

LOS DEBATES DE LA REPÚBLICA EDUCACIONAL: 1910 y 2010

José Joaquín Brunner

Septiembre 2007

Índice

<i>Prólogo</i>	3
<i>Apertura</i>	5
<i>Números</i>	6
<i>Precariedades</i>	7
<i>Trasfondo</i>	9
<i>Actores</i>	10
<i>Argumentos</i>	11
<i>Especialistas</i>	12
<i>Foco</i>	13
<i>Rol del Estado</i>	17
<i>Campo de fuerzas</i>	20
<i>Obligatoriedad</i>	23
<i>Financiamiento y conducción</i>	24
<i>Currículo y religión</i>	25
<i>Dialéctica de negociación</i>	27
<i>Júbilo</i>	28
<i>Efectos paradójales</i>	30
<i>Ajustes y reajustes</i>	32
<i>Deserción y graduación</i>	37
<i>Oportunidades</i>	39
<i>Provisión educacional</i>	39
<i>Economía política</i>	41
<i>Resultados del aprendizaje</i>	45
<i>Resultados comparados</i>	47
<i>Gradientes</i>	47
<i>Rendimiento desigual</i>	50
<i>Diagnósticos errados</i>	52
<i>Enfoque alternativo</i>	54
<i>Escuelas efectivas</i>	55
<i>Factor institucional</i>	57
<i>Malasia</i>	59
<i>Proposiciones</i>	60
<i>Continuidad</i>	62
<i>Referencias</i>	68

Educational systems, rarities before the eighteenth century, emerged within complex social structures and cultures and this context conditioned the conception and conduct of action of those seeking educational development. Among other things, the social distribution of resources and values and the patterning of vested interests in the existing form of education were crucially important factors. Once a given form of education exists it exerts an influence on future educational change.

Margaret S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, 1984¹

Prólogo

Dos fechas simbólicas: 1910, 2010; la República antes y ahora. En medio, la educación. Un puente tendido sobre el tiempo por el cual atraviesan las generaciones transmitiendo el testimonio de la época que dejan a sus espaldas. Allá y acá, a ambos lados de este continuo que enhebra nuestra historia, un mismo problema enciende la controversia: el estado de la educación nacional.

Cuando en 1917 Darío Salas decía “el adelanto de nuestro país se liga, sin duda, al aprovechamiento de los recursos naturales; pero se halla más estrechamente relacionado todavía al aprovechamiento de nuestra energía humana”², nosotros, desde la otra ribera del tiempo, repetimos casi como una eco, y con igual énfasis, las mismas frases. Sólo que hoy agregamos: uno de los efectos de esta ‘maldición de los recursos naturales’ es que ella desplaza la necesidad de atender a la acumulación del capital humano. Vea usted: ¡cuánto hemos ganado en precisión! Cuando en otra parte Salas denuncia “entre los factores que traban la eficacia de nuestra primera enseñanza [...] como principal la insuficiencia de los recursos que a su sostenimiento se destinan” y luego, a la pregunta “¿qué falta?”, responde, “en primer lugar, dinero”; nosotros no podemos si no asentir. Pues la República, hoy igual que ayer, sigue en deuda con la educación de sus hijos. Al revés, quien en estos días levanta su voz para fustigar a quienes “creen que la educación puede, como otros negocios, adaptarse al sistema competitivo y a la ley de la oferta y la demanda”, pensando quizá haber revelado una tosca impostura ideológica, no hace más que reproducir las mismas, exactas, palabras de don Darío, cuando aún el neoliberalismo no había sido bautizado. Por su lado, quienes hoy critican al municipio como entidad administradora de establecimientos escolares, alegando que carecen de rentas suficientes y de las necesarias capacidades de gestión, se exponen -- igual como sus antecesores en este argumento-- a ser por él refutados. “La ciencia, el sentido común, aun ese *horse sense* de que suelen andar tan lamentablemente desprovistos algunos

¹ Archer (1984:3)

² Salas (1917), la presente y siguientes citas en el texto.

seres humanos”, decía Salas, hacen ver que la facultad, el órgano --el municipio, en este caso-- necesitan “ejercitación gradual de sus funciones, práctica bien medida y controlada”. El remedio, concluía, no está por tanto “en despojar a éstos de toda atribución y toda responsabilidad”.

Por cierto, no se trata de forzar las similitudes y de hacer aparecer como si todo el presente estuviera contenido en el pasado. La sociedad chilena ha cambiado en un siglo a tal punto que resultaría irreconocible para las mujeres y los hombres coetáneos de Darío Salas. Y con ella ha cambiado también la educación, más allá de todo lo que podía imaginar la generación de 1910.

El presente ensayo intenta ahondar, justamente, en las transformaciones experimentadas por el debate educacional durante los últimos cien años. Su objeto, sin embargo, no es la historia sino examinarla selectivamente con los ojos de la sociología. Valerse pues de la historiografía educacional, y de los análisis contemporáneos de nuestro sistema, para escrutar dos momentos, dos situaciones, de la ‘República educacional’ en cuanto a sus expresiones en los discursos de la sociedad. Nos interesa entender cómo la educación se hace presente en estos debates y la manera como éstos, a su vez, se despliegan en la sociedad. A la manera de Archer, citada en el epígrafe, buscamos aprehender los conflictos que se traban en torno de la educación; averiguar cómo ellos se manifiestan en el campo de debates y qué fuerzas y factores los impulsan. En suma, queremos averiguar qué papel juegan las ideas, los intereses y los recursos de poder de los diferentes grupos envueltos en estos debates y su evolución. Cómo unos grupos logran imponerse sobre otros dentro del sistema educacional o se ven forzados a negociar y a acomodarse mutuamente en un equilibrio inestable.

Nos interesa saber bajo qué condiciones, y mediante cuáles estrategias, el Estado integra la educación dentro de la esfera pública y cómo, en este proceso, los agentes privados estipulan sus condiciones, sortean amenazas y establecen pactos dentro del Estado con el objeto de resguardar la autonomía relativa de sus redes educacionales. Todo esto con el propósito de identificar principios o patrones subyacentes de control y competencia que pudieran emerger de estas luchas educacionales y de los debates que suscitan.

Dicho en breve, se trata aquí de ocupar el pasado como una clave para interpretar el presente, al mismo tiempo que se usa a éste para releer los textos a través de los cuales habla el sistema

escolar que nos legó el Centenario.

Apertura

Igual como hoy, hace cien años la sociedad chilena se preparaba para celebrar el Centenario: “se nos viene encima / y está que da grima / toda la ciudad / Santiago remoza, / para darse trazas, / sus calles y plazas / con celeridad”, versos que resuenan desde lejos con el espíritu contemporáneo del Transantiago. A su turno, un diario que para entonces se había plegado al conservadurismo, critica que “en el desorden gubernativo en que vivimos nadie puede extrañarse que el Centenario nos halle desprevenidos. Mucho se ha escrito, mucho se ha hablado, pero se ha hecho poco. Por lo demás, la anarquía de las ideas no puede sino producir resultados como éstos”.³ Son viejos tópicos estos --la improvisación, la ineffectividad de los gobiernos, la demagogia y un supuesto desorden mental-- que, hoy como ayer, forman parte del arsenal retórico de los partidos de orden.

Entre tanto, se discutía entonces, como ocurre ahora, sobre educación: intensamente, con pasión. Pues los centenarios de la República se prestan también, al margen de las galas y los fastos, para trazar balances. Funcionan como hitos de la memoria colectiva. Son propensos a los arqueos históricos; al repaso de la trayectoria recorrida y el escrutinio del horizonte por venir.

De hecho, en torno al Centenario --digamos, durante las décadas inmediatamente anterior y posterior a 1910-- se produce en Chile el más amplio y rico debate educacional de su historia republicana. El nuestro, de cara al Bicentenario, empalidece ante aquel. Dos hitos, entresacados un poco arbitrariamente del flujo de la historia, sirven para emplazar su temporalidad. Al comienzo, el discurso sobre la crisis moral de Chile pronunciado por Enrique Mac Iver en el Ateneo de Santiago el 1 de agosto del año 1900. Al final, la Ley N° 3.654 sobre Educación Primaria Obligatoria publicada en el Diario Oficial N° 12.755 de 26 de agosto de 1920. Durante este lapso de tiempo, casi exactamente veinte años, se despliega el debate que constituye el objeto inicial de este ensayo.

Simbólicamente pues, Mac Iver abre este debate. Se pregunta: “qué ataja el poderoso vuelo que había tomado la República”. Y su respuesta apunta al infortunado desempeño de los grupos dirigentes; aquellos llamados a dar “vigor y eficacia a la función del

³ Citas corresponden, respectivamente, a un número de la revista *Zig Zag* de septiembre de 1910 y al *Diario Ilustrado*, 18 julio 1910. Ambas citados en Reyes (2004 : 265). Sobre la inclinación conservadora que había adquirido para entonces el *Diario Ilustrado*, ver Ossandón (2003).

Estado”. Entre los signos que revelarían su magro cometido, incluye su incapacidad para expandir la educación del pueblo. “El número de escuelas ha aumentado, dice, pero [...] la población escolar disminuye”. De modo que incluso los progresos experimentados en este sector --que los había y Mac Iver reconoce, tales como más establecimientos, maestros mejor entrenados, métodos pedagógicos superiores y el hecho de que se podía encontrar un bachiller “hasta en las silenciosas espesuras de los bosques australes”-- terminaban desvaneciéndose “ante la significación del dato relativo a la matrícula escolar”. Su estrechez no hacía “posible sostener que adelantamos, que la ilustración cunde, que la ignorancia se va”. Sin educación de las masas populares, concluye Mac Iver, ellas son objeto de “los vicios que las degradan y debilitan y de la pobreza que las esclaviza”, desperdiciándose así una fuerza de valor incalculable para el desarrollo del país.

Números

¿Cuál era, efectivamente, el estado de la educación en los años alrededor del Centenario? Revisemos algunos datos y agreguemos otros tantos testimonios de época.

Población total de la República en 1910: 3.3 millones; 43,2% urbana, 56,8% rural. Ingreso per capita de Chile: USD 2.472 (dólares internacionales de 1990), comparado con USD 4.964 en los Estados Unidos, USD 1.895 en España y USD 1.228 en Portugal.⁴ Tasa de analfabetismo según el censo de 1907: 60%, 10 puntos por encima del promedio de Europa occidental 60 años antes.

De acuerdo con Darío Salas, “de los 800 mil niños de edad escolar que existen en el país, más de la mitad --un 62,5% según el Censo de 1907-- o sea tal vez cerca de medio millón, crece sin recibir instrucción alguna, vegeta en ocupaciones sin futuro, se agosta en la miseria material y se pudre en la peor de las miserias, en la miseria moral. Se han multiplicado las escuelas, se han multiplicado los recursos, pero el pavoroso problema queda en pie”.⁵ Esto significa que hacia 1910, la tasa nominal de cobertura de la enseñanza elemental era del orden de un 37%. De cualquier forma, esta la cifra debe tomarse con cautela. Pues según se señala en una memoria de tesis del año 1902, al comenzar el siglo XX la asistencia efectiva representaba en Chile solo alrededor de un 65% de la matrícula; es decir, solo 2 de cada 3 alumnos matriculados se hallaban realmente incorporados al sistema.⁶

⁴ Maddison (2006)

⁵ Salas (1917:36)

⁶ Citado en Fernando Campos Harriet (1960:31-34)

En cuanto al nivel secundario, el de los liceos, al despuntar el siglo XX apenas había 11.719 alumnos matriculados; 8.739 en liceos fiscales, de los cuales un 10% eran mujeres, y 2.980 en liceos particulares, 30% de ellos mujeres. Además, el liceo tenía escuelas preparatorias --es decir, primarias-- propias, donde llegaban a formarse los alumnos más talentosos de los sectores medios y los de clase alta. A lo cual un historiador de nuestra educación acota:

Esta situación aisló a la educación primaria, especialmente a la fiscal. Se constituyó en una educación de segundo orden, reservada a los pobres. Los pudientes, aduciendo inconvenientes, reales o supuestos, llevaban a sus hijos a las preparatorias de los liceos, o de los comerciales o bien a las escuelas anexas de las normales. Incluso los visitantes de escuelas y los directores de escuelas primarias matriculaban a sus hijos en preparatoria y no en primaria.⁷

En paralelo al sistema público se desarrollaba la educación privada, sostenida desde el comienzo de la República por las familias de los alumnos y las órdenes religiosas. Además, ya el año 1854 el Gobierno había comenzado a subsidiar a instituciones privadas sostenedoras de establecimientos escolares y estimulaba a los particulares a abrir nuevas escuelas, contribuyendo con un 50% del costo de instalación y con un monto inferior para cubrir gastos de mantención y operación.⁸ Hacia 1860 había 510 escuelas privadas, de las cuales 391 eran pagadas y atendían principalmente a niños de clase alta. Las restantes eran subsidiadas por el Estado y no cobraban arancel de matrícula.⁹ En 1908 el Ministerio de Instrucción Pública definió los requisitos para las escuelas que deseaban obtener subvención estatal. Debían reunir ciertas condiciones sanitarias; los profesores debían estar en posesión del diploma de una escuela normal o un título de humanidades o haber rendido exámenes satisfactoriamente; las escuelas debían enseñar obligatoriamente lectura, escritura, aritmética elemental e historia y geografía de Chile; debían funcionar por lo menos 150 días al año y sujetarse a inspección por parte de los inspectores de escuelas públicas.¹⁰ Su número iba en ascenso. Ya en torno al Centenario, en 1912, los establecimientos privados subvencionados habían aumentado a 500; 415 de nivel primario, 67 liceos, 17 colegios técnico-vocacionales y una escuela normal.¹¹

Precariedades

⁷ Soto Roa (2000:44)

⁸ Para un análisis detallado, ver Ossa Santa Cruz (2007)

⁹ Aedo-Richmond (2000:65)

¹⁰ *Ibid.*, p.103

¹¹ *Ibid.*, sobre la base de Tabla 13, p. 104

Más allá de las cifras, los informes de los visitantes de escuelas y los documentos oficiales de la época dan cuenta del precario estado en que se desenvolvía la educación elemental. Por ejemplo, el Anuario Estadístico del año 1909 señala lapidariamente: “Ninguna escuela pública reúne condiciones aceptables , así como muchas carecen de mobiliario higiénico. Los colegios particulares, salvo muy contadas excepciones, al nivel de las escuelas públicas”.¹²

Los maestros presentaban serias deficiencias. Para el mismo año 1909 se registra que sólo algo más de un tercio de ellos eran graduados de escuelas normales.¹³ Pero incluso estos últimos parecen haber recibido allí una formación aquejada de grandes debilidades. Desde hacía quince años, señalaba el Ministro de Instrucción Pública al Congreso Nacional, se habían agotado los textos en las escuelas normales. “Los alumnos [...] se ven obligados a copiar durante el año miles de páginas, con el objeto de formar ellos mismos sus textos, sobre la base de los apuntes que toman en las clases. En general, esos apuntes no pueden ser menos que defectuosos, tanto por la rapidez con que son hechos, cuanto por la escasez de preparación de los educandos”.¹⁴

Además los preceptores, como se llamaban entonces, percibían un salario misérrimo dentro de la escala de los empleos públicos. Un preceptor de 4ª clase con menos de 10 años de servicio ganaba lo mismo que el portero de la oficina del Jefe de Estación y con más de 10 años de servicio, lo mismo que un guardián 2º de la Policía o un cabo fogonero de la Armada. A su turno, un director de escuela superior con más de 10 años de servicio recibía el mismo sueldo que un barnizador de muebles, un estucador o un tapicero y su salario representaba el 60% del que obtenía un mayordomo nocturno de los ferrocarriles.¹⁵ Al respecto del salario docente, un columnista del diario *El Mercurio* escribía el 2 de mayo de 1905: “Aquí se estima que se ha hecho todo, cuando se facilita al profesor los medios para salir de la indigencia sin tomar para nada en cuenta su capacidad, su consagración al estudio ni ninguna otra circunstancia”. Y concluía desolado: “El maestro de escuela ha llegado a ser un tipo de caricatura, a quien se representa flaco, escuálido, famélico, tal vez con alguna instrucción en la cabeza y buenos sentimientos en el corazón, roído constantemente por una pobreza vergonzante en la cual se cobra sin piedad la sátira de los alumnos.”¹⁶

¹² Anuario Estadístico de la República de Chile, Oficina Central de Estadística, 1909, p. 678. Citado en Monsalve Bórquez (1998:69)

¹³ Vial (1981:213)

¹⁴ Memoria del Ministerio de Instrucción Pública Presentada al Congreso Nacional, 1908, pp.52-55. Citado en Monsalve Bórquez (1998:70)

¹⁵ Comparaciones establecidas sobre la base del documento “Investigaciones practicadas acerca de la situación económica del preceptorado en Chile”, Ministerio de Instrucción Pública, Sección Administrativa, Boletín N° 5, 1906. Trascrito en Monsalve Bórquez (1998:93-97)

¹⁶ “Profesores”, artículo publicado bajo el pseudónimo de Huelén, *El Mercurio*, 2 de mayo 2005. Citado

Trasfondo

¿Qué cuadro emerge entonces sobre cuyo trasfondo se desarrollarán los debates educativos del Centenario?

Primero, el de un país que siendo relativamente próspero, sin embargo proporcionaba educación únicamente a una pequeña fracción de su juventud. La gran mayoría estaba excluida del sistema escolar. Enseguida, la inversión educacional era mezquina; apenas alcanzaba para dar una menguada cobertura y para mal pagar a los preceptores y directores de establecimientos. Como nota J. S. Valenzuela, fue solo a partir de 1910 que el gasto en educación comenzó a subir, pasando de un 6,7% promedio del gasto fiscal total entre 1845 y fines del siglo XIX, a un promedio de 16,5% desde el año del Centenario hasta 1963.¹⁷

Tampoco había logrado la República, después de un siglo de vida independiente, establecer propiamente un sistema nacional inclusivo de educación. “La educación pública primaria estaba estrictamente destinada a los sectores populares. La educación colegial era para la elite, y la femenina no fue considerada un deber del Estado, como lo fue la masculina”.¹⁸ El resultado es que para el Centenario los letrados apenas alcanzaban a un 40% de la población. La educación popular de masas, como reclamaba Mac Iver, además de limitada, se desenvolvía en precarias condiciones. La escolarización secundaria y universitaria, en tanto, se hallaban circunscritas al pequeño círculo de los ‘herederos’, como los llama Bourdieu; es decir, en este caso, los hijos de los grupos dotados de capital cultural, económico y social. De hecho, como observan Salazar y Pinto, es probable que los retoños de la fracción superior de ese círculo,

aprendían de todo mucho más y mejor en sus casas que en la escuela. La historia, la geografía, la economía y la política pasaban, para ellos --por decirlo así--, más por lo hogareño que por lo escolar, más por las conversaciones en el salón familiar que por las enseñanzas del profesor. En este sentido, estudiar o estar en el colegio no era, para ellos, ‘abrirse al mundo sino ‘restarse’ a éste. Equivalía a ‘internarse’. Estar ‘en’ el colegio podía significarles, por tanto, suspender, debilitar o estar lejos del verdadero mundo de la vida, la historia, los juegos reales y las indispensables sensaciones del poder. Por eso, para ellos, el más insigne de los profesores podía ser un personaje caricaturesco.¹⁹

Sobre este trasfondo, entonces, se desplegarán los debates educativos del Centenario.

en Monsalve Bórquez (1998:114)

¹⁷ Ibid., p. 122, sobre la base de cifras contenidas en R. Mellafe, A. Rebolledo y M. Cárdenas, *Historia de la Universidad de Chile*; Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad de Chile, 1992 (Anexo 5)

¹⁸ Ponce de León, Rengifo, Serrano (2006:47)

¹⁹ Salazar y Pinto (2002:24)

Actores

¿Quién son los protagonistas de estos debates? En primera línea, un grupo de notables figuras que conforman una suerte de ‘generación larga’ de intelectuales públicos, cuya vida gira en torno a la producción de ideas, análisis y propuestas educacionales (Cuadro 1).

Cuadro 1
La ‘generación larga’ de educadores
del Centenario

Diego Barros Arana	1830 - 1907
Abdón Cifuentes	1836 - 1920
José A. Nuñez	1840 - 1910
Valentin Letelier	1852 - 1919
Claudio Matte	1858 - 1956
Alejandro Venegas	1871 - 1922
Enrique Molina	1871 - 1964
Francisco A. Encina	1874 - 1965
Luis E. Galdames	1881 - 1941
Darío E. Salas	1881 - 1941
Amanda Labarca	1886 - 1975

A pesar de la distancia que en el tiempo separa el nacimiento de Barros Arana (1830) y la muerte de Amanda Labarca (1975), podemos agrupar a todas estas figuras en una misma ‘generación larga’ pues todos ellos son parte de un mismo entramado de argumentos --ya bien los inicien o sean sus intérpretes--; se refieren unos a otros en la discusión, y todos participan en los debates del Centenario, ya sea de manera presencial o virtualmente a través de la memoria.

Estas figuras tienen además otros rasgos en común. Son todas una nítida encarnación del ‘intelectual público’ en sentido moderno: elaboran y trabajan con ideas que buscan proyectar en la esfera pública; académicos en su mayoría ejercen al mismo tiempo como periodistas, publicistas y polemistas; autores de libros y panfletos sin embargo no rehuyen la oratoria en el foro y la plaza; la mayoría enseñó en liceos y ocupó la cátedra universitaria; además de educadores fueron, también, personas de acción: en la política, en cargos de gobierno, en instancias superiores de gobierno y administración del sistema, en la construcción de instituciones y organizaciones.

Casi sin excepción, asimismo, estas figuras emergen de la clase media; varias nacen en

ciudades de provincia; la mayoría se forma en el Instituto Nacional y en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile; todas menos don Abdón Cifuentes pertenecen al sector 'progresista' del espectro intelectual --son laicos, liberales o radicales, masones algunos-- y se interconectan de variadas maneras dentro de las estrechas redes ilustradas de la sociedad de su época.

Pero también defieren en muchos aspectos y asuntos: entre ellas hay unas más y otras menos inclinadas al estatismo; unas figuras son de talante cosmopolita y otras más nacionalistas; unas más dadas a la filosofía y otras de carácter más práctico. Sus posiciones frente a los eventos políticos del día --frente a decisiones del Presidente de la República, actuaciones de los ministros o las cambiantes mayorías en el Congreso-- naturalmente solían separarlas y luego las hacían converger en coyunturas diferentes.

Argumentos

Sobre todo compartían un mismo campo de debates; un entramado de argumentos y contra-argumentos referidos a un mismo objeto: la educación, su rol en la sociedad, su organización y administración, la orientación y articulación de los procesos formativos, su relación con las ciencias y la moral.

El siguiente Cuadro 2 resume esquemáticamente los ejes y tópicos del campo de debates del Centenario en torno a los cuales aquella 'generación largas' articula sus ideas, proyectos e ideologías.

Cuadro 2
Ejes y tópicos de los debates educacionales del Centenario

Inclusión versus inclusión	Escaso progreso de la escolarización desde 1810 (Censo 1907). Asistencia irregular y alta deserción.
Articulación del sistema	La cuestión de la 'continuidad' y 'correlación' de los cursos y grados. Educación escolar, suplementaria (primaria para adultos) y complementaria (capacitación para adultos y jóvenes).
Planes de estudio	Sentido de la formación elemental y secundaria. Extensa / intensa; universalidad / profundidad. Para el pueblo entero y para la "flor de la sociedad" (V. Letelier). Selección y clasismo. En particular, el rol de las 'preparatorias' (enseñanza primaria provista por los liceos para hijos de la clase media y alta). Clasificación de los conocimientos y planes de estudio. El plan concéntrico. La querrela en torno del 'utilitarismo' versus la formación 'general'. Rol y contenidos de la formación 'moral' (religión versus laicismo).
Preceptores (emergente profesión docente)	Su escasez; formación de maestros y las escuelas normales. Estatus del maestro en la sociedad; su retribución.
Métodos pedagógicos	Método experimental-científico. "Un niño que estudia es como un sabio que investiga" (V. Letelier). Lectura: método fonético, analítico-sintético (Silabario de C. Matte).
Gobierno y administración del sistema	Centralismo - descentralización (rol de las comunas; D. Salas) Composición y funciones órganos de gobierno y supervisión
Financiamiento	Composición de la "renta escolar" (Tesoro Nacional versus fondos comunales; D. Salas). Subsidio a los privados: condiciones y montos.

Especialistas

Ahora bien, entre los protagonistas de este campo existía un pequeño núcleo que propiamente puede clasificarse de especialistas en ciencias de la educación, tal como éstas se concebían y venían desarrollándose a comienzos del siglo XX. Tal vez sus figuras más representativas sean Valentín Letelier y Darío Salas. Las contribuciones de ambos al debate especializado de diversos temas educacionales tuvieron amplio impacto y quedaron plasmadas, principalmente, en la *Filosofía de la Educación* (1892) de Letelier, y en *El Problema Nacional* (1917) de Salas. Son obras muy diferentes entre sí; una mira a la teoría bajo el prisma del positivismo comtiano y busca construir un 'sistema de pensamiento'; la otra mira directamente al sistema escolar chileno y analiza su funcionamiento con el fin de formular correcciones. Las dos se mueven sin embargo dentro de parámetros académicos, recurren a las teorías educacionales de la época, muestran la evidencia empírica disponible y establecen análisis y comparaciones de distintas experiencias de escolarización alrededor del mundo.

La revisión de estas obras permite caracterizar sintéticamente su enfoque, perspectivas de análisis, principales autores citados y experiencias estudiadas, tal como se hace en el

Cuadro 3.

Cuadro 3
Ciencias de la educación vistas a través de dos protagonistas
de los debates del Centenario

Enfoque	Sistémico	Organización, administración y financiamiento del sistema Rol del Estado y los particulares (Atención preferente del Estado / libertad enseñanza) Fines y funciones de la educación elemental y superior (secundaria) Planes de estudio (currículo), formación y estatus de los maestros
Perspectivas	Histórica Comparativa Filosófica Psicológica Sociológica Educativa	Antigüedad, Europa siglo XIX, Chile desde la Independencia Francia, Alemania, otros países europeos, Estados Unidos (Salas) Positivismo (Comte, Littré), Descartes, Kant James, Wundt, Charcot, Thorndike y la psicometría Spencer, Durkheim, Ward (Salas) Rousseau, Froebel, Pestalozzi, Mann, Dewey (Salas)
Experiencias	Sistemas Escuelas	Francia, Alemania, Estados Unidos (Salas), Argentina (Letelier) Múltiples referencias a experiencias exitosas de administración y carácter pedagógico (especialmente Salas). (Este mismo rasgo se encuentra también en varios de los miembros "prácticos" de la 'generación larga', como Claudio Matte y José A. Nuñez)

Foco

¿Dónde estaba puesto el foco más intenso de los debates educacionales del Centenario? Sin duda, en torno de la cuestión de la obligatoriedad escolar.

Efectivamente, como señala Durkheim, toda sociedad considerada en un momento determinado de su desarrollo, necesita “un sistema de educación que se impone a los individuos con una fuerza generalmente irresistible”.²⁰ Pues bien: si atendemos a la historia, este sistema que la sociedad impone a los individuos --fenómeno que Bourdieu analizó bajo el desdichado concepto de ‘violencia simbólica’-- es posible distinguir dos modalidades de imposición completamente diferentes entre sí. En un extremo el sistema educacional se impone universalmente, incluyendo a todos los niños y jóvenes en edad de educarse dentro de un marco común “de ideas, de sentimientos y de prácticas que la educación tiene que inculcar a todos los niños indistintamente, sea cual fuere la categoría social a la que pertenecen”.²¹ En el otro extremo, este sistema se impone excluyentemente, incorporando

²⁰ Durkheim (1976:93)

²¹ Ibid., p. 96

sólo a una fracción de los niños y jóvenes a dicho marco común, y dejando fuera de él a determinadas categorías sociales. Inclusión versus exclusión del sistema educacional es, por lo mismo, el primer y más distintivo rasgo de cómo una sociedad administra su propia reproducción cultural.

En la sociedad chilena fermenta entre los años 1900 y 1920 una activa controversia y lucha de posiciones ideológicas en torno a esta cuestión; se libra una disputa entre las estrategias de inclusión y exclusión educacionales y en torno a los asuntos de poder político y control social y cultural envueltos en la construcción del sistema educativo nacional. En términos Archer, estamos en presencia aquí de la lucha por la integración de la educación al Estado, entendido este último como garante de la reproducción sobre bases públicas de la sociedad, en contraposición con la transmisión privada, por vía familiar, de los privilegios estamentales. Este proceso se había iniciado en Europa durante el siglo XIX; primero en Prusia y los países escandinavos, luego en Inglaterra, Francia y otros países.

En Chile, esta misma disputa se plantea con diversas variantes y de manera todavía limitada durante el siglo XIX, pero aflora con vigor a comienzos del siglo XX. En estos años adopta la forma de una batalla de posiciones ideológico-políticas --abierta y en sordina; ante la opinión pública y en los corredores del poder-- por la aplicación, el rechazo, la postergación o la negociación de la obligatoriedad de la educación elemental.

En efecto, vista de la lentitud con que avanzaba el proceso de incorporación de los niños y jóvenes a la escuela y del escaso avance que por consecuencia se producía en la alfabetización de la población, la pregunta que empezaba a plantearse cada vez con mayor urgencia era: qué hacer. Ya a comienzos del siglo, el Senador Pedro Bannen se hacía cargo con precisión de este dilema:

...Se han dictado, decía, muchas leyes y numerosísimos decretos gubernamentales tendientes a fomentar la instrucción del pueblo y a aumentar la asistencia a las escuelas. Nuestros Boletines están llenos de leyes y decretos de esta naturaleza. Se puede asegurar, sin temor de equivocarse, que no ha habido ningún Ministro de Instrucción Pública que no haya expedido más de un decreto o dictado varias medidas dirigidas a ese objeto. Este laudable esfuerzo de nuestros Gobiernos ha sido patrióticamente secundado por los particulares. Se han formado muchas sociedades con el objeto de contribuir a la educación del pueblo, y debido a la iniciativa individual, se han establecido numerosas escuelas que han ido aumentando y mejorando en sus condiciones a la par que las del Estado.

Pero, a pesar de estos esfuerzos tan persistentes como bien intencionados, el resultado obtenido no ha sido satisfactorio. La enorme cifra de los analfabetos sigue en aumento, y en igual proporción aumenta el número de los niños que no reciben instrucción alguna. ¿Cómo poner

término a esta grave dolencia que afecta a nuestra cultura nacional? He aquí el problema a que debemos dar solución sin tardanza. ¿Quedan todavía algunas medidas eficaces y con seguridad de éxito mas o menos próximo que puedan adoptarse para generalizar la instrucción primaria sin necesidad de hacerla obligatoria? Creemos que no. Creemos que sería difícil proponer alguna medida que ya no se hubiese adoptado y puesto en práctica en nuestro país. Todas las naciones, concluye, tienen establecido el régimen imperativo de la instrucción primaria; han llegado a él después de haber agotado todos los medios indirectos para generalizarla voluntariamente en el pueblo.²²

A partir de aquí, donde con tal claridad queda expuesta la tensión que existía entre los principios de voluntariedad y obligatoriedad, el Senador Bannen propone que se discuta y apruebe su proyecto de ley de instrucción primaria obligatoria. Con el fin de disipar cualquiera duda, alega que esta propuesta tendría aplicación y efecto solamente en “nuestro bajo pueblo”. Sus disposiciones, continúa, “no llegarán a afectar jamás a nuestras clases cultas, ni aun a nuestras clases menos elevadas que tengan hábitos de moralidad y de orden social”. Tampoco podía prestarse para propaganda de cualquiera especie, pues sólo se trataría de inculcar los “conocimientos elementales de instrucción”; es decir, aquello que es “deber humanitario y exigencia de la civilización moderna proporcionar a todos nuestros conciudadanos”. Darío Salas expresa de manera más concisa el problema y la solución: “¿Cómo vencer, ahora --se pregunta-- la ignorancia, la desidia y el egoísmo de los padres?” Y responde: “La experiencia de los países cultos, uniforme, y ya larga, [...] nos muestra que a la consecución de ese objetivo no se adapta sino a un medio: la compulsión, reglamentada y sancionada por la ley”.²³

Los partidarios del principio de la voluntariedad en la educación no se dejan convencer fácilmente, sin embargo. De ese lado, el Senador Ventura Blanco Viel responde desde su tribuna en el Congreso:

Yo, señor Presidente, creo que no es posible discutir hoy en día la conveniencia de que los niños se instruyan o que al menos sepan leer y escribir y no queden analfabetos e ignorantes. Esto ni siquiera puede servir de tema de discusión en un alto cuerpo, como el Senado. Pero de aquí, de que conviene que todo niño reciba la instrucción suficiente y sea educado como corresponde, arrancar la consecuencia forzosa e ineludiblemente que todo niño debe ir a la escuela no me parece lógico, ni siquiera razonable. Esto no se armoniza con el derecho que tiene todo padre de familia de proveer como mejor lo entienda a la educación de sus hijos, mandarlos si lo cree conveniente a la escuela pública, este es el derecho de los ciudadanos para educar e instruir a sus hijos. Pero de este derecho no puede arrancarse la tuición que se pretende dar al Estado sobre esos niños, sobre esos padres de familia, ni sobre esos ciudadanos.²⁴

²² Discurso del Senador Pedro Bannen, *El Educador*, Tomo XII, agosto 1902. Trascrito en Monsalve Bórquez (1998:153)

²³ Salas (1917:43)

²⁴ Intervención del Senador Ventura Blanco, Boletín de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Senadores 1902, Sesión 6ª Ordinaria. Trascrito en Monsalve Bórquez (1998:156)

Además, alega el Senador Blanco, nada justifica en la práctica un proyecto de esta naturaleza; ni las escuelas están vacías, ni tiene el gobierno los recursos para abrir nuevas escuelas para todos los niños en estado de educarse.

Finalmente, el proyecto de Bannen no prospera. Lo mismo que las siguientes iniciativas presentadas por una Comisión designada por la Cámara de Diputados en 1906, por Agustín Gómez ese mismo año, por Miguel Varas en 1909 y por Enrique Oyarzún también a las puertas del Centenario, bajo el nombre de un proyecto “de asistencia escolar obligatoria”. Según relata Soto Roa, este último despertó tenaces resistencias:

Con datos estadísticos se pretendió probar que los delitos aumentaban en la medida que la educación progresaba. Otros señalaban que se establecía un completo desequilibrio entre las aspiraciones de los que reciben educación y sus ingresos, por lo cual nadie querría dedicarse a las ocupaciones más bajas. Para otros la educación traía el socialismo, despertando en el hombre deseos ilimitados de riqueza que al no poder satisfacerse, lo hace ‘descontentadizo’ de su suerte. Se argumentaba que una ley que hiciera obligatoria la educación primaria, era compulsiva, atentaba contra la libertad individual, aumentando el poder de la autoridad pública, hasta inmiscuirlos en asuntos que sólo atañen a la familia; que una ley así importaba un atentado contra los derechos del padre. Que atentaba contra la libertad de conciencia, porque obligaba a los niños a concurrir a escuelas donde podían inculcárseles ideas contrarias a las de sus padres.²⁵

A la altura del Centenario, la batalla se había extendido a diversos foros y, como era de esperar, se politizaba rápidamente. Valdés Canje acusa que “el predominio en el gobierno de las ideas conservadoras, ha impedido que se establezca en el país la instrucción primaria obligatoria [...] Por otra parte, agrega, los magnates de todos los partidos políticos y los aspirantes a tales no pueden mirar sin ojeriza esa maldita instrucción que, redimiendo siervos, los va dejando poco a poco sin inquilinos y sin lacayos”.²⁶ Los ‘voluntaristas’ de la educación, a su turno, retrucan que “la campaña a favor de la instrucción primaria obligatoria representa una ola de socialismo que está amenazando con dominarnos. Siempre habrá ignorancia en el mundo, se explaya Rafael Errázuriz Urmeneta, así como hay pobreza, y el intentar de erradicar ambos por un proceso legislativo es tratar de alterar la balanza natural de la vida”.²⁷

Por su lado, Arturo Alessandri Palma, por entonces parlamentario, proclama en la

²⁵ F. Soto Roa (2000:42-43). Para un análisis más extenso de los argumentos intercambiados, véase Salas (1917:45-54)

²⁶ Julio Valdés Canje, *Sinceridad Chile Íntimo en 1910*; Santiago de Chile: Editorial Universitaria. Citado en Soto Roa (2000:43)

²⁷ Citado en Aedo-Richmond (2000:106)

conferencia de su Partido Liberal el año 1913: “Sostengo que la instrucción que da el Estado debe ser laica, gratuita y obligatoria”. Y, en otro pasaje, se manifiesta tajantemente contrario a que el Estado contribuya al mantenimiento de escuelas confesionales, pues mientras éstas recibirían el apoyo público, al mismo tiempo “estarían formando prosélitos para un determinado partido político, levantando bandera de combate en contra de la escuela laica...”.²⁸

Rol del Estado

En medio de esta disputa publica Valentín Letelier su famosa *Filosofía de la Educación*²⁹, cuyo último capítulo dedica a la disputa educacional del Centenario, aportando una argumentación más razonada que puramente polémica. Bajo el supuesto que él compartía, cual es, que el rol de la educación pública es imponer una unidad moral (en sentido durkheimiano) a un cuerpo social cada vez más diverso, sostiene que esta influencia unificadora del Estado resalta de manera particular “cuando él impone a todos los padres de familia la obligación de dar a sus hijos un *mínimum* determinado de instrucción”. Sin violentar la libertad de conciencia de las personas, señala, la instrucción pública ha de ser “laica, formal y científica”, única forma en que podía justificarse su imposición obligatoria, pues con esas características ella se auto-impone enseñar únicamente dentro del marco de los principios universales de la ciencia.

Le importaba a nuestro autor mostrar y fundamentar las muy variadas formas que el Estado docente tenía a su alcance para “educar y unificar el espíritu nacional sin violentar en lo menor la libertad de conciencia”.

Primero, podía hacerlo multiplicando las escuelas, colegios, liceos, gimnasios y universidades. En cuanto sus recursos lo permitiesen, plantea intrerestamente Letelier, el Estado debía “proporcionar el número de sus establecimientos a las necesidades de la población y no dar tiempo a las empresas particulares para que funden las que falten”. Asimismo, debía dotarlos con condiciones de primera calidad y encomendar su dirección y sus cátedras a los mejores maestros, de tal manera que ningún colegio particular pueda competir con ellos”. Es decir, la educación pública entendida como un ‘paradigma’ de calidad educacional, como se diría hoy.

²⁸ Citado en *ibid.*, pp.101-102

²⁹ Letelier (1912:Capítulo XVI, pp. 687-781)

Segundo, debía fundar escuelas pedagógicas para formar maestros y profesores “en un mismo espíritu”, única forma de asegurar que no primaran enseñanzas “anárquicas y dispersivas” producto de doctrinas diversas cuando no contradictorias.

Tercero, podía no autorizar para fundar escuelas o para enseñar “sino exclusivamente a personas que se hallen premunidas de algún título de competencia expedido por alguna institución docente del Estado”. No se trata, explica, de imponer creencias determinadas a los maestros particulares sino de obligarlos a “la misma acción educativa que modela a los maestros de Estado sin perjuicio de que cada uno crea lo que quiera”.

Cuarto, podía el Estado, adicionalmente, reservarse la prerrogativa de la colación de grados y títulos, a fin de garantizar que los respectivos certificados serían otorgados sólo a alumnos que hubiesen seguido un determinado plan de estudio y acreditado su preparación ante jurados oficiales. “Merced a esta medida, dice Letelier, todos los colegios particulares, o por lo menos todos aquellos que ofrecen preparar alumnos para las carreras universitarias, tienen que aceptar el sistema que el Estado establece en sus propias escuelas”. El que tomaba los exámenes, ponía la música.

Quinto, debía mantenerse en manos del Estado la prerrogativa de aprobar los textos que la enseñanza requiera en aquellos colegios particulares cuyos alumnos esperan optar a los grados y títulos oficiales.

Sexto, el Estado puede dar subvenciones a aquellos colegios particulares que “se sometan a la mano del Estado y acepten sus planes de estudio”.

Séptimo, el Estado podía instituir becas, pensiones y premios y reservar estos beneficios para los alumnos de aquellos colegios que se sometan “a los planes de estudio, al régimen educativo y a la mano del Estado”.

Por último, octavo, el Estado debía establecer un plan sistemático de extensión universitaria que sirviera para difundir la cultura superior en aquellas clases populares cuyos hijos no alcanzaban este nivel. Es decir, prácticamente todos ellos.

Sin embargo, se quejaba Valentin Letelier, “no todos aceptan la institución del Estado docente”. Diversas escuelas políticas y corrientes de pensamiento, explica, la combaten con vigor.

Corrientes anti-Estado docente

En primer lugar entre quienes se oponen identifica a los que llama, con propiedad literal, “espíritus reaccionarios”, los cuales habiendo notado que el gobierno de los pueblos, el órgano llamado a dirigir la enseñanza, “va pasando en todas partes a manos de los liberales”, se resisten a la institución del Estado docente. Con realismo nuestro autor evalúa que “es este un antagonismo de intereses que no se puede resolver por medio de discusiones teóricas”. Habría de resolverse pues en las mesas escrutadoras de votos.

Enseguida se alza contra el Estado docente la escuela que llama de los individualistas, opuestos por inclinación a todo “lo que importe un ensanche de las atribuciones de los poderes sociales”. Se dirigen ellos, agrega, tanto contra la enseñanza del Estado como contra la de la Iglesia dominante. Son objeciones pues contra toda enseñanza pública sostiene, reconociéndole de paso tal carácter a la católica, y a favor de toda enseñanza privada. Mas una imposición a ultranza del principio privado, sostiene Letelier, llevaría a la anarquía social:

Indudablemente si se cerraran los seminarios pedagógicos que forman al personal docente; si se declarase que no es menester seguir un plan tal o cual de estudios para optar a los títulos profesionales; si se clausurasen las escuelas y los colegios públicos; si el Estado y la Iglesia renunciaran para lo futuro a las tareas de la educación, la enseñanza privada conseguiría a la vuelta de breves años el envidiable resultado que la escuela individualista sueña, a saber, que no se encontraran en toda la República dos espíritus que pudieran entenderse en cosa alguna.³⁰

Por último, en otro pasaje de plena contemporaneidad, Letelier identifica una tercera corriente de pensamiento anti Estado docente que podría entenderse ya bien como un afluente o como una derivación de la escuela individualista. Cual es, la de quienes “piden libertad para elegir a sus maestros” y quisieran convertir la educación “en una industria para someterla en ese carácter a la ley de la oferta y la demanda”. En el sentir de esta corriente, comenta, “esta industria tiene que ser tan libre que un ganapan cualquiera no tenga más trabas para establecer una escuela que para abrir una tienda.” Anticipándose a los debates del Bicentenario sale al paso de los argumentos de los libre-cambistas:

Los economistas sostienen que, en virtud de la ley de la oferta y la demanda, cuando el Estado

³⁰ Ibid. ant., p. 728

no interviene, la iniciativa particular mejora la enseñanza y funda escuelas donde quiera que se las necesite. Pero en el hecho ocurre una cosa diferente: las escuelas se abren en las más grandes poblaciones, donde es mayor la cultura y menor la necesidad, y no en las poblaciones más atrasadas, donde es mayor la necesidad por ser menor la cultura. No son éstas, entonces, empresas industriales, sujetas a la ley de la oferta y el pedido. Son empresas morales, sujetas a las necesidades de la cultura.³¹

Campo de fuerzas

La lucha en torno a estas cuestiones, con sus múltiples aristas económicas, políticas, estamentales, culturales y religiosas, se prolongaría más allá del Centenario y vendría a desembocar, recién en 1920, en un acuerdo parlamentario para dictar una ley de instrucción primaria obligatoria. Las interpretaciones más habituales del debate que aquí hemos reseñado brevemente --esto es, que a través de él se habría expresado una lucha de hegemonías entre los sectores conservadores y liberales, o bien, una colisión frontal entre los partidos clerical y laico, como lo retrata Gonzalo Vial-- no son incompatibles entre sí pero, ambas, a fin de cuentas, restan entidad a las luchas propiamente educacionales, haciéndola aparecer como una mera pantalla donde se reflejan otros intereses más graves, ya sea de clases y grupos sociales en pugna o de fuerzas que disputan sobre la legitimidad de sus diferentes dioses.

Por el contrario, planteamos aquí que la lucha que con tanto centelleo retórico se libra a comienzos del siglo XX, en el marco de una cultura de malestares con el avance del país a lo largo de su primer siglo de independencia republicana³², tiene sustancia propia y una dinámica característica. Una y otra expresan intereses y fuerzas que se organizan en función de la construcción del sistema nacional de educación y el control sobre sus principios reguladores. Sin embargo, ni los partidarios de la obligación educacional ni los de su provisión privada conforman bloques compactos; al contrario, cada uno expresan una combinación de estrategias y alianzas que se van modulando a lo largo del tiempo.

El análisis de Valentín Letelier expresa bien la complejidad de este entramado. Las fuerzas que favorecen la educación voluntaria no proponen suprimir o erradicar la educación pública, sino más bien contenerla dentro de ciertos límites y someterla a unas reglas que permitan a los privados coexistir y competir con sus propios medios. Su frente no es homogéneo, además, ni sus intereses son necesariamente convergentes. Reaccionarios de diversa índole, clericales, individualistas, libre-cambistas, etc., coexisten en un mismo bloque pero apuntan

³¹ Ibid., p. 704

³² A este respecto pueden consultarse Reyes (2004) y Gazmuri (2001)

en distintas direcciones y hablan diferentes idiomas ideológicos.

Lo mismo ocurre al otro lado, con el bloque de quienes favorecen la educación obligatoria. También allí hay una asamblea plural de fuerzas y voces: laicos, liberales, progresistas, algunos católicos, algunos socialistas, científicistas, positivistas, radicales, masones, etc. Por lo mismo, su visión del Estado docente no es única ni es compartida en cuanto a sus modos de implementación. Unos ven al Estado como único proveedor legítimo de educación; otros lo conciben como un proveedor junto a otros. Unos abogan por el mando centralizado del Ministerio, otros --como Daría Salas-- favorecen la descentralización comunal. Algunos conciben las funciones regulatorias del gobierno como un ariete para someter y eventualmente eliminar la provisión de educación sobre bases voluntarias; otros, en cambio, favorecen regulaciones más acotadas que no sólo hagan viable la oferta privada sino, incluso, permitan el subsidio público a los proveedores particulares que se sujetan a ciertas reglas de orden público. Ni todos los de un bloque son partidarios de la estrategia de inclusión, ni todos los del bloque contrario comparten como única alternativa la estrategia de exclusión.

Además, como mostraría un estudio más acabado del que aquí podemos ofrecer, estas dos agrupaciones heterogéneas admiten, en el “nivel micro” de las opciones pedagógicas y las condiciones de funcionamiento de las escuelas, una amplia, no necesariamente excluyente, a veces convergente o incluso sobrepuesta variedad de puntos de intercomunicación, acercamiento y diferenciación, dentro y entre sí. Esto, por ejemplo, al momento de expresar preferencias sobre métodos pedagógicos, formación de los preceptores, organización del currículo para la enseñanza del lenguaje o la matemática, relación entre los niveles elemental y secundario, etc. En otros casos, hay asuntos que reordenan el campo de fuerzas, provocando desplazamientos, cruces y recombinación de posiciones como ocurre, por ejemplo, con la polémica que durante esta misma época se presenta entre los partidarios de una educación más orientada por valores humanistas y quienes, acusando a ésta de libresca e inútil, favorecen una educación orientada hacia los oficios y sus prácticas.

Por último, en la base material, por llamarla de alguna forma, de esta pugna que hasta aquí pareciera librarse únicamente en la esfera ideal, hay una soterrada pugna --menos visible, probablemente, pero no por eso menos real-- en torno al control de los recursos que administra el sistema educacional: empleos en el aparato superior del Estado, destinación del personal directivo y docente de las escuelas, un presupuesto ministerial en expansión,

asignación de fondos y subvenciones a particulares, estatus y prestigio. Nada de esto podía pasar desapercibido en la contienda, aunque sólo se manifestara sublimadamente en el plano ideológico. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública aumentó, en términos reales, de 2.23 millones de pesos en 1892 a 4.66 millones de pesos en 1905 y luego a 45.0 millones de pesos en 1920. A su turno, el monto de recursos públicos destinado a subvenciones se incrementó en paralelo: de 13.5 mil pesos en 1892 a 166 mil pesos en 1902 y 974 mil pesos en 1920, todo expresado en moneda de igual valor.³³ También la burocracia educacional --cargos, consejos, comisiones, inspectoría, etc.-- se hallaba en alza, así como aumentaba su ámbito de acción. Según Gonzalo Vial, a quien siempre hay que aplicar una tasa marginal de descuento por su irresistible tendencia a exagerar, ya a fines del siglo XIX los ‘laicos’, estado-docentistas, habían logrado copar totalmente esta burocracia, haciéndose cargo de las palancas estratégicas de la ‘maquinaria’ administrativa de la educación. Con lo cual en adelante, remacha, el Partido Laico “manejaría todos tales órganos mayoritariamente y --gracias a la autogeneración-- *ad perpétuam*”.³⁴

En suma, el choque de discursos, la batalla ideológica, no nos deben confundir. A la altura de 1910, los distintos grupos en competencia estaban apenas emplazando sus armas discursivas y preparándose para la lucha de influencias que tendría lugar, más adelante, en el Congreso y en los laberintos ministeriales; en los salones de la clase alta y las oficinas burguesas; en la redacción de los diarios y las reuniones episcopales. Valentín Letelier podía imaginar muchas y diversas formas de Estado docente, y sus oponentes crear la imagen de que así la ‘República educacional’ estaba amenazada y con ella los valores de la religión y la libertad. Es esta parte que la historiografía recoge con mayor facilidad. Pues ella queda estampada en la prensa y sus argumentos destilados en los textos de autor. Crea la ilusión, además, de que la historia está bajo el control de las individualidades y que, al final del día, ganan y pierden aquellos que están a uno u otro lado de la razón. No quedan registrados, en cambio, los pequeños conciliábulos, las comunicaciones privadas, las transacciones políticas, las razones de Estado, los intereses en juego, los cabildeos y las presiones, los silenciosos cambios de posición, el voto en conciencia, las veladas amenazas; es decir, todo aquello que es parte inherente de las relaciones de poder y, en ocasiones, inclina la balanza. Pues, para volver al hilo de nuestro relato: la balanza finalmente se inclinó. Mas no lo hizo, como veremos de inmediato, a favor de uno u otro grupo en la contienda sino justo al medio de ellos.

³³ Datos tomados de Ossa Santa Cruz (2007: Cuadros 1.1. y 2.2., pp. 77 y 82)

³⁴ Vial (1981:134)

Obligatoriedad

La Ley N° 3.645 de Educación Primaria Obligatoria (LEPO) del año 1920, publicada con las firmas del Presidente José Luis Sanfuentes y el Ministro de Instrucción Pública don Lorenzo Montt, fue el resultado, en efecto, del compromiso mediante el cual, eventualmente, el sistema nacional de educación fue integrado al Estado bajo el principio de la compulsión. La ley da cuenta de un intrincado ensamblaje de visiones e intereses que a comienzos del siglo XX consagró en Chile un sistema mixto de provisión educacional, el cual recogía y expresaba la evolución del sistema durante el siglo XIX a la vez que lo reacomodaba para hacer frente al nuevo siglo.

La educación elemental se convertía en obligatoria, estableciéndose que aquella provista por el Estado y las municipalidades sería gratuita y comprendería a las personas de uno y otro sexo. En este punto concluye pues la hegemonía tradicional del principio voluntario como principio rector en el campo educacional chileno. En adelante, los grupos partidarios de este principio tendrán que actuar dentro del sistema estatal, cuyo control último y coordinación quedaban radicados, al menos formalmente, en manos del gobierno.

El carácter compulsivo de la educación, su fundamento público por ende, se expresa en la LEPO como la obligación que tienen los padres y guardadores de hacer que sus hijos o pupilos frecuenten durante 4 años a lo menos, y antes de que cumplan trece años de edad, un establecimientos de educación primaria fiscal, municipal o particular (art. 2). De entrada pues, junto con la obligación escolar se estatuye la provisión mixta; mixta tanto a lo largo del eje público-privado como del eje central-descentralizado. Efectivamente, desde el punto de vista de la provisión de la enseñanza obligatoria, la LEPO distingue gruesamente dos tipo de ofertas: de educación pública y de educación privada. Aquella podía ser provista centralizadamente por establecimientos fiscales o descentralizadamente a nivel municipal; ésta por el hogar o a través de instituciones educativas de variada naturaleza.

En el sector de la provisión pública, las escuelas fiscales quedaban situadas bajo la directuación del Ministerio de Instrucción Pública y su creación, traslado o supresión, así como las modalidades de enseñanza que podían impartir, se radicaban en el Consejo de Educación Primaria (art. 22, 5°). A su turno, la LEPO disponía que en toda comuna habría una escuela primaria elemental de hombres y otra de mujeres para cada mil habitantes. Con el fin de

determinar el número de las que de acuerdo a esta fórmula habrían de financiarse con fondos municipales, se debía tomar en cuenta el número de escuelas fiscales y particulares existentes en la comuna o las que allí se establecerían por mandato de esta ley. De modo que la educación municipal estaba llamada a actuar subsidiariamente y más bien en ausencia de suficientes escuelas fiscales y privadas.

En el sector de la provisión privada, la educación obligatoria podía adquirirse y ser provista, primero que todo, en el propio hogar de los niños. Garantía de que si todo iba mal, al menos los grupos pudientes y cultos podían recurrir al bastión doméstico. En efecto, se consideraba cumplida la obligación escolar “si se proporciona a los menores en sus casas la educación correspondiente a los dos primeros grados de la enseñanza primaria [cada uno de dos años]”, siempre que dicha instrucción se impartiera “con arreglo a los respectivos programas aprobados por el Presidente de la República” y los alumnos rindiera examen anualmente ante una comisión nombrada por la Junta Escolar de Educación. (art. 4°). Exigencia, entonces, de que el principio voluntario, para ser operante en el nuevo sistema de educación, quedara sometido a la regla estatal.

Enseguida la Ley prevé que todo dueño de propiedad agrícola de cierto tamaño, y toda empresa industrial y minera con más de 20 obreros, y que tuvieran una población escolar mayor de 20 alumnos, están obligados a fundar y mantener una escuela elemental (arts. 38 a 41). Esto es, se incorpora imperativamente al sector productivo en la estructura de provisión de la enseñanza obligatoria, imponiéndole una carga en beneficio de los hijos de sus peones y trabajadores.

Por último, se reconocía de manera amplia el derecho de los privados a impartir educación primaria general o vocacional mediante establecimientos sostenidos “por instituciones de beneficencia, por sociedades de cualquiera clase, por particulares o con emolumentos de los padres de familia” (art. 44). Es decir, junto con imponerse la obligatoriedad de la educación, se abría a los privados un ancho campo de posibilidades para ofrecer instrucción reconocida por el Estado, ya sea mediante emprendimientos personales o a través de centros educativos de organizaciones con y sin fines de lucro o sostenidos por los emolumentos de los padres.

Financiamiento y conducción

En cuanto al financiamiento de los proveedores de educación obligatoria, y conforme al

carácter gratuito de la educación pública (fiscal y comunal), el Estado asumía los costos de esta clase de establecimientos a través de los fondos de la renta nacional y comunales. En el caso de las comunas, de carecer ellas de rentas suficientes para sus escuelas, la LEPO previó para ellas una subvención anual “hasta de veinticinco pesos por alumno de asistencia media” (art 42°).

La misma subvención se hacía luego extensiva a los establecimientos de educación privada, cualquiera fuese su estatuto jurídico, siempre que reunieran los siguientes requisitos: ser gratuitos; ofrecer como mínimo la enseñanza determinada por el Estado, sin obligación de enseñar la doctrina cristiana; funcionar en un local higiénico; tener una asistencia media de treinta y cinco alumnos por lo menos en los distritos urbanos y quince por lo menos en los distritos rurales, y funcionar por lo menos cuatro horas diarias durante 180 días en el año (art. 44).

La conducción de esta diversificada organización de provisión escolar se radicaba en el Ministerio de Instrucción Pública, en tanto que “su vigilancia y dirección inmediata” serían ejercidos por el Consejo de Educación Primaria (art. 18) y se ejecutarían a través del Director General de Educación Primaria (art. 24), de quien dependían los visitadores provinciales, auxiliares y extraordinarios (art. 26). No sólo las escuelas fiscales y comunales se hallaban sujetas al régimen de supervisión y vigilancia sino también las escuelas particulares subvencionadas, las que quedaban igualmente sujetas a supervigilancia, pero sólo “en cuanto a las condiciones de la educación y a la forma en que se realiza el trabajo de los alumnos, a la moralidad y al estado sanitario de los locales” (art. 45). En cambio, la educación ofrecida en las casas de los alumnos y aquella provista por los establecimientos particulares pagados por los padres o guardadores no quedaban sometidas a la supervigilancia del Consejo, pero sí debían sujetarse a los planes y programas, y sus alumnos a los exámenes, provistos por el Estado.

Currículo y religión

En lo relativo a los planes y programas de estudio, la LEPO establecía que la instrucción dada en las escuelas elementales tenía por objeto la educación física, moral e intelectual de los menores. En lo específico, determinaba que ellos debían comprender las siguientes materias:

lectura i escritura; idioma patrio; doctrina i moral cristianas, hijiene; ejercicios gimnásticos i militares i canto; dibujo lineal, jeométrico de ornamentación i modelaje; trabajos manuales para los hombres i de aguja para las mujeres; cálculos, sistema métrico i nociones elementales de aritmética; jeografía e historia patria i nociones elementales de historia i jeografía jenerales, especialmente de jeografía comercial e industrial; nociones elementales de ciencias naturales i físicas; educación cívica i nociones elementales de derecho usual i de economía política.

Las ciencias naturales y físicas serán enseñadas de acuerdo con las necesidades económicas de la rejión o establecimientos que funcionen en la misma, de manera que el educando pueda comprobar prácticamente las lecciones del maestro i servirse de ellas.

En las escuelas de primero i segundo grado de la educación primaria se enseñará cartonaje i modelado, respectivamente i en las de tercer grado trabajos en madera. En todas las escuelas se enseñarán, además, los rudimentos de un oficio manual, de acuerdo con el sexo del alumno i con las necesidades de las diversas zonas del país.

Los padres o guardadores podrán eximir de la clase de doctrina cristiana a sus hijos o pupilos, manifestándolo por escrito a la Junta Comunal. (art. 16)

Respecto del componente religioso de la enseñanza primaria, tan ardientemente disputado durante las décadas que preceden a la dictación de la LEPO, ésta incluye, como se acaba de ver, la enseñanza de la doctrina y moral cristianas, léase católicas, pero enseguida entrega a los padres o guardadores el derecho de eximir a sus hijos o pupilos de estas clases, con la sola exigencia de manifestarlo por escrito a la Junta Comunal (en fin, “sola exigencia” es un mero decir, a la vista de la tasa de analfabetismo que entonces todavía aquejaba al país, especialmente en sus comunas urbanas más pobres y rurales). Asimismo, como ya se vio, las escuelas particulares subvencionadas estaban exceptuadas de la obligación de enseñar doctrina cristiana. En definitiva, la Iglesia Católica y los sectores conservadores identificados políticamente con ella perdían el monopolio sobre la enseñanza de la religión y la moral, pero mantenían todavía un radio unilateral de influencia dentro de los planes educativos de la educación primaria. Simbólicamente, en cambio, se daba la razón a los grupos liberales y laicos, uno de cuyos representantes más vocales, Alessandri, venía proclamando hace rato: “El Estado no tiene por qué enseñar una religión determinada como no tiene por qué combatir ninguna religión”, junto con rechazar el argumento de quienes sostenían que no puede haber moral sin religión, y que en la escuela “si falta la religión, falta la base sólida sobre la cual debe construirse la moral educacional” porque, sostenía él, “la moral no es ni ha sido jamás el patrimonio exclusivo de ninguna religión, ni necesita de ella para existir”.³⁵ De

³⁵ Citado en R. Aedo-Richards, *op. cit.*, pp.101-102. En contraposición, el articulista de una revista católica sostenía: “Es absurdo, es ridículo, procurar introducir buenas costumbres entre los niños, si no hay base religiosa [...] Y que el espíritu que informa la instrucción oficial no es religioso, se manifiesta en el hecho de que los párrocos no tienen ninguna ingerencia en las escuelas públicas; la clase de catecismo es casi de pura fórmula”. *Revista de Escuelas Católicas Santo Tomás*, año I, número 4, 1 octubre 1902, pp.106-108. Citado en J. L. Ossa Santa Cruz, *op. cit.*, p. 88

hecho, el próximo paso en este proceso de secularización se daría con la separación del Estado y la Iglesia, justamente bajo la Presidencia de Alessandri Palma.

Dialéctica de negociación

En suma, Chile inicia el segundo siglo de su vida independiente con un sistema educativo que expresa un amplio compromiso de intereses y visiones entre los diversos grupos que pugnaban por el control de los procesos de producción y reproducción de la sociedad. La propia LEPO debe entenderse más como el producto de un proceso de negociación entre las diferentes fuerzas políticas y educacionales de la sociedad que como una imposición unilateral. La victoria fue un empate.³⁶ El Estado asume formalmente la conducción general del sistema pero, a cambio, debe incorporar en su seno a proveedores de diversa naturalezas, incluyendo a la Iglesia Católica y demás denominaciones cristianas, el sector empresarial productivo, los patrones políticos que manejaban las comunas, organizaciones de la sociedad civil, sostenedores laicos y de la masonería, sociedades comerciales y de beneficencia, grupos de raigambre ideológica mezclada como la Sociedad de Instrucción Primaria, incluido un canal separado de formación pagado por la clase alta y, al menos nominalmente, a los hogares dispuestos a enseñar las primeras letras en el bastión de la esfera doméstica.

Sin llegarse, ni con mucho, a agotar el catálogo de posibles formas de intervención estatal que Valentín Letelier había delineado, el Estado sin embargo consolida y amplía sus funciones como proveedor y regulador en el campo educacional: a través de la red de escuelas fiscales centralmente administradas y, descentralizadamente, a través de las escuelas comunales; del empleo de diversas formas de supervisión y vigilancia; la aprobación por el Presidente de la República del plan de estudios; la determinación de los textos de estudio y su adquisición para todo el servicio; la expedición de los títulos que habilitan para enseñar en las escuelas primarias y normales del Estado; la organización de la carrera docente; la regulación de las condiciones a que debían sujetarse los particulares para impartir educación obligatoria y percibir la subvención fiscal y, en general, asumiendo --así no fuera formalmente-- la coordinación del sistema y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la obligación escolar.

El sistema educacional chileno entra así en una nueva fase. Se propone escolarizar al conjunto de la población menor de 13 años bajo un esquema de provisión mixta, que busca

³⁶ Véase en esta línea Ossa Santa Cruz (2007) y Egaña (sf)

acomodar a una pluralidad de instituciones sociales e intereses culturales dentro de un régimen de regulaciones públicas. No hay aquí pues, como se sostiene a veces, ni una triunfo de los sectores ‘progresistas’, laicos y estado-docentistas, ni tampoco una mera continuidad sin solución de ruptura con el principio de la educación voluntaria, de raigambre clasista y propósito excluyente.

Más bien, la LEPO refleja un arreglo que, por un lado, otorga mayor autonomía al sistema educativo como tal, al entregarlo al libre juego de la competencia e interacción entre diversos proveedores, y, por el otro, lo fuerza a ‘internalizar’ los conflictos en torno a las orientaciones, los contenidos y la organización del proceso escolar. Si el Estado aparece ganando posiciones es porque, en realidad, se ha convertido en árbitro de última instancia de estos conflictos y porque ha incrementado su capacidad de establecer alianzas con los actores dentro del sistema o de retirarse estratégicamente. Si luego el Estado no hace uso, en la medida que algunos estiman necesario, de esos nuevos recursos de poder es porque los gobiernos y sus administraciones son, a su vez, alianzas inestables con múltiples y a veces contradictorios vínculos con los actores del sistema. Estos, a su turno, irán ganando o perdiendo posiciones según cual sea la amplitud y el peso de su provisión educativa; la capacidad que tengan para establecer alianzas dentro del sistema; sus vínculos con actores externos claves, y los recursos de poder que estén en condiciones de movilizar para apoyar sus estrategias.

Alcanzado este punto, y de aquí en adelante, la prosecución de sus propios intereses por todas las partes involucradas en y con el sistema dará lugar a fenómenos de competencia y a continuos ajustes y reajustes en la búsqueda de equilibrios entre el Estado, los proveedores y sus apoyos en la sociedad, y de los proveedores entre sí. De esta forma, cada vez que se produce una transacción y se obtiene un estado de relativo equilibrio entre los diversos grupos de interés, de inmediato comienza un nuevo ciclo de acomodados y reacomodados conforme a la manera como cada uno de estos intereses haya sido afectado y cuáles sean sus estrategias en relación a los demás actores. Esta es, en suma, la dinámica que la LEPO introduce en nuestro sistema.

Júbilo

La aprobación de la LEPO levantó grandes expectativas y produjo un estallido de júbilo nacional. Daría Salas, a la sazón Inspector General de Instrucción Pública, señalaba en una

Circular expedidas un par de meses antes de la promulgación de la Ley que con ella empezaría “para el país, dentro de poco, una nueva era”. Y se explicaba así:

La igualdad de oportunidades para educarse que la nueva ley garantiza a los habitantes de la población adulta y dotarla de toda de los conocimientos y habilidades indispensables para levantar su propio peso, [...] permitirá también a cada cual sacar el mejor partido posible de sus particulares aptitudes, y a la colectividad en general, aprovechar éstas en su máximo.
[...]

La fecha en que una ley como ésta habrá de ser promulgada, merecerá, pues, grabarse en los anales de nuestra historia, lo mismo que en el corazón de cada ciudadano, con indelebles caracteres, como un suceso trascendental y digno de perenne recordación.

Al final de su mensaje, el Inspector General, con sentido práctico, instruye a las escuelas que, al momento de recibir telegráficamente “tan fausta nueva”,

izarán el pabellón nacional, entonarán cánticos patrióticos y los maestros darán a conocer en sencillas palabras a todos los alumnos el significado de esta nueva ley chilena. Los maestros más entusiastas podrían conseguir con días u horas de anticipación que, a una señal dada por la parroquia, el cuartel de bombas u otra institución, el comercio y los particulares embanderarán sus casas, las iglesias repicarán sus campanas, los cuarteles de bomberos sonarán sus sirenas, las fábricas y buques sus pitos. Las bandas de la guarnición o los particulares podrán recorrer las calles de la ciudad tocando marchas y dianas.³⁷

No hay mejor señal que ésta, me parece, de que tras el fragor de la batalla ideológica, la LEPO efectivamente nacería envuelta en un amplio consenso, entre el repicar de las campanas eclesiásticas, los pitos fabriles y de la Armada, y el ruido de los desfiles escolares y de la sociedad civiles en las calles...

El propio Darío Salas compuso un poema para celebrar la “fausta nueva”:³⁸

*Gloriosas clarinadas
Resuenan en los pechos,
De Tacna a los estrechos
Con vibración triunfal
Nació la Patria Nueva,
La fuente, sabia y pura
En cuya sien fulgura
Un resplandor de ideal.*

*Salve Ley redentora
De la nación chilena
Que rompes las cadenas*

³⁷ Ésta y las anteriores citas corresponden a la Circular N° 12 de la Inspección General de Instrucción primaria suscrita por Darío Salas, Santiago de Chile, junio de 1920. Trascritas en Sergio González Miranda, *Chilenizando a Tunupa. La Escuela Pública en el Tarapacá Andino, 1880-1990*; Santiago de Chile: DIBAM, Universidad Arturo Prat, Instituto de Estudios Andinos, Centro de investigaciones Barros Arana, 2002, pp. 212-213

³⁸ Citada por Luis Sandoval Espinoza en su artículo “Ley de Educación Primaria Obligatoria N° 3. 654 de fecha 26 de Agosto de 1920”, publicado en el *Diario de Aysen* del 24 agosto 2007.

*De las almas sin luz.
Las despiertas del sueño mortal en que ellas duermen
Fecundas su albo germen
Las libras de su cruz.*

Su entusiasmo, sin duda, era grande. A su turno, Ramón López Pinto y Daniel Guerra, Presidente y Secretario de la Liga Nacional del Magisterio Primario de Chile, respectivamente, se hacían parte del júbilo general y en carta enviada al Presidente de la República anuncian “una nueva era de progreso y bienestar para todos los chilenos” y se felicitan “por el gran paso que nuestra querida Patria ha dado en el concierto de las naciones civilizadas”.³⁹ Todas íbamos a ser reinas...

Efectos paradójales

¿Produjo la LEPO un aumento explosivo de las oportunidades de escolarización elemental? Según las estadísticas de la época, la matrícula escolar elemental pasó de 335 mil alumnos en 1920 a 420 mil en 1921 y 431 mil en 1922.⁴⁰ Miradas las cosas en perspectiva más larga, puede estimarse que la LEPO produjo un impacto, si bien no condujo hacia la universalización de la educación primaria. En efecto, la tasa de cobertura ascendió de 46,2 por ciento en 1920 a 60,6 por ciento en 1930, cifra esta última que luego se mantuvo estacionaria hasta comienzos de los años '50 del siglo pasado.⁴¹ Es decir, durante la década inmediatamente posterior a la promulgación de la Ley, la cobertura aumentó en 14 puntos porcentuales, comparado con un incremento de 11 puntos durante el período 1907 a 1920, y de 12 puntos en el período 1895-1907. Hubo pues un avance en la inclusión escolar; nada dramático, es cierto, pero sí significativo para la época. No una nueva era, pero sí una aceleración del ritmo con que el país iba incorporando a las nuevas generaciones en el sistema de educación elemental. Del mismo modo, continuó ampliándose la base letrada del país: la tasa de analfabetismo cayó de 60% en 1907 a 50% en 1920 y a 40% en 1930.⁴² De cualquier forma, en 1930 había más iletrados, en número, que 80 años antes.

Con todo, como con saludable optimismo afirman Hamuy et al, a mediados del siglo pasado “el desarrollo cuantitativo del sistema primario produjo la transformación del problema educacional fundamental de la inescolaridad a la deserción escolar”, pues en “la década

³⁹ Citado en Soto Roa (2000:46)

⁴⁰ Ibid., 48

⁴¹ Hamuy et al (1961:8)

⁴² Labraca (1939:276)

1920-1930, por primera vez en la historia de Chile, se hace extensiva la educación elemental a la mayoría de los niños en edad escolar”.⁴³ Efectivamente, según muestran los autores, el año 1950 la tasa de supervivencia en el sexto curso era de apenas un 32,3%; de hecho, más de un 20% de los alumnos abandonaba sus estudios durante o al fin del primer curso y un 12% en el segundo.⁴⁴ Es decir, un tercio de los alumnos desertaba antes de completar dos años de educación.

A la vez, su estudio revela que la deserción operaba estrictamente sobre una regla de discriminación socio-económica. Así, mientras entre los alumnos del nivel socio-económico alto, sólo 20 de cada cien había abandonado la escuela hasta el momento de completar el sexto curso, en el nivel medio dicha cifra aumentaba a 52% y en el nivel bajo a 72%.⁴⁵ Por la misma razón, ingresaba al primer curso de la enseñanza secundaria sólo un 14% de la cohorte de alumnos del nivel bajo, un 32% del nivel medio y un 73% del nivel alto.⁴⁶

En suma, las expectativas de una mayor igualdad de oportunidades de escolarización bajo el régimen obligatorio no sólo se frustra en el período post-LEPO porque 30 años después de dictada aun un 40% de los niños en edad escolar se halla excluido del sistema educativo sino, además, porque su crecimiento se producía imponiendo a los alumnos trayectorias y destinos diferenciados según su origen familiar. Al final del día, con la LEPO la obligatoriedad había finalmente ganado la partida, pero no había derrotado, ni podía, el peso de la familia en la suerte escolar de los hijos.

Por otro lado, en el eje de la provisión público / privada, la educación particular progresó más rápidamente que la educación fiscal. Es así como la participación de la matrícula privada primaria en la matrícula total pasó de un 18,7% en 1940 a un 32,5% en 1957, mientras que la participación fiscal cayó de 80,3% a 67,5%.⁴⁷ En el nivel secundario, en cambio, la participación de ambos sectores se mantuvo estable durante este período, en torno a un 63% en el caso de los liceos fiscales y de un 37% en el caso de los particulares.⁴⁸ Cabe considerar, en cualquier caso, que la tasa de cobertura de la enseñanza secundaria creció solo lentamente:

⁴³ Hamuy et al (1961: 9-11)

⁴⁴ Ibid., p. 67

⁴⁵ Ibid., Cuadro 30, p. 104

⁴⁶ Ibid. ant.

⁴⁷ Ibid., Cuadro 2, p. 48

⁴⁸ Ibid., Cuadro 2, p. 96

de 4,7% en 1935 a 14,9% en 1957.⁴⁹

Podemos concluir entonces señalando que, paradójicamente, la obligación escolar favoreció más a la educación privada que inicialmente la combatió que a la enseñanza fiscal donde se encontraban sus principales partidarios.

Ajustes y reajustes

Tampoco creó la LEPO un estadio de equilibrio para el sistema. Más bien, al contrario. Pronto éste se vio envuelto en un nuevo ciclo de reformas, referido a su articulación interna de niveles; coordinación y administración; rol de la enseñanza secundaria y sus planes de estudio; métodos pedagógicos, etc. Según apunta Amanda Labarca, “la inquietud didáctica del segundo decenio de este siglo fue el corolario de la intensa revisión de valores sociales, de la efervescencia democrática, acentuada día a día en Chile, y de la ola de múltiples ideologías libertarias que nos llegaban desde los campos de batalla europeos”.⁵⁰ Esta inquietud se expresaría mediante una proliferación de iniciativas de reforma que se suceden en los años posteriores a la aprobación de la LEPO. Se ponía en marcha así la dinámica de ajustes y reajustes mencionadas hace un momento.

De hecho, ya a mediados del año 1924, el Presidente Alessandri Palma señala que

Organizada la instrucción pública de Chile por leyes de fechas muy diversas, carece en su conjunto de una dirección uniforme y de una orientación común. Los tamos de la enseñanza están desconectados entre sí; los establecimientos repartidos en el país más o menos caprichosamente, sin sujeción a una norma preestablecida: la misma clase de enseñanza se repite en distintos planteles, recargando inútilmente el presupuesto y consumiendo sin provecho una parte del tiempo de los alumnos que se desperdicia al pasar de una rama a otra.⁵¹

Por su lado, una Comisión nombrada por decreto presidencial un año más tarde, señala haber adquirido la convicción de que el objetivo de la reforma debe ser “la organización de nuestro sistema escolar”. Para ello propone revisar “la organización de las entidades directivas de las diversas ramas de la enseñanza, de modo que se unan en los principios generales, cooperen a su aplicación, mantengan su libertad de acción, sin trabas ni cortapisas en sus asuntos particulares, y no sean agobiadas con una masa exorbitante de materiales de simple

⁴⁹ PIIIE (1984, Cuadro 5, p. 571)

⁵⁰ Labarca (1939: 252)

⁵¹ Arturo Alessandri Palma, Mensaje correspondiente al 1° de junio de 1924. Citado en Labarca (1939: 255)

mecanismo burocrático.”⁵² Para este efecto llamaba a crear una Superintendencia General de Educación, asesorada por Direcciones Generales y diferentes consejos, idea que también fue hecha suya por la Asamblea Pedagógica convocada por la Asociación Nacional de Profesores el año 1926. En breve, el sistema que había surgido de la LEPO buscaba ahora unificarse y sistematizarse, sin perder flexibilidad y dando cabida a los diversos actores que, dentro del sistema, buscaban acomodarse a las consecuencias del compromiso surgido en 1920.

En tal sentido, la Constitución Política del Estado aprobada el año 1925 confirma por un lado las conquistas del año '20, reafirma el compromiso alcanzado en su eje más sensible (inclusión / exclusión) y consolida el carácter mixto del sistema, asegurando a todos los habitantes de la República la libertad de enseñanza; declarando que la educación pública es una atención preferente del Estado; estatuyendo que la educación primaria es obligatoria, y anticipando, por enésima vez, que se crearía una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estaría la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno (art. 10°, N° 7).

En abril de 1927, efectivamente, se crea la Superintendencia con ocho Direcciones Generales para la administración de los diferentes sectores del sistema educativo. Recién creada, se produce un cambio de Gabinete y sale el Ministerio que había apoyado esta idea; su sucesor en el cargo vuelve atrás y anuncia que estudiará una nueva reforma. Esta madura prontamente y, el año 1928, se dicta el Decreto N° 7.500, con el objeto de producir una transformación integral del sistema. Se insiste en la unidad de la función educacional -- correlación y continuidad desde el parvulario a la universidad--, su autonomía y descentralización. Señala que la educación es función propia del Estado que la ejerce a través del Ministerio de Educación. Con todo, como señala Soto Roa en este punto, el decreto vivió muy poco. Fue derogado a poco andar por el siguiente en la sucesión de ministros de instrucción pública. Acota doña Amanda Labarca: cada iniciativa caía antes del año “con el mismo estrépito con se había iniciado”.

Suma y sigue: entre los meses de octubre de 1928 y febrero de 1929 se dicta una serie de nuevos decretos que, en ordenada secuencia, tocan a la enseñanza primaria, humanística, técnica, industrial, de bellas artes y a la universidad. Ninguno de ellos dejaría una huella en la evolución posterior del sistema. Luego, tras un nuevo cambio del ministro del ramo, en

⁵² Cit. en Labarca (1939:256)

noviembre de 1929, se dicta el DFL N° 5.291 que fija el texto definitivo de la LEPO. Ahora se establece que la educación obligatoria deberá obtenerse entre los 7 y 15 años, y hasta los 16 si el alumno trabaja, y que su duración será de cuatro años en las escuelas rurales y de seis en las urbanas.⁵³ Así pues, mientras aún resonaban los ecos de los pitos y las campanas que habían saludado el arribo de la LEPO, y cuando la meta de universalizar cuatro años de escolarización obligatoria se hallaba todavía a una distancia de cuatro décadas, ya el legislador había elevado la vara y proponía al pueblo un objetivo más ambicioso.

En fin, pasada toda esta ‘inquietud didáctica’, y al reflexionar sobre el período post-LEPO, Amanda Labarca escribe en 1939 sobre el significado de esta Ley:

Aún ahora, sus dos mandatos fundamentales: la obligación y la continuidad, no se cumplen del todo. Las ilusiones magníficas que hizo nacer y que conmovieron en el mes de agosto de 1920 a todos los sectores ilustrados del país, que la juzgaron una conquista definitiva de la democracia y de la educación, se malbarataron junto con muchas otras, en medio del caos político de los años 1924-1931.⁵⁴

Especialmente lamenta del estado en que había salido de estas promesas y turbulencias la educación fiscal:

Las escuelas vieron disminuida su matrícula; gran parte del elemento de la alta burguesía dejó de frecuentar los liceos, ora por consideraciones religiosas, por ese afán exclusivista y aristocratizante a que responden los colegios particulares a la moda, ora porque los enemigos del Estado docente no han perdido ocasión para exponer al público sus debilidades, defectos y miserias. La matrícula de la enseñanza fiscal llega al máximo en 1928; desciende violentamente hasta el año 1933 y sube después, tratando dificultosamente de recuperar las pérdidas de esos años caóticos.⁵⁵

Otro analista perspicaz de la época formula su balance así:

Aspectos importantes de la Ley (LEPO) jamás se cumplieron y otros sólo a medias: los propietarios, empresarios y patrones no crearon escuelas, las escuelas complementarias y suplementarias fracasaron por falta de matrícula, la obligatoriedad se cumplió a medias por falta de escuelas. El Consejo de Instrucción primaria se transformó en una instancia más política que técnica, igual cosa ocurrió con las Juntas Comunales. Los escalafones de maestros sólo quedaron en eso, toda vez que no se dio satisfacción económica a los profesores. Las municipalidades hicieron lo mismo que en 1860: no cumplieron con lo ordenado.⁵⁶

Nueva escena

Nuestros debates educativos actuales --llamémoslos del Bicentenario-- son un eco lejano de

⁵³ Soto Roa (1998:50)

⁵⁴ Labarca (1939:235)

⁵⁵ Ibid., p.265

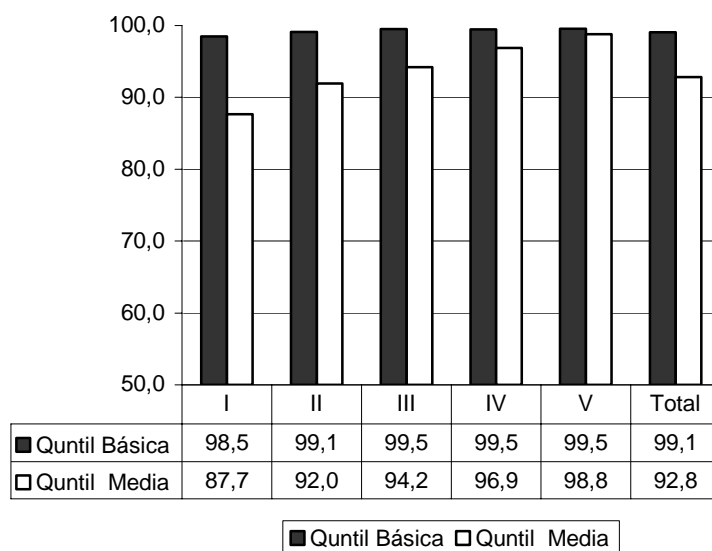
⁵⁶ Soto Roa (1998:48)

aquellos otros ocurridos en los años del Centenario. En efecto, son tributarios de las dinámicas desencadenadas por la LEPO. Y nosotros sus hijos, aunque no sepamos reconocernos en la historia. Igual que hace cien años atrás, volvemos a discutir sobre los arreglos que pueden o deben introducirse al sistema. Hoy como ayer el debate conduce al Parlamento y, de allí, a la ley. Como entonces estamos volcados a analizar la experiencia pasada y quisiéramos evaluar, con sentido de futuro, la contribución de nuestro sistema educacional y los desafíos que tiene por delante.

Sirva lo anterior como introducción al Bicentenario de nuestra educación republicana. En efecto, ¿dónde estamos hoy? El ideal del Centenario, al menos el de la educación obligatoria, se halla ahora sobradamente cumplido. Un 99,1% de los niños en edad de cursar la enseñanza básica (8 años) está efectivamente en la escuela, casi sin diferencia de origen socio-económico. Y un 92,8%, aunque todavía con grados de diferenciación socio-económica según quintiles de ingreso del hogar, se encuentra matriculada en la enseñanza secundaria o media (Gráfico 1).

Gráfico 1

Cobertura educacional por niveles según origen socio-económico de los alumnos (quintil de ingreso autónomo del hogar), 2003



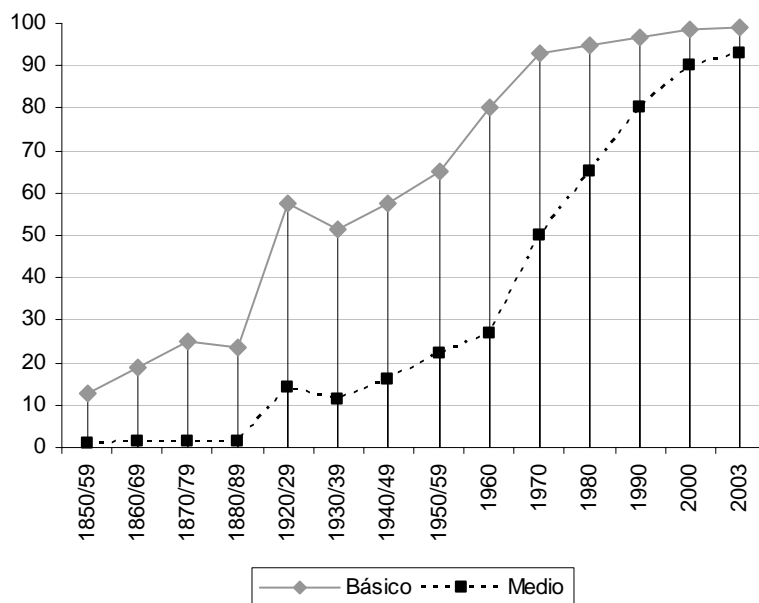
Fuente: MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 2003, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

De modo tal que la educación obligatoria (ahora de 12 años) comprende ahora prácticamente a toda la población en edad escolar. Después de dos siglos, la República ha resuelto el problema de la inescolaridad. Lo hizo lentamente, es cierto, superando el umbral de la universalización (90% del grupo de edad matriculado en el correspondiente nivel) recién en

las pasadas últimas tres décadas (Gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución de la matrícula escolar por niveles, 1850/60-2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de J. J. Brunner et al. *Calidad de la Educación. Claves para el Debate*; Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez – Ediciones RIL, 2006, p.27

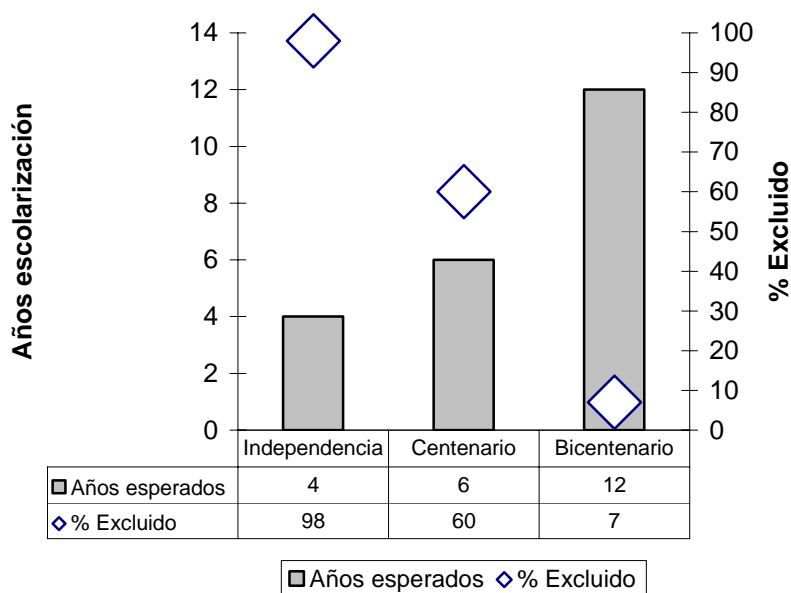
Con este tránsito terminó de hecho, y no sólo de derecho, la estrategia de exclusión que venía imponiéndose durante el siglo XIX y que, a pesar de la voluntad expresada en los arreglos de 1920, los de la LEPO, siguió vigente durante buena parte del siglo XX. Se ha impuesto la estrategia de la inclusión no sólo en la práctica sino, también, en la conciencia de todos los grupos de la sociedad. Hoy nadie osaría decir (al menos no en público) que extender la educación incrementa el delito o que las personas nacen destinadas a ocupar una determinada posición en la jerarquía social. Y no sólo eso. A lo largo del tiempo --la *longue dureé* de los historiadores-- la educación no sólo se ha vuelto universalmente inclusiva sino que, en el mismo proceso, ha ido prolongando (y ya no sólo en las páginas del *Diario Oficial*) los años de la escolarización obligatoria.

Se ha completado pues un doble movimiento: hacia una menor exclusión, hasta casi desaparecer, y, simultáneamente, hacia una mayor duración de los estudios (Gráfico 3). Esto significa que las exigencias curriculares (los estándares se diría hoy) de la formación se han elevado. De la escueta visión prevaleciente al comienzo de la República, según la cual a la educación cabía enseñar a “leer, escribir, contar y rezar”, se pasó en torno al Centenario a una concepción más amplia, que incluía la formación física, de moral (cristiana) e intelectual, basada esta última en el conocimiento científico disponible en la época. (Recuérdese el art.

16 de la LEPO). Hoy, de forma excesiva según algunos, el currículo nacional se propone transmitir no sólo las bases del conocimiento disciplinario, bajo una visión de competencias que incluye el saber hacer sino, además, una serie de objetivos transversales orientados al desarrollo personal y a la conducta moral y social de los alumnos.

Gráfico 3

Años esperados de educación elemental
y porcentaje de niños excluidos en 1810, 1910 y 2003



Fuente: Elaborado sobre la base de las cifras contenidas en el texto

Deserción y graduación

En cuanto al problema de la deserción, que con justa razón preocupaba a las familias, al magisterio y a los académicos y políticos en los años '50 y '60 del siglo pasado, si nos atenemos a las estadísticas internacionales más fiables, podrá observarse que en la población de 20 a 24 años de edad, esto es, la más recientemente escolarizada, en Chile actualmente un 97% de ella ha completado al menos la educación primaria, un 94% la educación secundaria inferior y un 74% la educación secundaria superior. Estas cifras comparan favorablemente con las del promedio de un grupo de países en desarrollo --que forman parte del Programa *World Education Indicators* (WEI)-- donde, en la misma cohorte, un 94%, un 76% y un 56%, respectivamente, alcanzan los correspondientes niveles completos de educación.⁵⁷

⁵⁷ UNESCO, *World Education Indicators – 2006*; París: UNESCO, 2006. Los países del Grupo WEI son: Argentina, Brasil, Chile, Egipto, Federación Rusa, Filipinas, India, Indonesia, Jordania, Malasia, Paraguay, Perú, Tailandia y Túnez.

A su turno, la actual tasa de graduación de la enseñanza secundaria superior, tasa que representa como porcentaje el número de graduados de este nivel respecto del grupo total de jóvenes en la edad típica de graduación para cada país, alcanza en Chile (hombres y mujeres) a un 68,3%, siendo la cifra correspondiente para el grupo de países WEI de 58,6% y de 66,1% en España, mientras que en el promedio de los países de la OCDE se eleva a un 81,1%. Cabe notar, además, que la tasa de mujeres supera a la de hombres en alrededor de ocho puntos porcentuales.⁵⁸ De cualquier forma, a la edad de 17 años la tasa neta de escolarización en la enseñanza secundaria es de 83% en Chile (ambos sexos), de 49% en el grupo de países WEI y de 82% en el promedio en los países de la OCDE.⁵⁹ Por su parte, la tasa bruta de ingreso a la educación terciaria o superior, en sus Tipos 5B y 5A, es de 24% y 44%, respectivamente, para Chile (mujeres: 21% y 43% en los correspondientes tipos de educación terciaria); de 20% y 27%, respectivamente, para el grupo de países WEI, y de 16% y 53%, respectivamente, para el promedio de los países de la OCDE.⁶⁰

De este rápido repaso de cifras comparativas puede concluirse, en consecuencia, que al comenzar el siglo XXI Chile no sólo ha superado el problema de la exclusión escolar sino también el de la deserción escolar, mostrando ahora, además, resueltos progresos en el acceso a la educación terciaria. De hecho, en la actualidad hay alrededor de un 45% de jóvenes chilenos de ambos sexos que se encuentran en la edad típica de cursar estudios superiores que, efectivamente, lo están haciendo, cifra superior a la del promedio de los países latinoamericanos --de sólo 27%-- y similar a la de algunos países europeos como Austria y Suiza, aún cuando los países de altos ingresos exhiben, en promedio, una cifra muy superior: 67%.⁶¹

Se ha producido pues un notable ensanchamiento del servicio educativo en Chile, al punto que en la actualidad la ‘esperanza de educación’ --es decir, los años de escolarización que un alumno de cinco años puede contar con recibir a lo largo de su vida en todos los niveles educativos-- es de 15 años, distante todavía en dos años de la cifra promedio para los países de la OCDE, pero 1,3 años por encima de la cifra para el promedio de los países del grupo WEI.⁶²

⁵⁸ Ibid., Tabla 1e, pp. 30-31

⁵⁹ Ibid., Tabla 4d.ii, pp. 104-105

⁶⁰ Ibid., Tabla 4f, pp. 110-111

⁶¹ The World Bank, *World Development Indicators – 2006*; Washington D.C.: The World Bank, 2006, Tabla 2.11, pp. 88-91

⁶² UNESCO, *op. cit.*, Tabla 4.b., p. 98

Oportunidades

Antes de continuar con nuestro análisis, conviene detenerse un instante para advertir los efectos que ha producido esta verdadera revolución de las oportunidades educacionales experimentada durante las últimas décadas por el país. Tratase, en realidad, de una enorme transformación social que irradia en diferentes direcciones. Nunca antes las personas jóvenes han sido más iguales en su nivel de escolarización; más bien, antes sólo fueron iguales en su exclusión del sistema educacional. Nunca antes, tampoco, la fuerza de trabajo había alcanzado un nivel similar de capital humano.

Diversos otros fenómenos de cambio que experimenta la sociedad chilena se hallan íntimamente vinculados a la mayor educación de las generaciones jóvenes: la secularización de las creencias y los comportamientos; mayores grados de movilidad intergeneracional; la difusión de principios meritocráticos; el debilitamiento de los símbolos distintivos de estatus entre los jóvenes; la mayor diversificación de los patrones de evaluación moral; la explosión de las aspiraciones y demandas igualitarias y garantistas (en el sentido de los *entitlements*) propias de un estado social de derecho; la irrupción de la mujer en el trabajo y la gradual transformación de su rol en la esfera doméstica, etc. Son cambios, todos estos, cuya magnitud se encuentra bien documentada por los análisis contemporáneos de la sociedad chilena y cuya conexión con el proceso de ampliación de las oportunidades educacionales está sólidamente sustentado por la literatura sobre los efectos de la modernización.

Son estos cambios, también, los que separan al Chile del Centenario --con sus estructuras e interacciones todavía plenamente oligárquicas y sus modalidades tradicionales de exclusión e integración-- del país del Bicentenario con su estatuto de sociedad de masas, semi-desarrollada y crecientemente orientada más hacia la conquista del bienestar material, la autonomía personal y la garantía de sus derechos sociales que por la pobreza de los medios, las jerarquías excluyentes y el disciplinamiento autoritario de las conductas.

Provisión educacional

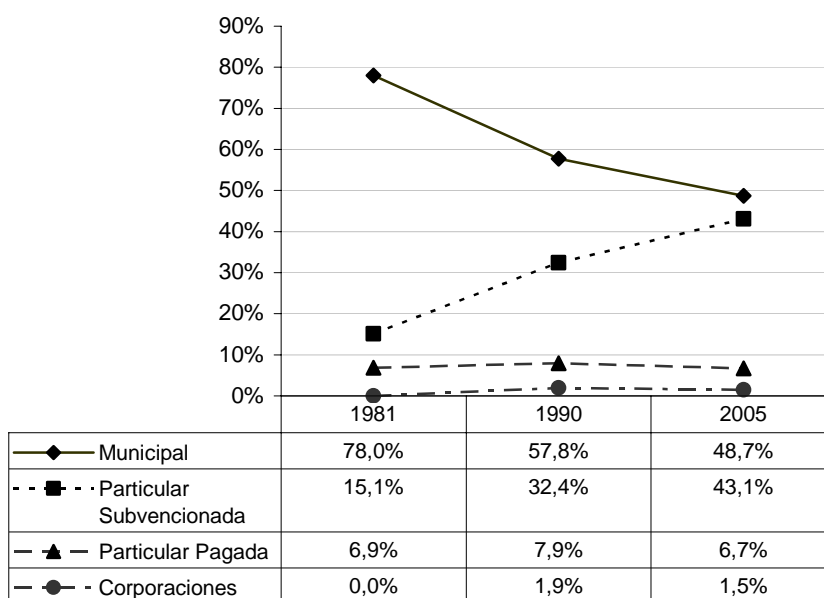
¿Cómo ha operado la provisión educacional, gruesamente definida por el compromiso expresado en 1920 en la LEPO, para hacer posible este salto en la inclusión escolar con sus múltiples consecuencias en la sociedad? Dicho en pocas palabras, ella ha consistido en un régimen mixto de provisión, con participación de proveedores públicos (hoy exclusivamente de administración municipal) y establecimientos privados de diferente naturaleza:

subvencionados por el Estado, pagados por los padres y, en un pequeño número, gestionados por corporaciones empresariales que actúan por delegación del Estado y con subsidio fiscal.

A lo largo de las últimas décadas, las dos principales categorías de proveedores --municipales y privados subvencionados por el Estado-- han ido cambiando su participación en la provisión del servicio educativo, medido por la proporción del alumnado total que ellos captan. A partir de los años 1980, la tendencia ha sido hacia la pérdida de participación de la matrícula pública en favor de un sostenido crecimiento de la matrícula privada (Gráfico 4).

Gráfico 4

Participación porcentual en la matrícula total de educación básica y media por tipo de proveedor, 1981 - 2005



Fuente: J.J.Brunner et al, *Calidad de la Educación. Claves para el Debate*; Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez – Ediciones RIL, 2006, p. 31

Si se utiliza para efectos comparativos la nomenclatura internacional de instituciones educacionales --que distingue entre instituciones públicas, privadas dependientes y privadas independientes, las cuales corresponden a nuestros establecimiento municipales, colegios privados subsidiados por el Estado y colegios financiados por el pago de los padres, respectivamente-- podrá observarse fácilmente que Chile posee en la actualidad una organización de su provisión escolar que cabe caracterizar como ‘anómala’ en comparación con el modelo dominante de organización tanto en los países de la OCDE como del grupo WEI (Tabla 1).

Tabla 1

Alumnos matriculados en instituciones públicas y privadas por tipo de institución y nivel de enseñanza, 2002/2003

	Primaria			Secundaria inferior			Secundaria superior		
	Pública	Privada dependiente	Privada Independiente	Pública	Privada dependiente	Privada Independiente	Pública	Privada dependiente	Privada Independiente
Chile	51,6	41,4	7,0	55,2	37,9	6,9	48,8	43,2	7,9
WEI	81,1	11,1	7,9	81,0	9,8	9,1	75,1	12,0	13,1
OCDE	89,5	8,2	2,4	85,9	11,4	2,7	79,9	15,5	4,6

Fuente: UNESCO, *Education Trends in Perspective. World Education Indicators – 2005*, T. 13

¿Existen otros países con un régimen de provisión escolar mixta similar al chileno? Sólo unos pocos: Bélgica, Holanda y, en medida menor, España, dentro de la OCDE, así como el Reino Unido en el caso de su educación secundaria superior. Y, en el caso de los países WEI, Zimbabwe e Indonesia pero, en el caso de este último, sólo en el nivel de la educación secundaria superior.

A esta aparente ‘anomalía’ se agrega un segundo rasgo característico del sistema de provisión escolar chileno; cual es, la composición de sus fuentes de financiamiento. En efecto, como muestra la Tabla 2, en Chile hay una menor participación relativa de los recursos públicos en el financiamiento de la enseñanza primaria y secundaria y, al mismo tiempo, dentro de las fuentes privadas, una mayor participación de los recursos provenientes del hogar, ya sea para financiar el costo del arancel de matrícula en el caso de los colegios particulares pagados o para complementar el valor de la subvención en el caso de los colegios particulares subsidiados por el Estado.

Tabla 2

Proporciones relativas del gasto público y privado en instituciones Educativas, como porcentaje, en educación primaria y secundaria, 2004

	Fuentes públicas	Fuentes privadas		
		Hogares	Otras entidades privadas	Total privado
Chile	68,3	28,3	3,3	31,7
WEI	79,4	19,8	..	20,6
OCDE	92,7	7,4

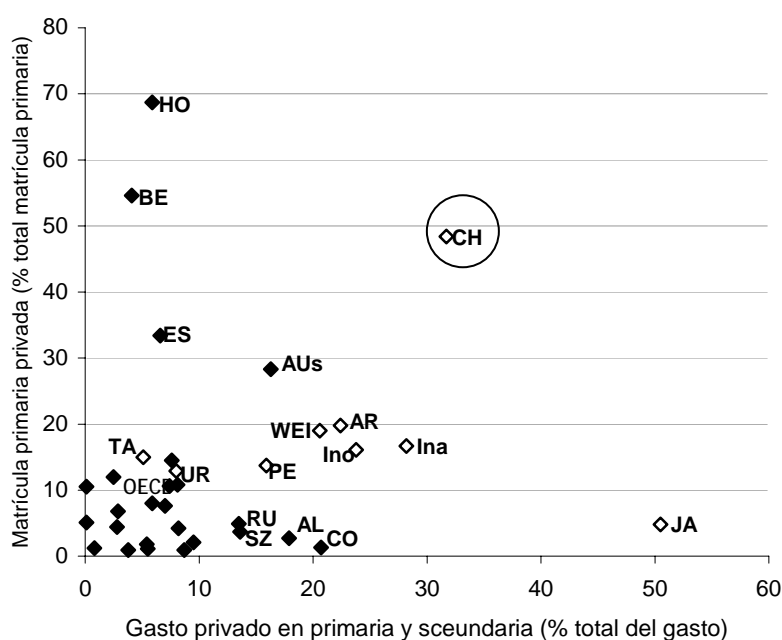
Fuente: UNESCO, *World Education Indicators – 2006*, T. 2.b.ii.

Economía política

A partir de las comparaciones entre sistemas presentadas previamente es posible levantar un mapa bidimensional de la ‘economía política’ de los regímenes de provisión escolar. Allí,

como puede apreciarse en el Gráfico 5, diversos sistemas nacionales quedan localizados, en el eje horizontal, según la proporción del gasto total en enseñanza básica y media de origen privado y, en el eje vertical, según el porcentaje que la matrícula primaria privada ocupa en el total de la matrícula de este nivel. En este Gráfico salta inmediatamente a la vista la particular ubicación del sistema escolar chileno en relación con los demás países allí identificados (por una sigla) y con respecto al conjunto para los cuales se cuenta con datos comparables.

Gráfico 5
Sistemas nacionales de educación localizados en dos dimensiones de privatismo a comienzos del siglo XXI



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNESCO, *World Education Indicators – 2006* Tabla 2.b.ii., y UNESCO, *Education Trends in Perspective. World Education Indicators – 2005*, Tabla 1.13

Nota: Países identificados con rombo en negrita pertenecen a la OECD. Demás, con rombo transparente, son países miembros del grupo WEI.

Leyenda: AL = Alemania, AR = Argentina, AU = Australia, AU = Austria, ABE = Bélgica, CH = Chile, CO = República de Corea, ES = España, JA = Jamaica, INa = India, INo = Indonesia, OECD = Promedio países miembros de la OCDE, PE = Perú, RU = Reino Unido, SZ = Suiza, TA = Tailandia, WEI = Promedio países de este grupo

Los países sin sigla incluidos son: Alemania, Argentina, Bélgica, EE.UU., Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Japón, Holanda, Irlanda, Italia, México, N Zelandia, Noruega, Perú, Portugal, Suecia, República Checa.

En efecto, mientras la mayoría de los sistemas de los países de la OECD incluidos en este Gráfico se agrupan en el extremo sur-este, y el promedio de ellos se halla situado en el punto de intersección de las coordenadas 7,4% de gasto privado y 10,6% de matrícula primaria, Chile en cambio --que en el Gráfico 5 aparece destacado en un círculo-- se halla en el punto

de intersección de las coordenadas 31,7% y 48,4%, a apreciable distancia de los países de la OCDE y, también, de los países del grupo WEI. Entre los primeros, los países del área OCDE, sobresalen las posiciones altas ocupadas por Holanda y Bélgica que, como veremos más adelante, reúnen la mayor parte de su matrícula primaria en instituciones privadas subsidiadas por el Estado. Entre los países del grupo WEI, en tanto, llama la atención la ubicación de Jamaica, país en el cual prácticamente la mitad del gasto en educación primaria y secundaria proviene de fuentes privadas (en este caso, de los hogares), pero donde, en cambio, la matrícula primaria privada alcanza apenas a un 5%.

Redes de proveedores

¿Qué podemos concluir, entonces, de esta breve revisión de algunos rasgos organizacionales básicos de la provisión escolar en diferentes países del mundo? Que Chile posee, como resultado de la evolución histórica de su sistema basado en la coparticipación del Estado y los privados en la provisión del servicio educacional --tradicción renovada a lo largo del tiempo por decisiones de política pública y sucesivos actos legislativos, como tuvimos oportunidad de ver ocurrió en los tiempos del Centenario, y, seguramente, volverá a ocurrir ahora a las puertas del Bicentenario—Chile posee, decíamos, un régimen mixto de provisión dotado de un alto grado de ‘privatismo’, tanto por el lado de la participación de las fuentes privadas en el financiamiento del sistema como por el lado de la participación de la matrícula primaria (y también secundaria) en el total de la matrícula de estos niveles.

Dentro de este régimen, el Estado actúa solo indirectamente como oferente del servicio educativo, a través del financiamiento de una subvención otorgada a los establecimientos, sean municipales o privados subsidiados, según la asistencia media de sus alumnos. Además, el Estado admite la existencia, dentro del sistema, de un canal formativo separado para los hijos de la clase alta, que asisten a establecimientos particulares pagados por los padres.

Se conforman así, tanto en el caso de la educación primaria como secundaria, diversas redes de provisión educacional compuestas por instituciones de distinto tipo.⁶³ Una red pública gestionada descentralizadamente por las municipalidades de las 345 comunas del país --municipalidades que son de variado tamaño poblacional, urbanas y rurales, con altos, medianos y bajos ingresos-- y que se compone de cerca de 5,8 mil establecimientos de enseñanza primaria y secundaria. A su lado, un conjunto de redes privadas de provisión del

⁶³ Para una descripción y análisis más detallado de lo que sigue puede consultarse Brunner et al (2006)

servicio, gestionadas por diferentes tipos de sostenedores privados que en conjunto administran cerca de 3.9 mil establecimientos de enseñanza básica y media, en 259 comunas del país. De este número total de establecimientos, 2.285 (59% del total bajo gestión privada) pertenecen a sostenedores constituidos como entidades con fines de lucro; 665 (17%) a sostenedores que declaran confesionalidad católica; 100 (2,6%) a sostenedores de diversas otras denominaciones cristianas (evangélicos); 193 (5%) a sostenedores privados no confesionales y sin fines de lucro; 506 (13,1%) a sostenedores de colegios particulares pagados por los padres (el ‘canal separado’, al cual nos referimos hace un momento), y 124 establecimientos (3,4% del total privado) pertenecientes a otras categorías de sostenedores sin clasificar.⁶⁴

Desde el punto de vista del carácter de la provisión ofrecida, la red municipal ofrece enseñanza primaria gratuita y puede ofrecer, en el nivel secundario, enseñanza gratuita o bien sujeta a una contribución de los padres o apoderados, dentro del esquema de financiamiento compartido previsto por la ley. A su turno, los establecimientos privados subvencionados, cualquiera sea la naturaleza o entidad jurídica de su sostenedor y el nivel de la enseñanza en que operan, están facultados para recurrir libremente a dicho esquema⁶⁵, sin perjuicio de que un número no menor de ellos ofrece educación gratuita. En cambio, los colegios particulares pagados por los padres, tengan o no fines de lucro, no reciben aportes fiscales bajo ninguna modalidad o forma.

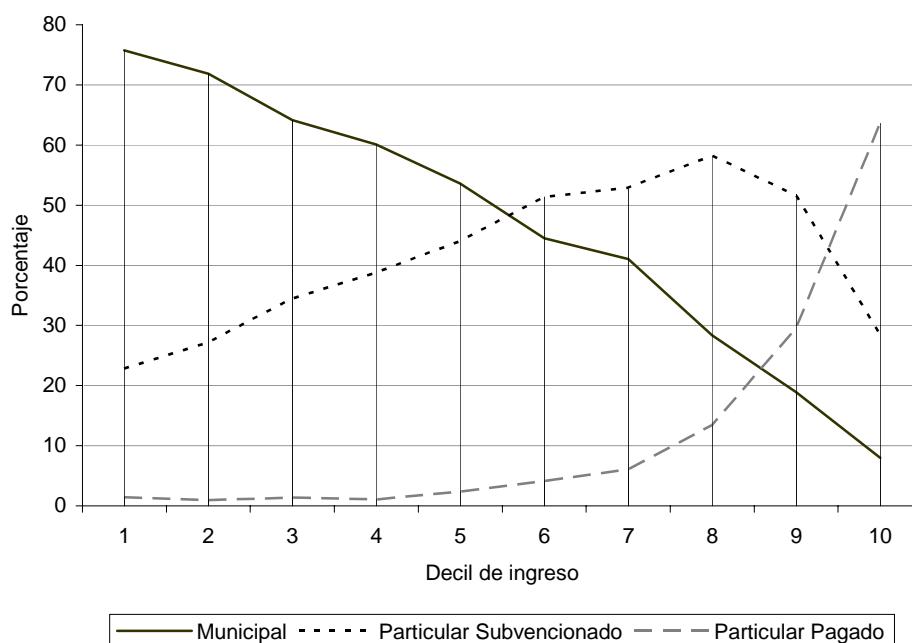
Por último, todavía desde el punto de vista descriptivo, puede observarse en el Gráfico 6 que la distribución de la matrícula primaria o básica de acuerdo al origen socio-económico de los alumnos varía grandemente entre los distintos tipos de sostenedores. En efecto, la red municipal atiende a la mayoría de los estudiantes pobres del país y a un 50% o más de los alumnos primarios de los deciles 1 a 5. Del 20% de la población estudiantil con menores ingresos, 7 de cada 10 alumnos asiste a escuelas municipales. La red de escuelas particulares subvencionadas tiene una participación de un 50% o más entre los alumnos de los deciles 6 a 9. En los deciles 1 a 5 su participación es creciente, moviéndose de alrededor de un 20% en el decil 1 a más del 50% en el decil 5. Finalmente el ‘canal separado’ de colegios particulares pagados sólo tiene una participación superior al 50% entre los alumnos del decil de más altos ingresos. En general, sus alumnos provienen de los tres deciles de ingresos superiores.

⁶⁴ Para un análisis detallado, ver J. J. Brunner et al (2006:Secciones 1.3.1. y 1.1.5.)

⁶⁵ Existen algunas limitaciones, en realidad, pero su grado de aplicación es desconocido.

Por tanto, el dicho de que el sistema educacional chileno distribuye a sus alumnos entre redes de provisión escolar que tienen un sesgo ‘clasista’ es una aproximación que se acerca a ella. La educación municipal atiende, preferentemente, a los hijos de los grupos de estatus socio-económico bajo, incluyendo a la mayoría de los más pobres; la educación privada subvencionada recibe, a través de sus diferentes subredes, a la mayor proporción de los alumnos de clase de clase media, y la educación particular pagada cultiva a los “herederos” en condiciones de relativa segregación.

Gráfico 6
Distribución de la matrícula básica por decil de ingreso según tipo de sostenedor*, 2003.



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta CASEN 2003, en J. J. Brunner et al, op.cit., sección 1.6.1.

* No incluye la matrícula de las escuelas municipales con sostenedores privados (corporaciones).

Resultados del aprendizaje

En la actualidad, el mayor problema, y el desafío principal, que enfrenta nuestro sistema de provisión escolar se llama ‘logros de aprendizajes’ de los alumnos. En efecto, ¿con qué situación de resultados de aprendizaje nos encontramos hoy, tras haber completado la inclusión de prácticamente de todos los niños y jóvenes en el sistema escolar?

Según revela el balance de resultados del más reciente examen nacional SIMCE practicado al 4° básico (2006), en la prueba de lectura un 40% de los alumnos se halla todavía en un nivel

‘inicial’ de logros, un 27% en el nivel ‘intermedio’ y un 33% en el nivel ‘avanzado’. ¿Qué significa esto?

El Ministerio de Educación considera que los alumnos ubicados en el ‘nivel inicial’, en ocasiones demuestran logros en algunos de los aprendizajes descritos en este nivel, pero con una menor frecuencia y de manera poco consistente. Esta categoría “agrupa desde aquellos estudiantes que están aprendiendo a leer frases breves, hasta aquellos cuya comprensión de lo que leen es fluctuante”.

Los alumnos de ‘nivel intermedio’ logran una comprensión de los textos leídos que les permite extraer información explícita fácil de encontrar, realizar inferencias claramente sugeridas, reconocer algunos aspectos de la situación comunicativa y opinar sobre el contenido de textos familiares. Son capaces, entre otras cosas, de “identificar información explícita que se visualiza fácilmente; realizar inferencias a partir de información reiterada y/o destacada en el texto; interpretar expresiones familiares en lenguaje figurado; identificar tipo de texto; identificar propósito, emisor y receptor cuando estos son evidentes; reconocer de qué se trata un texto cuando es evidente, y expresar y fundamentar una opinión acerca de acciones de personajes o hechos descritos en un texto”.

Por último, los alumnos de ‘nivel avanzado’ tienen una comprensión de los textos leídos que les permite relacionar e integrar diversas informaciones, tanto explícitas como implícitas (inferidas) y opinar sobre el contenido de textos poco familiares. Son capaces, entre otras cosas, de “identificar información explícita que no se visualiza fácilmente o que está junto a información semejante; realizar inferencias indirectamente sugeridas en el texto; reconocer relaciones de causalidad en el texto; interpretar expresiones no familiares en lenguaje figurado; comprender el significado de una palabra a partir de diversas claves del texto, y expresar y fundamentar una opinión sobre informaciones o puntos de vista presentados en un texto”.⁶⁶

En el caso de los niveles de logro en matemática, un 39% de los alumnos se halla ubicado en el nivel ‘inicial’, un 35% en el ‘intermedio’ y un 26% en el ‘avanzado’.

⁶⁶ Ministerio de Educación de Chile, “Resultados Nacionales SIMCE 2006”; sito del Ministerio de Educación (www.mineduc.cl)

De aquí podría deducirse, aunque nada es tan claro y definitivo como esto en la explicación ministerial, que al menos cuatro de cada diez alumnos no han logrado todavía consolidar, en 4° básico, las competencias fundamentales mínimas esperadas para su edad y escolarización.

Resultados comparados

Esto se confirma al considerar los resultados de las pruebas internacionales de lectura y matemática en que han participado alumnos chilenos. Efectivamente, el examen PISA de lectura (2000), distingue cinco niveles de logro, según el desempeño de los alumnos de 15 años en una escala que busca medir la adquisición de competencias de “lectura para el aprendizaje”. El umbral definido allí como mínimo corresponde al Nivel 2 (N2).⁶⁷ Pues bien: en el caso de Chile, un 48% de los estudiantes que rindió esta prueba se halla por debajo de dicho umbral mínimo; un 30% en el N2, justo por encima de ese umbral; un 17% en el N3; un 5% en el N4 y 1% en el N5. Las cifras correspondientes para el promedio de los alumnos de los países de la OCDE son 18% bajo el umbral, 22% en el N2, 29% en el N3, 22% en el N4 y 10% en el N5. Existe por tanto una notable brecha de logros de aprendizaje entre los estudiantes chilenos y aquellos que forman parte del grupo de países de la OCDE.

Algo similar ocurre al comparar los resultados obtenidos por los alumnos de 8° básico, provenientes de 46 países, que participaron en la prueba de matemática TIMSS-2003. Allí Chile aparece entre los 6 países de más bajo rendimiento, con una leve caída respecto de sus resultados en 1999. Esta prueba distingue 4 niveles de comparación internacional: avanzado, alto, intermedio y bajo. Chile sólo califica un 41% de sus alumnos en estas categorías: 0% en avanzado, 3% en alto, 12% en intermedio y 26% en bajo, mientras un 59% permanece sumergido debajo de la línea de flotación, el umbral mínimo esperado. Las cifras correspondientes para el promedio de los países participantes, la mayoría de los cuales proviene del área OCDE, son 7% en el nivel avanzado, 16% en el nivel alto, 26% en el nivel intermedio y 25% en el nivel bajo, en tanto que un 26% queda ubicado por debajo del umbral mínimo.⁶⁸

Gradientes

A partir de aquí, lo importante es observar que el rendimiento de nuestros estudiantes se halla estrechamente asociado con su origen socio-económico, como muestra el Gráfico 7 sobre la

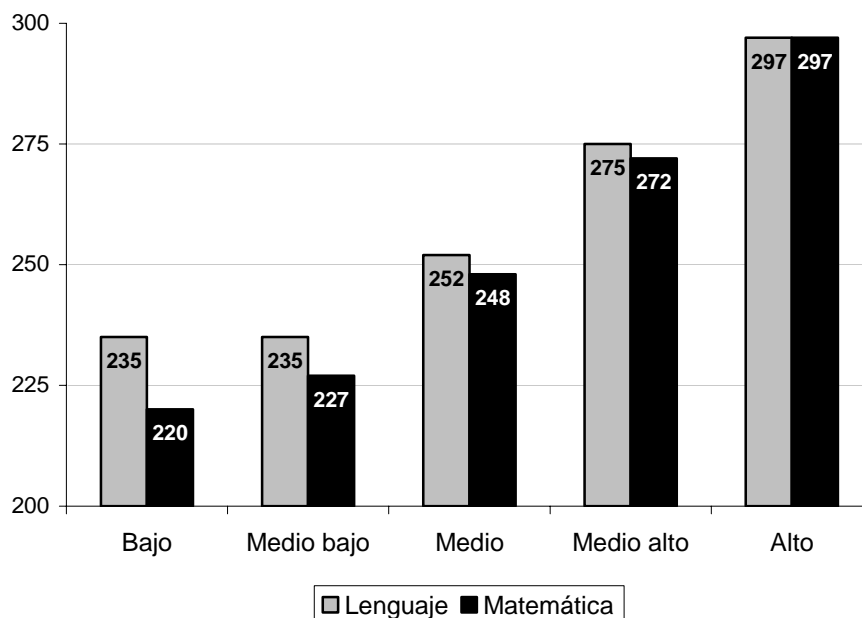
⁶⁷ Ver OECD (2003:72-73)

⁶⁸ IEA (2003)

base de los resultados de la prueba SIMCE de lectura y matemática para 4° básico tomada el año 2006.

Gráfico 7

Puntaje promedio en lenguaje y matemática, 4° básico, por grupo socio-económico de origen de los alumnos, 2006



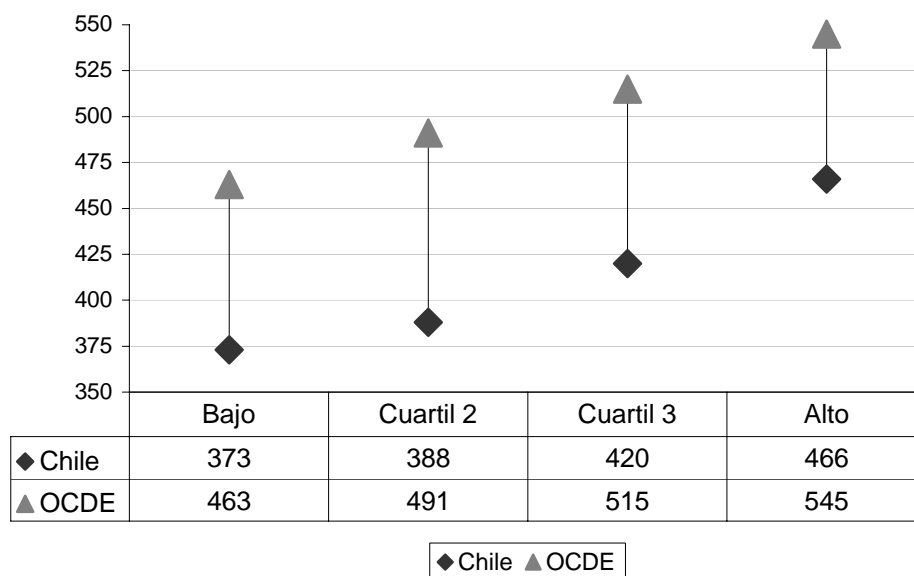
Fuente: Ministerio de Educación, Resultados nacionales SIMCE 2006.

Estas verdaderas escalares ascendentes que se forman gráficamente con las columnas correspondientes a las pruebas nacionales de lenguaje y matemática reflejan el gradiente socio-económico de los logros de aprendizaje de nuestros alumnos luego de 4 años de escolarización y luego vuelven a manifestarse, más adelante, cuando se toman las respectivas pruebas en el 2° año medio. En breve, a medida que los alumnos ascienden en la estratificación socio-económica, sus resultados, en promedio, mejoran también significativamente. De modo pues que, una vez terminada la exclusión escolar y reducida al mínimo la deserción, ahora las diferencias de origen socio-familiar de los alumnos se reproducen desnudamente al interior del sistema educativo, y se expresan mediante una estricta estratificación de los logros de aprendizaje.

Naturalmente, el mismo fenómeno reaparece con los resultados obtenidos por los alumnos chilenos en las pruebas internacionales. Tómese el ejemplo de la prueba PISA (2000) en la escala de lectura. En esa oportunidad, los alumnos chilenos de 15 años participantes en este examen --clasificados según un Índice socio-económico internacional de estatus

ocupacional⁶⁹ en cuartiles bajo, segundo, tercero y alto-- obtienen puntajes que vuelven a reflejar un agudo gradiente socio-económico. Los alumnos chilenos pertenecientes al cuartil inferior rinden, en efecto, 93 puntos por debajo del cuartil alto (Gráfico 8), diferencia que equivale, en los puntajes promedios, a la distancia que separa a Chile de Dinamarca, Francia, Noruega o Estados Unidos.

Gráfico 8
Rendimiento de alumnos en la escala de lectura según su ubicación en el Índice socio-económico internacional del estatus ocupacional en PISA 2000



Fuente: OECD – UNESCO Institute for Statistics, *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*; Paris: OECD, 2003, Table 6.1.a

Dos observaciones adicionales a propósito de este Gráfico. Por un lado, él muestra una diferencia sistemática entre los cuartiles chilenos y los correspondientes cuartiles de los países de la OCDE, la que alcanza a 90 puntos en el cuartil bajo y a 79 puntos en el cuartil alto. En esta comparación no existe por tanto una disminución significativa de la diferencia de puntuación entre estudiantes chilenos y alumnos del área OCDE a medida que se asciende por el Índice socio-económico. Al contrario, la brecha permanece. Por otro lado, el mismo Gráfico permite observar que la puntuación del cuartil alto chileno se halla ubicada más o menos a la par con la del cuartil bajo en el promedio de los países de la OCDE. Lo anterior significa que el cuartil alto chileno produce un puntaje promedio que se sitúa dentro del Nivel 2 del PISA (408 a 480 puntos), en el cual los alumnos demuestran ser capaces de tareas elementales de lectura, tales como localizar información explícita, hacer inferencias de bajo

⁶⁹ Este Índice (ISEI, por sus siglas en inglés) se deriva de las respuestas de los estudiantes sobre la situación ocupacional de los padres y convierten su educación en ingresos. Ver OCDE (2004:311)

nivel, comprender el significado de una parte bien definida del texto y usar algún conocimiento externo al texto para entenderlo. En el área OCDE un 82% por ciento de los estudiantes domina las competencias de este nivel; en Chile, un 42,3%.⁷⁰ Como escribió en una ocasión un colega extranjero, en Chile los alumnos de los colegios más caros obtienen puntajes inferiores o similares a los de los estudiantes canadienses de la provincia de Saskatchewan...

Rendimiento desigual

Ahora bien, la variación de resultados de logro al interior de un sistema escolar pueden deberse a diferentes factores. Sin entrar aquí en el detalle técnico de los numerosos estudios que se ocupan de esta cuestión, en caso de Chile parece posible concluir, con suficiente respaldo en la evidencia empírica (aunque variable y a veces disputada⁷¹), lo siguiente:

(i) Que existen significativas diferencias de rendimiento de los estudiantes *entre* escuelas, las que usualmente se atribuyen a la interacción entre variables tales como la ocupación, el ingreso y el nivel educacional de los padres; la organización familiar y el clima afectivo del hogar; el capital social familiar y las características del vecindario, la comunidad y los pares; la alimentación y salud durante los primeros años de vida del niño; las prácticas de socialización temprana, el desarrollo lingüístico y el régimen de conversación en el hogar; la calidad de las rutinas diarias, el desarrollo de actitudes y los estímulos para la auto-confianza en los propios medios y motivación; la infraestructura física del hogar y sus condiciones de habilitabilidad; los recursos de apoyo que el hogar proporciona a los niños (libros, diccionarios, computadora); el acceso a, y la calidad de, la educación recibida durante la primera infancia; el grado de correspondencia entre los códigos lingüísticos y culturales desarrollados en la familia y aquellos favorecidos por la pedagogía escolar; las estrategias de aprendizaje y el nivel de conocimiento previo adquiridos antes de ingresar a 1° básico; la comunicación familia-escuela; el involucramiento familiar en las tareas escolares y, en general, el aprovechamiento del tiempo en el hogar y durante las vacaciones de los alumnos. Es indiscutible que todas estas condiciones varían significativamente entre hogares chilenos en estrecha relación con los patrones de alta desigualdad en la sociedad.⁷²

⁷⁰ OECD (2003:Tabla 2.1b, p.71)

⁷¹ Tres artículos recientes que cubren esta área son Elacqua, Contreras, Salazar (2007); Mizala, Romaguera y Urquiola (2007); Ramírez (2007). Ver además Mizala y Romaguera (2005) y Bellei (2005)

⁷² Para un análisis detallado de estas distintas variables y sus efectos en los procesos de aprendizaje de los

(ii) Que el impacto más fuerte del estatus socio-económico y cultural de los padres sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos se produce en las escuelas con una composición social más heterogénea; en nuestro caso, los colegios particulares subvencionados, mientras que es menor en los establecimientos más homogéneos, como son los establecimientos municipales y, en mayor medida aún, los colegios particulares pagados (recuérdese el Gráfico 6).

(iii) Que, en cambio, otros factores habitualmente mencionados para explicar la varianza de resultados entre escuelas, como la localización de los establecimientos, su tamaño, la cantidad de insumos materiales y equipamiento, etc., no parecen influir sino en el margen.

(iv) Que, asimismo, después de controlar por diversas variables como el estatus socio-económico de los padres y el ‘efecto selección’ en la elección de establecimientos, las diferencias de rendimientos *entre* escuelas públicas-municipales y escuelas privadas subvencionadas (en general) tienden ya bien a desaparecer o, en cualquier caso, se tornan marginales.

(v) Que, al mismo tiempo de existir significativas diferencias del rendimiento estudiantil *entre* escuelas, existe en Chile además un alta variabilidad de resultados *dentro* de los establecimientos, la cual podría explicarse, más bien, por ciertas características de gestión y operación de las escuelas y, en particular, de la sala de clase, y por ciertas características propias de los alumnos, independientes de su origen socio-familiar, todas las cuales inciden poderosamente sobre la efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

(vi) Que, por tanto, es posible encontrar, dentro de una misma sala de clase y en escuelas con una diferente composición social y distintos niveles promedio de rendimiento, estudiantes con altos y bajos logros de aprendizaje; es decir, caracterizadas por una fuerte heterogeneidad interna.

(vii) Que, por último, el intento de atribuir valores numéricos precisos a cada una de las

diversas variables que inciden sobre el rendimiento escolar de los alumnos --separando el ‘efecto hogar’ y el ‘efecto escuela’ y, dentro de éste, aislando cada variable para determinar su peso estadístico único e independiente de los demás-- si bien resulta de indudable interés académico sin embargo es un ejercicio que se halla envuelto en serias dificultades metodológicas y de interpretación. En cualquier caso, para efectos del diseño de políticas interesa, más bien, entender y atender al efecto combinado que produce la interacción entre estas diferentes variables.

También la literatura internacional pone crecientemente el énfasis en la interacción entre variables. De hecho, según señala un reciente informe de la prueba PISA (2003), los factores socio-económicos externos refuerzan el impacto que el ambiente escolar tiene sobre el rendimiento de los alumnos. En efecto, se sostiene allí que

Una gran proporción de la variación del rendimiento entre centros de enseñanza es atribuible conjuntamente a las políticas, prácticas y recursos escolares y al entorno socio-económico. Los centros de enseñanza aventajados socio-económicamente pueden aplicar más eficazmente las políticas y prácticas escolares, quizás porque es más probable que los mejores profesores elijan trabajar allí o porque pueden tener acceso a más y mejores recursos. Todo esto muestra que los centros de enseñanza donde se matriculan los alumnos favorecidos disfrutan por sí mismos de una amplia gama de ventajas, y es necesario que las políticas para mejorar la escolarización ofrezcan una gama similar de ventajas a los alumnos procedentes de familias menos favorecidas.⁷³

Es decir, hay escasa posibilidad de llevar a cabo políticas educacionales si ellas no abordan, simultáneamente, a la familia y a la escuela y si no se dirigen, por medios eficaces, a contrarrestar conjuntamente las diferencias de rendimiento *entre* escuelas y *dentro* de ellas.

Diagnósticos errados

Por esto mismo, las políticas orientadas a mejorar el rendimiento escolar y la calidad de la educación necesitan focalizarse en Chile, primero que todo, en la equidad educacional.⁷⁴ Por el contrario, en nuestro debate educacional del Bicentenario, sobre todo en los medios de comunicación y entre segmentos de nuestras élites, suele plantearse que los bajos resultados de la escolarización tienen su origen principal, sino exclusivo, en las escuelas. Y se explicarían por el marco institucional en que ellas se desenvuelven. Se insiste, por ejemplo, en resaltar la brecha de resultados público / privada, sin reparar --siquiera un instante-- que tal brecha es ante todo social, de origen

⁷³ OCDE (2004:270-271)

⁷⁴ Lo que sigue en esta sección es una formulación abreviada de Brunner (2005)

familiar de los alumnos y del financiamiento desigual de las escuelas. En particular, se sostiene que el sistema estaría volviéndose cada vez más improductivo; es decir, que recibe mayores recursos sin mostrar un incremento proporcional del “producto” educacional.

En realidad, no es posible compartir esta explicación. Ni la escuela funciona como una empresa --donde la función de producción se mide por los insumos y los productos-- ni ella es la única causante de los resultados de aprendizaje. Lo más notable, en efecto, es que esta ‘función de producción’ deja fuera el ‘insumo’ esencial --los alumnos con sus características socio-familiares-- y el principal proceso de “producción”; cual es, la transformación que experimentan las personas en virtud del aprendizaje a lo largo de 12 años de educación. Este equivocado enfoque lleva luego a promover políticas que, en vez de centrarse en el proceso de aprendizaje, se concentran en cambio, exclusivamente, en los arreglos institucionales en que aquel tiene lugar, exactamente como si tratase de una empresa cuya eficiencia podría aumentarse sujetándola a las fuerzas de la competencia. Así, para contrarrestar el supuesto deterioro de la productividad escolar y mejorar la calidad del ‘producto’, alguien proponía hace un tiempo avanzar “hacia un marco institucional que asegure que los recursos destinados a educación se gasten mejor que en la actualidad”. Es decir, sería posible --con una buena administración empresarial-- que escuelas subvencionadas que atienden estudiantes vulnerables y cuyo gasto es de alrededor de 30 mil pesos por alumno/mes, obtengan resultados semejantes a los colegios particulares pagados que atienden a los alumnos de clase alta y gastan mensualmente 150 mil pesos o más. ¿Cómo crear un marco institucional que opere este verdadero milagro?

Según sus promotores, bastaría con seguir una sencilla receta: financiar, con el actual presupuesto público dedicado a la educación básica y media, un “bono educacional”, el cual sería entregado a cada familia pobre y serviría para pagar la escuela que ella elija. Licitación de las escuelas municipales y ayudar a los profesores a convertirse en empresarios de sus escuelas; derogar el Estatuto Docente; establecer la libertad de programas de estudios y transformar el Ministerio de Educación en una agencia que subcontrate diversas pruebas de calidad, de a conocer sus resultados, vigile el cumplimiento del currículo mínimo, y concurse subsidios para la capacitación de directores, gerentes y profesores. Incluso, hay quienes han propuesto eliminar el currículo mínimo. En breve,

se postula dismantelar la red pública reemplazándola por un sistema generalizado de libre elección de colegios. Como veremos luego, esta receta se aparta por completo del camino que han seguido los sistemas escolares más exitosos.

Enfoque alternativo

Un enfoque alternativo, basado en la evidencia acumulada por la investigación educacional durante los últimos cuarenta años, necesita partir de un supuesto distinto. De acuerdo con éste, los logros de aprendizaje son el resultado, primero que todo, de las características de origen socio-familiar de los alumnos; en segundo lugar, de la efectividad de las prácticas pedagógicas dentro de la sala de clase; tercero, del clima cultural y la gestión de las escuelas y por último, cuarto, del marco institucional en que funciona el sistema y las políticas gubernamentales.

Entre estos factores, las características de los estudiantes, adquiridas tempranamente en la familia y el entorno comunitario, muestran la asociación más fuerte con los logros de aprendizaje. Casi sin excepción, la literatura atribuye a este factor más de la mitad y, en general, alrededor de un 80% del peso total en la explicación de las diferencias de resultados que se observan entre alumnos de distintas escuelas. En consecuencia, mientras más desigual es una sociedad, mayor es el desafío que enfrentan los establecimientos, pues deben compensar las desigualdades de origen socio-familiar para llevar a los alumnos hacia estándares satisfactorios de logro. Este es el peso de la desigualdad social.

De hecho, ningún país con un nivel de desigualdad similar al chileno obtiene resultados cercanos al promedio de los países de la OCDE. Por el contrario, se aproximan a él varios países igualitarios con un nivel de desarrollo semejante al chileno, como Hungría, la República Checa y Polonia.

¿De dónde proviene esta influencia tan gravitante del hogar? No sólo del hecho que, desde la infancia hasta los 18 años, los niños pasan aproximadamente un 92% de su tiempo fuera de la escuela, bajo la influencia de su familia. En realidad, como ya vimos, las variables determinantes son varias y tienen un efecto --que los especialistas denominan “estructurante”-- sobre la disposición y las habilidades de aprender. La más conocida es el estatus socio-económico de los padres. Existe siempre una gradiente: los

niños cuyos padres tienen menores niveles de educación e ingreso y que trabajan en ocupaciones menos prestigiosas tienen menores posibilidades de éxito académico que los niños provenientes de hogares acomodados. Esta es una ley de bronce.⁷⁵ Este nexo es universal, aunque su intensidad e impacto varía de un país a otro.

Además, intervienen en esta instancia otra serie de variables asociadas a la familia, tales como el entorno comunitario y las redes sociales donde se hallan insertas las familias; el desarrollo temprano del niño; el clima de socialización en el hogar --por ejemplo, presencia o no de violencia intra-familiar--, la exposición del niño a la lectura, acompañamiento parental en el consumo infantil de TV al cual los niños destinan más horas que a la sala de clase, expectativas académicas de los padres relativa a los hijos y, de manera también decisiva, su inclusión o exclusión de programas de atención temprana y educación preescolar.

En definitiva, la familia transmite un capital cultural que, de ahí en adelante, influirá poderosamente sobre las posibilidades de éxito escolar de los alumnos. Recuerdo que en alguno de sus libros Howard Gardner, creador de la teoría de las inteligencias múltiples, ilustra así este punto. Supongamos, dice, que un niño (o grupo de niños) tiene una docena de experiencias (de nutrición, afecto, estímulo cognitivo y ejercicio físico) positivas por día, desde su concepción hasta los 5 años de edad, y que otro niño (o grupo) tiene una docena de experiencias negativas diarias. A los 5 años el primer niño (o su grupo) habrá tenido 25 mil experiencias positivas, en tanto que el segundo (y su grupo) habrá tenido un número igual de experiencias negativas. Después de estas dispares trayectorias, ¿puede alguien sostener, razonablemente, que ambos niños, o clases de niños, ingresan a la escuela en igualdad de condiciones?

Escuelas efectivas

Con todo, es recién entonces que los niños --con sus desiguales dotaciones de capital cultural-- ingresan a la escuela. Ella nunca podrá, por sí sola, eliminar esta brecha, sutil, casi invisible, pero profundamente divisoria. Una escuela efectiva hace una diferencia sin embargo, al llevar a sus alumnos a obtener niveles de logro significativamente superiores a los que podrían anticiparse por su origen socio-familiar. Rompe, por tanto, con el determinismo del punto de partida.

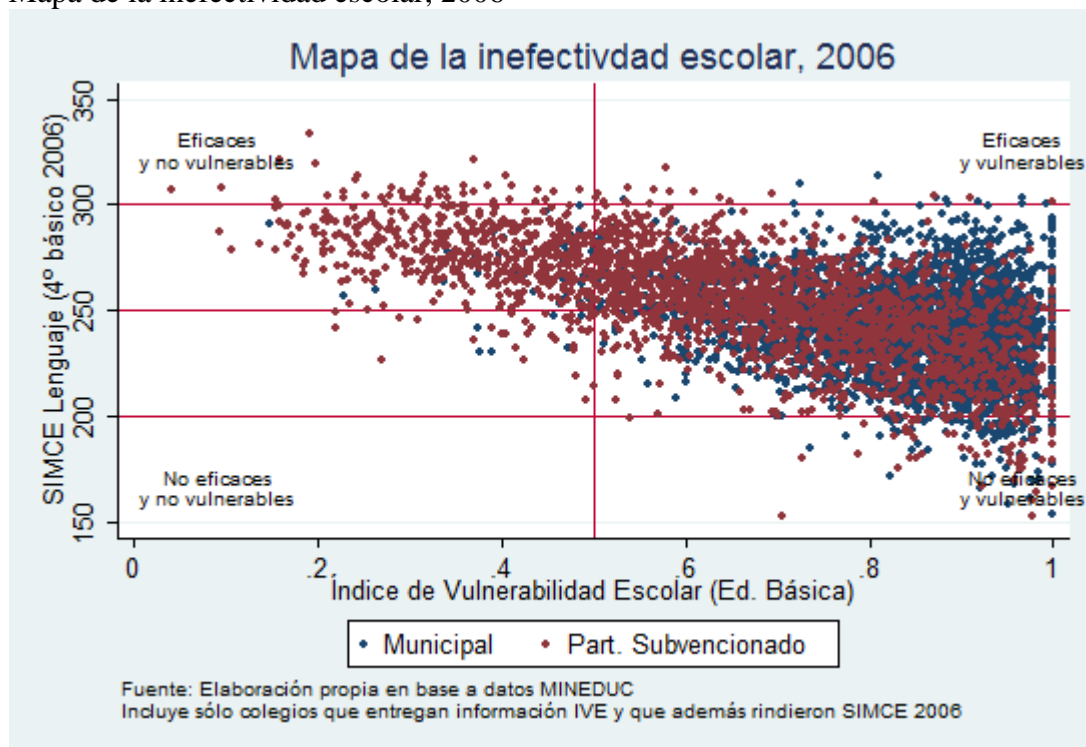
⁷⁵ Willms (2003)

A estas alturas conocemos, además, cuáles son los elementos que caracterizan a las escuelas efectivas: su director, o el equipo directivo, ejerce un claro liderazgo dentro de la comunidad escolar. Ésta posee una visión, un sentido de misión y metas compartidas. Los establecimientos efectivos se concentran en el aprendizaje de las competencias básicas. La enseñanza está bien estructurada y es implementada metódicamente dentro de la sala de clases. Se cultiva un clima escolar ordenado y de trabajo. Hay un aprovechamiento máximo del tiempo y la disciplina se aplica con criterio pero sin desmayo. Los alumnos conocen sus derechos y responsabilidades. Los docentes son apoyados y evaluados. Y la escuela involucra activamente a los padres.

En cambio, medidas por sus resultados, la mayoría de nuestras escuelas subvencionadas son inefectivas (Gráfico 9).

Gráfico 9

Mapa de la inefectividad escolar, 2006



Según puede observarse en este Gráfico, que dispone a los colegios subvencionados en un mapa de dos dimensiones --donde en la vertical ellas se ordenan por la puntuación media de sus alumnos en la prueba SIMCE de lectura en 4° básico y en la horizontal según el nivel promedio de vulnerabilidad de los estudiantes que a ellas asisten-- sólo hay unas pocas escuelas en la zona superior derecha, que corresponde a los

establecimientos de alta vulnerabilidad y alta efectividad en los logros de aprendizaje de sus alumnos. Sin duda, estos son los mejores colegios del país, aunque no aparecen citados en ningún ranking. Con limitados recursos logran el máximo valor agregado de aprendizaje, considerando el origen socio-familiar de sus alumnos. Debajo, en la zona inferior derecha del Gráfico, están las escuelas de alta vulnerabilidad y bajo rendimiento. Ellas meramente reproducen, en vez de compensar, las desventajas acumuladas en el hogar. Al lado izquierdo del Gráfico están las escuelas que atienden a los segmentos acomodados. Lo que sorprende es que, incluso en este sector, reina un significativo grado de ineffectividad.

¿Qué pasa entre tanto con los colegios particulares pagados, que no se hallan incluidos en el Gráfico? Comparada internacionalmente, su efectividad tampoco resulta satisfactoria. En efecto, si consideramos solamente a alumnos provenientes de hogares con más de 200 libras --y podemos suponer que allí se concentra en Chile la matrícula privada pagada-- observamos que el puntajes de estos alumnos en la prueba de matemática TIMSS-2003, es significativamente inferior al de sus pares internacionales con el mismo origen en hogares letrados. En suma, el principal desafío del sistema, en consecuencia, es mejorar la efectividad de las escuelas: municipales, privadas subvencionadas y particulares pagadas por igual.

Factor institucional

¿Cuánto pueden contribuir a este propósito el factor institucional y las políticas gubernamentales? Aquí conviene atender a la experiencia internacional comparada. Esta muestra que los arreglos institucionales de los sistemas educacionales exitosos son múltiples y variados, sin que exista un único modelo para promover la efectividad de los establecimientos escolares. Con todo, es posible identificar ciertas tendencias institucionales convergentes.

En primer lugar, casi sin excepción, y a diferencia de lo que ocurre en Chile, los sistemas exitosos poseen un definido estatuto público. Esto significa, básicamente, dos cosas. Por un lado, la provisión y la matrícula son exclusiva o predominantemente públicas. Por el otro, el financiamiento del sistema proviene, preferentemente, del presupuesto fiscal. Asociado a esto se encuentra una serie de otros elementos: orientación hacia una suerte de estado de bienestar educacional, preocupación por la

equidad, alto compromiso fiscal, visión de la educación como un bien público, etc.

Enseguida, los sistemas de mejor desempeño combinan de manera parecida ámbitos de centralización y descentralización en las decisiones y la gestión educacional, en un patrón marcadamente divergente del chileno. Tienden a ser centralizados en aspectos tales como la definición del currículo nacional y la fijación de estándares, la administración de exámenes externos con consecuencias sobre los alumnos, la determinación del estatuto de la profesión docente, el diseño de la formación inicial y la capacitación en servicio de los profesores y la supervisión de las escuelas. Sobre todo, sus gobiernos inciden fuertemente sobre el sistema a través de políticas, planes de mediano plazo, programas de innovación y la fijación de metas, de común vinculadas con una estrategia nacional de desarrollo, como ocurre, por ejemplo, en Finlandia, Malasia, Nueva Zelanda y Singapur.

Al mismo tiempo, varios de estos países adoptan modalidades progresivamente más descentralizadas en relación a la gestión de las escuelas y el reconocimiento de su autonomía en asuntos tales como el manejo de los recursos humanos y presupuestarios, incluyendo la participación en la contratación y el despido regulado de profesores; en la decisión sobre los cursos ofrecidos y sus contenidos, dentro del marco curricular oficial; en las políticas de admisión y agrupamiento de los alumnos, y en la determinación de los métodos de enseñanza, evaluación y disciplina. Tratándose en su mayoría de sistemas eminentemente públicos, sus niveles de descentralización resultan por tanto más altos que en nuestro sector de escuelas municipales.

En tercer lugar, aunque existe una permanente disputa académica en relación al impacto de los “insumos” --número de profesores, salario docente, equipamiento, bibliotecas, textos, etc.-- sobre los resultados escolares, el hecho es que en el promedio de los países exitosos, el tamaño de la sala de clase es de 24 alumnos, comparado con 33 en Chile. Asimismo, la razón alumnos por profesor es visiblemente más baja.

En suma, el patrón institucional de los sistemas exitosos es notoriamente diferente al chileno y avanza, también, en una dirección que se aparta de la trayectoria que sigue nuestro sistema.

Malasia

Puede resultar ilustrativa en este contexto la comparación con Malasia, país que en las pruebas internacionales obtiene resultados muy superiores a los de Chile y al promedio internacional. Esto a pesar de que ambos países se hallan en un similar estadio de desarrollo, tienen un mismo porcentaje de población bajo la línea de pobreza, y un grado de desigualdad social que, si bien es menor en Malasia que aquí, sin embargo sobrepasa al de los países igualitarios de Europa y el sudeste asiático.

¿Qué variables explican al éxito educacional de Malasia? Según los entendidos, se combinan allí varios factores. Primero, un fuerte encuadramiento doctrinario y programático de su educación. Ésta se halla valóricamente orientada por el Gobierno y se sujeta a una estrategia de mediano plazo que busca afianzar la identidad nacional y transformar a Malasia en una nación industrializada. Tendremos oportunidad de elaborar con mayor extensión este punto más adelante. Segundo, el carácter exclusivamente público de la educación primaria y secundaria, la cual, además, es financiada en su integridad, y sobre bases igualitarias, por el Estado. Tercero, una vigorosa concepción de planificación educacional, mediante planes quinquenales implementados por el ministerio de educación que fija objetivos y metas para el sistema educacional. Cuarto, una cultura pedagógica inspirada en la tradición confuciana, donde la educación se concibe como una religión civil, la familia como una unidad de aprendizaje ligada a la escuela, el profesor o profesora como una persona revestida de alto prestigio, y se cultiva una ética centrada en el trabajo. Quinto, una activa preocupación por compensar desde temprano las desigualdades sociales y, por lo mismo, una amplia y positiva cobertura preescolar. Y, sexto, el hecho de que la formación inicial docente tiene lugar bajo exigentes reglas fijadas por el Ministerio de Educación.

Además, considérese que en Malasia el manejo del personal docente y de los recursos es centralizado; la relación alumnos por profesor es sustancialmente menor que en Chile; se aplican sucesivos exámenes públicos externos a los estudiantes a lo largo de su trayectoria escolar; el gasto público en educación es casi el doble del chileno; y el salario docente es significativamente más alto, especialmente en la enseñanza secundaria. Nos encontramos pues aquí no sólo frente a una concepción muy diferente de la nuestra de la educación sino también a políticas, arreglos institucionales y

prácticas escolares que corren en dirección divergente. Quizá la principal lección que podamos aprender de Malasia es que debe haber una mano que guíe el mercado educacional, y no sólo la mano invisible que obliga a competir.

Proposiciones

Los países, sin embargo, no eligen ni pueden cambiar a voluntad sus sistemas educacionales. Éstos son producto de la historia, el entorno cultural, el contexto socio-económico, el nivel de desarrollo, el peso de las desigualdades, los arreglos institucionales y las políticas que adoptan los gobiernos. El nuestro, con sus propias peculiaridades y tensiones, se ha vuelto sin duda más accesible; más consciente, también, de su propia segmentación y la necesidad de compensar desigualdades; más preocupado de la efectividad de las escuelas y, progresivamente, más propenso al cambio y la innovación. No cabe duda alguna de que hoy ofrece más y mejores oportunidades de aprendizaje a los niños y jóvenes que aquellas que tuvieron sus padres. Y que, en 20 años más, los hijos de la generación que hoy estudia avanzarán un paso más.

Con todo, para alcanzar este objetivo antes de que celebremos el tercer Centenario de la República es imprescindible implementar algunas políticas que pueden resumirse en cinco proporciones.

Primero, fortalecer el centro del sistema. La educación chilena requiere más concepto público, visión estratégica, metas, capacidades de supervisión y evaluación. Esto supone modernizar y fortalecer—¡no debilitar!—el vértice ministerial. Es una paradoja que, tras 15 años de reforma educacional, el reformador no se haya reformado. Hay que ampliar su capacidad para diseñar políticas; por ejemplo, a través de un consejo que permita contar con la contribución permanente de académicos, docentes, sostenedores, padres, empresarios y directivos de fundaciones educacionales y organismos no-gubernamentales. Hay que sustituir el actual sistema de supervisión por uno que llegue con profesionalismo hasta la sala de clase. Y hay que crear un fondo de fomento de la investigación educacional, la cual se ha ido quedando atrás justo en el momento en que es más necesaria para orientar y evaluar las políticas y promover la innovación a nivel de las escuelas.

Segundo, invertir más en la educación subsidiada. El valor actual de la subvención simplemente no es suficiente para producir una educación de calidad para todos. Ni menos alcanza, en consecuencia, para poner en movimiento un proceso efectivo de compensación de las desigualdades. El problema que enfrentamos no es de productividad; es del costo de la educación. Desafía toda lógica asumir que la educación de Gonzalo Infante vale cinco o diez veces más que la de Pedro Machuca, cuando desde el punto de vista económico debiera ser justamente al revés. Incrementar diferencialmente el subsidio para los alumnos más vulnerables es, por lo mismo, un paso justo. Pero no debería desviarnos del objetivo de fondo que es aumentar el subsidio para todos los alumnos sobre bases igualitarias. Por el contrario, sostener que Chile gasta en exceso, o mal, en educación es un argumento que, a esta altura, sólo sirve para mantener peso de las desigualdades. Lo cierto es que necesitamos, al menos, doblar el valor de la subvención si queremos asegurar una educación de calidad semejante para todos.

Tercero, crear una red institucionalidad para la atención temprana, el cuidado y la educación de los niños entre cero y cinco años de edad. Rousseau decía: “nuestra educación comienza con nosotros”. Ahora sabemos que los años iniciales son decisivos para el desarrollo de todas las capacidades superiores. Abren o cierran ventanas de oportunidad. En una sociedad donde subsisten niveles importantes de pobreza y las familias transmiten dotaciones muy desiguales de capital cultural, las posibilidades de empezar esta carrera en pie de igualdad, no existen. Sin compensación temprana es imposible interrumpir la acumulación de desventajas iniciales ni su reproducción posterior a través del proceso escolar. Hay que desarrollar un gigantesco esfuerzo de apoyo a las familias --las madres en particular-- mediante la acción concertada de los sectores de salud y educación, público y privado, y la participación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y redes comunitarias. Los economistas calculan que los beneficios de mediano plazo de acciones como ésta reeditúan con creces el valor de la inversión. Más alto aún sería el rédito en términos de cohesión social.

Cuarto, cambiar nuestro enfoque de la profesión docente, incluyendo todos los aspectos relevantes; desde la formación pedagógica hasta la evaluación de su desempeño, pasando por los dispositivos de apoyo, desarrollo profesional, planificación de clases, incentivos y régimen laboral. El eje del nuevo enfoque podría ser: mayores exigencias

en cada uno de estos aspectos junto con una progresiva disminución de los alumnos por curso y la carga de enseñanza directa en el aula, una escala salarial que premie fuertemente el buen desempeño y una negociación descentralizada, sobre base local, de las metas e incentivos para los profesores del estatuto docente.

Quinto, mejorar de la gestión de las escuelas. Sin liderazgo directivo y sin gestión del cambio, no podrá producirse la transformación de escuelas inefectivas en escuelas efectivas. De lo que nos debemos preocupar es de la gestión cuyos efectos llegan a la sala de clase, pues ahí está la cruz de la cuestión. El Gobierno podría, por ejemplo, financiar un instituto público autónomo para la formación de una nueva generación de líderes y directivos de establecimientos educacionales, como se hace con éxito en Australia, Inglaterra e Israel. Podría incentivar la certificación de la calidad de la gestión escolar, como viene realizando la Fundación Chile. Y debería crear un marco para responsabilizar públicamente a los encargados de la gestión de los establecimientos subsidiados por los resultados de valor agregado que ellos obtienen. En este marco, las escuelas crónicamente inefectivas podrían ser sujetas a medidas de emergencia --estilo unidad de tratamiento intensivo-- e intervenidas en razón del bien público del que son mandatarias.

En fin, no es mi propósito detenerme en el ámbito prescriptivo de las políticas educacionales. Es cierto que allí se encuentran situados por el momento los debates de la ‘República educacional’ de cara al Bicentenario. Pero, precisamente por ser así, los también argumentos de la controversia son bien conocidos y se hallan, además, ampliamente documentados.⁷⁶ Más bien, queremos tomar distancia de los contenidos inmediatos de estos debates y retomar ahora, para concluir, el análisis de la ‘socio-lógica’ subyacente a los debates educacionales y la evolución del sistema escolar entre 1910 y 1920.

Continuidad

¿Qué muestran en suma estos debates? Sin duda, una fuerte continuidad de ejes temáticos, y

⁷⁶ Véase, por ejemplo, Gobierno de Chile (2007, 2007a, 2002); Alianza por Chile (2007); Asamblea Plenaria de los Obispos de la Conferencia Episcopal de Chile (2007); Atria (2007); Brunner y Peña (2007); Goic (2007); Cox (2007); Ramos (2007); Riesco (2007); Brunner et al (2006); Cea Egaña (2006); Colegio de Profesores de Chile A. G (2006); Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006); Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (2006); Santa Cruz Grau (2006)

tópicos aunque envueltos en diferentes lenguajes ideológicos, acordes con los cambios del contexto en que se desenvuelve el sistema y de su propia transformación interna. ¿Cómo explicar esta persistencia, esta continuidad?

Por lo pronto, porque a lo largo del tiempo lo que se halla en disputa es, en el fondo, un mismo asunto; el control sobre la educación, sus orientaciones, formas de organización y funcionamiento, personal, recursos e influencia en la sociedad. El momento del Centenario representa, en este sentido, una ‘coyuntura crítica’ en la evolución del sistema, pues por un momento pareció crearse la opción de redefinir las bases sobre las cuales venía produciéndose la integración del sistema escolar a la esfera del Estado. De allí también el intenso debate que se produjo en ese tiempo sobre las posibilidades y las opciones de imprimir un nuevo sentido y dar una organización distinta a la educación en Chile.

En efecto, después de un siglo, podía constatarse que la ‘República educacional’ había fracasado en su tarea fundamental. Los niños y jóvenes excluidos del sistema eran más que los incluidos. Como consecuencia de esto, también entre los adultos el analfabetismo seguía siendo mayoritario. La cuestión de la integración estatal de la educación no se había resuelto, pues ni era obligatoria la educación elemental ni su provisión había podido ‘nacionalizarse’, unificarse y sistematizarse bajo el mando del Estado. Al contrario, una parte de ella era provista por las redes propietarias privadas que actuaban sobre la base del principio de la voluntariedad educacional y, además, al amparo de un centro de ideas, orientación moral y poder político, la Iglesia Católica, que se hallaba en competencia con el Estado.

Como vimos, la LEPO vino a resolver estas tensiones: consagra la obligatoriedad educacional --poniendo con ello en perspectiva una expansión de la base de escolarización; una ampliación del mercado-- al mismo tiempo que reconoce la existencia de diferentes redes de provisión, consagrando el régimen mixto y, de paso, clausurando la alternativa de una unificación estatal del sistema escolar. En adelante habría pues competencia entre diferentes redes, incluso con la participación de redes privadas de provisión de enseñanza obligatoria subsidiadas por el Estado.

En esta coyuntura crítica, por tanto, se toma una opción e instaura una trayectoria que, en adelante, determinará su evolución conforme a la regla de los procesos que son *path dependent*; esto es, dependientes de la trayectoria instaurada. Estos procesos se hallan

caracterizados por un dinamismo de auto-reforzamiento o retroalimentación positiva; lo que algunos economistas llaman procesos de ‘retornos crecientes’.⁷⁷ Según señalan Pierson y Skocpol, la lógica de este tipo de procesos es clara: “el resultado producido en una ‘coyuntura crítica’ dispara mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón determinado [de interacciones] en el futuro”.⁷⁸ Una característica, por tanto, de este tipo de dinámica es que opciones previamente disponibles de evolución y cambio, luego de instaurada una determinada trayectoria, se cierran o desaparecen. Como sostiene Pierson en otra parte: “los compromisos acumulativos hechos con la trayectoria existente frecuentemente dificultan el cambio y condicionan la forma bajo la cual se presentan nuevas opciones o bifurcaciones”.⁷⁹

En efecto, la trayectoria instaurada en una ‘coyuntura crítica’, como ocurrió con la aprobación de la LEPO en 1920, tiende luego a reproducirse porque entran en operación diversos mecanismos que refuerzan la trayectoria.

Los diferentes actores que participan en el sistema invierten en las instituciones que definen su funcionamiento y rumbo; en este caso, en sus redes de provisión, los establecimientos que prestan el servicio, su personal, infraestructura, equipamiento, relaciones con la comunidad, prestigio, etc. Cada actor posee por tanto fuertes incentivos para mantener la trayectoria, recuperar sus costos y mantener o incrementar su participación de mercado y sus áreas de influencia.

En seguida, los actores aprenden a jugar el juego condicionado por la trayectoria, a competir, a sortear problemas, a negociar soluciones, a repartirse los recursos disponibles y a presionar para aumentarlos, a crear equilibrios y a dirimir disputas.

Asimismo, con el transcurso del tiempo, ellos generan efectos de coordinación dentro del marco institucional determinado por la opción inicial; los diferentes actores saben qué esperar de los otros, ajustan sus expectativas mutuamente y se comportan estratégicamente de acuerdo a las oportunidades que crea la trayectoria. La red pública reclama mayores regulaciones para mitigar la competencia, por ejemplo; las redes privadas responden tratando

⁷⁷ David (2000)

⁷⁸ Pierson y Skocpol (s/f:6)

⁷⁹ Pierson (2000)

de limitar el radio de dichas regulaciones o descansan en la debilidad de su ejecución.

La operación de estos diferentes mecanismos de reproducción estabiliza la trayectoria del sistema, le confiere inercia a sus dinámicas y ayuda a crear estructuras y relaciones de poder que, por su lado, comprometen a los actores con la trayectoria; a los incumbentes con las ventajas que van adquiriendo, a los demás poniéndolos en situación de contendientes o grupos contestatarios que buscan mejorar su posición o, en el límite, cambiar la trayectoria.

En torno al Centenario, los grupos contendientes --liberales y radicales, elementos progresistas de las clases medias, cuyos ideólogos principales conformaban el núcleo de lo que antes llamamos la ‘generación larga’-- intentaron, sin éxito, alterar la trayectoria del sistema. Llegaron a crear la opción de un cambio, pareció abrirse una bifurcación en el rumbo pero, a la postre, la LEPO limitó drásticamente la satisfacción de sus demandas, desahució la alternativa de un Estado docente (en forma) y optó por un régimen mixto que desde entonces, como hemos mostrado, viene reproduciéndose en una evolución dependiente de la trayectoria.

Dentro de esta trayectoria determinada por las condiciones de su instauración, en tanto, ha existido amplio margen para la expansión y las innovaciones y para introducir aquellos cambios admitidos por el marco institucional; pero no para producir una desviación respecto de éste o su sustitución por otro.

Es cierto, ha habido intentos, como ocurrió por ejemplo bajo el Gobierno de la Unidad Popular, para inducir un cambio en la trayectoria. En efecto, la propuesta de la Escuela Nacional Unificada (ENU) puede entenderse como dirigida a producir un doble cambio en los dispositivos estructurantes del sistema educacional. Por un lado, un reforzamiento del rol del Estado en la organización y coordinación del sistema bajo los conceptos de una educación nacional, unificada, diversificada, democrática, productiva, integrada con la comunidad, científica y tecnológica y planificada. Por el otro lado, la introducción de un ‘imperativo moral’ más fuertemente delineado como principio de estructuración del currículo, orientado por la idea de una educación internamente articulada en la perspectiva del aprendizaje permanente a lo largo de la vida y por su inserción en “el proceso de

construcción de una sociedad socialista, democrática y humanista”.⁸⁰ Probablemente fue este último aspecto el que dio lugar a las más intensas reacciones, pues se entendió como una propuesta de cambio de los códigos que rigen la transmisión cultural al interior del sistema y como una amenaza para los principios alternativos de codificación que se hallaban instalados en su interior. Pero en la línea de fondo, lo que allí se había puesto en debate, como antes en 1910, iba más allá de los aspectos de orientación moral e ideológica del sistema; era, propiamente, el control de éste y su reacomodo dentro de la esfera estatal.

En realidad, pareciera ser que sólo en coyunturas donde políticamente se crea un nuevo campo de fuerzas, se abre también la posibilidad de una opción, una bifurcación, en la trayectoria del sistema educacional. Resulta más difícil suponer, en cambio, que estas opciones pudieran crearse desde el interior del sistema, salvo en momentos de aguda crisis o colapso del mismo. De allí también que estas ‘coyunturas críticas’ tiendan a provocarse cuando se crea una combinación, unas alianzas de fuerzas, entre actores internos y externos del sistema con suficiente capacidad para poner exitosamente en jaque la trayectoria y sus mecanismos de reproducción.

El Centenario es la ilustración de un caso donde los contendientes, nuestra ‘generación larga’, buscaron fortalecer la red pública --sus escuelas y liceos, sus aparatos burocráticos en el gobierno y la administración escolar-- operando a la vez desde dentro y desde fuera del sistema. Al final, sin embargo, aún con esta amalgama de fuerzas, no pudieron imponerse y variar el rumbo. Con todo, puede especularse que la magnitud de su intento, así como el desarrollo conceptual e ideológico que lo acompañó, confirió a los debates educacionales de 1910 su especial brillo y profundidad.

La pregunta que debemos hacernos al finalizar es si acaso los debates educacionales del Bicentenario tienen lugar también frente a una real bifurcación en la trayectoria de nuestro sistema escolar. O si, más bien, ellos podrían responder a un doble espejismo: que existe una crisis del sistema (en su trayectoria) a partir de la cual se abre una ‘coyuntura crítica’, una bifurcación, por un lado y, por el otro, que estamos frente a la emergencia de un nuevo cuadro de fuerzas políticas (internas y externas al sistema) que permitiría aprovechar dicha opción para producir un cambio en la trayectoria. De estar frente a cualquiera de estos

⁸⁰ El material de base para sustentar esta lectura puede consultarse en Farrel (1986)

espejismos, nuestra imagen de lo posible no sería más que una vana ilusión. En tal caso, tampoco nuestros debates podrán alcanzar el brillo y la profundidad de aquellos de hace un siglo. Y nosotros estaremos condenados, por nuestra parte, a ser meros epígonos de la generación que los protagonizó.

Santiago de Chile, 29 septiembre 2007.

Referencias

Aedo-Richmond, R. (2000) *La Educación Privada en Chile: Un Estudio Histórico-Analítico desde el Período Colonial hasta 1990*; Santiago de Chile: RIL Editores

Alianza por Chile (2007) “Una Educación de Calidad para Todos” - Proyecto de Ley que dicta una nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación. Disponible en:
http://www.bcn.cl/carpetas_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-29.4296398389/PROYECTO_ALIANZA.pdf

Asamblea Plenaria de los Obispos de la Conferencia Episcopal de Chile (2007) “Renovemos la esperanza en el alma de Chile”; Punta de Tralca, Chile. Disponible en:
http://documentos.iglesia.cl/conf/documentos_sini.ficha.php?mod=documentos_sini&id=3497&sw_volver=yes&descripcion

Archer, M. S. (1984) *Social Origins of Educational Systems*; London, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications

Atria, F. (2007) *Mercado y Ciudadanía en la Educación*; Santiago de Chile: Flandes Indiano

Bellei, C. (2005) “The Private-Public School Controversy: The Case of Chile”. Prepared for the PEPG conference: “Mobilizing the Private Sector for Public Education”. Disponible en:
<http://www.ksg.harvard.edu/pepg/PDF/events/MPSPE/PEPG-05-13bellei.pdf>

Brunner, J. J. y C. Peña (coords.) *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*; Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales, 2007

Brunner, J. J., G. Elacqua, S. González, A. M. Montoya y F. Salazar (2006) *Calidad de la Educación. Claves para el Debate*; Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y RIL Editores

Brunner, J.J. y G. Elacqua (2003) *Capital Humano en Chile*; Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y La Araucana

Campos Harriet, F. (1960) *Desarrollo Educacional 1810-1960*; Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello

Cea Egaña, J. L. (2006) “Interpretación del Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza según la Constitución”. Exposición efectuada en el Primer Congreso Nacional de Educación Católica, Auditorium Don Bosco, Santiago de Chile. Disponible en:
http://www.iglesia.cl/breves_new/archivos/20061019_jlcea.pdf

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (2006) “Elementos para un Programa de Reforma Educacional”, 2006. Disponible en: http://cendachile.cl/files/Educacion_Programa_CENDA.pdf

Colegio de Profesores de Chile A. G. (2006) “Carta abierta al Sr. Ministro de Educación, Martín Zilic Herpic”, Santiago de Chile. Disponible en:
http://64.233.169.104/search?q=cache:x_MKsvdNGw0J:www.generacion80.cl/documentos/download1.php%3Fnombre_archivo%3DCarta_a_Ministro_Zilic_del_Colegio_de_Profesores.pdf+colegio+profesores+ley+general+educaci%C3%B3n&hl=es&ct=clnk&cd=56&gl=cl

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) “Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”, 11 diciembre 2006. Disponible en:
<http://www.consejoeducacion.cl/articulos/InformeFinal.pdf>

Cox, C. (2007) “Educación del Bicentenario: dos agendas y calidad de la política”. Artículo preparado para la Revista *Pensamiento Educativo*, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile

Durkheim, E. (1976) *Educación como Socialización*; Salamanca: Ediciones Sígueme, 1976

Egaña, M. L. (s/f) “Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político”, PIIE. Disponible en:
http://www.piie.cl/notas_portada/ley_gral_instruccion_primaria_obligatoria.pdf

- Elacqua, G., Contreras, D., Salazar, F. (2007) "The effectiveness of franchises and independent private schools in Chile's national voucher program". Paper prepared for the World Bank Conference "Private-Public Partnership", Washington, DC.
- Farrel, J.P. (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
- Gazmuri, C. (ed.) (2001) *El Chile del Centenario, los Ensayistas de la Crisis*; Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile
- Gobierno de Chile (2007), Mensaje de S. E la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación, Santiago de Chile, 23 de Mayo de 2007. Disponible en: <http://sil.senado.cl/docsil/proy5454.doc>
- Gobierno de Chile (2007a), Mensaje de S. E. la Presidenta de la Republica con el que inicia un Proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación, Santiago de Chile, 9 Abril 2007. Disponible en: <http://sil.senado.cl/docsil/proy5355.doc>
- Gobierno de Chile (2002), Mensaje de S. E. la Presidenta de la Republica con el que se inicia un Proyecto de Reforma Constitucional que Establece la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Media; Santiago de Chile, 26 de Agosto de 2002. Disponible en: <http://sil.senado.cl/docsil/proy3336.doc>
- Goic Karmelic, Mons. A. (2006) "Humanizar y Personalizar a Todo Ser Humano". Intervención del Obispo de Rancagua y Presidente de la Conferencia Episcopal de Chile en el acto inaugural del Primer Congreso Nacional de Educación Católica. Colegio Salesianos Alameda, Santiago de Chile, 18 Octubre 2006. Disponible en: http://www.iglesia.cl/breves_new/archivos/20061018_mgoic.pdf
- González Miranda, S. (2002) *Chilenizando a Tunupa. La Escuela Pública en el Tarapacá Andino, 1880-1990*; Santiago de Chile: DIBAM, Universidad Arturo Prat, Instituto de Estudios Andinos, Centro de investigaciones Barros Arana
- Hamuy, E. et al (1961) *El Problema Educacional del Pueblo de Chile*; Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, S.A.
- IEA (2003), *TIMSS 2003 International Mathematics Report. Findings From IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*. Disponible en: <http://timss.bc.edu/timss2003i/mathD.html>
- Labarca, A. (1939) *Historia de la Enseñanza en Chile*; Santiago de Chile: Imprenta Universitaria
- Letelier, V. (1912) *Filosofía de la Educación*; Santiago de Chile: Editores Juan Nascimento y Cabut y Cia., Segunda Edición, Buenos Aires, 1912
- Maddison, A. (2006) *The World Economy*; Paris: OECD – Development Centre Studies
- Ministerio de Educación de Chile, "Resultados Nacionales SIMCE 2006". Disponible en: <http://www.simce.cl/index.php?id=247#c>
- Ministerio de Educación de Chile, *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica. Actualización 2002*. Disponible en: <http://aep.mineduc.cl/images/pdf/2007/CurriculumBasica.pdf>
- Mizala, A., P. Romaguera, M. Urquiola (2007) "Socioeconomic status or noise?" Tradeoffs in the generation of school Quality information", *Journal of Development Economics* 84
- Mizala, A. y P. Romaguera (2005) "Calidad de la educación chilena: el desafío de la próxima década". En P. Meller (ed.) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*; Santiago de Chile: Taurus, 2005
- Monsalve Bórquez, M. (1998) "...I el Silencio Comenzó a Reinar". *Documentos para la Historia de la Instrucción Primaria 1840-1920*; Santiago de Chile: DIBAM, Universidad Católica Blas Cañas, Centro

de Investigaciones Diego Barros Arana

OCDE (2004) *Informe PISA 2003. Aprender para el Mundo del Mañana*; Madrid: Santillana

OECD (2003) *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*; Paris: OECD

Ossa Santa Cruz, J.L. (2007) “El Estado y los particulares en la educación chilena, 1988-1920”, *Estudios Públicos*, 106

Ossandón, C. (2003) “El Diario Ilustrado: modernidad y ensoñación identitaria”, *Comunicación y Medios*, N° 14. Disponible en: <http://www.icei.uchile.cl/comunicacionymedios/14cossandon.html>

PIIE (1984) *Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*; Santiago de Chile: PIIE

Pierson, P. (2000) “Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes”, *Studies in American Political Development* 14, 72–92

Pierson, P. and T. Skocpol (s/f) “Historical institutionalism in contemporary political science”. Disponible en: <http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf>

Ponce de León, M., F. Rengifo, S. Serrano (2006) “La ‘Pequeña República’. La familia en la formación del Estado nacional, 1859-1929”. En Valenzuela, J.S., E. Tironi, T. R. Scully, C.S.C. (Eds.) *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*; Santiago de Chile, Taurus, 2006

Ramírez, M. J. (2007) “Diferencias dentro de la sala de clases. Distribución del rendimiento en matemáticas”, *Estudios Públicos*, 106

Ramos, F., Vicario para la Educación, Arzobispado de Santiago (2007) “Principios que orientan el Proyecto de Ley General de Educación”, 2007. Disponible en: http://www.puc.cl/agendapublica/salud/F_Ramos.pdf

Reyes del Villar, S. (2004) *Chile en 1910. Una mirada cultural en su Centenario*; Santiago de Chile, Editorial Sudamericana

Riesco, M. (2007) “La Necesidad de Reconstruir el Sistema Nacional de Educación Público Desmantelado por la Dictadura y la LOCE”. Artículo preparado para la Revista *Pensamiento Educativo*, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile

Salas, D. (1917) *El Problema Nacional*. Edición Santiago de Chile: Facultad de Filosofía y Educación, Universidad de Chile, 1967

Salazar, G. y J. Pinto (2002) *Historia Contemporánea de Chile. Niñez y Juventud*; Santiago de Chile: LOM Ediciones

Santa Cruz Grau, E. (2006) “Sobre la LOCE y el escenario actual”, *Revista Docencia*, Año XI, N° 29. Disponible en: http://www.colegiodeprofesores.cl/docencia/pdf/29web/politica_educativa/Eduardo%20Santa%20Cruz%20Grau%20%2029.pdf

Soto Roa, F. (2000) *Historia de la Educación Chilena*; Santiago de Chile: CPEIP

Valenzuela, J. S. (2006) “Democracia familiar y desarrollo: Chile y Suecia desde 1914”. En Valenzuela, J. S., E. Tironi y T. R. Scully (eds.) *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*; Santiago de Chile, Taurus, 2006

Vial, G. (1981) *Historia de Chile (1891 – 1973), Tomo I, La Sociedad Chilena en el Cambio de Siglo (1891 – 1920)*; Santiago de Chile: Editorial Santillana del Pacífico

Willms, J. D. (2003) “Ten Hypotheses about Socioeconomic Gradients and Community Differences in

Children's Developmental Outcomes". Final Report, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development, Canada