeres para el reconocimiento pleno de sus derechos ciudadanos.

La discusión en el Senado sobre la creación del Liceo de Niñas de Santiago, generó un arduo debate respecto a si la formación secundaria de las mujeres podía o no ser igual a la de los hombres. A este respecto, el senador conservador, también catedrático y juez de gran prestigio, José Fabres, argumentaba respecto a la inconveniencia de dar igual formación a mujeres que varones:

*"la mujer tiene bastante con una educación que haga de ella una buena madre de familia, una buena dueña de casa... La ilustración excesiva de la mujer, hace más bien de ella un elemento pernicioso en la familia: se cree igual al hombre, con lo que no hay jerarquía ni paz en el hogar. Es preciso que a la mujer se le eduque como a mujer y al hombre como a hombre"*¹⁵³.

La formación de la mujer propiciada por las ideas conservadoras, estaba enfocada en las labores de madre y esposa asociadas al hogar e, incluso, la formación de la mujer en los mismos términos que los hombres era señalada como un riesgo para la unidad y cohesión de la familia.

En sentido contrario, liberales, radicales e, incluso, los nacionales (*montt-varistas*) bregaban por el reconocimiento de la mujer como parte de la sociedad y no reducida al espacio de la familia, defendiendo algunos senadores la integración plena a la educación, y por extensión, a la ciudadanía y el trabajo. El presidente del Senado, José Antonio Gandarillas, miembro del Partido Liberal Doctrinario, argumentaba para defender la justicia de la creación del Liceo de Niñas de Santiago, que *"...estos liceos vienen a satisfacer una necesidad de primer orden, y nada sería más justo que el Estado, que invierte ingentes sumas en la enseñanza e ilustración del hombre, invirtiera algo también para desarrollar como es debido la instrucción de la mujer"*¹⁵⁴.

Hay que advertir, eso sí, que estos dos Liceos de Niñas, al que se sumó luego el Liceo N° 2 en 1896, formaron exclusivamente a mujeres provenientes de la élite, no abriéndose a las clases medias, poniendo como barreras de entrada el cobro de pupilaje –alimentación– y la selección para su ingreso. Esto suscitó revuelo en la prensa de la época¹⁵⁵, lo que llevó al Senado a debatir, en una partida presupuestaria, respecto a la finalidad de los liceos femeninos y el costo que asumía el Estado para formar *"señoritas"* de la élite, como plantea el senador conservador, Nataniel Cox, quien se opone *"a que se establezca una diferencia social creando un liceo para señoritas. El Estado, a mi juicio, podrá fundar liceos de niñas o de mujeres pero no de señoritas porque no puede estar haciendo gastos suntuarios (...). Mi opinión es de principios y no de ocasión"*¹⁵⁶.

Liberales y radicales, por su parte, promovieron la apertura de liceos de niñas, entendiéndolo como un deber constitucional, como señala José Vicente Balmaceda, *"La educación pública es una atención preferente del Gobierno, dice el artículo 144 de nuestra Carta Fundamental; y creo que la educación de la mujer es algo muy capital e importante de la educación pública, por lo tanto, es deber del Estado suministrarla"*¹⁵⁷. El real conflicto que encierra este debate, está dado por los temores de la oligarquía conservadora a que se entregue a las mujeres una

¹⁵³ Congreso Nacional (1892). *Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Senadores, 22 de diciembre de 1892*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 695.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 693-694.

¹⁵⁵ Ojeda, M. (1993). *La fundación de los primeros liceos fiscales femeninos en Chile: 1891-1912*. Tesis de grado de Licenciatura en Historia. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹⁵⁶ Congreso Nacional (1896). *Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Senadores, 23 de enero de 1896*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 279.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 278.

formación laica y bajo el control de un Estado docente único que imparta educación, al restarle matrícula a los colegios de religiosas. Estas diferencias, por tanto, no eran otra cosa que los riesgos que observaban los conservadores al orden tradicional republicano fruto de las transformaciones sociales que experimentaba la sociedad chilena.

El estancamiento en la creación de liceos femeninos en la última década del siglo XIX, se quiebra en la Presidencia de Germán Riesco (1901-1906), que asume un interés preferente en su creación, siendo fundados 21 liceos de niñas, de los cuales 19 fueron establecidos en provincia¹⁵⁸. Sin embargo, este impulso a la formación femenina, se contrarrestaba al analizar el currículum, pues la enseñanza de las jóvenes era diferente a la recibida para los varones, pues en su plan de estudios contemplaban materias como "*economía doméstica e higiene del hogar (...) labores de mano, canto y caligrafía*"¹⁵⁹, restándoles horas a los ramos conducentes a bachiller. Comienzan a emerger voces que solicitan que se imparta una misma instrucción para hombres y mujeres, lo que también se condijo en los hechos, pues la mayoría de las niñas rendían los exámenes para obtener el título de bachiller. Esto tendió a homologar de facto los currículos y las condiciones laborales de las docentes respecto de sus pares hombres, que terminó consagrándose legalmente, primero con la promulgación de la Ley N° 2.626¹⁶⁰ en 1912, donde se establecía igualdad de remuneraciones y, posteriormente, con el Decreto de Ley s/n¹⁶¹ del 18 de mayo del mismo año, que establecía que los planes de estudios serían idénticos entre liceos de hombres y mujeres: "*El número de horas semanales de clases que por asignatura y cursos de clases se asigna, según el plan vigente, a los Liceos de Hombres, regirá para los Liceos de Niñas*"¹⁶². Este acto representa el cierre de un ciclo en el acceso a la ciudadanía de las mujeres, que se abrió con el decreto Amunátegui¹⁶³. Pero no fue el fin de las desigualdades.

Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920)

La educación fue uno de los temas recurrentes de la generación del centenario, que miraba con desazón la situación de la República¹⁶⁴, y uno de los campos de mayor preocupación era la instrucción primaria. Las palabras del senador, Enrique Mac-Iver, resultan sintomáticas del sentir de este grupo: "*a medida que las escuelas aumentan, la población escolar disminuye*"¹⁶⁵. Esta evaluación crítica se arrastraba por décadas, ya en la discusión de la Ley de Instrucción Primaria de 1860, algunos parlamentarios levantaron la propuesta de obligatoriedad que no fue acogida en su momento. Vuelve a retomar importancia en el debate político la obligatoriedad, luego de la propuesta levantada en el Primer Congreso Pedagógico de 1889¹⁶⁶, que señala la importancia crucial de ésta para los logros educativos del país. De estas evaluaciones críticas del derrotero de la instrucción primaria de los sectores populares, se multiplican las voces políticas que plantean la necesidad de obligatoriedad de la instrucción primaria, que permita rentabilizar el gran

¹⁵⁸ Labarca (1939). Op. Cit.

¹⁵⁹ Ministerio de Instrucción (1907). *Reglamento Para los Liceos de Niñas. 13 de julio de 1900*. Santiago: Archivo del Ministerio de Instrucción Pública, Vol. Antecedentes del Proyecto de Presupuesto. p.3.

¹⁶⁰ Ley N° 2.626. *5 de febrero de 1912*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3afyj>

¹⁶¹ Ministerio de Instrucción (1912). *Anuario. Recopilación de Leyes i Reglamentos Relativos a los Servicios de Instrucción Superior, Secundaria i Especial*. Santiago: Imprenta Universitaria.

¹⁶² *Ibid.* Artículo N° 1.

¹⁶³ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

¹⁶⁴ Gazmuri (1980). Op. Cit.

¹⁶⁵ Mac-Iver, E. (1900). *Discurso sobre la Crisis moral de la República*. Santiago: Imprenta Moderna. p. 8.

¹⁶⁶ Labarca (1939). Op. Cit.

esfuerzo Estatal en materia de inversión pública en educación, el que había crecido sistemáticamente las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, pero que no había impactado en el crecimiento sostenido de la matrícula y la capacidad de retención del sistema. Al mismo tiempo, como señala Sol Serrano y otros, *"la expansión de la escuela y su conformación como un espacio profesional de enseñanza consolidó la burocratización educacional centralizada desde Santiago"*¹⁶⁷, teniendo ya el Estado la capacidad técnica y material de poder masificar la educación inicial.

Esto generó un enconado debate respecto al modelo de expansión de la educación inicial, que marcó la agenda parlamentaria las dos primeras décadas del siglo XX. En palabras de María Loreto Egaña: *"La baja cobertura, agravada por una asistencia media de los matriculados, aún más baja, frustraba el sueño de muchos "educacionistas" y políticos progresistas de contar con un pueblo instruido que pudiera superar, material y moralmente, el nivel de miseria en que vivían"*¹⁶⁸. La obligatoriedad surge, entonces, como la estrategia de masificación de la instrucción primaria, defendida con entusiasmo por los radicales, que la hicieron un asunto doctrinario y objeto de lucha política.

De esta forma, el primer intento de implementar la obligatoriedad de la instrucción primaria surgió en el Senado en 1902, cuando el Senador Pedro Bannen, del Partido Radical, presentó en la sesión del 11 de junio un proyecto que establecía, en su primer artículo, que *"los padres, los tutores o los individuos que estén a cargo del cuidado personal de uno o más niños de seis a doce años de edad, están obligados a hacerlos asistir con regularidad a una de las escuelas públicas del Estado durante tres años a lo menos"*¹⁶⁹. Los argumentos de los defensores del proyecto, es que las escuelas tenían una capacidad ociosa debido a la situación de pobreza de los padres, que no valoraban la educación, por lo que el Estado debía asumir un rol más activo, que implicaba obligar a las familias a enviar a sus hijos a la escuela. Esta moción avanzó a la Comisión de Instrucción Pública del Senado, con una evaluación favorable¹⁷⁰, recibiendo el apoyo político del Ejecutivo.

En sentido contrario, existió un rechazo acérrimo de los conservadores, crispándose la discusión en el Senado. El argumento para rechazar el proyecto, según el senador conservador, Ventura Blanco –quien primero lo impugnó en la sesión del 11 de junio de 1902–, se basaba en:

*"el derecho que tiene todo padre de familia de proveer, como mejor lo entienda, a la educación de sus hijos, de enviarlos si lo cree conveniente a la escuela pública o educarlos e instruirlos como y donde lo crea oportuno... de este derecho no puede arrancarse la tuición que se pretende dar al Estado sobre esos niños, sobre esos padres de familia"*¹⁷¹.

Quienes apoyaban el proyecto, acusaron obstruccionismo ante el temor del avance de una educación laica, como lo expone el senador radical, Enrique Mac-Iver, quien señala que:

"con resistir ahora la instrucción primaria obligatoria no se evita tampoco que se haga laica la escuela en el futuro... mientras en los pueblos de su cuna la escuela neutral o laica es amparo del derecho, resguardo de la

¹⁶⁷ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit. p. 70.

¹⁶⁸ Egaña, M. (1996). La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 26(4). pp. 9-39, p. 10.

¹⁶⁹ Silva, R.; Bannen, P. & Mac-Iver, E. (comp) (1903). *La instrucción primaria obligatoria ente el Senado. El proyecto de ley i el informe de la comisión, los discursos de los señores Raimundo Silva Cruz, Pedro Bannen i Enrique Mac-Iver*. Santiago: Imprenta Cervantes.

¹⁷⁰ Silva, R. et al (1903). Op. Cit.

¹⁷¹ Blanco, V.; Martínez, W.; Errázuriz, R. & Matte, R. (comp) (1903). *La instrucción primaria obligatoria ente el Senado*. Santiago: Imprenta Cervantes. p. 6.

*libertad religiosa i respeto a la conciencia, en otros pueblos, de otra raza, se ha convertido en campo de riñas sectarias i en arma liberticida*¹⁷².

Finalmente, el proyecto fue rechazado en 1903. Las razones que explican el fracaso, según Camila Pérez y Pablo Toro, no fueron solamente temas doctrinarios, sino que la estabilidad social del período hacía que no se viese la necesidad de imponer la obligatoriedad por ley, ante un proceso que debería ir dándose de forma natural ante el aumento de gasto que venía dándose en educación inicial y, un segundo factor, es que el proyecto carecía de un diagnóstico económico y un estudio técnico del costo que implicaría¹⁷³.

El tema de la instrucción primaria obligatoria continuó estando en el centro del debate: fueron presentados dos proyectos en 1909 en la Cámara de Diputados, hubo un proyecto encomendado a la Comisión de Instrucción Pública de la misma corporación, todos ellos fueron rechazados por el Partido Conservador. En 1917 se presentó nuevamente otro proyecto en la Cámara, que a diferencia de los anteriores, dividió a los conservadores, el que fue finalmente aprobado¹⁷⁴. Ante este escenario, en 1918 comenzó todo un proceso de movilización social y política a favor de la instrucción primaria obligatoria, como una manera de presionar al Senado para su aprobación. Ello no surtió efecto inmediato, pues el proyecto no fue sometido a discusión en todo el año 1918, fruto de diversas demoras y obstáculos, que impidieron colocarlo en tabla, hasta que *“en 1919 y a iniciativa del entonces ministro de Instrucción, Pablo Ramírez, se reiniciaron las conversaciones para llegar a un acuerdo sobre el proyecto. La discusión ocupó todo el período de sesiones de ese año, siendo despachado en el año siguiente”*¹⁷⁵.

La aprobación del proyecto fue un principio de acuerdo entre liberales y conservadores en la Cámara de Diputados, que dentro de los elementos que se negociaron, estaba: primero, que debía impartirse enseñanza religiosa en todas las escuelas, y que las familias que no quisieran que sus hijos o hijas fueran instruidos en dicha materia, lo debían manifestar por escrito al establecimiento; segundo, que la ejecución de la ley estuviera radicada en un órgano de representación amplia; tercero, una subvención a los establecimientos particulares; cuarto, un aumento de los ingresos de los preceptores y preceptoras, y, finalmente, cuarto, la conformación de Juntas de Educación comunales donde uno de los miembros debía ser el párroco de la localidad¹⁷⁶. Este último punto causó rechazo en el Senado, que tuvo como uno de sus detractores al senador liberal, Arturo Alessandri, quien justifica la exclusión de los párrocos en las juntas, *“porque el párroco no tiene funciones civiles; no puede aceptarse que las tenga, no es pedagogo. No forma ni puede formar parte por razón de sus funciones del estado docente”*¹⁷⁷. Finalmente, dicha prerrogativa fue eliminada de la ley.

Finalmente, el 26 de agosto de 1920, luego de la aprobación por parte de la Cámara de las indicaciones hechas por el Senado, fue aprobada la Ley N° 3.654¹⁷⁸, que estableció la instrucción primaria como obligatoria. Las disposiciones de la ley establecían el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza primaria, tanto para

¹⁷² Silva, R. et al (1903). Op. Cit. pp. 108-109

¹⁷³ Pérez, C. & Toro, P. (2020). Ley de Educación Primaria Obligatoria: Discusión, promulgación y primeros años de implementación. En F. Falabella & J. García-Huidobro (edits). *A 100 años de la ley de instrucción primaria obligatoria: La educación chilena en el pasado, presente y futuro*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

¹⁷⁴ Egaña, M. (1996). Op. Cit.

¹⁷⁵ *Ibíd.* p. 14.

¹⁷⁶ *Ibíd.*

¹⁷⁷ Senado (1919). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXIX Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1919*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 690.

¹⁷⁸ Ley N° 3.654. *Instrucción Primaria Obligatoria. 26 de agosto de 1920*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2f90k>

niñas como niños, contemplando sanciones para aquellas familias que no enviaran a sus hijos o hijas. A cargo del cumplimiento de la ley estaría el Concejo de Instrucción Primaria. Se reconocen legalmente tres tipos de establecimientos: las escuelas fiscales, municipales y particulares, estas últimas, con una subvención fija y estable. Además, sancionó un estatuto de personal de las unidades educativas y de la enseñanza normal, consolidando una carrera docente. Se dejó pendiente la organización del sistema, la definición de sus objetivos y orientaciones, los que deberían ser resueltos en un futuro reglamento.

La aprobación de la ley, a diferencia de lo que sucedió con el proyecto de 1902, no estuvo centrada en asuntos doctrinarios, sino que se focalizó en otros elementos conflictivos como el financiamiento y el excesivo poder que adquiriría el Estado central. A este respecto, los conservadores bregaron por una mayor injerencia de los municipios, defendiendo el principio de descentralización, a diferencia del resto de los partidos políticos, con posturas divididas respecto a la centralización. Sobre este punto, el senador liberal, Gonzalo Bulnes, argumenta:

“¿Es posible decir a las Municipalidades que la administración de las escuelas que en parte se costean con sus fondos, desde que se les quite el 10% de sus renta, quedará en Santiago? No me parece que sea esto aceptable, i por eso yo creo que cualquiera que sea la forma que adoptemos, debe reconocerse la autonomía municipal”¹⁷⁹.

En contrario, el senador Mac-Iver hacía un juicio crítico de las capacidades de los municipios para asumir tamaña responsabilidad: *“¿Las Municipalidades administrando el ramo de la instrucción primaria? Ellas que no han sabido cuidar ni del pavimento, de las calles ni del alumbrado público ¿cuidarán señor Presidente, de ese otro delicadísimo servicio?”¹⁸⁰.* El acuerdo a que arribaron se basó en organizar los órganos directivos y ejecutores con representaciones amplias, con representantes del Ejecutivo, pero sin las mayorías necesarias para poder controlarlos. Para ello, creó el Consejo de Instrucción Primaria, el que contaba con representantes del Ejecutivo, de ambas Cámaras y con representantes de los establecimientos particulares, además de la conformación de Juntas de Educación comunales encargadas de su implementación local, conformadas por cinco miembros: dos elegidos por el Consejo de Educación Primaria y tres por el municipio.

El tema que ocupó mayormente la discusión ese año 1919 en el Senado, fue el tema del financiamiento, que implicaba un aumento sustantivo del presupuesto de la República, en un contexto económico complejo, debido a la crisis del salitre, por el surgimiento de una alternativa sintética, y los efectos de la Primera Guerra Mundial en las exportaciones, que se dejaban sentir en la economía del país. Ello planteaba un riesgo de que no se pudiera financiar con el presupuesto general del país, sino que tendría que ser cofinanciado por los municipios. Esta postura fue defendida por el senador conservador, Juan Enrique Concha, quien argumenta:

“la imposibilidad financiera para aplicar esta lei con un déficit de más de 80 millones de pesos (...), tenemos que buscar otros recursos para costear la instrucción primaria. Creo que el medio de salvar la dificultad está en hacer que las Municipalidades cumplan con la obligación que tienen por la Constitución i la lei de subvenir a la instrucción primaria”.

Para subsanar este riesgo, se propusieron una serie de alternativas, que iban desde un aumento de impuestos sectoriales a la reasignación presupuestaria del gasto militar. Finalmente, se llega a un plan de financiamiento para su implementación, que se basa en progresivos aportes del Estado y un

¹⁷⁹ Senado (1919). *Boletín... XXIII Sesión Ordinaria, 22 de julio de 1919*. Op. Cit. pp.502-503.

¹⁸⁰ Senado (1919). *Boletín... XXI Sesión Ordinaria, 16 de julio de 1919*. Op. Cit. p. 444

financiamiento mixto proveniente de los municipios.

No obstante la importancia de esta ley para la historia de la educación y la democratización del país, su aprobación no pudo contrarrestar el creciente descontento de una sociedad emergente que aspiraba a mayor participación y capacidad de decisión política. La polarización social, había llegado para arrasar con el orden oligárquico, y la capacidad de cohesión social que podía proveer una educación masificada, llegaba muy tarde para aquietar a una sociedad exultante de cambios políticos y sociales.

3. Período Democratizador: Legislación educativa en el proceso de modernización y democratización del Estado Chileno (1925-1973)

El proceso político que se desencadenó a comienzos de la década de 1920, con la movilización de los sectores populares y medios, quienes antes se encontraban excluidos de la política atrapada en salones y clubes –“*la fronda*”¹⁸¹ como la llamaba Alberto Edwards–, ahora se organizan en diferentes niveles a través de sindicatos, mancomunales, gremios profesionales, movimientos, partidos políticos e, incluso, en organismos del Estado, como los militares, que cobrarán creciente importancia política en el período. Todo ello desembocó en una crisis institucional que buscó subsanarse a través de la promulgación de la Constitución de la República de 1925. En un primer momento, la nueva constitución no logró aquietar las aguas, pero luego de un período de justes, comienza a regir en propiedad desde 1932, abriéndose a un proceso de estabilidad que se extendió hasta 1973 con el quiebre democrático. Este proceso constituyó, según palabras de Enzo Faletto, un “*ciclo histórico*”¹⁸² caracterizado por enormes transformaciones en las más diversas dimensiones de la vida política, económica, social y cultural, que marcaron el quiebre con el siglo XIX. Visto desde la perspectiva de la historia del Senado, este período estuvo marcado por el fin del parlamentarismo a la chilena, tanto por la pérdida del predominio del parlamento en la conducción política tras la vuelta a un régimen presidencialista, como también, por un redefinición profunda del sistema de partidos, que se reordenó en el *clivaje* izquierda / derecha. Comienza este período con una etapa de gran inestabilidad política, que se extiende entre 1924 y 1932 –que la historiografía ha dado a llamar de *anarquía*–, donde se sucedieron una serie de gobiernos que no terminan su período constitucional, como gobiernos de facto. A partir del año 1932, con la segunda elección de Arturo Alessandri, comienza a reconstruirse la estabilidad política institucional, que bajo la organización de la constitución funcionando en propiedad, como señala, Manuel Antonio Garretón, “*entregó una base institucional para el desarrollo de los posteriores procesos sociales*”¹⁸³, proporcionando estabilidad para la continuidad democrática, no obstante los conflictos y crisis sociales que se vivieron.

¹⁸¹ Edwards (1936). Op. Cit.

¹⁸² Faletto, E. (2015). *Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo*. México D.F.: Siglo XXI Editores / CLACSO.

¹⁸³ Garretón, M. A. (2000). *Política y Sociedad entre dos Épocas. América Latina en el cambio de Siglo*. Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.

Esta continuidad institucional desde 1932 hasta 1973, según Jaime Etchepare¹⁸⁴, se conformaría por dos etapas en función de la *calidad democrática*, que tuvo enormes implicancias en la conformación del parlamento. La primera etapa, que se extiende desde 1932 a 1958, el autor la define como una “*democracia imperfecta*”, en tanto persiste el cohecho como elemento distorsionador de la voluntad popular. Se observa un debilitamiento de los partidos del siglo XIX, que tras el período de “*anarquía*”, bajaron su adhesión y/o sufrieron de divisiones internas. En sentido contrario, surgieron nuevas fuerzas políticas, que hicieron más heterogéneo el sistema de partidos y menos predecible su comportamiento respecto de las décadas anteriores. Esta recomposición de las fuerzas políticas, se expresó en una mayor disputa al poder de las élites, que viéndose desafiadas y con una pérdida de influencia, tendieron a una renovación del pensamiento conservador y liberal, que, Sofía Correa, describe como el origen del ordenamiento del sistema de partidos políticos chilenos en “*derechas e izquierdas*”¹⁸⁵.

Entre las nuevas fuerzas políticas que emergen en este período, destacan el Partido Socialista, el Partido Comunista –Partido Obrero Socialista, que cambia de nombre al adscribir a la Tercera Internacional en 1922–, la Falange Nacional –antecedente del Partido Demócrata Cristiano–, y otras fuerzas políticas de menor proyección, como fueron el Partido Agrario, el Movimiento Nacional Socialista, la Unión Social Republicana de Asalariados de Chile (USRACH), entre otros. Esta heterogeneidad de partidos políticos, con resultados electorales variados, redundó en diversas alianzas, que a pesar de hacer más complejo y menos predecible el funcionamiento de la política parlamentaria, sí logró grandes acuerdos nacionales respecto a cambios en el modelo de desarrollo, políticas de bienestar y la democratización del sistema político. Justamente, el Senado fue uno de los escenarios donde se dieron las discusiones y grandes compromisos políticos de la época, como fue la creación de la CORFO, el voto femenino, el Sistema Nacional de Salud, entre muchos otros. Es justamente este impulso democrático y de grandes acuerdos en políticas públicas, lo que marca un momento *modernizador* del país, en tanto surgió una voluntad de romper con las formas y limitaciones que se arrastraban del siglo XIX. Desde el punto de vista de las políticas educacionales, como señala, Sol Serrano y otros, es “*en este período en que se atribuye a la educación la capacidad de resolver distintos problemas, desde la democratización y el orden político hasta la productividad económica y el desarrollo social*”¹⁸⁶, por lo que la educación comenzó a ser parte de los grandes acuerdos y desacuerdos sociales, pero con una gran diferencia, la consolidación de un nuevo actor en la discusión, los técnicos-burócratas especialistas en educación¹⁸⁷.

En esta primera etapa, también comienzan a hacerse evidentes los primeros signos de polarización política, que se expresan en diversas restricciones a las libertades ciudadanas, como fue el uso frecuente de la Ley de Seguridad Interior del Estado y la promulgación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, conocida popularmente como *ley maldita*.

La segunda etapa que señala Etchepare¹⁸⁸, abarca desde 1958 a 1973, que define como una “*democracia en propiedad*”, donde las elecciones cumplen con los estándares democráticos contemporáneos y los resultados electorales son

¹⁸⁴ Etchepare J. (2001). Sistemas electorales, partidos políticos y normativa partidista en Chile, 1891-1995. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 112. pp. 149-177.

¹⁸⁵ Correa S. (2004). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Editorial Sudamericana.

¹⁸⁶ Serrano, S.; Ponce de León, M.; Rengifo, F. & Mayorga, R. (2018). *Historia de la educación en Chile (1810-2010). Tomo III. Democracia, exclusión y crisis (1930-1964)*. Santiago: Taurus. p. 9.

¹⁸⁷ Toro (2017). Op. Cit.

¹⁸⁸ Etchepare (2001). Op. Cit.

expresión fiel de la soberanía popular, lo que generó una reconfiguración de todo el espectro del sistema de partidos políticos. Lo anterior, se expresa en una reagrupación de los partidos políticos, ya sea fusionándose o conformando alianzas permanentes. Ejemplo de ello, es que los sectores de derecha (conservadores y liberales) se unifican en el Partido Nacional para contrarrestar el creciente avance electoral de la izquierda; surge el Partido Demócrata Cristiano en 1957 que aglutinó a la Falange Nacional, conservadores socialcristianos, agrario laboristas y del Partido Nacional Cristiano; y la izquierda, que se unifica primero en el Frente de Acción Popular (FRAP) y, posteriormente, en la Unidad Popular (UP). El resultado directo de esta situación, es la organización de la política chilena en tres tercios, pero con la diferencia respecto al período anterior, en que al ser desplazado el radicalismo y liberalismo del centro político por la Democracia Cristiana, ésta última, más doctrinaria y reacia a una política de alianzas, hizo más rígido el sistema de partidos, pues cada uno de los tercios se planteó en oposición a los otros dos.

Esta mayor rigidez del sistema de partidos y sus alianzas parlamentarias y de gobierno, se expresó en proyectos de país que se mostraban como incompatibles entre sí, y cada uno representaba un modelo de desarrollo que conllevaba importantes cambios sociales, políticos y económicos, en lo que se dio en llamar *transformaciones estructurales*. Por su parte, el Senado deja de ser aquel espacio donde se gestaron grandes acuerdos nacionales, y pasa a transformarse en el escenario de la polarización política: escenario donde los partidos planteaban sus aspiraciones de transformación social, pero al mismo tiempo, denunciaban el carácter ilegítimo de las doctrinas y proyectos políticos de sus oponentes.

Desde el punto de vista educacional, comienzan las grandes reformas educacionales, que cambiaron de manera profunda el ordenamiento del sistema durante las presidencias de Jorge Alessandri (1958-1954), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y, en menor medida, Salvador Allende (1970-1973), fruto del bloqueo legislativo. Este espíritu de época, se manifestó en la polarización que acompañó a la discusión en el Senado de los temas educativos durante el período de Allende: primero, en las garantías constitucionales para asumir la primera magistratura, donde la libertad de educación era una de las más sentidas y, en segundo término, las tensiones en torno al proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU), que era vista con desconfianza por la posible instrumentalización política de la educación para el adoctrinamiento¹⁸⁹. Proyecto ni siquiera llegó a su discusión parlamentaria, por el golpe de estado de septiembre 1973.

3.1. Políticas Desarrollistas (1925-1958)

La crisis social, política y económica que venía siendo descrita desde principios de siglo XX por la generación de centenario, terminó por eclosionar en 1920, cuando la política dejó los salones y se tomó plazas, calles y avenidas. La elección como presidente de Arturo Alessandri (1920-1924 / 1925) en 1920 con un discurso reformista, no solo significó la entrada al ruedo político de los sectores medios y populares, sino que también, fue el comienzo del fin de la institucionalidad erigida durante el siglo XIX, que llegó a su punto más álgido, en el enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo, que dejó como resultado, el autoexilio del primer mandatario en Europa, juntas de gobierno encabezadas por militares, un comité

¹⁸⁹ Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC) (1973). *ENU. El control de las conciencias. Informe crítico preparado por FEUC*. Santiago: FEUC.

militar conformado por la oficialidad joven como poder paralelo y la clausura del Congreso Nacional. El retorno del presidente no aquietó las aguas ya turbulentas de la política chilena, pues la libertad de acción e independencia a las que aspiraba el mandatario, encontraron una piedra de tope: militares plenamente conscientes de su poder, erigidos, como señala, George Strawbridge, en "*guardianes de la gobernabilidad*"¹⁹⁰. La redacción de una nueva Constitución encontró este escenario y estos equilibrios de poder, los que echaron por tierra las aspiraciones de una asamblea constituyente, siendo reemplazado por una *Comisión Consultiva*, en la cual el movimiento militar estableció los bordes que debía tener la constitución: la vuelta al presidencialismo y el fin de la preeminencia del Congreso¹⁹¹, a través de un fortalecimiento de la incidencia legislativa del Ejecutivo (colegislador). El texto fue sometido a plebiscito, aprobándose la Constitución Política de la República de Chile¹⁹² de 1925.

Al contexto de inestabilidad política antes descrito, se sumó una crisis económica mundial que estalla en 1929, el *crash* de la bolsa de Nueva York, siendo Chile el país más afectado del mundo, marcando el fin de una economía liberal exportadora¹⁹³, sumado a la crisis del sistema de partidos políticos que sustentaban dicho orden¹⁹⁴, expresado en la creciente participación electoral de partidos nuevos, principalmente de ideología de izquierda¹⁹⁵. Esta inestabilidad generalizada, se expresó en gobiernos que no terminaron su período constitucional, golpes de estado, un Congreso maniatado, disminuido en sus atribuciones o abiertamente servil al Poder Ejecutivo (*Congreso Termal*). Esta inestabilidad concluye en 1932, cuando fue reelecto para un segundo período presidencial, Arturo Alessandri (1932-1938), pudiendo entrar en funcionamiento la Constitución de 1925, entregando estabilidad política hasta 1973, no obstante la enorme agitación política y la disputa por el poder.

Dentro de la Constitución de 1925, la educación muestra tanto elementos de continuidad de la tradición constitucional, como también, de rupturas. Respecto a la continuidad, el texto de 1925 sigue el camino trazado por su antecesora de 1833, en tanto hay un reconocimiento explícito de la libertad de enseñanza dentro de las garantías constitucionales, como también, se continúa con disposiciones relativas a las atribuciones municipales respecto a la educación. En lo referido a los elementos de ruptura, según señala, Serrano y otros, se recoge el espíritu de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920, que establece una educación obligatoria, quedando de manera implícita el acceso a la educación como un derecho social universal para los niños y niñas¹⁹⁶. Finalmente, el carácter obligatorio de la educación, hace de esta "*una atención preferente del Estado*"¹⁹⁷, a diferencia de la constitución de 1833, que señalaba que era una atención preferente del gobierno¹⁹⁸. Estos cambios constitucionales, resultaban coherentes, según Rodrigo Mayorga, "*con un nuevo Estado definido como de bienestar y con*

¹⁹⁰ Strawbridge, G. (1968). *Militarism and nationalism in Chile 1920-1932. Tesis Doctoral*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.

¹⁹¹ Collier, S. & Sater, W. (1999). *Historia de Chile: 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁹² Ley s/n. *Constitución Política de la República de Chile. Promulgada el 18 de septiembre de 1925*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2if9b>

¹⁹³ Pinto, A. (1959). *Chile. Un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria.

¹⁹⁴ Etchepare (2001). Op. Cit.

¹⁹⁵ Grez, S. (2014). La izquierda chilena y las elecciones: una perspectiva histórica (1882-2013). En *Cuadernos de Historia* 40. pp. 61-93.

¹⁹⁶ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

¹⁹⁷ Ley s/n. *Constitución de 1925*. Op. Cit.

¹⁹⁸ Bermúdez, R. (2011). *Evolución constitucional de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

*las nuevas funciones que su red educativa comenzaba a cumplir*¹⁹⁹. En este período, por tanto, la estabilización política fue fruto de la construcción de grandes acuerdos políticos y sociales, que, basados en la industrialización del país y la conformación de mayorías parlamentarias, permiten la estabilización, jugando un rol crucial los partidos centristas, en especial en el Senado, que adquiere una creciente importancia en la gobernabilidad y estabilidad política.

Durante el período de mayor inestabilidad política (1924-32), se observa en el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), un desarrollo institucional importante, que perdura hasta hoy en día, como fue la creación del Ministerio de Educación (Mineduc) en 1927, el cual comienza a gozar de autonomía respecto del Ministerio de Justicia, lo que implicó tener su propio ministro, estructura y presupuesto. De esta forma, *“El Mineduc fue fundado como tal en el contexto de la transición desde el Estado oligárquico con régimen político parlamentario hacia el llamado «Estado de compromiso»*²⁰⁰. El Estado, por tanto, adquiere creciente influencia y tamaño, pues representaba un Estado interventor, empresario, social, democratizador y benefactor, que asumía la responsabilidad del desarrollo del país. La creación del Mineduc, conllevó un proceso de centralización de las instituciones de la administración del sistema educativo bajo una misma repartición de forma jerarquizada, las que antes se encontraban descentralizadas y no integradas en una misma unidad burocrática.

La creación del Mineduc, además, vino de la mano de la consolidación de un nuevo segmento de enorme influencia, los expertos y tecnócratas, muchos de ellos y ellas con estudios de postgrados en Europa y, principalmente, Estados Unidos²⁰¹. Se abre así el sistema a nuevos insumos para las decisiones políticas, como son las investigaciones educacionales, las escuelas experimentales (Liceo Experimental Manuel de Salas creado en 1932), que fueron los campos de testeo de políticas educacionales, donde progresivamente el tema de la calidad fue ganando terreno en las preocupaciones de políticas estatales educativas. Este contexto tuvo implicancias relevantes en materia curricular, pues los objetivos civilizatorios del siglo XIX depositados en la educación, comienzan ahora a consolidarse en torno a la democratización y la modernización del país. Ejemplo de ellos, es el surgimiento de las clases de educación cívica, los consejos de curso y la conexión de la formación con la realidad y necesidades económicas del país²⁰². El avance de la cobertura, luego de aprobada la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en 1920, fue escasa e incluso mostró un dinamismo inferior al período de 1900 a 1920. Recién comenzó a experimentar un aumento significativo en los gobiernos del Frente Popular (1938-1952), donde el mayor esfuerzo estuvo orientado en aumentar la matrícula y vincular la formación educacional al desarrollo nacional.

Este incremento en cobertura y diversificación pedagógica, obedeció más que nada a *“las transformaciones productivas que hicieron que la misma población exigiera mayores posibilidades educacionales”*²⁰³. Es por ello que surgen importantes fuerzas sociales y económicas que ven en la educación la transformación productiva y modernizadora del país. Es en este contexto, que surge desde gremios empresariales y profesionales, técnicos y organismos internacionales –

¹⁹⁹ Mayorga (2017). Op. Cit. p. 340.

²⁰⁰ Cox, C.; González, P.; Núñez, I. & Soto, F. (1997). *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago: MINEDUC.

²⁰¹ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

²⁰² Núñez, I. (2007). *La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973*. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

²⁰³ Donoso, A. & Donoso, S. (2010). Las discusiones educacionales en el Chile del Centenario. En *Estudios Pedagógicos* 36(2). pp. 305-321. p. 306

que entran también a ser un actor relevante en la discusión—, la necesidad de la formación técnica de nivel superior, que permita enfrentar los desafíos de industrialización en que se encontraba el país, fruto de la creación de la CORFO, principal política y actor de la industrialización del país. Es por ello que se crea la Universidad Técnica del Estado en 1947, la cual reagrupa a las diversas escuelas técnicas que se habían venido creando desde el siglo XIX, como eran las Escuelas de Artes y Oficios de Santiago y regiones, cuyas primeras generaciones nutrieron de profesionales y técnicos a los esfuerzos del Estado en la creación de una industria nacional sustitutiva de importaciones.

Creación del Ministerio de Educación Pública (1927), Decreto N° 7.500 (1927) y Decreto con Fuerza de Ley N.° 5.291 (1929)

El ministerio de Educación (Mineduc) fue creado en 1927, en un período complejo de la historia política nacional, donde el Congreso se encontraba acorralado ante una destrucción del orden oligárquico y la incapacidad de cuajar un nuevo orden democrático. Estaba en la presidencia el Coronel, Carlos Ibáñez del Campo, quien luego de transformarse en presidente de facto, convocó a elecciones donde fue el único candidato, resultando electo. Esto dejó en una situación de debilidad al Congreso, que se vio limitado en sus atribuciones, sumado al poyo militar al caudillo, restringiendo su margen de acción al mínimo y delegando facultades legislativas a Ibáñez, utilizando un recurso jurídico contemplado en la nueva constitución. Fue así que el Senado aprobó la Ley 4.113²⁰⁴ de 25 de enero de 1927, que permitió al gobierno legislar a través de Decretos con Fuerza de Ley sin pasar por la discusión parlamentaria; facultades que posteriormente fueron ampliadas con la Ley 4.156²⁰⁵ de 4 de agosto de 1927²⁰⁶, mediante las cuales se le entregaban “*facultades extraordinarias al Presidente de la República para que este pudiera reorganizar los servicios públicos, entre ellos, la educación*”²⁰⁷. Fue mediante este instrumento jurídico, que el Gobierno de Ibáñez llevó a cabo importantes reformas que llevaron a la implementación de un *Estado corporativista*²⁰⁸, donde los gremios de la educación jugaron un rol clave en la promoción y diseño de reformas profundas al sistema educativo.

El primer paso en materia educacional, fue la promulgación del Decreto N° 1.224²⁰⁹ del 12 de abril de 1927, el cual reorganizaba administrativamente el Ministerio de Instrucción Pública, a través de la designación de un Superintendente de Educación interino y la creación de los cargos de directores de *enseñanza pedagógica* y de *educación secundaria*, que asumirían las funciones de supervisión de liceos que antes desempeñaba la Universidad de Chile. Pero lo más importante, es que declara que se llevará a cabo una profunda reforma del sistema educativo. El segundo paso, fue el Decreto N° 1.312²¹⁰ del 19 de abril de 1927, que crea la

²⁰⁴ Ley N° 4.113. *Modifica Decreto-Ley 755, de 1925 y otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para reorganizar finanzas. 25 de enero de 1927.* Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3aidj>

²⁰⁵ Ley N° 4.156. *Amplia facultades concedidas por Ley 4.113. 4 de agosto de 1927.* Disponible en línea en: <https://bcn.cl/32v1x>

²⁰⁶ Nogueira, H. (2001). La Delegación de Facultades Legislativas en el Ordenamiento Jurídico Chileno. En *Ius et Praxis* 7(2), p. 73-85.

²⁰⁷ Núñez, I. (1978). *Reforma y contrarreforma educacional en el primer gobierno de Ibáñez, 1927-1931.* Santiago: SEREC.

²⁰⁸ Pérez & Toro (2020). Op. Cit.

²⁰⁹ Decreto N° 1.224. *Designan para que sirvan interinamente las funciones de Superintendente de Educación y de Directores de Enseñanza Pedagógica y de Enseñanza Secundaria. 12 de abril de 1927.* En Donoso, R. (comp.) (1937). Recopilación de leyes, reglamentos y decretos relativos a los servicios a los servicios de la enseñanza pública. Santiago: Dirección General de Prisiones.

²¹⁰ Decreto N° 1.312. *Crea la Superintendencia de Educación Nacional. 19 de abril de 1927.* En Donoso (1937). Op. Cit.

Superintendencia de Educación Nacional, que es llamada a tener la dirección superior de la educación del país, presidida por el Ministro de Instrucción Pública, y conformada por el Superintendente y los Directores Generales de las diferentes áreas. En tercer lugar, se promulgó el Decreto N° 1.564²¹¹ del 26 de abril de 1927, que entrega las facultades educativas antes diseminadas en la Universidad de Chile y los Consejos de Instrucción Primaria, Pública y Comercial, a la administración de los cargos de Directores Generales. Unos días más tarde, se dicta el Decreto N° 2.066²¹² del 12 de mayo de 1927, que crea, nuevamente, la Superintendencia de Educación Nacional, pero se detallan las atribuciones y áreas de acción sobre todo el sistema educativo.

Este espíritu reorganizador del aparato burocrático estatal en educación, aspiración declarada del gobierno, se dejaba "sentir" en el Senado, pues en el mes de marzo del año 1927, cuando se discutía la elección del consejeros que representarían a la corporación como establecía la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, algunos senadores planteaban lo inoficioso de dicho proceso, pues sabían que el ánimo del gobierno era concentrar en una unidad burocrático-administrativa el control y gestión del sistema educacional. Inclusive, el senador del Partido Conservador, Arturo Lyon, señala que dicho propósito debe ser considerado como una "aspiración nacional":

*"...el Gobierno, está estudiando las modificaciones que es preciso introducir en el sistema educacional, algunas de las cuales obedecerían a propósitos muy loables como la que se refiere a quitarle a este Consejo [de Educación Pública] las atribuciones educacionales para dejarle el carácter de cuerpo meramente consultivo que es el que debe corresponderle... estos deseos del Gobierno que están encuadrados dentro de una aspiración que puede calificarse de nacional"*²¹³.

En este contexto de reorganización sistémica de la institucionalidad educativa, el 30 de noviembre de 1927 se dictó una nueva (tercera) Ley de Ministerios, a través del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 7.912²¹⁴, que creó el Ministerio de Educación Pública. Este decreto establecía tres elementos relevantes: primero, separaba definitivamente las materias educativas del Ministerio de Justicia, que no obstante ya estar separados administrativamente, continuaban teniendo el mismo ministro como lo establecía la segunda Ley de Ministerios de 1887²¹⁵ (autonomía); segundo, concentra administrativamente las diversas funciones antes diseminadas en diferentes organismos (centralización); y tercero, define claramente las atribuciones del ministerio, las que comprenden todo el sistema educativo en todos sus niveles, además de bibliotecas, archivos y museos. Debe administrar toda la educación del Estado (primaria, secundaria y terciaria) y la fiscalización de la educación particular, además define funciones en diversas áreas, como la promoción del arte, la ciencia, el patrimonio y el fomento de la cultura. La importancia de este hecho, no es sólo la permanencia en el tiempo de dicha institucionalidad, sino que sentó las bases burocráticas y modernizadoras para la

²¹¹ Decreto N° 1.564. *Entrega a los Directores Generales de las diversas ramas de la enseñanza las facultades acordadas al Rector de la Universidad y Consejos respectivos. 26 de abril de 1927.* En Donoso (1937). Op. Cit.

²¹² Decreto N° 2.066. *Superintendencia de Educación Nacional. Se crea. 12 de mayo de 1927.* En Donoso (1937). Op. Cit.

²¹³ Senado (1927). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. LXXIX Sesión Extraordinaria, 16 de marzo de 1927.* Santiago: Imprenta Nacional. pp. 2525-2526.

²¹⁴ Decreto con Fuerza de Ley 7.912. *Decreto que organiza las secretarías del Estado. 30 de noviembre de 1927.* Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2l3hn>

²¹⁵ Ley s/n. *Ley de Ministerios. 21 de junio de 1887.* Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2p8dl>

conformación de un sistema educativo que logró la masificación de la educación en todos sus niveles (primario, secundario y terciario).

Tras todos estos decretos que reordenaban burocráticamente el sistema educativo, estaba el objetivo de una reforma integral del sistema. Dicha reforma fue trabajada con los gremios de profesores, mediante la conformación de una Comisión Técnica, la cual trabajó una propuesta, que fue dada a conocer por el ministro del ramo, quien presentó un proyecto reforma educativa al país "que es, en esencia, el plan de reconstrucción integral propiciado por la AGP [Asociación General de Profesores]"²¹⁶. De esta forma, el 10 de diciembre de 1927, fue promulgado el Decreto Ley (DL) N° 7.500²¹⁷, el cual dejaba claro que el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación Nacional constituían la autoridad superior de toda la educación nacional, tanto desde el punto de vista burocrático, como técnico. A este respecto, la reforma establecía que la educación era una función del Estado, que era comandada por el Mineduc, el carácter gratuito de la educación inicial provista por el Estado, que debía favorecer el desarrollo integral del educando favoreciendo "el despertar y desarrollo de las vocaciones"²¹⁸. La obligatoriedad de la enseñanza primaria comprendería a niños y niñas de entre 7 y 15 años. En lo que respecta a la educación secundaria, esta debería orientarse a las necesidades productivas del país, introduciéndose objetivos modernizadores, además, reestructura el sistema de formación docente, conformando una unidad funcional²¹⁹. Finalmente, establece que la educación particular debe cumplir funciones de cooperación a la tarea educativa del Estado.

Esta reforma fue de corta duración, pues se aplicó sólo durante ocho meses, pues, como señala Amanda Labarca, en 1929 se gestó una "contrarreforma"²²⁰ ante el fracaso en su implementación, mediante la supresión de la nueva organización administrativa, que, como señala, Iván Núñez, restableció "con más vigor el autoritarismo funcionario y pedagógico"²²¹. Por otra parte, el gobierno buscó también disciplinar al gremio docente, dejándolo bajo la tutela del Mineduc²²², sumado a acciones represivas directas, como es el hecho de que muchos docentes sufrieron la relegación y represión del gobierno²²³.

El primer acto para modificar los cambios propiciados por el Decreto 7.500, fue una serie de decretos modificatorios sancionados durante 1928 (Decretos N°s 5.230, 5.281, 5.282, 5.283, 5.319, 5.334 y 5.336, aprobados entre el 25 de octubre y del 2 de noviembre). Finalmente, el 14 de noviembre se aprueba el Decreto N° 5.449²²⁴, que deroga el Decreto N° 7.500. Con posterioridad, el 6 de agosto de 1929 se aprueba el Reglamento General de Escuelas Primarias²²⁵, para luego, el 22 de noviembre, sancionar el Decreto con Fuerza de Ley N.º 5.291²²⁶,

²¹⁶ Núñez, I. (1986). *Gremios del magisterio. Setenta años de historia. 1900-1970*. Santiago: PIIE. p. 68.

²¹⁷ Decreto con Fuerza de Ley 7.500. Ministerio de Educación Pública. 10 de diciembre de 1927. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2z9lb>

²¹⁸ *Ibíd.*

²¹⁹ Pérez & Toro (2020). *Op. Cit.*

²²⁰ Labarca (1939). *Op. Cit.*

²²¹ Núñez, I. (1979). *Tradición, reformas y alternativas educacionales en Chile, 1925-1973*. Santiago: Vector. p. 18.

²²² Mayorga (2017). *Op. Cit.*

²²³ Reyes, L. (2010). Profesorado y trabajadores: movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928. En *Docencia* 40. pp. 40-49.

²²⁴ Decreto N° 5.449. *Deroga Decreto 7.500 de 10 de diciembre de 1927. 14 de noviembre de 1928*. En Donoso (1937). *Op. Cit.*

²²⁵ *Reglamento General de las Escuelas Primarias, Ministerio de Educación Pública, 6 de agosto de 1929*. En Donoso (1937). *Op. Cit.*

²²⁶ Decreto con Fuerza de Ley N° 5.291. *Ley de Educación Primaria Obligatoria. Se fija su texto definitivo. 22 de noviembre de 1929*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2hss6>

que derogó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920, fijándose su texto definitivo, pues el reglamento había quedado pendiente en 1920. Como señala Fernando Campos, "en realidad, las disposiciones fundamentales de la ley de 1920, N° 3.654, fueron trasvasijadas al decreto ley, en cuanto a enseñanza primaria se refiere; otras que fueron modificadas"²²⁷. Dentro de las modificaciones, estaba el aumento de los años de escolarización, nuevas normas de funcionamiento de la educación particular y disposiciones para el fomento de la educación rural, como era la corresponsabilidad de los hacendados en la enseñanza inicial.

En sentido contrario, muchas de las propuestas del Decreto N°7.500 se mantuvieron, como señalan, Sol Serrano y otros, como fue la función educadora del Estado, el carácter colaborativo a dicha función por parte de los establecimientos particulares, la impronta nacionalista del currículum y la influencia de las corrientes pedagógicas internacionales²²⁸. De esta forma, los cambios introducidos sentaron los fundamentos de los "nuevos principios pedagógicos y administrativos, garantizando la difusión de una nueva concepción respecto a la educación durante las siguientes cuatro décadas"²²⁹.

Universidad Técnica del Estado (1947)

Es imposible hablar del proceso modernizador de la educación técnico y profesional en Chile, sin hablar primero de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939 en el Gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941). En un contexto social, político, económico e histórico muy diferente, esta corporación entrañó una fuerza similar a lo que representó la Universidad de Chile en el siglo XIX, es decir, un acuerdo amplio de transformación del país. Basado en un nuevo modelo de desarrollo, orientado hacia el crecimiento interior, la CORFO estaba imbuida del espíritu modernizador de la época, que la literatura ha dado a llamar el Estado desarrollista (en su vertiente económica) o de compromiso (en su vertiente político-social). La Corporación fue una organización pionera en América Latina, que implementó estrategias de desarrollo industrial, orientadas tanto al crecimiento económico, como al bienestar social. Esta capacidad de construir un proyecto integral de desarrollo productivo, no fue expresión del triunfo de las ideas de un grupo específico, sino que contó con el consorcio de amplios sectores, que, no obstante legítimas diferencias, lograron coincidir en la necesidad de un nuevo rol conductor del Estado en el desarrollo económico y social del país. Este carácter transversal, se expresó en acuerdos que se articularon entre diversos actores: representantes de partidos políticos tradicionales, nuevos partidos que representaban a grupos sociales emergentes (clases medias y sectores populares) y nuevas elites técnicas (los ingenieros de la Universidad de Chile, como los denominó Adolfo Ibáñez²³⁰).

Las sucesivas crisis fruto de la primera guerra mundial, el desplome de la principal fuente de ingresos del fisco, como era el salitre, la crisis económica de 1929 y la segunda guerra mundial, llevaron a Chile a replantearse su modelo de desarrollo. Para tal efecto, fruto de la escasez de materias primas, productos manufacturados y capital extranjero, el país se vio obligado a fortalecer el mercado interno, desarrollar una industria sustitutiva de importaciones y diversificar la estructura económica a modelos más modernos y productivos²³¹. Esta necesidad de giro

²²⁷ Campos (1960). Op. Cit. p. 36.

²²⁸ Serrano et al (2012). *Historia de la Educación... Tomo II*. Op. Cit.

²²⁹ Mayorga (2017). Op. Cit. p. 352

²³⁰ Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939. En *Revista Historia* 18. pp. 45-102.

²³¹ Thorp, R. (1988). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo / Unión Europea.

económico fruto de la incertidumbre global y la fragilidad económica por efecto de la creación del salitre sintético, evidenció que la envergadura de la inversión requerida para dichos cambios, no podía ser asumida por los sectores empresariales, sino que requería la acción directa del Estado. Ello implicó que la sustitución de importaciones, antes que una teoría económica, fue una necesidad del país, que rompía la ortodoxia liberal del siglo XIX.

En un primer momento, se trataron de mitigar estas disparidades territoriales y productivas a través de la acción directa gubernamental, con la instalación de industrias sustitutivas y el apoyo a sectores estratégicos. Pero es a partir de las postrimerías de la década de 1940, que dicho proceso se vuelve sistemático, mediante la implementación de programas integrales de desarrollo y de planificaciones de mediano y largo plazo, que orientaron la inversión y priorización política de determinados sectores económicos²³². Este cambio en el rol del Estado en la economía y en la producción, comenzó a mostrar limitaciones en términos del capital humano, quedando en evidencia las carencias en la formación técnico-profesional en el país. A partir de la crisis de 1929, el modelo productivo comenzó a orientar la formación de jóvenes hacia los procesos industriales. El Decreto 5.291²³³ de 1929, por ejemplo, contemplaba en la formación inicial un cuarto grado de educación vocacional, que apuntaba, justamente, a orientar a los alumnos y alumnas hacia la formación técnica. Posteriormente, se promulga el Decreto Ley N° 230²³⁴ del 15 de julio de 1932, que reúne en un solo departamento ministerial a toda la formación educativa orientada al trabajo práctico, tanto secundaria como superior. Resultaba evidente la fragilidad de la formación de capital humano calificado para las nuevas tareas de industrialización a las que aspiraba el país.

Es por ello que con la creación de la CORFO, se buscó *"atraer a los jóvenes hacia actividades productivas por medio de la dignificación del trabajo técnico y manual, dando directriz que orientó las políticas educativas relacionadas con el mercado de trabajo"*²³⁵. Así, comenzó un crecimiento de los establecimientos educacionales industriales, mineros, comerciales y agrícolas, sumado a un aumento sustantivo en su financiamiento: *"en el período que va desde 1849 a 1838 (...) fueron creadas 15 escuelas; en tanto en el bienio 1940-1941 se crearon 17"*²³⁶.

No obstante, la formación de educación técnica y profesional de nivel superior, continuaba siendo un problema insoluble, pues los profesionales formados por la Universidad de Chile y las Escuelas de Minas, Industriales o de Artes y Oficios, no eran suficientes para las necesidades de modernización industrial del país. El primer intento de subsanar esta debilidad, fue la creación de la Escuela de Ingenieros Industriales el 6 de julio de 1940, mediante la promulgación del Decreto N° 3.959²³⁷ en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda. La creación de esta institución, respondía a la necesidad de formación especializada de los egresados de las escuelas técnicas de minas e industriales, como la de artes y oficios, acorde a los desafíos que imponía el desarrollo industrial del país. Se establecieron, por tanto, las especialidades de Mecánica, Electricidad, Metalurgia, Química y Minas que,

²³² Palma, G. (1984). Chile 1914-1935: De economía exportadora a sustitutiva de importaciones. En *Colección Estudios CIEPLAN* 12(81). pp. 61-88.

²³³ Decreto con Fuerza de Ley N° 5.291... Op. Cit.

²³⁴ Decreto Ley N° 230. *Reorganiza los Servicios de Educación*. 15 de julio de 1932. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2xd1d>

²³⁵ Loyola, C. (2018). Hacia un nuevo modelo económico. En *Serrano et al (2018)*. Op. Cit. pp.121-156, p. 137.

²³⁶ *Revista Educación* 4, 1941. p. 19. Citado por Loyola (2018). Op. Cit.

²³⁷ USACH / Vicerrectoría Académica (1983). *Documento. De la Escuela de Artes a la Universidad de Santiago*. Santiago: USACH.

posteriormente, conformarán la escuela de ingeniería de la futura Universidad Técnica del Estado (UTE).

Estas escuelas de formación técnica, no lograban suplir las necesidades de formación del país. Es así que se observa en el Senado una demanda transversal por la creación de una Universidad que provea de los técnicos y profesionales necesarios que la industrialización demanda, como queda constancia en el acta de la 4ta Sesión Ordinaria del 5 de junio de 1945, donde el senador Eliodoro Domínguez, del Partido Radical, señala:

“El señor Domínguez continúa las observaciones iniciadas en sesión de 16 de mayo último, acerca de la necesidad de reajustar el régimen económico y social, planificando la economía para poder dirigirla, mejorando las condiciones de vida de la población para aumentar su capacidad adquisitiva e incrementar los recursos del Estado. Se refiere, en especial, a la conveniencia de crear la Universidad Técnica del Estado, de facilitar los transportes, abaratar el crédito, los fletes y la producción de energía eléctrica, a fin de ampliar el mercado de los productos nacionales”²³⁸.

Esta demanda se concretó el 3 de abril de 1947, cuando se aprueba el Decreto N° 1.831²³⁹, que creaba la Universidad Técnica del Estado, bajo el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952). Dentro de sus finalidades específicas, el decreto señala en su Artículo N° 2: el impulsar la enseñanza técnico-profesional; fomentar la ciencia y el desarrollo técnico para producción y la economía; aprovechamiento integral de los recursos humanos y naturales del país y sus regiones; otorgar títulos de grado; mantener relaciones con la industria para que esta progrese y se perfeccione y, finalmente, establecer relaciones de intercambio y cooperación con universidades de Chile y del exterior. El resto de los artículos no definen claramente el alcance de la Universidad Técnica del Estado, por lo que su funcionamiento efectivo quedó pendiente a una discusión posterior, la que se dilata un par de años, a razón del rechazo a la creación de esta institución por parte del Rector de la Universidad de Chile. Justamente, se observa la molestia en algunos senadores a esta dilación, como es el caso del senador, Ángel Vásquez, del Partido Radical:

“Necesitamos técnicos. El país se está industrializando (...), la Universidad Técnica del Estado, que por su carácter industrial, es de indispensable necesidad para el progreso del país, y cuya labor debería ser secundada por todos los chilenos...

La labor de este plantel no va en absoluto en perjuicio de las universidades humanísticas, aunque el humanismo, como todos sabemos, ha hecho ya su época en nuestro país y ha producido exceso de profesionales (...) y dar preferencia a la preparación de técnicos, de entre nuestros muchachos, hijos de nuestros obreros, de nuestros compañeros de trabajo, para que puedan, con dignidad, usar el mameluco y empuñar las herramientas que construyen y dan prosperidad a las naciones.

Según sabemos, el Rector de la Universidad de Chile se opone a la creación de otra Universidad por temor a que el título de ingeniero degenera y desprestigie a nuestra histórica Universidad de Chile”²⁴⁰.

La creación de la Universidad Técnica del Estado, logra avanzar a través de una propuesta en 1947, que la organiza a través de la fusión de diversas escuelas

²³⁸ Senado (1945). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. IV Sesión Legislatura Ordinaria, 5 de junio de 1945*. Santiago: Imprenta Nacional. pp. 277-278.

²³⁹ Decreto N° 1.831. *Organiza la Universidad Técnica del Estado, dependiente del Ministerio de Educación Pública. 9 de abril de 1947*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/393s6>

²⁴⁰ Senado (1949). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXVI Sesión Legislatura Extraordinaria, 25 de enero de 1949*. Santiago: Imprenta Nacional. pp. 1201-1202.

técnicas y politécnicas operativas en el país, como eran la Escuela de Artes y Oficios de Santiago, la Escuela de Ingenieros Industriales de Santiago, la Escuela de Minas de Copiapó, la Escuela de Minas de Antofagasta, la Escuela de Minas de La Serena, la Escuela Industrial de Concepción y la Escuela Industrial de Valdivia, posteriormente, en 1948, se sumarían la Escuela Industrial de Temuco y el Instituto Pedagógico Técnico²⁴¹.

Recién el 11 de febrero de 1952 se aprueba la Ley N° 10.259²⁴², que sanciona el Estatuto Orgánico de la Universidad, que permite que ésta comience a funcionar como unidad académica autónoma. La definición de objetivos de la Universidad varía un poco respecto a la definición hecha en 1947:

1° Promover la investigación científica y tecnológica, en relación con los problemas económicos del país y con el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales;

2° Formar los técnicos y profesionales que requieren la funciones directivas de la economía nacional;

3° Impulsar el interés por el progreso técnico y económico, mediante una labor sistemática de extensión universitaria, y

4° Estimular las iniciativas creadoras que se manifiesten en los distintos órdenes de la actividad técnica y económica”²⁴³.

Durante los años 1952 y 1964, la Universidad Técnica del Estado desarrolló una serie de planes de formación, a decir: eléctricos, petroleros, siderúrgicos, azucareros, químicos y pesqueros, que iban articulados a los proyectos industriales implementados por la CORFO, los cuales pudieron ponerse en marcha, en gran medida, al trabajo profesional de los ingenieros y técnicos egresados de la Universidad Técnica del Estado, cumpliendo un rol central en la formación de recursos humanos calificados a las necesidades productivas del país.

3.2. Políticas de Cambios Estructurales (1958-1973)

En términos políticos, durante este período termina por consolidarse un sistema de partidos estructurado en base a la categoría de clase²⁴⁴ en un eje de izquierda a derecha²⁴⁵, que les proveyó de una matriz doctrinaria, que en el caso de Chile, se ordenó en tres tercios: derecha (conservadora, liberal y nacional), centro (social cristiano y mesocrático laico) e izquierda (socialista y comunista). A diferencia del período anterior (1920-1958), donde se lograron grandes alianzas y acuerdos políticos de amplio espectro con partidos todavía en proceso de consolidación doctrinaria, en este periodo, se aprecia una mayor maduración de coaliciones estables y homogéneas, ya sea conformando alianzas permanentes (izquierda) o fusionándose en una sola colectividad (derecha, en el Partido Nacional), con el centro político disputado por dos partidos, uno católico (Democracia Cristiana) y otro laico (Radical), dando vida por un corto período, un sistema *cuadrangular*²⁴⁶, como lo define Aníbal Pinto, hasta conformar, finalmente, un sistema de tres tercios al desplazarse el centro laico hacia la izquierda.

²⁴¹ USACH (s/f). *Historia y patrimonio*. Disponible en línea en: <https://www.usach.cl/historia-resumen>

²⁴² Ley N° 10.259. *Aprueba el estatuto orgánico de la Universidad Técnica del Estado. 11 de febrero de 1952*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3alm0>

²⁴³ *Ibíd.*

²⁴⁴ Scully, T. (1996). La reconstrucción de la política de partidos en Chile. En M. Scott y T. Scully (comp.). *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago: CIEPLAN. pp. 83-112.

²⁴⁵ Correa (2004). *Op. Cit.*

²⁴⁶ Pinto (1959). *Op. Cit.*

La consecuencia de esta dinámica en el sistema político, como plantea Tomás Moulián, fue el paso de una polaridad política —alianzas entre izquierda y derecha, con un centro que servía de bisagra para conformar mayorías en el Congreso—, a una polarización política²⁴⁷, que bloquea la posibilidad de alianzas amplias —que Timothy Scully cataloga como *rigidez*²⁴⁸—, en tanto el centro social cristiano se presenta con un proyecto que busca desplazar a los otros partidos de sus campos electorales, ya sea del *mundo católico*, en el caso de la derecha, y del *mundo popular* (obreros, campesinos y pobladores), en el caso de la izquierda. Esto lleva a la confrontación ideológica, en proyectos de sociedad que aparecen como opuestos y en disputa, adquiriendo los elementos doctrinarios una importancia creciente, polarizando el campo político.

Desde la óptica exclusivamente electoral parlamentaria, la Reforma Electoral de 1958, la Ley N° 12.889²⁴⁹, estableció la cédula única que puso fin al fraude electoral, estableciendo a partir de su promulgación estándares democráticos modernos a las elecciones. Este logro democrático, se tradujo en una gran estabilidad política comparada con las décadas que la antecedieron en términos electorales. Se observa en este período, como plantea Ricardo Cruz-Coke, la conformación de grandes bloques doctrinarios, con gran presencia del centro que tiende a predominar, una progresiva pérdida de representación de la derecha —que se revierte en la elección de 1969—, y un progresivo crecimiento de los partidos marxistas²⁵⁰. Esto se da aparejado de una desaparición en el Congreso de los partidos medianos y pequeños, reduciéndose el número de colectividades. En la elección parlamentaria de 1973, las tensiones llegaron a un punto álgido, marcado por un agudo conflicto entre el Parlamento y el Presidente, confrontándose en dos fuerzas totalmente polarizadas: por un lado, la izquierda y, por el otro, el pacto entre la derecha y el centro social cristiano en la Confederación de la Democracia (CODE). Tensión que decantó en el quiebre de la institucionalidad.

Desde el punto de vista de la discusión parlamentaria, este período fue de grandes transformaciones estructurales, que buscaban cambiar de forma profunda a la sociedad chilena, como fueron las leyes de reforma agraria, la nacionalización del cobre, donde la educación fue uno de esos campos a transformar. Esto habla de una frustración y desencanto con los resultados de una economía basada en los principios del libre mercado, como también, de un modelo de dirección estatal de la economía por sustitución de importaciones. Fruto de este desencanto, las tres elecciones presidenciales que se dieron entre 1958 y 1970, muestran giros bruscos en los modelos de desarrollo promovidos por quienes resultaron electos. En el caso de, Jorge Alessandri (1958-1964), la evaluación negativa de una economía dirigida y ante el persistente problema de la inflación, intentó implementar reformas modernizadoras capitalistas, colocando al sector privado como motor del crecimiento económico²⁵¹. En el caso de, Eduardo Frei Montalva (1964-1970), trató de implementar la propuesta de la CEPAL de cambios en la estructura productiva del país, en dos áreas claves: la tenencia de la tierra y la industria del cobre. Finalmente, la elección como Presidente de, Salvador Allende (1970-1973), planteaba el paso desde un país capitalista dependiente a uno socialista por los cauces de la institucionalidad democrática, a través del control estatal de las

²⁴⁷ Moulián, T. (2006). *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM Ediciones.

²⁴⁸ Scully (1996). Op. Cit.

²⁴⁹ Ley N° 12.889. *Establece la Cédula Única. 26 de mayo de 1958*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3anl5>

²⁵⁰ Cruz-Coke, R. (1984). *Historia electoral de Chile. 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

²⁵¹ French-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile. 1952-1970*. Santiago: CEPLAN - Editorial Universidad Católica de Chile.

riquezas nacionales y de las áreas estratégicas de la economía. Como se observa, las diferencias entre los proyectos de desarrollo hacen muy compleja la complementariedad entre ellos, y dónde existían puntos de coincidencia con el centro político, los principios doctrinarios la complejizaron aún más.

Visto desde la óptica de las políticas educativas en el trabajo del Senado, los principales proyectos de ley que se llevaron a cabo en la década de 1960, encontraron meridiana coincidencia en la solución a los problemas que arrastraba el sistema educativo: aumento de la cobertura y calidad. La dificultad estribó en la estructura de financiamiento de dicha solución, es decir, la principal piedra de tope en las negociaciones era cómo obtener los recursos, transparentándose las diferencias doctrinarias. Esto se observa en la discusión de diferentes proyectos de ley, como la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) en 1964, en el gobierno de Alessandri y, luego, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) en 1969, en el gobierno de Frei. En ellos se observa el rechazo de la izquierda a un financiamiento a través organismos internacionales, como la Alianza para el Progreso; por su parte, la derecha se opone a un alza en la tributación, que le resultaba un anatema; y por su parte, el centro social cristiano manifiesta sudas respecto al endeudamiento en la banca internacional o un crecimiento inorgánico del gasto que genere desequilibrios macroeconómicos.

Independiente de estos conflictos en materia de financiamiento, que transparentaban modelos de desarrollo disímiles, se logró avanzar en cerrar la brecha de acceso a la educación, especialmente, a través de la construcción de escuelas y liceos, que permitió el crecimiento sostenido de la matrícula. En el caso de la matrícula primaria (enseñanza básica después de 1965), en 1938 ésta cubría el 67% de la población escolar, en 1958, había aumentado a un 77.6%, cuando asume Frei esta estaba en 83%, llegando a un 92% en 1966²⁵². Este crecimiento también se observó en la enseñanza secundaria, la que aumentó desde un 13,9% en 1958, pasando a un 26,1% en 1952, cerrando en 1973, con un cobertura del 54,5% de la población estudiantil²⁵³. Esta expansión del Estado docente, no implicó una desaparición de la enseñanza privada gratuita y la libertad de enseñanza, que se vio favorecida por una política de subvenciones, la cual creció en el período²⁵⁴. Estas reformas a la educación, como señala Pablo Toro, debían “*dar respuestas satisfactorias, desde sus trincheras ideológicas, a nuevas dimensiones de la relación entre educación y política*”²⁵⁵, lo que transformó la educación en una trinchera de lucha parlamentaria. Por un lado, el crecimiento del Estado docente era visto con suspicacia por sectores que percibían una potencial instrumentalización; por otro lado, también se veía con preocupación el financiamiento estatal de la educación privada; al tiempo que otros sectores bregaban por la descentralización del sistema educativo. Tras estas discusiones, estaba un nuevo clivaje que vino a reemplazar al del Estado docente y libertad de enseñanza, aunque articulado con este, cual es plantear la educación como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado, y por el otro, una perspectiva basada en la concepción –novedosa en ese momento– del capital humano y su impacto en el crecimiento económico y la movilidad social. Así, la educación volvía a estar en el centro del debate en este período de planificaciones globales, concentrando la esperanza de que a través de ella, se diera el salto al desarrollo, la justicia social, la democratización y el crecimiento económico.

²⁵² Cruz, N. (2000). La educación chilena y las élites políticas de los sectores medios (1900-1970). *En Mapocho* 47. pp. 285-302.

²⁵³ Mayorga (2017). Op. Cit.

²⁵⁴ Toro (2017). Op. Cit.

²⁵⁵ *Ibíd.* p. 127.

Ante el triunfo de, Salvador Allende, a la primera magistratura en 1970, al no contar con una mayoría absoluta, la tradición republicana había sido que la primera mayoría se le confirmaba en el cargo de Presidente por el Congreso. El Partido Demócrata Cristiano acuerda respetar dicha tradición, exigiendo antes, eso sí, la firma de un acuerdo conocido como el *Estatuto de Garantías Constitucionales*, que implicaba una reforma a la constitución, la cual se aprobó el 30 de diciembre de 1970, a través de la Ley N° 17.398²⁵⁶. Dentro de las garantías que se señalaba en la reforma constitucional, varios de los artículos hacen mención a la educación, que dejan entrever la tensión contenida en la discusión del campo educativo.

El gobierno de la Unidad Popular, desarrolló un proyecto de profundización de la reforma de 1965, llamada Escuela Nacional Unificada (ENU), el cual fue trabajado como un informe que se sometió al análisis del Consejo Nacional de Educación, pero que levantó las alertas de los partidos de oposición, pues veían en él un intento de ideologización del sistema educativo para crear una sociedad socialista. Independiente de los esfuerzos del gobierno por avanzar en su tramitación, no logró superar las reticencias que éste despertaba, siendo uno más de los elementos que polarizó la discusión política, por lo que se postergó su implementación en 1973, cuestión que, finalmente, concluyó con el golpe de estado de septiembre de aquel año.

Plan Nacional de Edificaciones Escolares (1964) y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) (1964)

La Presidencia de Jorge Alessandri basaba su programa de gobierno en un retorno a los principios clásicos del liberalismo económico (liberalización de mercados y prescindencia estatal), que implementó en sus primeros años de gobierno. Estas políticas comenzaron a evidenciar signos de agotamiento, fruto del descontento popular y las crecientes señales de desequilibrios económicos, especialmente a partir del primer semestre de 1960²⁵⁷. Complementario a esto, en las elecciones parlamentarias de 1961, necesitaba el Presidente una victoria electoral contundente de los partidos de su coalición (liberales y conservadores), para poder continuar con la implementación de su programa sin tener que pactar con los parlamentarios opositores, o por lo menos, conseguir un tercio de los asientos de la Cámara de Diputados, para poder hacer valer el veto presidencial. El resultado en esta elección le fue adverso, pues no logró dicho tercio para los partidos de derecha por primera vez en la historia del siglo XX²⁵⁸, viéndose obligado a pactar con el radicalismo para lograr la mayoría parlamentaria, pacto que implicó revertir las políticas de prescindencia estatal en la conducción económica del país.

Los vientos internacionales tampoco jugaron a favor del plan liberalizador de Alessandri, pues con posterioridad a la Revolución Cubana en 1959, Estados Unidos llevó a cabo un cambio en su política hacia Latinoamérica, que ante el temor de que se propagaran los movimientos insurreccionales, propuso en 1961 un plan de ayuda económica y social para los países de la región, llamado *Alianza para el Progreso* (USAID). Este plan consistía en apoyo económico a los países, para que éstos hicieran mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población y en las capacidades productivas y de crecimiento económico, que permitieran sacar a la población de la pobreza, condición que veían como el caldo de cultivo de las ideas revolucionarias. Para ello, diseñaron una serie de reformas que debían incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y

²⁵⁶ Ley N° 17.398. *Modifica la Constitución del Estado. 30 de diciembre de 1970.* Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2k31i>

²⁵⁷ Correa (2004). Op. Cit.

²⁵⁸ Cruz-Coke (1984). Op. Cit.

en el aumento de la productividad económica de los países. Dentro de estas reformas, estaba el campo educacional, el que debía ser la palanca para que el mejoramiento en las condiciones de vida y productividad fuera permanente, por lo que la Alianza para el Progreso apoyó diversas medidas que incidieran preferentemente en el acceso a la educación, que era visto como el principal escollo en esta materia en América Latina. Lo anterior queda de manifiesto en la Carta de Punta de Este, donde se sentaron las bases de la Alianza para el Progreso. En ésta, los jefes de Estado se comprometían a:

*“Eliminar el analfabetismo en los adultos (...) y para 1970 asegurar un mínimo de seis años de educación primaria (...); modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria vocacional técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada; y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo”*²⁵⁹.

Fue esta pérdida de hegemonía política y de nuevos vientos internacionales, lo que llevó a Alessandri a un replanteamiento de su programa político, que en ámbitos claves, como el educativo, lo llevó a buscar acuerdos transversales replicando la tónica del período anterior, como fue el caso del proyecto de creación de una comisión asesora en educación, la cual fue finalmente creada mediante el Decreto N° 1.653²⁶⁰ del 22 de marzo de 1961. Una vez aprobado este decreto, se encomendó el diseño e implementación de un Plan Nacional de educación, para lo cual se concretó la conformación de la *Comisión de Planeamiento Integral de la Educación* a través de un segundo instrumento legal, el Decreto N° 19.138²⁶¹ de diciembre de 1962. Esta Comisión estuvo en funcionamiento hasta 1964, elaborando un diagnóstico de la realidad de la educación chilena, que marcó un hito en la historia del sistema educacional, pues sus resultados fueron reconocidos transversalmente por todo el espectro político, sembrando conciencia de lo imperioso de implementar políticas que revirtieran el preocupante diagnóstico. Dentro de los resultados que mostraba el diagnóstico de la Comisión del sistema educacional chileno, destacaban: una cobertura en educación primaria inferior al 70%; una deserción del 68% en primaria; de los licenciados de primaria, un 30% no accedía a enseñanza secundaria; una cobertura de secundaria inferior al 45%; un 75% de deserción en secundaria; un promedio de escolarización de entre un 2,4 y 4,2 años de estudio en la población rural; y que los métodos de enseñanza no habían sufrido modificaciones sustantivas desde el siglo XIX²⁶².

El consenso en torno al trabajo de la comisión permitió el avance en tres políticas educacionales de enorme relevancia y envergadura para el país. La primera, fue la aprobación el 29 de agosto de 1964 de la Ley N° 15.676²⁶³, casi al final del gobierno de Alessandri, la cual mandataba al gobierno a diseñar un plan nacional de construcción de establecimientos educacionales a través del fortalecimiento presupuestario y autonomía financiera de la *Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales*. Esta ley permitió en los años posteriores, la ampliación de la cobertura educativa a través de la construcción y reparación de

²⁵⁹ Alianza para el Progreso (1961). Carta de Punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana. En *Alianza para el Progreso. Documentos básicos*. Punta del Este: Alianza para el Progreso. pp.14-33, pp. 16-17.

²⁶⁰ Bellei, C. & Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus & J. Couso (eds.). *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. pp.207- 242. Santiago: Editorial Universitaria.

²⁶¹ *Ibíd.*

²⁶² Aylwin, M.; Bascuñán, C.; Correa, S.; Gazmuri, C.; Serrano, S. & Tagle, M. (1990). *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Editorial Planeta.

²⁶³ Ley N° 15.676. *Dispone que el Presidente de la República Establecerá un Plan Nacional de Edificios Escolares. 29 de agosto de 1964*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/33upc>

miles de establecimientos educacionales. En segundo término, un mes después de la ley anterior, el 30 de septiembre de 1964, se aprobó la Ley N° 15.720²⁶⁴, que creaba una corporación autónoma denominada, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que estaba mandatada para entregar alimentación y ayuda a los estudiantes más carenciados, que facilitara su retención escolar. Finalmente, tercero, quizás el logro más importante de la comisión, fue que su trabajo se proyectó al gobierno de Eduardo Frei, transformándose en la base técnica sobre la que se sustentó la Reforma Educacional de 1965, que modificó el sistema educativo en su conjunto y con un nivel de profundidad nunca antes visto.

Existía consenso transversal en el Senado, que la construcción de establecimientos educacionales y de becas de alimentación eran condiciones indispensables para revertir las cifras que había arrojado a la luz la comisión. No obstante, había profundas discrepancias y resquemores respecto al sistema de financiamiento de estas políticas, que eran compartidas, bajo otro prisma, por los partidos de izquierda, en tanto sospechaban que estos recursos terminarían subvencionando a la educación privada. Esto fue especialmente patente en el caso de la Ley N° 15.676 del plan de construcción de establecimientos educacionales, que por el volumen de las cifras en juego, despertó la alerta en muchos partidos opositores, los que bloquearon en primera instancia que el financiamiento se hiciera a través de la contratación de créditos en la banca internacional o en organismos internacionales, con el fin de que los recursos provinieran de un aumento de tributos o de empréstitos en moneda nacional.

En la sesión del 7 de julio de 1964 en el Senado, el Ministro de Educación, Alejandro Garretón, manifiesta su preocupación por el rechazo a la contratación de préstamos internacionales: *"El Gobierno desea que, al aprobar el proyecto, se acceda a tal autorización legal para contratar empréstitos internos o externos, pues, de lo contrario, será imposible solucionar en breve plazo un problema que es más que urgente, urgentísimo"*²⁶⁵. En defensa del plan de gobierno, el senador del Partido Radical, Ángel Faivovich, parte de la coalición de gobierno, señala la imposibilidad de realizar la tarea de construir establecimientos educacionales en el volumen que se necesita, si no se dan las facilidades de endeudamiento:

*"Sólo me cabe expresar mi discrepancia respecto de la resolución adoptada por la Comisión de Hacienda en el sentido de eliminar una de las disposiciones del proyecto que establecía la facultad para contratar empréstitos internos o externos. ¡Pero si es un hecho! ¡Si no podemos equivocarnos! ¡No podemos echarnos tierra a los ojos! Si no contamos con recursos del exterior que complementen los fondos nacionales disponibles, no se podrá realizar todo ese plan nacional"*²⁶⁶.

Los conservadores, por su parte, ponen de manifiesto la envergadura del desafío, y que no se puede escatimar en esfuerzos para enfrentarlo, planteando la necesidad de diversas fórmulas financieras, como sostiene el senador, Bernardo Larraín:

"Aparte este plan nacional, también consideramos indispensable aprovechar al máximo todos los recursos de que se pueda disponer para resolver el problema. Ya se ha expresado que en la actualidad se construyen alrededor de 200 mil metros cuadrados al año y que, según

²⁶⁴ Ley N° 15.720. Crea una corporación autónoma con personalidad jurídica y derecho público y domicilio en Santiago, denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. 30 de septiembre de 1964. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2n21o>

²⁶⁵ Senado (1964). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. VII Sesión Legislatura Ordinaria, 7 de julio de 1964*. Santiago: Imprenta Nacional. pp. 677-678.

²⁶⁶ *Ibíd.* 678.

estudios realizados, las necesidades de construcción llegan a 390 mil metros cuadrados al año. Creemos que para ello deben sumarse, no sólo los recursos consignados en el presupuesto de la nación, sino también aquellos que se puedan obtener mediante la contratación de créditos extranjeros o nacionales”²⁶⁷.

El senador liberal, Julio Von Mühlenbrock, introduce la importancia de la educación en la lógica, emergente en ese momento, del capital humano, y llama a la aprobación de las diversas fuentes de financiamiento, en tanto el desarrollo de competencias ha comenzado a ser visto como un elemento que condiciona la productividad y el crecimiento económico

“No cabe duda de que habremos de otorgar recursos al Estado para realizar este plan de construcciones escolares, que constituye la base de nuestro futuro desarrollo. Si no preparamos nuestro capital humano, si no otorgamos a los hijos de los hogares humildes la posibilidad de superación que representa la escuela decente y estéticamente concebida, estaremos malogrando el porvenir de nuestras generaciones”²⁶⁸.

Dentro de los detractores, estaba el senador demócrata cristiano, Radomiro Tomic, quien más que un rechazo absoluto a la fuente de financiamiento exterior, plantea dudas respecto a esta, que se entiende en el contexto, que este proyecto está siendo discutido en plena campaña presidencial de 1964, dos meses antes de la elección. Por ello, quiere dar una señal respecto al potencial futuro gobierno de Frei, de que debe privilegiarse un financiamiento de fuentes nacionales, pues el Partido Demócrata Cristiano no estaría dispuesto a hipotecar la soberanía nacional a intereses extranjeros, dejando entrever sus reticencias a las lógicas liberales:

“En cuanto al financiamiento requerido para convertir en realidad este programa, quiero precisar que, en nuestra opinión, la primera fuente de ingresos que debe emplearse es la de los recursos nacionales (...). Creo que un verdadero proceso de enfermedad, y de una enfermedad muy peligrosa, es la continua degradación de la capacidad nacional para enfrentar por sí misma sus problemas, es el fenómeno de la ininterrumpida y creciente dependencia respecto de la buena voluntad de países extranjeros, voluntad que es necesario granjearse aún al precio de enajenar la soberanía nacional y, más concretamente, la capacidad del país para visualizar el interés de Chile, de acuerdo con nuestra condición geográfica, nuestras posibilidades económicas y la coyuntura mundial, nacional e internacional”²⁶⁹.

Remata su intervención el senador Tomic, abriéndose finalmente a las fuentes externas de financiamiento, pero no con la banca, sino que a organismos internacionales o a través de la cooperación internacional, en el marco provisto por la Alianza para el Progreso:

“Sin perjuicio de ello, declaro que no tenemos inconveniente alguno en aceptar la asistencia extranjera para estos programas, ya que puede constituir un aporte muy útil. A mí no me preocupa la contratación de un empréstito del orden de los 100 millones de dólares. Pero creo que no debería concebirse esta ayuda exterior sólo en función de préstamos. A mi juicio, ningún otro sector, fuera del educacional, tiene más capacidad receptiva en los organismos internacionales y en aquellos Gobiernos extranjeros que son capaces de empinarse por encima del egoísmo que los lleva a continuar absorbiendo las riquezas del mundo en beneficio de unas pocas naciones y de un porcentaje de la población mundial que llega apenas

²⁶⁷ *Ibíd.* 690.

²⁶⁸ *Ibíd.* 682.

²⁶⁹ *Ibíd.* p. 684.

a 16%. Estimo que ningún otro sector puede canalizar la asistencia extranjera en mayor medida"²⁷⁰.

El principal bloqueo a esta ley provino de los partidos de izquierda, quienes mostraban suspicacias con el endeudamiento con la banca internacional o la Alianza para el Progreso por su origen estadounidense, pero sobre todo, tenían un rechazo absoluto a que los nuevos recursos fueran a parar a subvenciones de establecimientos particulares, que iba en sentido contrario al fortalecimiento del Estado docente. Expresión de esto, es la intervención del senador comunista, Víctor Contreras, quien señala, que la prioridad debe ser el fortalecimiento de la educación estatal:

"Aprobaremos en general la idea de legislar en esta materia, pero dejamos constancia de nuestras reservas respecto de artículos como el 9° y el 11°, que destinan recursos para los colegios particulares que imparten enseñanza gratuita. Sería de interés que empezáramos por resolver el problema en casa: el de la educación fiscal (...). El problema es, pues, de suma gravedad. De manera que si la enseñanza fiscal no dispone de locales adecuados para atender sus necesidades, no me parece prudente tender la mano a los colegios particulares, en circunstancias de que la mayoría de ellos son subvencionados por el Estado"²⁷¹.

Ante estos argumentos de los detractores del modelo de financiamiento del proyecto de ley, el senador demócrata cristiano, Radomiro Tomic, hace un gesto de apoyo a los establecimientos particulares, como a las sensibilidades de derechas, en tanto celebra que estos recursos puedan también apoyar la labor de dichos establecimientos. Sostiene Tomic:

"Quisiera destacar el acierto –en parte, obra del trabajo de la Comisión de Educación y del señor Ministro– de que este programa cubra las necesidades de la educación primaria, media y superior del sector público y posibilite la concesión de facilidades de financiamiento para el sector de la educación privada gratuita, en los términos y con las limitaciones que el mismo proyecto señala"²⁷².

Resulta revelador como el centro político, en este caso, la democracia cristiana, en un escenario altamente probable de asumir la primera magistratura, juega a congraciarse tanto con las reticencias de la izquierda en materia de financiación, como con las aspiraciones de la derecha de mantener las políticas de apoyo financiero a la educación particular. Esto transparenta una tensión interna dentro del Partido Demócrata Cristiano, como señala Pablo Toro, pues *"en tanto partido con una matriz socialcristiana, (...) compartía las aprehensiones conservadoras sobre el excesivo protagonismo del Estado en la educación, pero también, en cuanto partido con amplia cobertura en términos de clase, algunos de sus sectores se hacían solidarios de buena parte de las premisas del Estado docente*"²⁷³.

Este juego a dos bandos, anticipa lo que será la praxis legislativa del futuro gobierno de Eduardo Frei Montalva, que constituye un caso único en la historia política del país, pues ha sido el único gobierno conformado por un sólo partido de gobierno, sin pactos electorales, que además, en la elección parlamentaria de 1965, obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que no ocurrió en el Senado, obligándolo a pactar al gobierno, dependiendo del proyecto, con la derecha o con la izquierda, pero sin integrarlos a una alianza de gobierno, el conocido como *Camino Propio*.

²⁷⁰ *Ibíd.* pp. 684-685.

²⁷¹ *Ibíd.* pp. 687-688

²⁷² *Ibíd.* p. 684.

²⁷³ Toro (2017). *Op. Cit.* p. 127.

Reforma Educacional (1965) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) (1969)

En la elección presidencial del 4 de septiembre de 1964, el país se alistó a elegir entre dos revoluciones. No obstante la existencias de amplias coincidencias en los programas de gobierno de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, el Partido Demócrata Cristiano había dejado en claro su predisposición a disputar el mundo popular que le era tradicional a la izquierda, incorporando una retórica y una simbólica de la revolución (*la Revolución en Libertad*). El triunfo de Eduardo Frei Montalva representó, al mismo tiempo, una hecatombe para el sistema de partidos políticos y la tradición de gobiernos de coaliciones de la política chilena: llegaba al poder, por primera vez, un partido único sin alianza política. Este escenario encontró a una derecha electoralmente en declive y temerosa del avance de las ideas de izquierda, lo que la llevó a abstenerse de presentar candidato, apoyando al líder demócrata cristiano sin capacidad de poner condiciones, luego de que Frei bloqueara cualquier tipo de pacto político, cuando declaró: “*no cambiaré una coma de mi programa ni por un millón de votos*”. La izquierda, por su parte, siente que le ha sido robado su momento histórico, y ve con desconfianza el avance de los demócratas cristianos sobre el mundo popular y su alineamiento con Estados Unidos, a través de la Alianza para el Progreso.

El efecto parlamentario del triunfo de Eduardo Frei, fue un rotundo éxito electoral del partido oficialista en las elecciones parlamentarias de 1965, que le dio mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a los demócrata cristianos, pero se mantuvo en minoría en el Senado, no obstante crecer de manera significativa, pasando de 4 senadores, en el período 1961-1965, a 12 senadores en el período 1965-1969. El senado se transformó, así, en el principal escollo para los afanes reformistas de los demócratas cristianos, pues debían negociar su programa de transformaciones con los sectores opositores de izquierda o de derecha.

Quienes asumieron la tarea de transformar el país, mostraban una mezcla entre formación tecnocrática y convencimiento doctrinario. Respecto a los principios tecnocráticos que los nutrían, Mario Góngora señala que: “*la política chilena toma un nuevo estilo caracterizado por la influencia de los científicos sociales y de los puntos de vista de la CEPAL en los políticos del partido gobernante*”²⁷⁴. De esta forma, desarrollaron una estrategia de planificación social centralizada, que introdujo con fuerza nuevos conocimientos técnicos educacionales, provenientes principalmente de recomendaciones de organismos internacionales, como CEPAL y UNESCO²⁷⁵. Otro afluente técnico, fue la teoría de la marginalidad del sociólogo y sacerdote jesuita, Roger Vekemans²⁷⁶. Las bases doctrinarias que nutrían a esta nueva generación de burócratas, mostraban una fuerte aspiración de justicia social proveniente del socialcristianismo, inspirado en las encíclicas papales e ideas cooperativistas, que rechazaban de igual forma, tanto el liberalismo como el comunismo, representando una tercera vía a las ideologías de la guerra fría.

Los objetivos que se propusieron en materia educacional, eran ambiciosos: aumentar de manera agresiva la cobertura en primaria y secundaria; bajar la tasa de analfabetismo en la población adulta; mejorar la retención escolar del sistema e implementar un proceso de modernización integral de la educación, que

²⁷⁴ Góngora, M. (1986). *Análisis histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria. p. 249.

²⁷⁵ Concha, C. (2020). *Educación en la nueva Constitución Política del Estado. Antecedentes históricos para la discusión*. Santiago: Cuadernos de Educación, Universidad Alberto Hurtado.

²⁷⁶ Cortés, A. (2012). Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana. En *Sociologías 14*(29). pp. 214-238.

contemplaba currículo, técnicas pedagógicas y de recursos educativos. Tempranamente, el gobierno puso en marcha sus ideas, ya que a quince días de asumir el mando, Eduardo Frei, el 3 de noviembre de 1964, comenzó a implementar el *Plan Extraordinario de Enseñanza Primaria*²⁷⁷, el cual se aplicó durante el año 1965, que consistió en la expansión de la matrícula mediante la ampliación de los establecimientos educacionales, con buenos resultados²⁷⁸.

Estos esfuerzos, finalmente, se concretaron en la promulgación del Decreto N° 27.952²⁷⁹ del 7 de diciembre de 1965, que daba inicio formal a la reforma educacional. El principal elemento novedoso de esta reforma, es que promovió una visión de conjunto del sistema educativo, el cual hasta ese momento había funcionado con una lógica de parcelas desarticuladas entre sí²⁸⁰. La reforma consistió, en primer término, en un ordenamiento de todo el sistema, reestructurando todos los niveles de enseñanza, que comenzaba por el nivel parvulario, que es integrado al conjunto del sistema educativo. La instrucción primaria, que comprendía 6 años de estudio, pasó a llamarse enseñanza básica extendiéndose a 8 años obligatorios de estudios (Decreto N° 27.953²⁸¹), que se dividía en dos ciclos: un ciclo fundamental, de 4 años con un currículum general; y un segundo ciclo, también de 4 años, de exploración vocacional que permitiera orientar las decisiones futuras para la continuidad de estudios. La enseñanza secundaria (*humanidades*), pasó a llamarse enseñanza media, que comprendería un ciclo de 4 años de estudio, los que se dividían en dos modalidades de formación: uno científico-humanista y otro técnico-profesional, las que fueron equiparadas en sus certificados de enseñanza, permitiendo a los segundos la posibilidad de continuidad de estudios en instituciones de educación superior. "El nuevo sistema comenzó su implantación gradual en 1966, en 1° y 2° año de educación básica. En educación media se inició a contar de 1968 en 1° medio, para concluir en el 1971. Además, se estableció la promoción automática en 1° y 2° año básico"²⁸². Buscando suprimir las restricciones del examen de ingreso a las humanidades o escuelas técnicas, se promulgó el Decreto N° 27.954²⁸³, de diciembre de 1965, que decretaba la promoción automática de 7° básico. Finalmente, hubo una modernización de la institucionalidad burocrática pública, creando jefaturas y unidades especializadas en el Ministerio de Educación²⁸⁴.

Otros elementos de la reforma, fueron la modernización curricular y la carrera docente. En el caso del currículo, este fue reformulado de forma integral y profunda, introduciendo una nueva concepción del aprendizaje, que busca formar estudiantes autónomos, que tengan la capacidad de autorregularse, que descubra sus procesos de aprendizaje y pudiera usarlos para la vida, no solo para adquirir conocimientos en un sentido instrumental²⁸⁵. También se promovió la carrera docente, mejorando tanto las remuneraciones como las posibilidades de perfeccionamiento y profesionalización²⁸⁶, creando diversos organismos públicos

²⁷⁷ El Mostrador 5 de septiembre de 2014. La reforma educacional de Frei Montalva. Autores Briones, R. & Bosselin, H. Disponible en línea en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/09/05/la-reforma-educacional-de-frei-montalva/>

²⁷⁸ Concha (2020). Op. Cit.

²⁷⁹ Decreto N° 27.952. *Modifica sistema educacional. 7 de diciembre de 1965*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2m91g>

²⁸⁰ Bellei & Pérez (2016). Op. Cit.

²⁸¹ Decreto N° 27.953. *Créase 7° año de educación general. 7 de diciembre de 1965*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2vwuq>

²⁸² Celis, L. (2004). La Reforma Educacional de 1965. En *Revista Educación* 315. pp. 45-49, p. 47.

²⁸³ Bellei & Pérez (2016). Op. Cit.

²⁸⁴ *Ibíd.*

²⁸⁵ Celis (2004). Op. Cit.

²⁸⁶ Concha (2020). Op. Cit.

de apoyo. Todas estas medidas dan un giro respecto a cómo había sido entendida la educación, donde se combinan elementos de justicia social con la concepción del capital humano.

No obstante ser aprobada por decreto la reforma educacional, las facultades parlamentarias en materia de gastos y de aprobación del endeudamiento del gobierno, entregó al Senado cuotas de poder para negociar con el Poder Ejecutivo. Tempranamente de asumido el gobierno, el 16 de diciembre de 1964, el senador demócrata cristiano, Radomiro Tomic, defendió en el Senado la participación de Chile en el aumento de la capitalización del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta defensa de los organismos internacionales de cooperación dejaba entrever la vía de financiación para implementar el plan de transformación social y económica del país, el que era apoyado tanto por Estados Unidos como por los países europeos occidentales, que veían a la democracia cristiana como una forma de detener el avance de las ideas de izquierda en América Latina y en el resto del mundo subdesarrollado:

*"El objeto concreto consiste en participar en un convenio estimado a aumentar en 900 millones de dólares el capital del Banco Interamericano de Desarrollo, para el rubro correspondiente al Fondo de Operaciones Especiales. Este Fondo tiene por finalidad financiar los programas de educación, vivienda y salud de América latina (...). Basta la sola mención de las finalidades del proyecto y de la participación del país, para apreciar las importantes ventajas que la iniciativa representa para el financiamiento de los programas de educación, vivienda y salud que el pueblo de Chile necesita"*²⁸⁷.

El financiamiento continuó siendo el elemento donde veladamente se expresaban las convicciones ideológicas. A decir, la derecha rechazaba todo aumento de impuestos y apostaba al crecimiento económico basado en la liberalización de la economía, la izquierda propiciaba el aumento de impuestos y el control estatal de la economía, y la democracia cristiana, ya en funciones de gobierno, defendía la prerrogativa del gasto por parte del Ejecutivo para mantener los equilibrios macroeconómicos, apostando por estrategias múltiples: alzas de impuesto moderadas, la modernización de la industria (crecimiento económico), cooperación internacional y una base sólida de ingresos públicos centrada en la industria minera del cobre de propiedad mixta (estatal-privada). En materia educativa, en el Senado el gobierno bregó por tratar de contener las alzas de impuestos o los gastos asignados por prerrogativa del parlamento. Sintomático de esto último, fue la intervención en el Senado del Ministro de Hacienda, Sergio Molina:

*"El Gobierno no acepta que, por la vía legislativa, se destinen los recursos de una institución pública que tiene planificados sus programas para asistir a distintas localidades del país, a transformar en realidad una iniciativa aislada en un punto determinado de Santiago. Con la misma razón otro parlamentario podría tener interés en realizar obras en la provincia que representa y formular una indicación en ese sentido. Con ese criterio se introduciría el caos en la distribución de los recursos"*²⁸⁸.

Las discusiones presupuestarias no fueron el único contexto parlamentario donde comenzaron a surgir evaluaciones políticas a la reforma educacional, pues en distintas instancias, diversos senadores manifestaban sus aprehensiones o críticas. El 21 de junio de 1966, en la discusión para la eliminación del Bachillerato

²⁸⁷ Senado (1964). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. VII Sesión Legislatura Ordinaria, 16 de diciembre de 1964*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 486.

²⁸⁸ Senado (1965). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXVI Sesión Legislatura Extraordinaria, 14 de abril de 1964*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 288.

y su reemplazo por la Prueba de Aptitud Académica, los partidos de oposición de izquierda y centro izquierda, manifiestan sus reparos al gobierno en esta materia. El primer reclamo, es respecto a la instrumentalización por parte del gobierno del trabajo de la comisión de 1961-1964, haciendo pasar la reforma como un logro propio, como plantea el senador radical, Humberto Enríquez:

*"... la reforma educacional, la nueva estructura de la educación que está empezando a aplicar el Gobierno, es, simplemente, el resultado de los trabajos de una Comisión especial nombrada por el Gobierno anterior, que fue integrada por valores de la pedagogía nacional y que incluye, también, las opiniones de diversos técnicos extranjeros, de los Presidentes de las Comisiones de Educación del Senado y de la Cámara y la de los representantes de los gremios (...). La propaganda del Gobierno ha llevado confusión a la opinión pública. No se ha dicho que el plan que se está aplicando es aquél, sino que se ha hecho la campaña (...) como una conquista del Gobierno"*²⁸⁹.

En un análisis más profundo y doctrinario, en la línea de lo señalado por Carlos Ruiz, de que la reforma no fue un proceso democratizador de la educación, sino que se inscribía en una lógica desarrollista de modernización capitalista²⁹⁰, el senador comunista, Volodia Teitelboim, critica que la reforma no propende a una verdadera justicia social, pues no hay una estrategia de transformación radical del orden social y económico del país:

*"Comprendo que este problema está vinculado a todo el plan de reforma educacional, y no me parece sea éste el momento oportuno para analizarlo, pero estimo -quiero ratificar mi idea- que no es posible resolverlo ni aplicar con éxito ese plan, si no se realiza una modificación profunda en el país, en todos los aspectos: en el proceso económico, en su conformación social, sin lo cual realmente no sería posible que la educación esté al alcance de todos"*²⁹¹.

En defensa del plan de transformación del Gobierno, interviene el senador demócrata cristiano, Ricardo Ferrando, quien expone los logros de las políticas implementadas, y cómo éstas estarían impactando positivamente en el acceso a la educación y retención escolar de los estudiantes pertenecientes a los sectores de menores ingresos:

*"... debe reconocerse a este Gobierno su audacia al poner en marcha todo un sistema de educación nuevo, preparado para poder incorporar a ella a todas las personas que, por falta de recursos, medios de enseñanza o escuelas, se quedaban sin educación; que ha dado un salto colosal en el progreso de la alfabetización y la educación chilenas, como lo ha reconocido UNESCO; que ha hecho esfuerzos no sólo para ampliar la educación primaria y secundaria, sino también para aumentar el número de colegios nocturnos y posibilitar así la educación de jóvenes u hombres maduros que no pudieron recibirla oportunamente y ahora desean llegar al colegio (...). Además, la ayuda que proporciona la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas al estudiante de escasos recursos económicos permitirá, a mi juicio, como ya se observa, aumentar la escolaridad en un porcentaje bastante alto y reducir, en consecuencia, en gran parte el ausentismo escolar debido a la falta de medios económicos"*²⁹².

²⁸⁹ Senado (1966). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XII Sesión Legislatura Ordinaria, 21 de junio de 1966*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 967.

²⁹⁰ Ruiz, C. (1994). Educación, desarrollo y modernización. En *Revista de Sociología* 9. pp. 83-93

²⁹¹ Senado (1966). *Boletín de Sesiones... XII Sesión Ordinaria...* Op. Cit. p. 959.

²⁹² *Ibíd.* p 969.

Estas miradas críticas o suspicaces de la reforma educacional de Frei, no frenaron el espíritu transformador del gobierno. Durante los años 1966 y 1967, fueron promulgados una serie de decretos que venían a fortalecer las funciones de apoyo y de cambios en los diferentes niveles del sistema educacional. Dentro de los más destacados, el primero que puede mencionarse, es el Decreto N° 13.123²⁹³ promulgado en diciembre de 1966, el que creaba la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), que operó como un consejo presidencial para el desarrollo científico y la investigación aplicada, que representó un salto cualitativo en la investigación científica del país y en el fortalecimiento de la enseñanza superior. Luego vino el Decreto N° 6.494²⁹⁴ promulgado en septiembre de 1967, que creó el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), el cual venía a apoyar el fortalecimiento de las capacidades docentes mediante la provisión de perfeccionamiento continuo, como también, el desarrollo de la investigación e innovación educativa que incidiera en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, jugando un rol crucial en la reforma curricular –junto a la Superintendencia de Educación– elaborando nuevos planes y programas²⁹⁵. Finalmente, cabe mencionar el Decreto N° 2.541²⁹⁶ promulgado en octubre de 1967, que ponía en marcha el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), vinculado a la CORFO, que buscaba el desarrollo de competencias laborales y perfeccionamiento técnico de los trabajadores a través de centros de capacitación.

A diferencia de estos organismos creados por decreto, en 1969 se llevó a discusión parlamentaria el proyecto de ley que creaba la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que finalmente terminó transformándose en la Ley N° 17.301²⁹⁷ promulgada en abril de 1970, que cerraba el círculo de transformaciones propiciadas por el gobierno desde que dio inicio a la reforma en 1965. El establecimiento de una política nacional para la primera infancia, representaba una antigua aspiración de las mujeres quienes, progresivamente, se habían ido integrando al mundo laboral, pero que no encontraban una solución accesible a sus necesidades de cuidados infantiles²⁹⁸. Existía consenso en las diversas fuerzas políticas de esta necesidad, pero no había acuerdo respecto a su forma de financiamiento que, en décadas anteriores, había hecho naufragar iniciativas similares.

El gobierno, había propuesto financiar la puesta en marcha de la JUNJI con un impuesto semestral permanente a las empresas por trabajador contratado. Por su parte, la derecha rechazaba dicho aumento de impuestos, argumentando que esto afectaría el crecimiento, el empleo y desincentivaría la contratación de trabajadores o afectaría sus salarios, por lo que promovían que el financiamiento viniera de una reasignación presupuestaria. La izquierda, por su parte, planteó que si realmente se quería implementar una política universal de jardines infantiles, se necesita que dicho impuesto fuese el doble al propuesto por el gobierno. El argumento de la izquierda, logró imponerse en el Senado gracias a

²⁹³ Decreto N° 13.123. *Crea Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica*. 10 de diciembre de 1966. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2zam3>

²⁹⁴ Decreto N° 6.494. *Fija reglamento orgánico del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas*. 1 de septiembre de 1967. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3amow>

²⁹⁵ Bellei & Pérez (2016). Op. Cit.

²⁹⁶ Decreto N° 2.541. *Concede personalidad jurídica y aprueba los estatutos a la corporación denominada "Instituto Nacional de Capacitación Profesional – INACAP", con domicilio en Santiago*. 21 de octubre de 1966. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3aosb>

²⁹⁷ Ley N° 17.301. *Crea corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles*. 20 de abril de 1970. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2gtqk>

²⁹⁸ Orellana & Araya (2016). Op. Cit.

los votos de sectores disidentes de la democracia cristiana, lo que obligó al gobierno a vetar dicho artículo del proyecto. La defensa de la postura del gobierno la realiza el Ministro de Educación, Máximo Pacheco, quien argumentó que un aumento del doble de los tributos, tendría un efecto directo en la inflación, a diferencia de la propuesta del gobierno, que permitiría un mayor equilibrio de la política fiscal. Finalmente, la postura del gobierno terminó primando gracias a los votos de la derecha, que prefirió el alza moderada, al peligro de un aumento sustantivo de impuestos

La discusión de esta ley, tiene una enorme importancia que va más allá de la repetición del patrón de la discusión política parlamentaria, donde las diferencias doctrinarias se travisten en argumentos técnicos-presupuestarios. Dicha importancia, estiba en que comienzan a hacerse oír nuevas voces en el senado, antes excluidas de la política institucional: *las voces de las senadoras*. Ellas vienen a poner en la discusión del Senado nuevas perspectivas y objetivos políticos, en señal inequívoca de una democratización de la política. En este período legislativo (1969-1973), solo hubo dos senadoras, por ello resulta tan relevante destacar sus intervenciones en esta discusión, no solo por ser mujeres, sino porque este proyecto en particular, era un símbolo histórico de la lucha de los movimientos de mujeres. Correspondió a la senadora comunista, Julieta Campusano, intervenir en la sesión del Senado de agosto de 1969, donde destaca como ha sido el largo camino para llevar su propia voz al parlamento, que es manifestación de la maduración del movimiento de mujeres, que está unida firmemente a la lucha por derecho al cuidado:

"... esta tarde discutimos un proyecto que, como pocos, es fruto del interés y estudio colectivo y es la respuesta a cerca de 20 años de lucha por su promulgación. Toda la inquietud de la sociedad sobre dónde dejar a los niños se vio robustecida con el ingreso de la mujer a las labores legislativas. Es así como en el período comprendido entre los años 1953 y 1957, cuando una mujer –Lía Lafaye– llegó al Parlamento, correspondió a ella ser la portadora de un proyecto elaborado por el Comité Femenino de Unidad y que suscribieron además otros señores Diputados (...). Diversas organizaciones, como la Unión de Mujeres de Chile, la Central Única de Trabajadores, los Comandos Pro Jardines Infantiles, que se han organizado en diferentes oportunidades, han logrado, en esos veinte años de lucha por la promulgación de esta ley, obtener todo el respaldo de organismos técnicos..."²⁹⁹.

Otro de los campos que visibiliza la senadora Campusano, son las nuevas condiciones de vida y de trabajo de las mujeres, que demandan un cambio en la sociedad, al tiempo que denuncia a los sectores empresariales como piedra de tope a este proyecto:

"El desarrollo económico y social, por un lado, y la situación económica de la familia chilena, por otro, que ya no puede subsistir sólo con un sueldo, han permitido y obligado a la mujer a incorporarse a la producción –cuando le es posible– o a buscar la forma de aumentar las entradas del hogar mediante el trabajo, que, de cualquier modo, la aleja de su hogar y de sus niños (...). Esta iniciativa, como muchas otras, a pesar de su justicia, de su imperativo de hoy, no ha contado con unanimidad, y no puede ser de otra manera. Naturalmente, siendo clasista nuestra sociedad, la posición de todos no podía ser coincidente. En esta oportunidad hubo grupos que

²⁹⁹ Senado (1969). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXI Sesión Legislatura Ordinaria, 14 de agosto de 1969*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 308.

*hicieron oír su voz de protesta. La Sociedad de Fomento Fabril (...) también rechaza el financiamiento consignado en el proyecto de la Cámara*³⁰⁰.

La utilización del veto presidencial al aumento de impuestos para el financiamiento, tiene dos implicancias. Primero, el gobierno está mirando los indicadores macroeconómicos a costa de un crecimiento gradual de la oferta de jardines infantiles, a diferencia de la izquierda, que busca su rápida universalización. Segundo, también evalúa el efecto político del veto, en tanto el voto femenino había sido uno de los elementos que favorecieron la elección de Frei, por lo que su promulgación representaba un elemento estratégico de cara a las elecciones presidenciales de 1970. En este contexto, nuevamente interviene la senadora Campusano, quien advierte el efecto político ante la inminente elección presidencial, de votar contra las aspiraciones de las mujeres en esta materia, lo que habla de una creciente conciencia política y estratégica de las parlamentarias:

*“En el debate se han hecho objeciones al financiamiento por parte de algunos señores Senadores. Debo decir que en la larga tramitación del proyecto –cerca de 20 años– se han ofrecido a los distintos Gobiernos –entre ellos, también al del señor Alessandri, que tenía mayoría parlamentaria– toda clase de financiamientos. Propusimos hasta un impuesto al fierro, pero siempre hubo una mayoría que se opuso y hubo razones para ello. A mi juicio, el Partido Nacional no tiene argumentos para justificar ante la opinión pública y los cientos de miles de mujeres su decisión de votar en forma que no se alcancen los dos tercios para insistir, a fin de que no haya ley sobre la materia. Esa colectividad debe recordar que piensa conquistar la votación de la mujer, pero si en esta oportunidad no aprueban el financiamiento, no obtendrán ese respaldo”*³⁰¹.

Con independencia de la evaluación que se tenga de la reforma educacional de Frei y de la institucionalidad creada, es innegable que esta reforma representó un intento de transformación integral y profunda de todo el sistema educativo, que implicó un esfuerzo enorme de renovación, modernización y fortalecimiento del Estado docente. La permanencia en el tiempo de la institucionalidad creada, como las cifras de expansión de la matrícula y gasto, parecen avalar que esta fue la más importante y profunda política educacional del siglo XX³⁰², quizás sólo comparable en su radicalidad –aunque en sentido contrario– a las implementadas en la dictadura militar. El total de matriculados en todos los niveles ascendía a 1.725.302 estudiantes en 1964, en 1970, la cifra había aumentado a 2.477.254 estudiantes, mostrando un incremento del 43,5%³⁰³. En el caso de la matrícula pública escolar, pasó de un 59% del total nacional, a un 75% en 1970³⁰⁴, lo que permitió la masificación de la enseñanza media. Más de 5.000 docentes fueron contratados y capacitados, junto con el aumento en 1.145.000³⁰⁵ metros cuadrados construidos de establecimientos educacionales en todo el país entre 1965 y 1967. Todo ello implicó un aumento sustantivo del gasto público en educación, que pasó desde el 4% del Producto Interno Bruto en el año 1964, a un 5,7% al término del gobierno en 1970³⁰⁶.

³⁰⁰ *Ibíd.*

³⁰¹ Senado (1970). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXVIII Sesión Legislatura Extraordinaria, 14 de enero de 1970*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 309.

³⁰² Bellei & Pérez (2016). *Op. Cit.*

³⁰³ Celis (2004). *Op. Cit.*

³⁰⁴ Concha (2020). *Op. Cit.*

³⁰⁵ Bellei & Pérez (2016). *Op. Cit.*

³⁰⁶ Celis (2004). *Op. Cit.*

Decreto de Democratización de la Educación (1973) y la Escuela Nacional Unificada

La elección presidencial de 1970, tuvo como primera mayoría al candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende, quien representaba a los sectores de izquierda que venían construyendo la unidad del sector desde 1958. Para poder asumir la primera magistratura, al no haber obtenido la mayoría absoluta, debía ser ratificado por el Congreso Pleno. El Partido Demócrata Cristiano, exigió para entregarle su apoyo en el Congreso, firmar un *Estatuto de Garantías Constitucionales*. La firma de Salvador Allende de dicho estatuto, le permitió asumir la Presidencia de la República.

El *Estatuto de Garantías Constitucionales*, desembocó en una reforma constitucional el 30 de diciembre de 1970, mediante la promulgación de la Ley N° 17.398, que establecía una serie de principios en torno a la libertad de expresión, pluralismo, defensa de la democracia y otra serie de ámbitos, que conformaban un compendio de los temores que la izquierda provocaba en las fuerzas de derecha y centro. También, era una advertencia para la Unidad Popular respecto de aquellos temas donde la oposición tendría especial observancia a las políticas reformistas de Allende, para lo cual ahora tenía la posibilidad de acusarlo constitucionalmente para cada medida que no contase con su beneplácito.

Dentro del estatuto, varios artículos hacen mención a la educación: los principales se refieren a la libertad de enseñanza, la mantención de subvenciones al sector particular gratuito, la no injerencia en la designación de autoridades de los establecimientos particulares, que la educación impartida por el Estado debe ser democrática y pluralista, que la Superintendencia de educación debe tener un Consejo generado democráticamente con todos los actores del sistema, que habrá libertad en la producción y elección de textos escolares, el carácter autónomo de las universidades estatales y privadas, garantizar el financiamiento al sistema universitario estatal y privado, la libertad de cátedras en las universidades, garantizar la libertad de expresión de los estudiantes universitarios, entre otras medidas. Por otro lado, se reconoce el rol supervisor del sistema al Estado, tanto para establecimientos estatales como privados, por lo que la libertad de enseñanza se encuadra en el Estado docente, entendiendo que la educación es una función primordial del Estado.

En este sentido, es transparente el senador demócrata cristiano, Patricio Aylwin, cuando señala que cualquier intervención en educación deberá contar con la aprobación del parlamento y/o de los organismos colegiados que conforman el sistema educativo:

“Nos interesa que la educación permanezca independiente de toda orientación ideológica oficial y que se respete la autonomía en las universidades. Esto exige que se mantenga la libertad y orientación pluralista que rige en el sistema educacional chileno. Las reformas que pretenda introducirse deben ser democráticamente discutidas en las actuales estructuras y organismos educacionales. Debe respetarse plenamente la vigencia del derecho constitucional a la educación libre, garantizando la existencia, funcionamiento y financiamiento de la educación particular sin fines de lucro. Debe garantizarse que todos los textos de enseñanza sean preparados por educadores de diversas ideologías y que su selección se haga mediante concurso ante organismos técnicos de integración plural”³⁰⁷.

Este estatuto tuvo dos consecuencias directas sobre el campo educativo. La primera, es que se estableció un vínculo directo de rango constitucional entre

³⁰⁷ Senado (1970). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XVI Sesión Legislatura Ordinaria, 22 de octubre de 1970*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 573

democracia y libertad de enseñanza, lo que generó un segundo efecto sobre las políticas educacionales: una mayor rigidez, pues cualquier cambio en este campo ya sea fortaleciendo el Estado docente, modificando el currículum o cambiando las condiciones de control o financiamiento de la educación particular, podía ser interpretado como un atentado contra la democracia y la constitución. Como era fácil de prever, el campo educativo fue una dimensión donde hubo mayor disputa ideológica, generando sobrerreacciones y crispaciones, donde incluso comentarios respecto a la independencia de Chile de un profesor de historia en un colegio de Puente Alto, era motivo suficiente para apasionadas intervenciones de senadores en el hemiciclo. Esta crispación que adquirió el debate educativo, llevó a que incluso autores, como Joseph Farrell³⁰⁸, señalaran a las reformas educacionales que insinuó implementar el gobierno de Allende como una de las principales casusas, sino la principal, del derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular.

Esta complejidad del campo educativo y las líneas demarcatorias del *Estatuto de Garantías*, ralentizaron las transformaciones del sistema educacional con los instrumentos con que tradicionalmente se habían hecho, como habían sido los decretos, ante una potencial acusación constitucional. Buscando evitar el paso por un Congreso cada vez más polarizado, el gobierno en sus primeros años no realizó mayores modificaciones del sistema educacional, y cuando las hizo, las trabajó con el Consejo Nacional de Educación, donde estaban presentes una pluralidad de actores del sistema, tanto públicos como privados, que le permitía contar con una instancia plural de decisión. Pero el gobierno había sido claro que lo inspiraba un ánimo reformista del campo educativo, que iba en sintonía de sus expectativas transformadoras del país para conformar una sociedad socialista por la vía democrática. De esta forma, como señala el Superintendente de Educación de la época, Iván Núñez, el gobierno puso en marcha una estrategia de dos vías: la primera, buscaba democratizar la educación a través de la participación de las fuerzas sociales en la definición de las orientaciones del sistema; y segundo, tenía la intención de establecer un proceso de reforma profundo del sistema educativo acorde a las expectativas de transformación socialista del país³⁰⁹.

La primera modificación, apuntó a mejorar las remuneraciones de docentes de educación básica, quienes debieron asumir la expansión de la educación primaria en dos años, 7° y 8° básico, con la consecuente mayor carga de trabajo, que se hizo a través de la promulgación de la Ley N° 17.416³¹⁰, que otorgaba un aumento adicional de seis horas de clases. Otra modificación, fue la promulgación del Decreto N° 538³¹¹, enmarcado dentro de las aspiraciones de mayor democratización de la educación, que buscaba desarrollar las capacidades críticas de las praxis docente, para lo cual se crearon los talleres de educadores, para lo que establecía dieciocho días al año para el perfeccionamiento masivo de docente y de trabajadores de la educación en sentido amplio, los cuales se concibieron de forma descentralizada, para que se adecuaran a las realidades locales de los establecimientos³¹².

³⁰⁸ Farrell, J. (1986). *The National Unified School in Allende's Chile: The Role of Education in the Destruction of a Revolution*. Vancouver: University of British Columbia Press.

³⁰⁹ Núñez, I. (2003). *La ENU entre dos siglos: Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada*. Santiago: LOM Ediciones

³¹⁰ Ley N° 17.416. *Fija sueldos y salarios que indica. Modifica las leyes que señala. Otras materias. 5 de marzo de 1971*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3aqrX>

³¹¹ Decreto N° 538. *Autoriza suspensión de clases para desarrollo actividades Consejos Locales y Departamentos Locales de asignaturas – talleres educadores. 9 de marzo de 1972*. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/30inb>

³¹² Vera, R. (1988). El perfeccionamiento docente y la organización gremial del magisterio. En I. Núñez & R. Vera (comp.). *Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*. Santiago: PIIIE.

Los afanes transformadores, tanto en la democratización como en una reforma profunda del sistema educacional para un cambio social, se promovieron a través de un vínculo estrecho con la principal asociación gremial de profesores, como era el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), que proveía de legitimidad a los cambios promovidos por el gobierno. El primer paso fue nombrar Ministro de Educación a, Mario Astorga, quien era vicepresidente de la SUTE. El ministro desarrolló durante el año 1971 una serie de Congresos Educativos en todas las provincias del país, que culminó en un Congreso Nacional de Educación realizado en el mes de diciembre de 1971 en Santiago, que contó con el patrocinio del Ministerio de Educación y de la Central Única de Trabajadores (CUT)³¹³. Se buscaba que a través de una participación masiva y plural, que las conclusiones de este congreso educacional permitieran implementar las reformas que impulsaba el gobierno. Esta estrategia tempranamente fue criticada desde el hemiciclo del Senado, que veía en ella un artilugio para eludir las instancias institucionales de decisión sobre la política educativa, como eran primeramente el Consejo Nacional de Educación, y en última instancia, el Parlamento. Expresivo de estos resquemores, fue la intervención del Senador del Partido Demócrata Cristiano, Tomás Pablo, quien denuncia la exclusión de voces disidentes al gobierno en estos Congresos Educativos, restándole legitimidad:

*"Los congresos locales y provinciales de educación que se están llevando a cabo en todo Chile han sido, en una gran mayoría de los casos, una mascarada que no oculta sus fines político-partidistas. Ellos se han caracterizado por la escasa representación que se da a los organismos de la comunidad (entiéndase centros de padres y apoderados, centros de madres, juntas de vecinos, sindicatos, etcétera), cuando ellos no son afectos a las posiciones de Gobierno; la ausencia de representantes de la juventud; la carencia de representación de los campesinos; la ninguna participación de los profesores de educación particular; la selección arbitraria de los representantes del magisterio fiscal, con los cuales se ha empleado la táctica de no informar oportunamente o de mantener desinformados a los establecimientos en donde se supone existe una mayoría que no obedece a los partidos políticos de la Unidad Popular"*³¹⁴.

El senador, además, hace una crítica a la SUTE, la cual señala ha perdido su carácter gremial, transformándose en burócratas estatales del gobierno:

*"La participación democrática no existe en nivel alguno y las decisiones de todo orden las toman los "burós" políticos, que se han constituido en verdaderas autoridades dentro del sistema (...). Por esto resulta imprescindible y urgente la modificación de toda esta gran política de imposiciones autocráticas ejercidas en nombre de la democratización de la educación"*³¹⁵.

Basado en las conclusiones de este Congreso Educativo, el gobierno decide, durante 1972, avanzar en las reformas al sistema educativo, primero trabajando un decreto para la democratización de la enseñanza, que busca una transferencia de poder en la conducción de las escuelas y el sistema en todos sus niveles a los gremios de la educación y a la comunidad educativa, mediante la creación de Consejos Locales, Provinciales y Nacionales de Educación³¹⁶. Así, el gobierno

³¹³ Berchenko. P. (1998). La polémica en torno al proyecto de Escuela Nacional Unificada en el Chile de Salvador Allende. En *América - Cahiers du CRICCAL* 21. pp. 227-235.

³¹⁴ Senado (1971). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XX Sesión Legislatura Extraordinaria, 2 de noviembre de 1971*. Santiago: Imprenta Nacional. pp. 738-739.

³¹⁵ *Ibíd.* p. 743.

³¹⁶ Vera (1988). *Op. Cit.*

promulgó el Decreto N° 224³¹⁷, conocido como el Decreto General de Democratización de la Educación, el cual se inscribía, según Iván Núñez, en "el proceso general de participación que vivía el país, se hacía mención a la necesidad de descentralizar el gobierno y la administración educacional"³¹⁸. El Decreto fue presentado públicamente el 30 de octubre de 1972, pero su promulgación se retrasó debido a las presiones de diversos sectores políticos y parlamentarios, como por el rechazo que hizo de éste la Contraloría General de la República³¹⁹.

La reacción por parte de los senadores al decreto fue inmediata, pues veían en él un intento del Gobierno de excluir al Consejo Nacional de Educación y al Parlamento de la discusión sobre reformas educativas, lo que representaba un quebrantamiento de la Constitución y del Estatuto de Garantías Constitucionales. El Senador demócrata cristiano, Tomás Pablo, fue uno de los principales contradictores de este decreto, dentro de sus argumentos estaba el carácter parcial en el diseño de esta política y el control del Gobierno del órgano propuesto:

*"En primer lugar, pienso que nadie Chile pretenda hacer democratización tiene derecho a usar los métodos antidemocráticos: consulta parcial y dirigida, desconocimiento de la opinión o de las proposiciones de la base, toma de decisiones que son contrarias a la voluntad de las mayorías, por ejemplo"*³²⁰.

*"Desde luego, cabe hacer presente que estos Consejos están estructurados en forma tal, que la representación del Estado controla cualquier decisión que pueda adoptarse en ellos, dado que en el caso de los Consejos Regionales, que se componen de 14 miembros, 7 de ellos son representantes de organismos oficiales, con derecho a voz y a voto. Sería muy difícil que entre las organizaciones comunitarias el Gobierno no tuviera al menos la posibilidad de contar incondicionalmente con un voto. El pluralismo resulta así bastante mal parado"*³²¹.

El otro principal crítico de los cambios en el sistema educacional, era el senador, también demócrata cristiano, Ricardo Ferrando, miembro de la Comisión de Educación del Senado, quien señala que lo que pretende el gobierno con este decreto, es introducir agentes externos de las comunidades educativas al interior de los establecimientos, para controlarlos políticamente, lo que debilitaría a las estructuras de autoridad:

"Ahora, ¿qué se quiere? Se quiere que el proceso sea al revés. No se desea la participación directa de los interesados, sino de instituciones diversas que entren a tomar contacto con el proceso educacional, más que todo para suprimir el concepto de autoridad en el colegio. En éste hay una autoridad, a veces unipersonal, otras colegiada. El rector o director de escuela, en conformidad al Reglamento, puede imponer alguna medida que estime conveniente; pero también existe la autoridad colectiva que nace del consejo de profesores y hoy día, asimismo, de la participación de los consejos estudiantiles. Estos conjuntos también son autoridad. Pero hay que entorpecerla llevando otros elementos que, controlados políticamente

³¹⁷ Decreto N° 224. Crea con carácter experimental los Consejos de Educación que indica para asegurar la participación de las organizaciones que señala. 6 de marzo de 1973. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2powl>

³¹⁸ Núñez (2003). Op. Cit. p. 28.

³¹⁹ Berchenko (1998). Op. Cit.

³²⁰ Senado (1972). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXV Sesión Legislatura Extraordinaria, 29 de noviembre de 1972*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 1.724.

³²¹ *Ibid.* p. 1.725

desde afuera, puedan imponer al establecimiento otra autoridad. ¡Eso no es democratización de la enseñanza! ¡Eso es anarquía, en la escuela!"³²².

Los senadores de gobierno no respondieron a estas críticas, pues la crispación del momento político, pareciera, los llevó a una actitud cautelosa. Lo que si fue un hecho, es que el decreto original, respecto del que finalmente fue promulgado en marzo de 1973, fue sometido a una serie de modificaciones por mandato de Contraloría y de las presiones políticas, lo que limitó de sobremanera la reorganización del sistema tendiente a su democratización mediante entrega de facultades a los Consejos. El resultado de estos cambios, como señala Iván Núñez, fue que se mantuvo "los poderes de las autoridades unipersonales y en el "alcance" que agrego la Contraloría se estipulo el carácter meramente asesor que debían tener las nuevas entidades. Se consignó, además, que el Decreto no podía afectar a los establecimientos privados de enseñanza, en su organización y en su libertad para designar su personal"³²³.

Técnicamente, este fue el último instrumento legal promulgado por la Unidad Popular en materia educativa, que buscaba ser la antesala de un proyecto de reforma mayor del sistema educacional, por lo que podría darse por cerrado el vínculo entre el Senado y las políticas educativas. Pero el impacto político de un informe entregado en enero de 1973 por el Gobierno a la Comisión Nacional de Educación, sobre la Escuela Nacional Unificada, más conocido por su acrónimo: ENU, despertó tensos debates y acusaciones en el hemiciclo³²⁴. Es imposible entender los vínculos entre educación, Senado y política en esta época, sin hacer mención a dicho informe y sus propuestas de reforma a la educación chilena.

El informe era una propuesta de transformación de la educación para pasar a un Sistema Nacional de Educación Permanente, de cobertura universal, que se extendiera desde el nacimiento hasta la tercera edad, con múltiples niveles de formación para las necesidades de los diferentes ciclos vitales³²⁵. El informe de la ENU, respondía a las aspiraciones de construcción de una nueva sociedad – socialista –, como de un nuevo sujeto histórico – el hombre nuevo –. Para tal efecto, el proyecto se nutría de las teorías y estudios educativos basados en los aportes del marxismo³²⁶. Pero también, era tributaria de una larga tradición de estudios críticos-reformistas desarrollados en el país, como de las recomendaciones de organismos internacionales en materia educativa, como la UNESCO³²⁷.

El informe tenía un doble propósito: primero, cumplir con la ley, al someter su contenido a la opinión del Consejo Nacional de Educación y la opinión pública en general, y segundo, de manera voluntariosa, se había planificado comenzar su tramitación legal e implementación a partir de junio, augurando una aceptación de los principios generales emanados de este documento, trabajando desde febrero de 1973 con dicho propósito. A fin de cuentas, como señala Iván Núñez, "No constituía ni un proyecto de ley, ni de decreto, ni era un estudio de implementación técnica concreta. Era más bien un documento de política educacional"³²⁸. No obstante esta aclaración del ex Superintendente de Educación de la Unidad Popular, el revuelo político que causó fue de enormes proporciones.

³²² Senado (1973). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. LXXXVIII Sesión Legislatura Ordinaria, 17 de abril de 1973*. Santiago: Imprenta Nacional. p. 3.524.

³²³ Núñez (2003). Op. Cit. p. 30.

³²⁴ Cox et al (1997). Op. Cit.

³²⁵ Farrell (1986). Op. Cit.

³²⁶ Fischer, K. (1979). *Political Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1976*. Los Ángeles: UCLA / Latin American Center.

³²⁷ Núñez (2003). Op. Cit.

³²⁸ *Ibíd.* p. 33.

Primero fue el rechazo en el Consejo Nacional de Educación del informe por parte de los representantes de las universidades de Chile y Católica, como de los representantes de los colegios particulares, además de la reacción adversa de los gremios empresariales, los partidos de oposición, la FEUC, entre otros. Pero dos críticas hicieron recular en sus intenciones al Gobierno de avanzar en la reforma educacional: primero, las críticas de la Iglesia Católica a través de sus Obispos, con quienes el gobierno había logrado establecer una relación armoniosa en un mar político crispado³²⁹; y en segundo lugar, las Fuerzas Armadas, que contaban con uniformados como Ministros de diversas carteras, y habían comenzado a ser actores políticos ante la crisis.

Este escenario, llevó al gobierno a posponer el debate en torno a la reforma propuesta en la ENU, dejando sin plazo definido su implementación, sacando presión a la discusión dentro del Consejo Nacional de Educación, que fue recibido con beneplácito por sus miembros. Pero el conflicto político no menguó, pues la discusión continuó respecto a la orientación ideológica de la ENU y los supuestos objetivos políticos de control totalitario del país, lo que era abonado por una prensa opositora y gobiernista sin matices, llevando la discusión a trincheras de protesta a favor y en contra, con los consecuentes hechos de violencia.

Como resulta evidente, el Senado no quedó inmune al revuelo que desató el informe de la ENU en la sociedad, y su primera reacción fue declarar ilegal y atentatorio a la Constitución y el Estatuto de Garantías Constitucionales, pues violaba el principio de libertad de enseñanza y el carácter plural de los órganos decisores de las políticas educativas, por lo cual reclamaba que desde ahora en adelante toda modificación en el campo educacional, debía hacerse mediante proyectos de ley de discusión parlamentaria. En palabras del senador demócrata cristiano, Tomás Pablo:

*"En las actuales circunstancias, ni siquiera el Consejo Nacional de Educación, dependiente de la Superintendencia de Educación, integrado por una amplia mayoría de funcionarios y personas adictas al Gobierno, tiene esa doble condición de pluralista y democrático"*³³⁰.

*"Por otra parte, el órgano constitucional plenamente vigente, no susceptible de cuestionamiento en cuanto a su gestación y composición pluralista, es el propio Congreso, razón por la cual yo reivindicó para el Poder Legislativo el derecho y la responsabilidad de dar aprobación –por ley– al cambio de estructuras del sistema"*³³¹.

El gobierno, por su parte, reclamó que respetaba la Constitución, pues estaba sometiendo a consideración del Consejo Nacional de Educación esta política, como estipulaba la ley, el cual tenía una composición pluralista y democrática. Sostuvo, además, como señala Iván Núñez, *"que si bien la reestructuración administrativa requería una Ley, las modificaciones curriculares podían efectuarse por Decreto presidencial, como lo habían hecho los gobiernos anteriores y particularmente el último"*³³².

Sintomático del proceso de polarización social, fueron los argumentos esgrimidos tanto por opositores y gobiernistas sobre la propuesta de la ENU, que dejaban entrever, al mismo tiempo, el carácter históricamente sensible en términos doctrinarios de todo lo concerniente a la educación en todos sus niveles. La

³²⁹ Caicedo, J. (2012). Estado, iglesia y sistema educativo durante la República en Chile. En *Revista Histedbr* 9(35). pp. 3-18

³³⁰ Senado (1973). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. LXXXIV Sesión Legislativa Ordinaria, 3 de abril de 1973*. Santiago: Imprenta Nacional. pp. 3.275-3.276.

³³¹ *Ibíd.* p. 3.276.

³³² Núñez (2003). *Op. Cit.* p. 59.

principal crítica era su inspiración doctrinaria y que ella buscaba el adoctrinamiento político de la juventud. Nuevamente el senador, Tomás Pablo, vocero en temas educativos –junto a Ricardo Ferrando– del Partido Demócrata Cristiano, señala los objetivos de adoctrinamiento de la ENU:

“No cabe duda alguna de que el concepto de lucha de clases es el orientador y justificativo de una desembozada y absurda tendencia a descalificar toda la educación anterior al año 1970, por su condición de capitalista, clasista, individualista y reaccionaria”³³³.

Para luego rematar, señalando que:

“es esa concepción política la que fundamenta la discriminación, la persecución funcionaria, el dogmatismo que busca la utilización del proceso educativo para la incentivación de la lucha de clases y como una forma de dominación que desvirtúa de modo grave y lamentable la esencia y el contenido del acto educador”³³⁴.

Otros senadores, como los del Partido Nacional, señalaban una serie de objetivos ocultos para la imposición de un régimen totalitario de carácter comunista, ya sea atentando contra las libertades individuales, por intervención extranjera cubana o por una seguidilla de políticas que buscaban la dictadura del proletariado. Respecto a la defensa de las libertades, opina el senador Sergio Diez:

“¿Para qué referirnos a los intentos totalitarios de la Unidad Popular en materia educacional? El país es testigo demasiado reciente del intento de crear la Escuela Nacional Unificada y de la reacción que nació como desde el alma de Chile, como desde el fondo de nuestra raza, en que estuvieron juntos la Iglesia, el Ejército, los padres, los profesores, los niños, las madres, para reafirmar el máspreciado de los valores de nuestra historia: la posibilidad de seguir manteniendo para nuestros hijos la libertad que nosotros recibimos y de la cual jamás vamos a abdicar”³³⁵.

El senador del Partido Nacional, Víctor García, advertía respecto de que la propuesta que sus objetivos participativos eran una falacia, pues el proyecto había sido redactado por cubanos:

“Los señores Senadores han oído reiterar a los voceros del Gobierno que la imposición de un modelo de educación nacional será motivo de un juicio crítico, de estudio y de diálogo. Pero nadie recuerda que el 2 de diciembre de 1971, esto es, a un año y poco más del cambio de administración, el Gobierno de Chile y el Gobierno revolucionario de la República de Cuba firmaron un convenio educacional, que tiene ya más de un año de vigencia. No digan, entonces, que es algo que se está estudiando en este instante. El proyecto ya estaba preparado por los técnicos cubanos”³³⁶.

Los senadores partidarios del gobierno, en una actitud pasiva o estratégica respecto a las materias educativas, no intervinieron mayormente en el hemiciclo cuando se debatía estas materias; quizás, debido a la relativa escasez de iniciativas legislativas en la materia por parte del gobierno, o tal vez, para no tensionar aún más los ánimos políticos ya bastantes polarizados. Además, muchas de las respuestas a las increpaciones y cuestionamientos de los senadores de oposición, eran respondidos desde los órganos de gobierno.

³³³ Senado (1973). *Boletín de Sesiones... LXXXIV Sesión Legislatura...* Op. Cit. p. 3.268.

³³⁴ *Ibíd.* p. 3.269.

³³⁵ Senado (1973). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. VI Sesión Legislatura Ordinaria, 31 de mayo de 1973.* Santiago: Imprenta Nacional. p. 293.

³³⁶ Senado (1973). *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XC Sesión Legislatura Ordinaria, 24 de abril de 1973.* Santiago: Imprenta Nacional. p. 3.651.

Pero una intervención del senador del Partido Comunista, Luis Valente, da cuenta del sentir de los partidarios del gobierno ante estas críticas, pues el senador acusa a sus pares de oposición, que lo que los movía era un afán de desestabilización del gobierno de la Unidad Popular:

*"Frente al proyecto de Escuela Nacional Unificada, el Gobierno ha manifestado su decisión de suspender su aplicación este año y abrir paso a un debate sereno y razonado, a fin de tener en cuenta las diversas corrientes ideológicas en materia educativa. Los comunistas aprobamos esta decisión porque, al margen de los erróneos conceptos con que algunos han fundamentado esta iniciativa, estamos convencidos de que la gran mayoría de los chilenos desea continuar la renovación del sistema educacional, ya iniciada en el gobierno anterior, a fin de entregar mayores y más sólidas oportunidades educacionales a nuestros hijos. Por eso, condenamos el intento de los golpistas de utilizar el proyecto de la ENU para desatar el vandalismo entre los estudiantes, y de engañar a sectores de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia Católica, para embarcarlos en sus fines sediciosos e impedir el necesario diálogo sobre esta materia entre todos los sectores de la comunidad nacional"*³³⁷.

Remata su intervención el senador Valente, denunciando la escalada antidemocrática que se apodera de los sectores opositores al gobierno, a los que acusa de querer provocar una guerra civil:

*"Por todo lo anterior, el Partido Comunista denuncia ante el país que estamos frente a una nueva escalada antidemocrática, que pretende desembocar en el derrocamiento del Gobierno legítimo del Presidente Allende, aun a riesgo de provocar la guerra civil y al derramamiento de sangre entre chilenos"*³³⁸.

Finalmente, la ENU no alcanzó ni siquiera el estatus de decreto o informe técnico de discusión parlamentaria, pero fue una más de las chispas dentro del estanque de combustible en que se había transformado la política chilena. Es difícil evaluar como positivo o negativo algo que nunca se realizó en términos de política educativa, pero sus efectos políticos son innegables. Lo cierto es que el golpe de Estado perpetrado el 11 de septiembre de 1973, dejó a la ENU como uno de los tantos espectros de un futuro posible. El senado, clausurado después del golpe, dejó por diecisiete años de ser el lugar de deliberación política, y las políticas educacionales implementadas por la dictadura, no contaron con la legitimidad democrática que provee la discusión en el parlamento, por lo que no son objeto de análisis en este capítulo.

³³⁷ Senado (1973). *Boletín de Sesiones... LXXXVIII Sesión Legislatura...* pp. 3.515-3.516.

³³⁸ *Ibíd.* pp. 3.516-3.517.

Conclusiones

La legislación educativa en los 160 años que abarca este capítulo entre 1812 y 1973, resultan indisociables de la construcción de la República, tanto porque forjan algunas de las instituciones más reconocibles y tradicionales del país, como también, porque lograron construir un imaginario colectivo común basado en la experiencia escolar. La lucha titánica durante el siglo XIX y XX por expandir la matrícula y masificar la educación, bregaba por la integración a la sociedad de vastos sectores excluidos de la ciudadanía, que parecía a veces una tarea imposible, pues a cada progreso le sucedía un desafío mayor de expansión de los niveles superiores de enseñanza.

El Senado en este proceso, no fue un actor pasivo, sino todo lo contrario, fue el lugar donde los intensos debates fueron dando forma a un sistema educacional que, con sus errores y aciertos, representan nuestra tradición educativa. Esta tradición tiene algunos elementos de continuidad durante todo el período, que podrían ser entendidos como contradictorios, pero representan la identidad y memoria de la educación chilena. Por un lado, hubo un crecimiento sostenido y expansivo de la responsabilidad Estatal en la provisión de educación gratuita a niños y niñas, lo que consolidó a la educación como un derecho social universal. Pero por otra parte, la libertad de enseñanza conformó un principio organizador del sistema educativo, donde los particulares eran reconocidos como colaboradores de la tarea del Estado en proveer educación, para lo cual el fisco apoyaba con subvenciones, siempre y cuando ésta fuera gratuita y sin fines de lucro.

De esta forma, se configuró un sistema educativo que reconocía una diferencia entre proveedores, pero entendía que el Estado debía organizar, supervisar y financiar el cumplimiento de objetivos socialmente legítimos. Objetivos que encontraban su legitimidad en la discusión democrática parlamentaria.

Tampoco se puede pensar el desarrollo económico e industrial, sin los enormes esfuerzos que realizó el país para formar una élite profesional y técnica, que posibilitaron el desarrollo nacional, que con sus luces y sombras, ha permitido al país imaginarse y arañar el desarrollo en diferentes momentos de su historia. En este sentido, los liceos técnicos, las escuelas de oficios, las universidades, todas ellas representan la superación de visiones estrechas para poner por delante los objetivos superiores de la sociedad y de sus necesidades de crecimiento y progreso.

No puede obviarse que el desarrollo de la educación en todos sus niveles, ha sido también un esfuerzo de democratización de la sociedad chilena, que tempranamente en los albores de la República, concibió que la educación no era un objeto reservado a las elites y hombres, sino que debía expandirse a toda la sociedad, es decir, los sectores más postergados económicamente, territorialmente y a las mujeres, que se encontraban socialmente confinadas al ámbito doméstico. El Senado fue el lugar donde estas discusiones, muchas veces superando las preconcepciones de la época, concibieron la educación como un proyecto democratizador de toda la sociedad, que abría las puertas a una verdadera libertad de pensamiento y conciencia. Es esta promesa liberadora y emancipadora de la educación, la que se observa flamear en el debate del hemiciclo del Senado, donde tanto senadores como senadoras defendieron con convicción y fuerza valores que fueron modelando el espíritu de la República.

Bibliografía

- Alianza para el Progreso (1961). Carta de Punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana. En Alianza para el Progreso. Documentos básicos. Punta del Este: Alianza para el Progreso, pp.14-33.
- Amunátegui, D. (1895). El sistema de Lancaster en Chile: i en otros países Sudamericanos. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Amunátegui, M. (1892). Vida de don Andrés Bello. Santiago: Impreso por Pedro G. Ramírez.
- Anderson, B. (2007). Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Anguita, R. (1913). Leyes promulgadas en Chile, desde 1810 hasta el 1° de junio de 1913. Santiago: Imprenta Barcelona. pp. 462-468.
- Aylwin, M.; Bascuñán, C.; Correa, S.; Gazmuri, C.; Serrano, S. & Tagle, M. (1990). Chile en el Siglo XX. Santiago: Editorial Planeta.
- Baeza, A. (2010). Enlightenment Education, and the Republic Project: Chile's Instituto Nacional (1810-1830). En International Journal of the History of Education 46(4), pp. 479-493.
- Barros Arana, D. (1906). Un decenio de la Historia de Chile (1841-1851). Santiago: Imprenta Universitaria.
- Bellei, C. & Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus & J. Couso (eds.). Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad". pp.207- 242. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bello, A. (1843). Discurso inaugural de la Universidad de Chile. Disponible en Línea en: <https://www.uchile.cl/presentacion/historia/discurso-inaugural>
- Berchenko, P. (1998). La polémica en torno al proyecto de Escuela Nacional Unificada en el Chile de Salvador Allende. En América - Cahiers du CRICCAL 21. pp. 227-235.
- Bermúdez, R. (2011). Evolución constitucional de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Biblioteca Nacional (1954). Gazeta Ministerial de Chile, volumen 2, Temas 73-100, 1819. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Blanco, V.; Martínez, W.; Errázuriz, R. & Matte, R. (comp) (1903). La instrucción primaria obligatoria ante el Senado. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Bulnes, M. (1842). Discurso del Presidente de la República en la apertura de las Cámaras Lejislativas de 1842, junio 1° de 1842. Santiago: Mimeo, Colección de BCN.
- Cádiz, F. (2013). La "chilenización" en el Norte y Sur de Chile: una necesaria revisión. En Cuadernos Interculturales 11(20). pp. 11-43.
- Caicedo, J. (2012). Estado, iglesia y sistema educativo durante la República en Chile. En Revista Histedbr 9(35). pp. 3-18
- Campos, F. (1960). Desarrollo educacional 1810-1960. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Caruso, M. (2010). Latin American Independence: Education and the Invention of New Politics. En International Journal of the History of Education 46(4), pp. 409-417.
- Cavarozzi, M. (1978). El Estado oligárquico en Chile. En Revista Historia y Sociedad 19. pp. 19-48.

- Celis, L. (2004). La Reforma Educacional de 1965. En Revista Educación 315. pp. 45-49.
- Collier, S. & Sater, W. (1999). Historia de Chile: 1808-1994. Cambridge: Cambridge University Press.
- Concha, C. & García-Huidobro, J. (2020). La educación pública, una construcción histórica. En M. Corvera & G. Muñoz (edits). Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno. pp. 278-299. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Concha, C. (2020). Educación en la nueva Constitución Política del Estado. Antecedentes históricos para la discusión. Santiago: Cuadernos de Educación, Universidad Alberto Hurtado.
- Correa S. (2004). Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Cortés, A. (2012). Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana. En Sociologías 14(29). pp. 214-238.
- Cox, C.; González, P.; Núñez, I. & Soto, F. (1997). 160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación. Santiago: MINEDUC.
- Cruz, N. (2000). La educación chilena y las élites políticas de los sectores medios (1900-1970). En Mapocho 47. pp. 285-302.
- Cruz-Coke, R. (1984). Historia electoral de Chile. 1925-1973. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Donoso, A. & Donoso, S. (2010). Las discusiones educacionales en el Chile del Centenario. En Estudios Pedagógicos 36(2). pp. 305-321.
- Edwards, A. (1936). La fronda aristocrática en Chile. Santiago: Editorial Ercilla.
- Egaña, M. (1996). La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político. En Revista Latinoamericana de Estudios Educativos 26(4). pp. 9-39.
- Egaña, M. (2000). La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: una práctica de política estatal. Santiago: DIBAM/LOM.
- Etchepare J. (2001). Sistemas electorales, partidos políticos y normativa partidista en Chile, 1891-1995. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) 112. pp. 149-177.
- Eyzaguirre, J. (1973). Historia de Chile. Santiago: Editorial Zigzag.
- Faletto, E. & Ruiz, E. (1971). La crisis de la dominación oligárquica. En E. Faletto; E. Ruiz & H. Zelman (edits). Génesis histórica del proceso político chileno. pp. 7-31. Santiago: Quimantú.
- Faletto, E. (2004). Prólogo. En B. Elgueta. El sueño y la vida en Eugenio González Rojas. Santiago: Ediciones Tierra Mía. pp. 5-21.
- Faletto, E. (2015). Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo. México D.F.: Siglo XXI Editores / CLACSO.
- Farrell, J. (1986). The National Unified School in Allende's Chile: The Role of Education in the Destruction of a Revolution. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC) (1973). ENU. El control de las conciencias. Informe crítico preparado por FEUC. Santiago: FEUC.
- Fischer, K. (1979). Political Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1976. Los Ángeles: UCLA / Latin American Center.
- French-Davis, R. (1973). Políticas económicas en Chile. 1952-1970. Santiago: CEPLAN - Editorial Universidad Católica de Chile.
- Garretón, M. A. (2000). Política y Sociedad entre dos Épocas. América Latina en el cambio de Siglo. Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.

- Gazmuri, C. (1980). Testimonios de una crisis: 1900-1925. Santiago: Editorial Universitaria
- Góngora, M. (1986). Análisis histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago: Editorial Universitaria.
- González, M. & Mellafe, R. (1991). Ley orgánica de Instrucción Secundaria y Superior de 1879. En Cuadernos de Historia 11. pp. 63-69.
- Grez, S. (1995). La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902). Santiago: DIBAM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Grez, S. (2014). La izquierda chilena y las elecciones: una perspectiva histórica (1882-2013). En Cuadernos de Historia 40. pp. 61-93.
- Gutiérrez, C. (2011). Educación, ciencias y artes en Chile, 1797-1843. Santiago: RIL Editores.
- Gutiérrez, C. (2011). El destino de los hijos de los pobres: los debates educacionales en la historia de Chile. Santiago: Universidad de Chile. Disponible en línea en: <https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierrez/otros/educacionPobres.pdf>
- Heise, J. (1974). Historia de Chile: el período parlamentario, 1861-1925. Tomo I. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Henríquez, C. (1812). Plan de organización del Instituto Nacional de Chile. Santiago: Aurora de Chile, 18 de junio de 1812.
- Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939. En Revista Historia 18. pp. 45-102.
- Jaksić, I. (2007). Andrés Bello. Pasión por el orden. Caracas: Bid & Co. Editores.
- Jocelyn-Holt, A. (1999). La independencia de Chile. Tradición, modernidad y mito. Santiago: Planeta.
- Kaempfer, A. (2006). Lastarria, Bello y Sarmiento en 1844: Genocidio, historiografía y proyecto nacional. En Revista de Crítica Literaria Latinoamericana 63/64(32). pp. 9-24.
- Krebs, R.; Correa, S.; Riquelme, A.; Serrano, S.; Arancibia, P. & Pinto, M. (1981). Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la iglesia y el estado en Chile: 1875-1885. Santiago: Nueva Universidad.
- Labarca, A. (1939). Historia de la enseñanza en Chile. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Letelier, V. (1905). Sesiones de los Cuerpos Lejislativos de la República de Chile. Tomo XXX. Cámara de Diputados (1842). Santiago: Imprenta Cervantes.
- Loyola, C. (2018). Hacia un nuevo modelo económico. En Serrano et al (2018). Op. Cit. pp.121-156.
- Mac-Iver, E. (1900). Discurso sobre la Crisis moral de la República. Santiago: Imprenta Moderna.
- Mancilla, A. (2005). Antecedentes para una historia de la educación primaria en Chile. Siglos XIX y comienzos del XX. Tesis para optar al grado de Magister en Historia, Universidad de Chile.
- Mayorga, R. (2011). Los conceptos de la escuela: aproximaciones desde la historia conceptual al sistema educativo chileno. 1840-1890. En Revista de Historia Social y de las Mentalidades 15(1). pp. 11-44.
- Mayorga, R. (2017). Una red, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011). En I. Jaksić & F. Rengifo (eds). Historia política de Chile, 1810-2010, Tomo II, Estado y sociedad. pp. 333-364. Santiago de Chile: FCE-UAI.
- Mellafe, R.; Rebolledo, A. & Cárdenas, M. (1992). Historia de la Universidad de Chile. Santiago: Ediciones Universidad de Chile.

- Ministerio de Instrucción Pública (1891). Memoria del Ministerio de, Justicia e Instrucción Pública 1891. Santiago: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (1891). Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública 1920. Santiago: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública (MJCIP) (1842). Memoria del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública (1839-1851). Santiago: Imprenta Nacional.
- Monsalve, M. (1998). "...I el silencio comenzó a reinar". Documento para la historia de la instrucción primaria 1840-1920". Santiago: DIBAM, CIDBA y Universidad Católica Blas Cañas.
- Montt, J. (1892). Discurso de S.E. el Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional de 1892. Santiago: Imprenta Nacional.
- Moulian, T. (2006). Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973). Santiago: LOM Ediciones.
- Nogueira, H. (2001). La Delegación de Facultades Legislativas en el Ordenamiento Jurídico Chileno. En *Ius et Praxis* 7(2), p. 73-85.
- Núñez, I. (1978). Reforma y contrarreforma educacional en el primer gobierno de Ibáñez, 1927-1931. Santiago: SEREC.
- Núñez, I. (1979). Tradición, reformas y alternativas educacionales en Chile, 1925-1973. Santiago: Vector.
- Núñez, I. (1986). Gremios del magisterio. Setenta años de historia. 1900-1970. Santiago: PIIIE.
- Núñez, I. (2003). La ENU entre dos siglos: Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada. Santiago: LOM Ediciones
- Núñez, I. (2007). La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- Núñez, I. (2010). Escuelas Normales: Una historia larga y sorprendente. Chile (1842-1973). En *Revista Pensamiento Educativo*, 46-47. pp. 133-150.
- Ojeda, M. (1993). La fundación de los primeros liceos fiscales femeninos en Chile: 1891-1912. Tesis de grado de Licenciatura en Historia. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Orellana, M. & Araya, N. (2016). Educación de las infancias: entre el hogar y la escuela (1880-1915). Santiago: Ediciones Museo de la Educación Gabriela Mistral / DIBAM.
- Palma, G. (1984). Chile 1914-1935: De economía exportadora a sustitutiva de importaciones. En *Colección Estudios CIEPLAN* 12(81). pp. 61-88.
- Pérez, C. & Toro, P. (2020). Ley de Educación Primaria Obligatoria: Discusión, promulgación y primeros años de implementación. En F. Falabella & J. García-Huidobro (edits). *A 100 años de la ley de instrucción primaria obligatoria: La educación chilena en el pasado, presente y futuro*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Pinto, A. (1959). Chile. Un caso de desarrollo frustrado. Santiago: Editorial Universitaria.
- Ponce de León, M. (2010). La llegada de la escuela y la llegada a la escuela. La extensión de la educación primaria en Chile, 1840-1907. En *Historia* 43(2), pp.449-486.
- Reyes, L. (2010). Profesorado y trabajadores: movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928. En *Docencia* 40. pp. 40-49.
- Ruiz, C. (1994). Educación, desarrollo y modernización. En *Revista de Sociología* 9. pp. 83-93

- Salazar, G. (1988). Los dilemas históricos de la auto-educación popular en Chile. ¿Integración o autonomía relativa? En *Proposiciones* 15. Santiago: Ediciones SUR. pp. 82-129.
- Scully, T. (1996). La reconstrucción de la política de partidos en Chile. En M. Scott y T. Scully (comp.). *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago: CIEPLAN. pp. 83-112.
- Serrano, S. (1994). *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Serrano, S. (1998). La escuela chilena y la definición de lo público. En F. Guerra; A. Lemperiere et al. *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. pp. 340-362. México D. F.: FCE.
- Serrano, S. (2010). Educar al nuevo soberano. Chile entre 1810 y 1814. En *Bordón. Revista de Pedagogía* 62(2), 29-38.
- Serrano, S.; Ponce de León, M. & Rengifo, F. (2012). *Historia de la educación en Chile (1810-2010)*. Tomo I. *Aprender a leer y escribir (1810-1880)*. Santiago: Taurus.
- Serrano, S.; Ponce de León, M. & Rengifo, F. (2012). *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)*. Tomo II. *La educación nacional (1880-1930)*. Santiago: Taurus.
- Serrano, S.; Ponce de León, M.; Rengifo, F. & Mayorga, R. (2018). *Historia de la educación en Chile (1810-2010)*. Tomo III. *Democracia, exclusión y crisis (1930-1964)*. Santiago: Taurus.
- Silva, R.; Bannen, P. & Mac-Iver, E. (comp) (1903). *La instrucción primaria obligatoria ante el Senado. El proyecto de lei i el informe de la comisión, los discursos de los señores Raimundo Silva Cruz, Pedro Bannen i Enrique Mac-Iver*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Soifer, H. (2009). The sources of infrastructural power. Evidence from nineteenth-century chilean education. En *Latin American Research Review* 44(2). pp. 158-180.
- Strawbridge, G. (1968). *Militarism and nationalism in Chile 1920-1932*. Tesis Doctoral. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Stuven, A. (2000). *La seducción de un orden. Las élites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Stuven, A. (2013). *La vida política en Chile 1830/1880. La construcción nacional*. En J. Fernandois (dir) & A. Stuven (coord.). *Chile. La construcción nacional*. Tomo 2 (1830-1880). pp. 33-84. Madrid: MAPFRE.
- Thorp, R. (1988). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo / Unión Europea.
- Toro, P. (2017). *Ideas políticas educacionales en Chile. C.1810-C.1890*. En I. Jaksic & F. Rengifo (eds). *Historia política de Chile, 1810-2010*, Tomo II, *Estado y sociedad*. pp. 103-131. Santiago de Chile: FCE-UAI.
- Urzúa, G. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- USACH (s/f). *Historia y patrimonio*. Disponible en línea en: <https://www.usach.cl/historia-resumen>
- USACH / Vicerrectoría Académica (1983). *Documento. De la Escuela de Artes a la Universidad de Santiago*. Santiago: USACH.
- Valentín Letelier (1888). *Sesiones del Cuerpo Legislativo de la República de Chile 1811 a 1845*. Tomo IV. *Senado Conservador 1820*. Santiago: Imprenta Cervantes.

- Valentín Letelier (1889). Sesiones del Cuerpo Lejislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo VII. Congreso de Plenipotenciarios i Senado Conservador 1823. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Vera, R. (1988). El perfeccionamiento docente y la organización gremial del magisterio. En I. Núñez & R. Vera (comp.). Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento. Santiago: PIIE.
- Vial, G. (1981). Historia de Chile. Volumen II. Santiago: Editorial Portada.
- Vial, G; Valderrama, P. & Vásquez, D. (1995). Historia del Senado de Chile. Santiago: Editorial Andrés Bello.

Fuentes Legales y Parlamentarias

- Congreso Nacional (1860). Sesiones del Congreso Nacional, 20 de octubre de 1860. Santiago: Imprenta Nacional.
- Congreso Nacional (1892). Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Senadores, 22 de diciembre de 1892. Santiago: Imprenta Nacional.
- Congreso Nacional (1896). Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Senadores, 23 de enero de 1896. Santiago: Imprenta Nacional.
- Decreto con Fuerza de Ley 7.500. Ministerio de Educación Pública. 10 de diciembre de 1927. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2z9lb>
- Decreto con Fuerza de Ley 7.912. Decreto que organiza las secretarías del Estado. 30 de noviembre de 1927. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2l3hn>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 5.291. Ley de Educación Primaria Obligatoria. Se fija su texto definitivo. 22 de noviembre de 1929. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2hss6>
- Decreto Ley N° 230. Reorganiza los Servicios de Educación. 15 de julio de 1932. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2xd1d>
- Decreto N° 1.224. Designan para que sirvan interinamente las funciones de Superintendente de Educación y de Directores de Enseñanza Pedagógica y de Enseñanza Secundaria. 12 de abril de 1927. En Donoso, R. (comp.) (1937). Recopilación de leyes, reglamentos y decretos relativos a los servicios a los servicios de la enseñanza pública. Santiago: Dirección General de Prisiones.
- Decreto N° 1.312. Crea la Superintendencia de Educación Nacional. 19 de abril de 1927. En Donoso (1937). Op. Cit.
- Decreto N° 1.564. Entrega a los Directores Generales de las diversas ramas de la enseñanza las facultades acordadas al Rector de la Universidad y Consejos respectivos. 26 de abril de 1927. En Donoso (1937). Op. Cit.
- Decreto N° 1.831. Organiza la Universidad Técnica del Estado, dependiente del Ministerio de Educación Pública. 9 de abril de 1947. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/393s6>
- Decreto N° 13.123. Crea Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. 10 de diciembre de 1966. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2zam3>
- Decreto N° 2.066. Superintendencia de Educación Nacional. Se crea. 12 de mayo de 1927. En Donoso (1937). Op. Cit.
- Decreto N° 2.541. Concede personalidad jurídica y aprueba los estatutos a la corporación denominada "Instituto Nacional de Capacitación Profesional – INACAP", con domicilio en Santiago. 21 de octubre de 1966. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3aosb>
- Decreto N° 224. Crea con carácter experimental los Consejos de Educación que

- indica para asegurar la participación de las organizaciones que señala. 6 de marzo de 1973. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2powl>
- Decreto N° 27.952. Modifica sistema educacional. 7 de diciembre de 1965. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2m91g>
- Decreto N° 27.953. Créase 7° año de educación general. 7 de diciembre de 1965. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2vwuq>
- Decreto N° 5.449. Deroga Decreto 7.500 de 10 de diciembre de 1927. 14 de noviembre de 1928. En Donoso (1937). Op. Cit.
- Decreto N° 538. Autoriza suspensión de clases para desarrollo actividades Consejos Locales y Departamentos Locales de asignaturas – talleres educadores. 9 de marzo de 1972. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/30inb>
- Decreto N° 6.494. Fija reglamento orgánico del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. 1 de septiembre de 1967. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3amow>
- Decreto s/n. Amunátegui. 6 de febrero de 1877. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2nvrj>
- Decreto s/n. Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833 con las reformas efectuadas hasta el 10 de agosto de 1888. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2kb6x>
- Decreto s/n. Fomento de la enseñanza pública. El sistema de Lancáster. 17 de enero de 1822. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6r>
- Decreto s/n. Instituto Pedagógico. 29 de abril de 1889. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6k>
- Decreto s/n. Ministerios. 1 de febrero de 1837. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2zcpv>
- Decreto s/n. Plan de Educación Nacional. 1 de junio de 1813. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6w>
- Decreto s/n. Universidad de Chile. 17 de abril de 1839. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3af6p>
- Ley N° 10.259. Aprueba el estatuto orgánico de la Universidad Técnica del Estado. 11 de febrero de 1952. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3alm0>
- Ley N° 12.889. Establece la Cédula Única. 26 de mayo de 1958. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3anl5>
- Ley N° 15.676. Dispone que el Presidente de la República Establecerá un Plan Nacional de Edificios Escolares. 29 de agosto de 1964. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/33upc>
- Ley N° 15.720. Crea una corporación autónoma con personalidad jurídica y derecho público y domicilio en Santiago, denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. 30 de septiembre de 1964. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2n21o>
- Ley N° 17.301. Crea corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles. 20 de abril de 1970. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2gtqk>
- Ley N° 17.398. Modifica la Constitución del Estado. 30 de diciembre de 1970. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2k31i>
- Ley N° 17.416. Fija sueldos y salarios que indica. Modifica las leyes que señala. Otras materias. 5 de marzo de 1971. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3aqrx>
- Ley N° 2.626. 5 de febrero de 1912. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3afyj>
- Ley N° 272. Liceo de Niñas de Santiago. 7 de febrero de 1894. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2luzk>
- Ley N° 3.654. Instrucción Primaria Obligatoria. 26 de agosto de 1920. Disponible

- en línea en: <https://bcn.cl/2f90k>
- Ley N° 4.113. Modifica Decreto-Ley 755, de 1925 y otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para reorganizar finanzas. 25 de enero de 1927. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/3aidj>
- Ley N° 4.156. Amplía facultades concedidas por Ley 4.113. 4 de agosto de 1927. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/32v1x>
- Ley s/n. Constitución Política de la República de Chile. Promulgada el 18 de septiembre de 1925. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2if9b>
- Ley s/n. Constitución Política del Estado de Chile promulgada en 29 de diciembre de 1823. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2j697>
- Ley s/n. Constitución Política del Estado de Chile sancionada y promulgada el 30 de octubre de 1822. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2j67e>
- Ley s/n. Instrucción Primaria. Disposición fundamental sobre la materia. 18 de junio de 1813. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/327hu>
- Ley s/n. Instrucción Primaria. Lei Jeneral del Ramo. 24 de noviembre de 1860. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2i9vb>
- Ley s/n. Ley de Ministerios. 21 de junio de 1887. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2p8dl>
- Ley s/n. Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile publicado en 10 de agosto de 1818, sancionado y jurado solemnemente el 23 de octubre del mismo. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2gf44>
- Ley s/n. Reforma Constitución Política de la República. 13 de agosto de 1874. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/35yu9>
- Ley s/n. Reglamento Constitucional Provisorio sancionado en 26 de octubre de 1812. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2luy5>
- Ley s/n. Universidad de Chile. Su creación. 19 de noviembre de 1842. Disponible en línea en: <https://bcn.cl/2sk5b>
- Ministerio de Instrucción (1907). Reglamento Para los Liceos de Niñas. 13 de julio de 1900. Santiago: Archivo del Ministerio de Instrucción Pública, Vol. Antecedentes del Proyecto de Presupuesto.
- Ministerio de Instrucción (1912). Anuario. Recopilación de Leyes i Reglamentos Relativos a los Servicios de Instrucción Superior, Secundaria i Especial. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Senado (1886). Sesiones del Cuerpo Lejislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo II. Senado Conservador 1818-1819. Santiago: Imprenta Cervantes, p. 301.
- Senado (1887). Sesiones del Cuerpo Lejislativo de la República de Chile 1811 a 1845. Tomo I. Congreso Nacional de 1811 – Senado de 1812 y 1814. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Senado (1919). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXIX Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1919. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1927). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. LXXIX Sesión Extraordinaria, 16 de marzo de 1927. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1945). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. IV Sesión Legislatura Ordinaria, 5 de junio de 1945. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1949). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXVI Sesión Legislatura Extraordinaria, 25 de enero de 1949. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1964). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. VII Sesión Legislatura Ordinaria, 16 de diciembre de 1964. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1964). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. VII Sesión

- Legislatura Ordinaria, 7 de julio de 1964. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1965). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXVI Sesión Legislativa Extraordinaria, 14 de abril de 1964. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1966). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XII Sesión Legislativa Ordinaria, 21 de junio de 1966. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1969). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXI Sesión Legislativa Ordinaria, 14 de agosto de 1969. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1970). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XVI Sesión Legislativa Ordinaria, 22 de octubre de 1970. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1970). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXVIII Sesión Legislativa Extraordinaria, 14 de enero de 1970. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1971). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XX Sesión Legislativa Extraordinaria, 2 de noviembre de 1971. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1972). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XXXXV Sesión Legislativa Extraordinaria, 29 de noviembre de 1972. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1973). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. LXXXIV Sesión Legislativa Ordinaria, 3 de abril de 1973. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1973). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. LXXXVIII Sesión Legislativa Ordinaria, 17 de abril de 1973. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1973). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. VI Sesión Legislativa Ordinaria, 31 de mayo de 1973. Santiago: Imprenta Nacional.
- Senado (1973). Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores. XC Sesión Legislativa Ordinaria, 24 de abril de 1973. Santiago: Imprenta Nacional.