

ESTE 26 DE AGOSTO SE CONMEMORA EL CENTENARIO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN PRIMARIA OBLIGATORIA DE 1920.

ESA FECHA NOS INVITA A MIRAR HACIA ATRÁS, AQUILATAR SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN CHILENA Y NO PERDER DE VISTA EL PRESENTE Y FUTURO, PARA APRECIAR LOS DESAFÍOS DE HOY.

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO S. | U. [Alberto Hurtado](#).



## Renovar la educación

**A** comienzos del siglo pasado, el dato de realidad era que, pese a los esfuerzos realizados durante el siglo XIX, la educación escolar no llegaba a la mayoría<sup>1</sup>. La cobertura era baja y la asistencia media de los matriculados, también. Así, la población, entre 5 y 15 años de edad, sumaba 674.955 personas; solo un quinto de ellas estaban matriculadas: 114.565 en las escuelas públicas y otras 25.420 en la educación particular<sup>2</sup>. Adicionalmente, la asistencia media a las escuelas alcanzaba, aproximadamente, a los dos tercios de los matriculados. La baja cobertura se debía principalmente a la extrema pobreza que obligaba a los niños a trabajar, aunque también al desinterés de sus padres y, en algunas zonas, a la necesidad de más escuelas y maestros.

Veinte años demoró la derecha conservadora en aceptar una ley que consagrara la obligatoriedad escolar, pues argüía que ello significaría la intromisión del Estado en la familia, vulnerándose el derecho de los padres<sup>3</sup>. Loreto Egaña da cuenta de este proceso que comienza en junio de 1900 con un primer proyecto presentado por el senador radical Pedro Bannen, el cual, tras largo debate, fue rechazado en 1903. En 1909 los diputados Miguel Varas y Enrique Oyarzún presentan dos proyectos que sirvieron de antecedente para que la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados acordara, en 1910, un proyecto al cual también se oponen los conservadores. En 1917 surgieron dos nuevas propuestas, una de los diputados radicales y otra de los conservadores; se nombra una comisión para armonizar ambas mociones y la Cámara

aprueba un proyecto que, en su trámite en el Senado, fue objeto de nuevas tardanzas. Recién se discute en 1919, es despachado en 1920 y promulgado el 26 de agosto de 1920, suceso cuyo centenario recordamos.

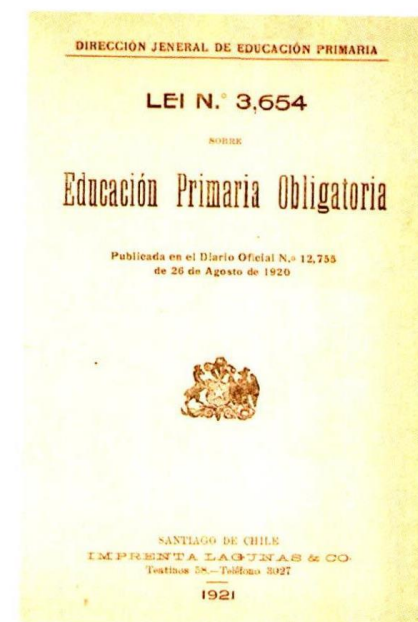
La obligatoriedad exigía a los padres enviar a sus hijos(as) a la escuela, entre los 6 y los 12 años de edad por, al menos, cuatro años. La fundamentación de la medida subrayaba la importancia de la educación para el desarrollo de Chile y hacía ver que la capacidad ociosa existente en las escuelas de muchos lugares, facilitaba su puesta en práctica. En suma, la ley estableció cuatro años de escolaridad obligatoria para todos los habitantes del país antes de cumplir los 13 años, siendo el Estado el responsable de garantizar ese derecho, el cual en 1925 será consagrado en la Constitución.

Los avances en cobertura escolar fueron rápidos e importantes. Diez años después de aprobada la Ley, la matrícula de educación primaria había crecido en más de un tercio y llegaba a 530.211 niños de entre 6 y 14 años de edad (crecimiento

CUADRO: Establecimientos y matrícula educación chilena (1910-1930).

ESTABLECIMIENTOS POR NIVEL EDUCACIONAL									
Año	EDUCACIÓN PRIMARIA			EDUCACIÓN SECUNDARIA			EDUCACIÓN SUPERIOR		
	Fiscales	Particulares	Total	Fiscales	Particulares	Total	Fiscales	Particulares	Total
1910	2.799	408	3.207	142	106	248	10	6	16
1920	3.214	429	3.643	153	139	292	12	7	19
1930	3.177	535	3.712	168	112	280	15	13	28
ALUMNOS									
1910	258.640	58.165	316.805	30.731	13.955	44.686	1.824		1.824
1920	346.386	54.865	401.251	46.917	25.506	72.423	4.502		4.502
1930	458.953	71.258	530.211	55.892	31.995	87.887	3.814	2.735	6.549

Fuente: Memorias del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1880-1930 (Tomado de Serrano, Sol y otras, Editoras, 2012, Historia de la Educación en Chile -1810-2010; Tomo II, Taurus, Stgo, p. 67).



proporcionalmente mayor que el experimentado en educación secundaria y superior; ver Cuadro) y el Estado financiaba el 83,5% de los establecimientos del país. Adicionalmente, en el censo de 1930, el 67,1% de los mayores de seis años declaró saber leer.

### A MITAD DE CAMINO

Sin embargo, el esfuerzo realizado no fue suficiente y el censo de 1960 constató importantes rezagos en los avances educativos. El país no había sido capaz de cumplir con la obligatoriedad de la educación primaria, por lo que el analfabetismo, la deserción y la exclusión escolar seguían presentes. Todavía el 16,4% de los mayores de 15 años eran analfabetos, porcentaje que, en las zonas rurales, llegaba a 33,6%. Ese año, apenas el 14,4% de los jóvenes de 15 a 19 años asistía a un establecimiento de educación secundaria<sup>4</sup>.

La Reforma del presidente Frei Montalva fue el último y más concentrado esfuerzo que se hizo, en el marco del Estado docente, para renovar la educación<sup>5</sup>. Ella obedeció al modelo de planeamiento de la educación fundado en las visiones propuestas por UNESCO y CEPAL<sup>6</sup>, en las recomendaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación creada por el presidente Alessandri pocos años antes, y en la visión de justicia social y desarrollo del Gobierno demócratacristiano. Entre 1964 y comienzos de 1965 se desplegó un Plan extraordinario de enseñanza primaria, con ampliación de recintos escolares y de matrícula, que tuvo mucho éxito. Le siguió la Reforma integral de la educación que rearticuló el sistema educacional, extendió la escolaridad básica común a ocho años y reordenó la educación media en dos modalidades: la Técnico Profesional y la Humanístico Científica. También se dio impulso a un sistema escolar menos selectivo, estableciendo la promoción automática entre 1° y 2° básico, y en 7° año básico. Se eliminó la existencia de las escuelas anexas a los liceos (preparatorias), igualando las oportunidades de todos los estudiantes que finalizan educación básica para seguir estudios secundarios, así

como se abrió la opción de continuidad de estudios superiores para los egresados de educación técnico-profesional. Se ejecutó una reforma profunda y completa al currículo, y hubo una preocupación especial por la formación y profesionalización de los docentes, la que se expresó en la creación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)<sup>7</sup>. A ello se agregó el aumento de los programas asistenciales (alimentación, salud, vestuario y útiles escolares) que desplegó la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la inclusión de la educación parvularia

- 1 En este breve recuerdo de la discusión de la ley seguimos a Egaña, María L. (1996) «La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político», en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, (México), Vol. XXVI, No. 4, pp. 9-39.
- 2 Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública para el año 1895, Santiago, pp. 298 y 306, citada por Egaña.
- 3 Ver sobre este debate, Serrano y otras (Eds.) *Historia de la Educación en Chile*, Tomo II, pp.31-42.
- 4 San Francisco, A. (Dirección general) (2018): *Historia de Chile 1960-2010*. Tomo 4, pág. 341 a 345.
- 5 Ver: Concha, C. (2020) «Educación Pública y rol del Estado». En: Falabella, A. y García-Huidobro, J.E. Eds. (2020), *A 100 años de la Ley de Educación Primaria Obligatoria en Chile: Una visión del pasado, presente y futuro*. Santiago. UAH.
- 6 Ver: CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, 269 pp.
- 7 Creado en enero de 1967 por el presidente Frei, para apoyar la reforma educacional de 1965. Su objetivo fue renovar las metodologías pedagógicas para la educación en el país.



como primer nivel del sistema. Se dio, también, un crecimiento de la educación de adultos, ligada a otras reformas, como la reforma agraria, ámbito en el que se distinguió la figura de Paulo Freire y su método de alfabetización.

Con la Reforma del presidente Frei se produce una expansión notoria de la educación pública (la matrícula pública escolar pasó del 59% del total nacional en 1964, al 75% en 1970) y se abren las puertas a la masificación de la educación secundaria, cuya cobertura aumenta 16 puntos porcentuales en el sexenio. Por último, el cambio en el sistema de ingreso a educación superior —el reemplazo del Bachillerato por la PAA— produjo una mejora relevante en el acceso<sup>8</sup>.

La profundidad de los cambios iniciados requería un tiempo largo y un esfuerzo sostenido para instalarlos, evaluarlos e institucionalizarlos. No hubo oportunidad para ello. Los tiempos que siguieron al gobierno del presidente Frei Montalva fueron complejos, vieron quebrantarse la convivencia nacional y la instalación de la dictadura militar. La educación fue profundamente afectada, especialmente la Educación Pública, que fue municipalizada.

### ¿EN QUÉ ESTAMOS AHORA?

Una de las diferencias más marcadas entre la educación chilena de los años veinte del 900 —1920— y la educación chilena de los actuales años veinte —2020—, es la variación de su contexto cultural. El gran desafío de la educación era entonces superar el analfabetismo y universalizar la educación primaria; hoy vivimos en una sociedad altamente alfabetizada (el 99,01% de los jóvenes son alfabetos) y los desafíos de expansión de la educación más recientes han estado en preescolar y en educación superior. Entonces existía inquietud frente a la educación, ya que se temía que una población letrada no quisiera seguir trabajando; hoy la educación es una condición indispensable para trabajar. Además, Chile pasó de pensarse principalmente en función de la identidad nacional, a tener el mundo globalizado como referente. Internet ha penetrado en los distintos ámbitos de la sociedad; así, si se suma el internet

—  
*Entonces existía inquietud frente a la educación, ya que se temía que una población letrada no quisiera seguir trabajando; hoy la educación es una condición indispensable para trabajar.*  
 —

fijo y móvil, se alcanza a 115,8 accesos por cada 100 habitantes, fenómeno que está originando profundos cambios culturales y una nueva organización del mundo del trabajo. Cambian también los actores: la familia pasa, de ser una institución social y económica fuerte y estable, a ser una institución basada en la relación de pareja; la juventud emerge como un actor con cultura propia, distinta a la escolar y a la adulta.

En este marco se asiste a una gran valorización de la educación, ya que la riqueza es hoy crecientemente el conocimiento y no el territorio o el capital. La educación se ha transformado en un buen negocio para la sociedad y para los individuos, también en una necesidad para enriquecer el proceso de socialización y hacer realidad la democracia. La igualdad

La promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria se celebró con un feriado nacional y un gran acto cívico, el 29 de agosto de 1920.



de oportunidades en educación es condición de superación de la pobreza y base de legitimidad del actual ordenamiento social y político.

Cambia del mismo modo lo que debe ser enseñado y aprendido. Lo central ya no es hoy solo la entrega de conocimientos, sino la ampliación de la capacidad para trabajar con gran cantidad de información. La nueva formación general tiene como centro el desarrollo de destrezas culturales analíticas, tales como enseñar a aprender y a valorar en forma autónoma, lo que supone el dominio de conceptos generativos (categorías, lenguajes) y el tránsito desde la información al análisis; desde la interpretación y la identificación de problemas al diseño de soluciones. En suma, se trata del paso de la enciclopedia al manejo de lenguajes. A nivel de la educación social, ya no basta con reforzar los valores y las pautas culturales de cohesión social de la familia y el medio, se requiere aprender a vivir con otros, respetar y valorar la diversidad y transformar una interdependencia de hecho en una solidaridad deseada.

Se asiste también a una transformación de la profesión docente. El/la docente pasa de ser un profesional de la enseñanza, un especialista en «un saber» y en su «transmisión» en la escuela, a ser un profesional del aprendizaje, experto en el «aprendizaje» y en la «interacción» que lo produce en distintos «lugares».

La educación, por su parte, se concibe como activa y significativa, situando al estudiante como protagonista de su propio aprender, lo que lleva a una pedagogía de la diferencia, que acompaña a todos y cada uno según su capacidad, creyendo en la educabilidad de todos. En relación a cambios en el sistema, tal vez aquel que es más comparable con el de 1920 por su profundidad y envergadura es la instalación, en curso, de la nueva educación pública.

## LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Se trata de un cambio en pleno desarrollo. La Ley N° 21.040, del 24 de noviembre de 2017, creó el Sistema de Educación Pública para reintegrar al Estado el servicio educacional que había sido traspasado a los municipios en los ochenta. Para ello se unifica el sistema público de educación y se entrega su conducción y administración al Ministerio de Educación, a través de una Dirección de Educación Pública (DEP); se inicia un proceso paulatino de creación de setenta Servicios Locales de Educación (SLE), que culminará el 2025. Cada SLE entrega la educación en su territorio, a través de los establecimientos educacionales y los jardines infantiles que recibirá de los municipios. El SLE administra los recursos y proporciona apoyo técnico-pedagógico a sus centros educativos. Todo esto, en el marco de una visión y un horizonte común, mediante la formulación de una Estrategia Nacional de Educación Pública, que contempla consultas a las comunidades y al parlamento, y que debe ser aprobada por el Consejo Nacional de Educación. A diferencia del sistema municipal, la responsabilidad por el funcionamiento del sistema y por sus resultados es del Mineduc.

En efecto, la DEP, en un marco de relación descentralizada con los SLE, posee atribuciones efectivas sobre el sistema. Así, por ejemplo, coordina los SLE, les asigna recursos —según lo establecido en la Ley de Presupuesto—, les presta asistencia técnica en la gestión administrativa, lleva un registro de los planes estratégicos de los SLE y coordina su relación con el Mineduc. También mantiene sistemas de información y rinde cuenta anual del estado y proyecciones de la totalidad del Sistema. Ahora bien, las atribuciones de la DEP no impiden el fortalecimiento del nivel intermedio y, de hecho, se entrega a los SLE las capacidades, la autonomía y los recursos para lograr progresos en los resultados educativos y para dar cuenta de ello.

---

*Cambia del mismo modo lo que debe ser enseñado y aprendido. Lo central ya no es hoy solo la entrega de conocimientos, sino la ampliación de la capacidad para trabajar con gran cantidad de información.*

---

El desafío del actual traspaso desde los municipios es altamente complejo e inédito. El proceso debe hacerse sin quiebres, sin interrupciones, sin fallas administrativas y con transparencia. Implica que, al 2025, la educación municipal con sus 5.266 establecimientos y 1.615 jardines, sus 1.403.535 estudiantes, 112.133 docentes y 85.269 asistentes de la educación, hayan sido traspasados y se encuentren en régimen, en el nuevo sistema<sup>8</sup>. Pero, sobre todo, se trata de instalar una nueva institucionalidad ca-

---

8 Bellei, C. y Pérez, C. (2016): «Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva», págs., 23-26. En: Carlos Huneeus & Javier Couso (ed.) (2016) *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad*, Editorial Universitaria, 2016.

9 DEP (2020): Cuenta pública 2019. Consultado en julio de 2020 en <https://educacionpublica.cl/cuenta-publica/> Allí puede verse el detalle de lo avanzado hasta 2020 (instalación de 11 SLE que cubren 41 comunas) y lo que resta por avanzar.



—

*Volver a ser relevante no es solo aumentar la cobertura, sino generar una oferta educacional capaz de abordar tanto las diferencias como los anhelos comunes de igualdad, inclusión y de eficacia social.*

—

paz de recuperar la relevancia de la educación pública en el país.

Volver a ser relevante no es solo aumentar la cobertura, sino generar una oferta educacional capaz de abordar tanto las diferencias como los anhelos comunes de igualdad, inclusión y de eficacia social que hoy caracterizan a las distintas comunidades. Implica, por tanto, desplegar un conjunto de recursos comunicacionales y abrir instancias de participación de las comunidades para restablecer la confianza social en la escuela pública y para incorporar miradas territoriales. Así, se logrará hacer presentes en los procesos educativos la cultura y las artes locales, las culturas indígenas, la realidad de los migrantes, las necesidades de los sectores productivos y, también, estar en diálogo con las oportunidades y exigencias de la educación superior.

Los objetivos de un sistema educativo inclusivo, colaborativo y justo debieran llevar a un profundo conocimiento de las demandas educativas de la comunidad, de acompañamiento a los estudiantes en sus trayectorias, desde el jardín, hasta el trabajo, la continuidad de estudios o el aprendizaje permanente.

Avanzar en recuperar la relevancia cultural de la escuela pública hoy demanda contar con una perspectiva que aborde la enseñanza y el aprendizaje de las capacidades de las personas para vivir la vida que consideran más estimable, aumentando sus opciones de elección y su bienestar, expandiendo la capacidad humana de tener una vida más libre y más digna<sup>10</sup>. En ella, la cohesión social, la convivencia y la ciudadanía, son realizadas desde la conciencia de los propios sujetos. Es claro que la capacidad incluye habilidades, pero también se involucra su vinculación con el entorno político, económico, social y cultural. Ello implica

un enfoque evaluativo renovado que se interroga acerca de lo que es relevante para desempeñarse en una sociedad con un mínimo aceptable de justicia y de responsabilidad.

Otros desafíos que requieren atención inmediata, porque si no se atienden se arriesga la confianza de las comunidades en el nuevo sistema, son:

- Asegurar la visibilidad inmediata del cambio y de la mejor gestión. El traspaso no puede poner en riesgo la continuidad del servicio y, además, las comunidades deben percibir que el cambio es beneficioso, que la educación mejora, generando confianza en la nueva gestión.
- Comunicar los compromisos de gestión y construir con las comunidades los nuevos sellos de la educación pública en el establecimiento educacional. Eso les dará claridad acerca del destino de los esfuerzos, los comprometerá con los desafíos y con la transparencia y el control de la nueva gestión.
- Asegurar que el sistema es financieramente viable. Implica la definición de criterios y mecanismos de gestión de los ingresos, de gasto y un estudio de las condiciones de superávit o de déficit financiero de cada SLE. Sin duda que el estudio presupuestario anual debiera reflejar esto. De igual forma, los criterios de asignación presupuestaria de la DEP, especialmente en relación con los principios de equidad, ruralidad, pobreza, poblaciones indígenas y migrantes.
- Revisar los procesos y procedimientos de traspaso e instalación de los nuevos Servicios, a la luz de las dificultades ya detectadas. Han surgido voces críticas a algunos procesos de selección del personal directivo de los Servicios y de los establecimientos educacionales, a la constitución y elección de los Comités Directivos y de los Consejos Locales, a traspasos con deudas del personal docente y los asistentes por parte de los municipios, a los perfiles de los funcionarios municipales que se incorporan a los SLE y a la falta de programas de inducción. De igual forma, problemas por atrasos en pago de sueldos y por infraestructura deficiente. En este sentido, al parecer, se requiere un mayor apoyo de la Subsecretaría de Educación en la instalación de la DEP y de los SLE.

En suma, Chile celebra los 100 años de educación primaria obligatoria, en un momento en el que la educación se ha universalizado y se dedican enormes esfuerzo por hacerla más democrática, igualitaria y de mejor calidad. **MSJ**

<sup>10</sup> Bernal, A. (2014): La función de la educación para la creación de las capacidades centrales. Revista EDETANIA N° 46, diciembre 2014, pág. 126 en <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/issue/view/7/edetania-46-pdf-es> Revisado en julio de 2020,