

A 100 AÑOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN PRIMARIA OBLIGATORIA

LA EDUCACIÓN CHILENA
EN EL PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Alejandra Falabella &
Juan Eduardo García-Huidobro
Editores



**A 100 AÑOS DE LA
LEY DE EDUCACIÓN
PRIMARIA OBLIGATORIA**

LA EDUCACIÓN CHILENA
EN EL PASADO, PRESENTE Y FUTURO

**Alejandra Falabella &
Juan Eduardo García-Huidobro**
Editores

A 100 AÑOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN PRIMARIA OBLIGATORIA

LA EDUCACIÓN CHILENA EN EL PASADO,
PRESENTE Y FUTURO

Editores

Alejandra Falabella & Juan Eduardo García-Huidobro

Autores

Pablo Astudillo Lizama
Luis Bahamondes González
Carlos Concha Albornoz
Juan Eduardo García-Huidobro
Alejandra Falabella
Carolina Flores
Andrea Horn Küpfer
Tomás Ilabaca
Daniel Leyton
Cristóbal Madero Cabib s.j.
Fernando Maureira Tapia
Camila Pérez Navarro
Ximena Poblete Núñez
Ma. Teresa Rojas Fabris
Andrea Ruffinelli
Leandro Sepúlveda
Ma. Paola Sevilla
Pablo Toro Blanco
Ma. José Valdebenito

Título: A 100 años de la ley de instrucción primaria obligatoria:
La educación chilena en el pasado, presente y futuro

© Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado
2020, Santiago de Chile
<https://educacion.uahurtado.cl/>

Fotografía de portada marcha estudiantil 2011: Rodrigo Balladares Muñoz
Fotografía de portada desfile en homenaje a la promulgación de la Ley de Educación Primaria
Obligatoria: Museo de la Educación Gabriela Mistral

Diagramación digital formato epub: ebooks Patagonia
Diagramación interior formato pdf digital: Javiera Vásquez
info@ebookspatagonia.com
www.ebookspatagonia.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN:

La ley de obligatoriedad mirada desde el presente, p. 7.

Alejandra Falabella, Juan Eduardo García-Huidobro & Ma. Teresa Rojas Fabris

CAPITULO 1.

Ley de Educación Primaria Obligatoria: Discusión, promulgación y primeros años de implementación, p. 9.

Camila Pérez Navarro & Pablo Toro Blanco

CAPITULO 2.

Educación parvularia: Entre la pedagogía del juego, el asistencialismo y la escolarización, p. 26.

Ximena Poblete Núñez & Alejandra Falabella

CAPITULO 3.

Educación pública: Bases históricas para los desafíos de su recuperación, p. 44.

Carlos Concha Albornoz

CAPITULO 4.

Educación privada: Desde una alianza en tensión con el Estado a la competencia en el mercado educativo, p. 61.

Tomás Ilabaca, Alejandra Falabella & Cristóbal Madero Cabib

CAPITULO 5.

Directoras y directores de escuela: Del olvido al protagonismo, p. 74.

Fernando Maureira Tapia, Andrea Horn Küpfer & Cristóbal Madero Cabib

CAPITULO 6.

Docentes: En camino hacia la profesionalización, p. 87.

Cristóbal Madero Cabib

CAPITULO 7.

Educación rural: Cien años de exclusiones y de demandas de diferenciación sociocultural, p. 96.

Camila Pérez Navarro

CAPITULO 8.

Educación religiosa y laicidad: Trayectorias, debates y cuestionamiento, p. 111.

Luis Bahamondes González & Cristóbal Madero Cabib

CAPITULO 9.

Igualdad de género en la educación: Un siglo de debates, avances y desafíos, p. 119.
Ma. Teresa Rojas Fabris & Pablo Astudillo Lizama

CAPITULO 10.

Evaluaciones a gran escala: Una historia ecléctica, p. 130.
Alejandra Falabella

CAPITULO 11.

Educación media técnico profesional: Cien años de marginalidad en las políticas educativas, p. 148.
Leandro Sepúlveda, Paola Sevilla & Ma. José Valdebenito

CAPITULO 12.

Formación docente: De escuelas normales a facultades de educación, p. 160.
Andrea Ruffinelli

CAPITULO 13.

LA UNIVERSIDAD: Apuntes históricos para una universidad plurinacional, republicana y popular,
p. 171.
Daniel Leyton

CAPITULO 14.

A 100 años de la Ley de Educación Primaria Obligatoria: ¿Cuánto hemos avanzado, en qué punto
estamos y qué desafíos nos abre el futuro?, p. 189.
Juan Eduardo García-Huidobro

PALABRAS FINALES:

De la cobertura a la calidad de la educación, p. 198.
Carolina Flores

AUTORES DEL LIBRO, p. 206.

INTRODUCCIÓN

LA LEY DE OBLIGATORIEDAD MIRADA DESDE EL PRESENTE

Alejandra Falabella, Juan Eduardo García-Huidobro & Ma. Teresa Rojas Fabris

Las políticas educativas son dispositivos discursivos, materiales e históricos. Las políticas no son solo el aquí y ahora. Las políticas arrastran disputas, convicciones y exclusiones, leyes y decretos, prácticas cotidianas y subjetividades que se tejen colectivamente entre docentes, directivos, estudiantes, familias y la ciudadanía en general. Incluso, hay políticas que guardan olores, colores, imágenes, penas traumáticas, nostalgias y alegrías, que quedan grabadas en la memoria colectiva de un país o de pequeñas localidades. Asimismo, las políticas acumulan micro prácticas, como también, prácticas masivas de desobediencia, rebeldía y de transformación.

Este libro, es un libro de política educativa que intenta, a propósito del centenario de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, hacer una pausa analítica. Los autores se han propuesto, a 100 años de la Ley, pensar cómo se ha desarrollado el sistema educativo, en su conjunto y en sus sub-sectores, y así, generar una reflexión respecto a su pasado, presente y futuro.

La Ley de Educación Primaria Obligatoria (en adelante LEPO), publicada en el diario oficial el 26 de agosto de 1920, es un hito en la educación chilena. Es un hito -entre varios otros- pero que llama a detenerse en él. Usando un lenguaje contemporáneo, la ley de obligatoriedad es una política educativa de inclusión social. Constituye un hito en la historia de la expansión de la cobertura educacional en Chile que posibilitó el acceso a las escuelas de niños y niñas del *bajo pueblo*. Su puesta en marcha fue lenta y con insuficientes recursos fiscales, y tuvo mayor impacto en las ciudades que en las zonas rurales. No obstante, representa un logro en la consolidación de la idea de Estado docente que perduró buena parte del siglo XX.

La disputa ideológica de las elites que llevó a la aprobación de la LEPO giró en torno al rol del Estado y su potestad para obligar a las familias a enviar a niños y niñas a las escuelas primarias, reanimando así la discusión en torno al Estado docente versus el poder de la Iglesia católica, que ya había comenzado en el siglo XIX. Después de 20 años de debate desde el primer proyecto de la ley, se consensuó el derecho de toda la infancia de asistir a la escuela. Las grandes disputas parlamentarias, más bien, oscilaron entre las ideas conservadoras que denunciaban el peligro de otorgarle tanto poder al Estado, en desmedro de las familias y, especialmente, de la acción moralizadora de la Iglesia; hasta las opiniones de radicales y liberales que veían en la ampliación del Estado docente una herramienta de modernización en la educación del país.

Había, finalmente, un aspecto común a las miradas de la elite de la época: su visión del sujeto que debía educarse. Se construyó así, en el imaginario político, una necesidad pública, de instruir y alfabetizar a las clases populares, lo cual representaba un esperado avance en cobertura, expansión e integración escolar. Esta ley estableció de este modo, no solamente que la educación primaria fuese obligatoria,

sino que sea el Estado el que defina, por sobre la decisión de las familias, que la educación es un derecho social para todas las niñas y niños del territorio chileno.

No obstante, estos avances expresaron una falta de reconocimiento hacia el saber popular. La noción del “niño del pueblo” aludía a un sujeto incivilizado, desprovisto de saber, incompleto y sumido en la ignorancia que requería formación moral. La educación tenía una acción civilizatoria, en tanto se esperaba que permitiera formar a personas respetuosas del orden institucional, las costumbres y las normas.

Desde este punto de vista la LEPO entiende la *inclusión* como la ampliación de la cobertura escolar, aun cuando este concepto no haya sido parte del debate en aquel entonces. No era la época en que las elites se preguntaban por la diversidad cultural del alumnado, por sus necesidades educativas especiales o por el respeto a las culturas de pueblos originarios. La masificación de la enseñanza, no obstante, abrió la puerta para que esa discusión se instalara décadas más tarde.

Aquí radica la paradoja de las políticas educativas que favorecen la inclusión social desde el inicio del Estado republicano en el siglo XIX. Por una parte, amplían los derechos de las personas y consolidan escenarios de mayor participación y movilidad social; por otra, refuerzan la representación de un “otro”, -el educando- sujeto al que se le asigna el derecho a tener un lugar en la escuela, para integrarlo a un orden moral que desconoce o no posee. El Estado docente de 1920 era al mismo tiempo el régimen de las elites y el orden oligárquico en Chile. Por tanto, el triunfo del rol hegemónico del Estado en educación, es también el de los hombres de la elite en la construcción de una visión de modernidad y desarrollo que requería del orden social y disciplinamiento del bajo pueblo.

Aunque en la práctica la ley dejó mucho por avanzar, fue un cambio de ciclo en términos de definir el papel del Estado en el ámbito educativo. Este cambio trajo consigo grandes debates sobre los sentidos de la educación, evidenció las paradojas de los idearios políticos de la época, y levantó preguntas, críticas y proyectos alternativos de docentes, junto a otras organizaciones populares y movimientos sociales. En el Chile actual, la ciudadanía ha cuestionado el modelo educativo que tenemos, y muchos de los debates y paradojas de principio de siglo XX aún resuenan en las discusiones del presente. Por ello, este centenario nos convoca a pensar colectivamente, cien años después, el sistema educativo del país en su conjunto.

Este libro representa un trabajo mancomunado entre colegas de la Universidad Alberto Hurtado y otros cercanos que colaboran en proyectos comunes. Significa, por tanto, no la suma de escritos individuales, sino la elaboración de reflexiones y trabajos colectivos. El primer capítulo ofrece una mirada al momento histórico de la elaboración de la ley, de los debates que involucró y el impacto que tuvo en sus primeros años de implementación. Posteriormente, los siguientes capítulos, del dos al trece, abordan políticas específicas del sistema educativo, desde una reflexión que mira el pasado, analiza el presente y piensa el futuro. Finalmente, el capítulo conclusivo realiza un balance de estos 100 años de forma retrospectiva y traza desafíos de futuro.

CAPÍTULO 1

LA LEY DE EDUCACIÓN PRIMARIA OBLIGATORIA: SU DISCUSIÓN, PROMULGACIÓN Y PRIMEROS AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN¹

Camila Pérez Navarro & Pablo Toro Blanco

Resumen:

Teniendo a la luz la relevancia tradicionalmente concedida a la LEPO, este capítulo presenta un brevísimo contexto histórico que ayuda a situar el proceso de estudio y promulgación de la normativa. A continuación, se rescata algunas argumentaciones que, a través de la discusión parlamentaria, permiten dar cuenta de aspectos de cómo se construía política educacional en el período en estudio y qué elementos ideológicos eran sostenidos por los distintos bandos en disputa. En las sesiones parlamentarias fue posible apreciar, como se busca demostrar aquí, que algunos nudos críticos que obstaculizaron una promulgación más temprana de la obligatoriedad escolar en Chile fueron cediendo frente a transformaciones de todo ámbito que hacían inviable mantener en suspenso una normativa de escolarización obligatoria para las niñas y niños de Chile. Posteriormente, se procede a analizar los primeros años de implementación de la ley. En este sentido, se da cuenta tanto de sus primeros resultados como de las críticas surgidas desde distintos actores frente a la normativa que establecía la obligatoriedad escolar. Tras una revisión de estas primeras reacciones, se establece una vinculación entre la ley y el proceso de reforma y contrarreforma educacional que tuvo lugar durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Tanto la publicación del articulado definitivo como la formulación de su esperado Reglamento, que la hizo operativa en este nuevo contexto, permitieron hacer visibles los vacíos de la LEPO, sobre todo en el marco de análisis propiciado por el avance sostenido del enfoque experimental en educación. Por último, se entrega una visión acerca de lecturas sobre la LEPO que, algunas décadas después de su promulgación, daban a entender tanto logros como tareas pendientes asociadas a la obligatoriedad escolar.

En marzo de 1903, un joven estudiante normalista, Fedemín Negrete, daba a conocer sus esperanzas acerca del proyecto presentado para establecer en Chile la obligatoriedad de la enseñanza primaria. El estudiante asimilaba el proyecto a,

una luz débil, pero que alcanzará a sobrepasar a la radiante de un sol de estío (...) Esa luz que penetrará a través de montes y quebradas, lagunas y pantanos, quebrantando las leyes naturales; que alumbrará el interior de chozas y palacios, es el proyecto de ley sobre instrucción primaria obligatoria. (Negrete, 1903, p. 79)

Las sensibles metáforas lumínicas del joven normalista para referirse a un mero acto legislativo dicen mucho de la confianza extrema depositada en transformaciones operadas por el imperio de la ley escrita. Herencia del optimismo decimonónico o producto de la firme convicción de la inevitabilidad del progreso, la esperanza de Fedemín era compartida por amplios sectores de opinión y había formado parte de los debates de política educacional desde mediados del siglo XIX.

En aquel entonces, en el marco de discusiones en torno a la sistematización de la educación popular, que serían coronadas con la Ley de Instrucción Primaria de 1860, ya se había considerado a la obligatoriedad escolar como una herramienta indispensable para (acorde al lenguaje de época) garantizar el progreso del país. En las décadas siguientes habría otras oportunidades para que la discusión se reactivara. Así, por ejemplo, sucedió en torno al Primer Congreso Pedagógico en 1889, en cuya convocatoria, firmada por el presidente Balmaceda y Julio Bañados Espinosa, su ministro de Instrucción Pública, figuraba como uno de sus propósitos discutir los “medios prácticos para implantar desde luego en Chile, absoluta o relativamente, la enseñanza primaria obligatoria y cantidad mínima de conocimientos que deben exigirse” (Congreso Nacional Pedagógico, 1889, pp. 4-5). Iniciativas parlamentarias para establecer la obligatoriedad ya se formulaban con mayor insistencia en el cambio de siglo, lo que reforzaba la esperanza, casi mesiánica, de Fedemín en que el país sería otro tras la aprobación de la ley. El proyecto al que hacía alusión el joven Negrete había sido presentado en el Senado en 1902 por Pedro Bannen, representante del Partido Radical y conocido promotor de la educación popular. Su moción, avalada por la Comisión de Instrucción Pública tras algunas modificaciones, recibió el apoyo del gobierno (expresado a través del ministro del Interior, Ramón Barros Luco) despertando, sin embargo, una oposición cerril proveniente tanto de conservadores como de liberales. Algunas de las normativas adoptadas en la ley de 1920 se encontraban ya insinuadas o tenían una filiación o identidad con el articulado de la propuesta de Bannen.

No obstante, resaltaban dos diferencias cruciales, que favorecerían la aprobación del proyecto de obligatoriedad escolar en 1920 y harían estéril a esa primera iniciativa que despertó las ilusiones del joven normalista Fedemín Negrete. En primer lugar, un elemento de contexto político y social que operó contra el consenso sobre la urgencia de establecer la obligatoriedad de la instrucción primaria era la relativa estabilidad social que, a ojos de los sectores dirigentes, imperaba en Chile a inicios del siglo XX. Así, para quienes debían juzgar la pertinencia de la escuela obligatoria, no se veía tan perentorio instituir la ley debido a que podía augurarse que el acelerado ritmo de aumento en el número de

escuelas, gracias al ciclo expansivo de gasto fiscal sustentado en los tributos por la exportación del salitre, conduciría de modo natural a ese propósito. Además, todavía no era percibida con tanta fuerza la necesidad de comprender a la escolarización como una herramienta de cohesión social y unidad nacional, como sí lo comenzó a ser conforme aumentaron los ciclos de protesta y movilización social y se expandieron, cual espectros amenazantes para la sociedad del orden, las prédicas anarquistas, en el plano doméstico, o la sombra del bolchevismo, en el orden global. En segunda instancia, otra limitante que tuvo la propuesta de 1902 (y que es atribuible más bien a su formulación) es que, a diferencia de lo que sí sucedería en 1920, no contaba con un diagnóstico o fundamentación económica ni una estimación de sus costos. Ello permitió que sus opositores pudieran, sin necesidad de disponer de cifras en la mano, impugnarla desde el “sentido común”. Como se aprecia en la argumentación del senador conservador Ventura Blanco Viel, quien pedía que se le explicara,

¿Qué antecedente autoriza este proyecto? ¿Y cómo podría implantárselo? ¿Acaso nuestras escuelas públicas están vacías? ¿Acaso hay en el país el número de escuelas suficiente para que en ellas se dé educación a todos los niños que está en estado de recibirla? (Senado, 1903, p. 6)

Pasarían algunos períodos legislativos para que la Ley n°3654 de Educación Primaria Obligatoria (en adelante, LEPO), fuera discutida, aprobada y finalmente firmada por el presidente Juan Luis Sanfuentes y su ministro del ramo, Lorenzo Montt, el 26 de agosto de 1920. Fue el punto de llegada de una larga travesía, que incluyó múltiples desacuerdos doctrinarios entre las fuerzas políticas predominantes en el esquema parlamentario oligárquico que regía en Chile en la época, sistema de representación que se encontraba en crisis terminal y que sería sepultado por los importantes cambios de la década siguiente, siendo el más emblemático de ellos la promulgación de una nueva Carta Magna en 1925.

A través de 95 artículos permanentes y una decena de disposiciones transitorias, la LEPO se organizó en cinco títulos. Cada uno de ellos trataba de una temática crucial para el ordenamiento de la instrucción primaria. El primero definía la obligatoriedad escolar, señalando los mecanismos punitivos que el Estado se comprometía a implementar para asegurar que padres de familia y tutores cumplieran con su deber de enviar a niñas y niños a las escuelas. Así, en el artículo 11 de la ley se señalaba que quienes no cumplieran con sus preceptos podrían sufrir penas que, incrementándose, iban desde la amonestación verbal hasta la prisión por veinte días. Se contemplaba las situaciones que afectaban a familias y estudiantes, tanto en el ámbito urbano como rural, dato no menor considerando que ésta todavía predominaba en Chile. También se definía como órganos fiscalizadores del cumplimiento de la normativa a las Juntas Comunales de Educación.

En el articulado de la LEPO también se tocaban temas administrativos relacionados con la regulación de la carrera de las y los profesores. Se establecía una normativa bastante detallada acerca de las condiciones de entrada, permanencia y salida de la actividad magisterial y también se señalaban tramos de ingresos, asociados a antigüedad y cumplimiento de otros requisitos. Este encuadre fue, de hecho, uno de los puntos más conflictivos de la ley para efectos de su aplicación, pues mereció numerosas

críticas y observaciones de parte de los gremios docentes. Además, otro núcleo de contenidos de la ley se ocupó de establecer el marco curricular que debería ser llevado a cabo a través de los distintos grados que señalaba la norma. Así, se generaría una jerarquía de escuelas de acuerdo a los años escolares (agrupados en grados) que cada una ofreciera, partiendo desde la escuela elemental (que era la que permitía el cumplimiento de la obligatoriedad, cuyo umbral eran cuatro años), pasando por la superior, hasta llegar a la vocacional (que involucraba una continuidad de estudios y la formación inicial en el campo técnico). Además, al menos en el plano normativo, la LEPO definía el fin de las preparatorias de los liceos, a las que se les había cuestionado durante décadas por ser instancias que permitían la selección y filtro de los estudiantes, separando a aquellos que podrían seguir sus estudios en los ciclos de la enseñanza secundaria de quienes no (aunque no se cumplió en la práctica, sino hasta la década del 60). La mayoría, veían a estos espacios propedéuticos y selectivos como barreras para seguir escolarizados. Con todo, esta situación afectaba, en estricto sentido, a una minoría de la población en edad de asistir a establecimientos de enseñanza secundaria, dado que la mayoría de las niñas y niños de Chile no alcanzaban a llegar a integrarse a la instrucción primaria o desertaban muy tempranamente de ella.

La LEPO presentaba un plan de financiamiento para la implementación de la obligatoriedad escolar. Se delineaba en sus artículos un cronograma de aportes estatales, indicándose su origen, y se señalaba por etapas la tarea de inversión a la que el Fisco se comprometía. Es importante recalcar que la ley perpetuaba una de las características que más debate provocó a lo largo de su discusión: el financiamiento mixto. Así, la normativa permitía que particulares colaboraran en el cumplimiento de la obligatoriedad y, en ese marco, la subvención escolar se convertía, en toda la forma, en una herramienta integrada a las políticas educacionales del Estado de Chile, a diferencia de lo que había sido hasta ese entonces, en que la entrega de dinero fiscal a particulares para la provisión de educación había seguido un criterio casuístico, operando a solicitud, de modo accidental y no permanente (Toro-Blanco, 2014). Este hecho sería determinante en la implementación de la ley, sobre todo en las décadas de 1940 y 1950 en las que, reforma de leyes de subvención escolar mediante, aumentaría sostenidamente la participación de la enseñanza privada en el conjunto de la matrícula escolar, alimentando la polémica sobre el rol del Estado y la posibilidad efectiva de un Estado docente, entendido como principal proveedor y gestor de la oferta educacional.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

El período en que se discutió y aprobó la LEPO estuvo atravesado por numerosos conflictos, los que eran testimonio de una época en que un orden político y económico comenzaba a experimentar la crisis de sus fundamentos. El modelo parlamentarista “a la chilena”, expresión de una forma predominantemente oligárquica de la democracia liberal, recibía numerosas críticas provenientes desde distintos flancos. La inestabilidad de los equipos de gobierno, generada por las rotativas ministeriales, provocaba frecuentes cambios de rumbo en las orientaciones de los gobiernos que, con elegante parsimonia, encarnaban la alternancia que enorgullecía a las clases dirigentes como testimonio de democracia y estabilidad.

Las celebraciones del centenario de la independencia nacional, en 1910, habían traído, sin embargo, una oleada de crítica social y política proveniente tanto desde los propios sectores patricios, como principalmente de las clases medias y los sectores populares. El malestar se había expresado en una miríada de ensayistas críticos que pusieron el acento sobre distintos factores como causa del estancamiento nacional. Así, en 1910 y en los años sucesivos fueron enarbolados como origen de los males del país factores, tales como, la decadencia del espíritu patrio; los vicios de funcionamiento del sistema parlamentarista; la riqueza fácil generada por el salitre y su impacto devastador en una clase dirigente con mera vocación rentista; el sistema monetario y la perpetua inflación; la escasa adecuación del sistema educacional a las necesidades reales del país, entre otras. En suma, todos estos males emergían como razones para explicar una realidad marcada por las nefastas consecuencias de la denominada “cuestión social”: hacinamiento y malas condiciones sanitarias para las mayorías populares, potenciadas por la falta de acceso a servicios que garantizaran condiciones de un mínimo bienestar y por los efectos de la proletarización combinados con la falta de normativas de carácter social en áreas críticas como relaciones laborales, previsión, salud y vivienda.

En vista de las condiciones brevemente reseñadas, hacia el momento en que la LEPO se discutió y aprobó se encontraba en incremento un larvado, pero persistente descontento social. Ello sería motivo de preocupación de políticos, como Arturo Alessandri Palma, actor relevante en la discusión de la LEPO en el Senado, quien visualizaba los riesgos que tenía la polarización social y, por ende, advertía la necesidad de llevar adelante un programa reformista que pudiera encausar e institucionalizar el descontento popular. Se hacía necesario para los sectores interesados en la reforma social, por tanto, como modo de transición del modelo oligárquico a uno atento a las transformaciones sociales en curso si se pretendía conjurar amenazas revolucionarias y antiliberales. Cabe considerar, en este sentido, que la discusión y promulgación de la obligatoriedad escolar en Chile se da también en un contexto internacional en el que se habían producido fuertes ajustes de poder y cambios profundos en distintas latitudes: la Revolución Mexicana, a inicios de la década; la Gran Guerra, a partir de 1914; la Revolución Bolchevique, en 1917; la crisis política de referentes internacionales como Alemania e Italia; en fin, toda una estela de eventos que configuraba un marco global de inestabilidad y de amenaza a la pervivencia del liberalismo. La instalación de un horizonte de crisis como interpretación de la realidad mundial y nacional es el espacio en el que se encuadran, pues, las discusiones que darían finalmente lugar a la promulgación de la ley n°3654.

CASOS DE ARGUMENTACIONES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA LEY

El proceso de discusión de la ley fue ocasión para que se presentaran argumentaciones que resumían formas muy divergentes de interpretar tanto la fundamentación del rol del Estado en la educación como también el modo de concebir el proceso legislativo. En esta sección se abordará, de manera sucinta, algunos testimonios que entregan luces al respecto y que pueden presentar resonancias respecto a cómo se han estructurado las discusiones de política educacional en otros momentos históricos, de

modo que también permitan notar la continuidad de algunos nudos críticos que tienen proyección hasta el presente.

Uno de los principales problemas que trabó el avance de los proyectos de obligatoriedad escolar era la discusión acerca del potencial secularizador de la norma, de acuerdo con los sectores clericales. La identificación de la ley con los grupos promotores del laicismo era estrecha y ellos mismos se encargaban de refrendarlo, como ocurría, por ejemplo, con la Masonería (Quitral, Carrasco y Urbano, 2015), a la que se atribuía el proyecto y que acunaba a algunos de los promotores de la ley. Por otra parte, inscrito en un arco mayor de tiempo, la disputa por la obligatoriedad formaba parte de un proceso en el que una esfera pública laica se expandía y llegaría a cercar a la mentalidad católica tradicional que había caracterizado históricamente a Chile, de acuerdo con lo que unos y otros planteaban desde ambos lados de la trinchera.

Con todo, los procesos históricos no pueden ser reducidos a los efectos inmediatos y supuestamente absolutos de transformaciones legislativas, por cruciales que estas parezcan ser. Ello es importante de tener en cuenta en este caso, dado que la discusión respecto a la proscripción forzada o la presencia optativa de la religión en la enseñanza primaria, ahora en el marco de la obligatoriedad, concebía como un clivaje de proporciones dramáticas a factores administrativos que, mirados en un panorama mayor, difícilmente podrían ser interpretados como determinantes para el desarrollo de una cultura marcada por los códigos de la modernidad. Es ilustrativo de la percepción de los actores inscritos en un debate, que les resulta complejo inscribir en una narrativa más amplia. Así, por ejemplo, al inicio de su discusión en el Senado, el proyecto de ley de obligatoriedad escolar corrió el riesgo de ser nuevamente obstruido en virtud de las “cuestiones doctrinarias” (o sea, las discusiones en torno al par polar laicismo-tradicionalismo), como lo anunciaba, con tono amenazante, el Senador conservador Alfredo Barros Errázuriz, al señalar que,

aquí se van a provocar cuestiones como las que el Gobierno enuncia, de pedir instrucción laica, suprimiendo la enseñanza de la religión en las escuelas del Estado, con lo que se va a poner un grave entorpecimiento al despacho del proyecto, abriéndose un largo y estéril debate, que puede dejarnos una vez más sin ley de instrucción primaria obligatoria. (Senado, 3 de junio de 1919)

Los problemas que concentraban la oposición de los parlamentarios conservadores decían relación con la forma como la ley regularía la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Desde la Ley de Instrucción Primaria de 1860, la enseñanza religiosa había tenido carácter de obligatoria. En el proyecto de obligatoriedad, se establecía el principio de elección de parte de los padres y apoderados, idea que ya se había convertido en práctica tradicional en el ámbito de la enseñanza secundaria. El propósito de los conservadores no tenía que ver tanto con el oponerse al principio de la obligatoriedad debido a esta modificación, sino generar condiciones prácticas que, en lo administrativo, desalentaran a apoderados, madres y padres a manifestar su voluntad de que sus pupilos no tuvieran enseñanza religiosa. La ley terminó por establecer un mecanismo transaccional, que desterró la obligatoriedad de la enseñanza

religiosa en las escuelas fiscales, pero no la prohibió en las particulares que, como se verá, constituyeron una poderosa falange de apoyo para el cumplimiento de las tareas de expansión de la cobertura escolar que se derivaban del compromiso adquirido por el Estado de Chile al promulgar la LEPO.

Un asunto que merece alguna consideración, en tanto anuncia una discusión que rebasaría los límites de la mera obligatoriedad y se proyectaría en el tiempo, es el que buscó introducir en su argumentación el Senador liberal-democrático Enrique Zañartu acerca de la propuesta de supresión de las secciones preparatorias de los liceos que contenía el proyecto. Haciéndose parte de ella, Zañartu sostenía que,

las preparatorias de los liceos quitan a la escuela común los hijos de personas pudientes o simplemente acomodadas, y con ello quitan a la escuela el contingente inapreciable de sus poderes, los hombres más cultos, con experiencia en los negocios y con influencias en la sociedad y en la política. La escuela pierde así su carácter de institución social propiamente nacional y que más influye para la grandeza de un país y se transforma en un servicio público, fuente de derroches y de escasa utilidad para la colectividad. (Senado, 24 de junio de 1919)

A través de esta argumentación, el Senador ponía el dedo en la llaga en un elemento estructural de segregación que la educación pública había consagrado por décadas: la práctica de los liceos de establecer como filtros académicos (y sociales) a las preparatorias, alejando de sus puertas a los sectores populares y restando estímulo para completar la educación primaria a quienes lograban encumbrarse por sobre la enseñanza elemental. Lo que resuena como interesante en la forma en que está construido el alegato de Zañartu, es que se sirve de la idea de que, si la escuela fuera común, con asistencia socialmente plural, seguramente recibiría más atención y cuidados de parte de los sectores privilegiados. Es imposible no proyectar ese argumento a tiempos más recientes en los que, en el marco de sistemas escolares orientados a la segregación social, los sectores más acomodados mantienen una valla que les separa de la escuela como espacio socialmente plural.

Por último, dentro del conjunto de temas que emergieron durante la discusión final del proyecto de obligatoriedad escolar (que ya venía acordado desde la cámara de diputados y contaba con el apoyo transversal de los partidos, pese a las polémicas que se ha descrito brevemente), aparece como interesante el modo como se resolvió el dilema de las subvenciones fiscales a la educación particular, en el nuevo marco que generaba la obligatoriedad. Quizás en este campo específico es donde más se puede notar una característica de las transformaciones legales llevadas a cabo en espacios deliberativos, en los que no existen mayorías que estén en condiciones de imponer el conjunto de sus ideales programáticos. En cierta manera, la solución dada al tema de las subvenciones refleja el carácter transaccional que tuvo la LEPO. Si bien la ley puede ser reclamada como un triunfo de las huestes laicas, bajo determinados puntos de vista, o considerada un golpe dado al campo de influencias en la esfera pública que todavía sostenía la Iglesia y, más en general, la cultura católica, el esquema de resolución de las subvenciones (que las incorporó, desde ahí en adelante, como herramienta permanente y constitutiva de la política educacional del Estado de Chile) permitió que los sectores confesionales

(pero, más ampliamente, los privados como ofertantes de instrucción primaria) se legitimaran como parte del mercado educacional. Los alegatos conservadores, para garantizar a firme la inclusión de las subvenciones escolares en la ley, resultan llamativos. Sus argumentaciones tienden una línea de sentido que -avanzando hasta nuestros días y materializándose en nociones tan caras al neoliberalismo (como la idea de focalización)- ha sostenido permanentemente las virtudes que supone la acción educativa privada en términos de abaratar la inversión fiscal e, incluso, garantizar un mejor uso de los recursos estatales en el rubro.

RESULTADOS Y CRÍTICAS DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DE APLICACIÓN DE LA LEPO

En febrero de 1917, Marcos Castillo -quien se desempeñaba como visitador de escuelas del Departamento de San Fernando- fue entrevistado por el periódico *La Nación*. Luego de ser consultado por la realidad educativa de la zona que tenía a cargo, a Castillo se le preguntó sobre el posible impacto del proyecto de obligatoriedad de la instrucción primaria, el cual estaba siendo discutido en el Congreso Nacional. Frente a la interrogante sobre la capacidad de los locales escolares para contener la afluencia de alumnos, el visitador declaró: “francamente, no la tendrían, como tampoco habría el mobiliario y útiles suficientes: pero ello pondría en evidencia ante nuestros poderes públicos la necesidad urgentísima, impostergable, de afrontar, de una vez por todas, el mejoramiento de este importante servicio” (Castillo, 1917, p. 8).

Las palabras del visitador de escuelas resonaron, con fuerza, durante los años que siguieron a la promulgación de la LEPO. A partir de 1921, diversos actores levantaron dos tipos de críticas: por un lado, aquellas que denunciaban los efectos negativos y los nulos resultados de su implementación; por otro, aquellas que evidenciaban “las falencias y vacíos de la Ley” (Reyes Jedlicki, 2010, p. 44).

Respecto al primer conjunto de críticas, en julio de 1921, el diputado del Partido Obrero Socialista Luis Emilio Recabarren señalaba que la ley aun no era puesta en ejecución, tanto por falta de recursos como por “una inmensa cantidad de elementos para poderla poner en vigencia” (Cámara de Diputados, 1921a, p. 1232). Pocas semanas después de esta alocución, también se denunciaba en el Congreso Nacional que la LEPO -junto con otras disposiciones- había dejado a las municipalidades en una “difícil situación económica” (Cámara de Diputados, 1921b, p. 1940), ya que su implementación había “venido a cercenar sus rentas, en forma que hacen imposible satisfacer todos los gastos” (Cámara de Diputados, 1921b, p. 1940).

Una de las principales críticas relativas al carácter limitado de los resultados obtenidos se relacionó con el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, planteándose que la ley no aumentó considerablemente ni el número de escuelas primarias ni tuvo efectos relevantes en las tasas de asistencia escolar. Los datos levantados por la Oficina Central de Estadística permiten ilustrar lo anterior. Si en 1920 el número de escuelas primarias ascendía a 3148 (Oficina Central de Estadística, 1924), en 1925 el

total de escuelas era 3384 (Oficina Central de Estadística, 1926). Es decir, durante los primeros cinco años de aplicación de la ley fueron creadas solo 236 escuelas primarias a lo largo del territorio nacional. Esta cifra es, en extremo, reservada si se compara con la cantidad de escuelas creadas en el quinquenio anterior a la promulgación de la ley: entre 1915 y 1920 se fundaron 228 establecimientos de educación primaria (Oficina Central de Estadística, 1919, 1924).

En término del cumplimiento de la obligación escolar de los niños que estaban matriculados en alguna escuela primaria, las cifras también eran medidas: en 1920, del total de niños matriculados (335.047), solo el 60,8% asistía² regularmente (Oficina Central de Estadística, 1924). En tanto, en 1925, la asistencia media a la escuela primaria ascendió solo a un 67,2% (Oficina Central de Estadística, 1926). Para 1930, la asistencia media a la escuela ascendió a un 70,2%, de un total de 458.953 niños matriculados en escuelas primarias (Oficina Central de Estadística, 1931). Tal como sostienen Serrano, Ponce de León y Rengifo (2013), la LEPO “no provocó una inflexión abrupta en el avance de la cobertura y disminución de la inasistencia, como esperaban las autoridades” (p. 39). Más bien, el incremento paulatino de la cobertura durante las décadas siguientes se debió “las transformaciones productivas que hicieron que la misma población exigiera mayores posibilidades educacionales” (Donoso y Donoso, 2010, p. 306).

Otro efecto negativo de la aplicación de la LEPO fue relativo a la situación del profesorado. Una interpretación errónea del contenido de la ley por parte del Consejo de Educación Primaria (Núñez, 1986) afectó fuertemente la situación económica y laboral del magisterio primario durante sus primeros años de aplicación. La LEPO introdujo modificaciones en los escalafones del profesorado, “con el propósito de mejorar su situación económica y profesional” (Núñez, 1986, p. 47), pero, el encasillamiento “redujo su nivel de sueldos” (Reyes Jedlicki, 2014, p. 71). Por este motivo, en junio de 1922, el Comité Unido del Magisterio -el cual reunía a representantes de diversas agrupaciones, como la Sociedad de Profesores de Instrucción Primaria, la Federación de Profesores de Instrucción Primaria, la Liga Nacional del Magisterio y la Unión de Profesores (Núñez, 1986)- acordó una paralización de tres días, al considerar “que la clasificación implantada por el decreto n.º 615 del 22 de marzo de 1921, es injusta y violatoria” (Comité Unido del Magisterio, 1922, p. 9) de las disposiciones contenidas en la LEPO. Esta crisis echó las bases para la fundación de la Asociación General de Profesores (AGP)³ (Núñez, 1986; Reyes Jedlicki, 2014). Como sostiene Núñez (1986), paralelamente a la lucha por mejorar los sueldos, la AGP siguió criticando la implementación de la ley, tal como se explicará más adelante.

Por otro lado, un segundo conjunto de críticas se refería a sus vacíos legales y a aquellos aspectos considerados erróneos. Por ejemplo, se criticó que la LEPO no se hacía cargo de los adultos analfabetos. Al respecto, en 1922 la Asociación de Educación Nacional⁴ (AEN) denunció que “los adultos ineducables, los inadaptados de los cuales el Estado es aún un deudor” (Asociación de Educación Nacional, 1922, p. 63) quedaban marginados de la ley. Si bien la AEN reconocía que, “dado el atraso en que nos hallábamos en esa materia, la ley de 1920 ha establecido una gran reforma (...) mucho queda todavía que mejorar para poner la educación primaria en el pie que exige la vida moderna” (Asociación de Educación Nacional, 1922, p. 54).

Asimismo, durante la década de 1920 se juzgó negativamente tanto aspectos inaplicables como la ausencia de acciones de carácter estructural. A modo de ilustración, el artículo que establecía la obligación de los dueños de fundos de crear escuelas era inaplicable debido a que la gran mayoría de las propiedades agrícolas poseía una extensión menor a la señalada en la ley. Además, fueron objeto de reparo las débiles sanciones a aquellos particulares que no cumplían con esta indicación y no garantizaban el derecho a la educación de niños y jóvenes (Pérez Navarro, 2018).

En este marco, uno de los principales cuestionamientos relacionados con el contenido de la ley fue levantado por el gremio docente. En 1923, la recién fundada AGP planteaba que era “un hecho innegable el fracaso de la Ley de Educación Primaria Obligatoria. Fracaso en toda la Línea. Fracaso pedagógico; fracaso administrativo y fracaso económico” (Asociación General de Profesores, 1923a, p. 7). Se criticaba la LEPO por ser “una ley reglamento con aspecto de código” (Asociación General de Profesores, 1923a, p. 7). Desde la perspectiva magisterial, los 180 artículos de la ley se entrometían hasta “en los más íntimos detalles” (Asociación General de Profesores, 1923a, p. 7), dejando poco espacio para llevar a cabo acciones reformistas. Además, para la Asociación, la “prescindencia absoluta de los maestros para elaborar la ley y crear los organismos encargados de hacerla cumplir” (Asociación General de Profesores, 1923a, p. 7) era la principal razón de sus nulos resultados. En la ley, los organismos directivos estaban “entregados al libre juego de la política” (Asociación General de Profesores, 1923a, p. 7), y no a equipos técnicos. Junto con lo anterior, se criticaba la figura del maestro definido por la LEPO, el cual mantenía las bases del modelo pedagógico tradicional (Asociación General de Profesores, 1923b, 1923c).

FALENCIAS DE LA LEPO Y PROMOCIÓN DE UNA REFORMA EDUCATIVA ESTRUCTURAL

Debido a los cuestionamientos y críticas relacionados con el impacto limitado y los vacíos de la LEPO, tanto la AEN como la AGP promovieron proyectos generales de reforma al sistema educativo durante la década de 1920. Como se señaló en párrafos anteriores, los gremios magisteriales consideraban que los problemas educativos no se solucionarían perfeccionando la LEPO, sino llevando a cabo una reforma educativa de carácter estructural. Estas propuestas fueron levantadas en un contexto en que se desarrollaron numerosos cambios sociopolíticos: el fin de una etapa en que el Congreso Nacional tuvo más peso político que el Ejecutivo (Collier y Sater, 1999); el ascenso de Alessandri y su proyecto reformista; la entrada de militares al campo político, manifestada en el golpe militar llevado a cabo en 1924 cuyo propósito fue exteriorizar su descontento contra el sistema político (Núñez, 1986) y la relevancia adquirida por el General Ibáñez del Campo y su llegada a la presidencia en 1927; la aprobación de una nueva Constitución política en 1925; la separación entre el Estado y la Iglesia católica (Tagle, 1997); protestas que evidenciaban el descontento social, como la “huelga de arrendatarios” de 1925 (Espinoza, 1988); períodos de gran inestabilidad política; el fortalecimiento y participación electoral de partidos políticos de ideología de izquierda (Grez, 2014); y crisis económicas, como la ocurrida en 1929.

Fue el proyecto de reforma de la AGP el que finalmente se implementó, al menos por unos meses. En 1927, luego de triunfar en un proceso eleccionario en el que se presentó como candidato único, Ibáñez del Campo asumió la presidencia de la república. Durante su mandato, el militar avanzó en la construcción de un Estado corporativista mientras reestablecía el orden social con acciones represivas. La Constitución política promulgada un par de años antes había entregado “facultades extraordinarias al Presidente de la República para que este pudiera reorganizar los servicios públicos, entre ellos, la educación” (Núñez, 1978, p. 4). Para lograr este propósito, inicialmente Ibáñez ensayó un proyecto de reforma propuesto por sectores moderados (Núñez, 1986). En paralelo, el militar fue acercándose a la AGP, con el propósito de cooptarlos y consolidarse políticamente (Mariátegui, 1970; citado en Núñez, 1986). Ibáñez organizó una comisión técnica, la cual estuvo conformada por importantes dirigentes de la AGP (Núñez, 2017).

En septiembre de 1927 Ibáñez despidió al equipo moderado y, semanas más tarde, se presentó “al país un proyecto de reforma educativa que es, en esencia, el plan de reconstrucción integral propiciado por la AGP” (Núñez, 1986, p. 68). El proyecto fue discutido por la opinión pública durante dos meses (Núñez, 2017). A mediados de noviembre, el ministro dio a conocer el texto definitivo del decreto de reforma. Como señaló el ministro interino de Instrucción Pública José Santos Salas, el proyecto modificaría “desde su base la educación chilena” (Santos Salas, 1927, p. 8), ya que anularía “los tres factores que nos arrastraban al abismo”, como lo eran las “enfermedades de alcance colectivo” (mortalidad infantil, alcoholismo, desaseo), “la ausencia de capacidades productoras” y “la pereza mental” (Ibid., p. 8). Para lograr este propósito,

la Nueva Educación (...) cuidará del desarrollo y de la salud del niño; formará capacidades productoras y la sobriedad de las costumbres y el amor al estudio, serán el nervio de una vida sana de espíritu y próspera en riquezas. (Ibid., p. 8)

El proyecto reformista estaba inspirado en las ideas del movimiento pedagógico europeo-norteamericano de la Escuela Nueva (Mayorga, 2018) y se orientó a sentar las bases para crear una educación que favoreciera el desarrollo integral de los educandos. Esto implicaba, necesariamente, reestructurar el sistema educativo y modificar la LEPO.

Como evidencia Núñez (2017), diferencias surgidas entre el ministro Santos Salas y el ministro de Hacienda, Pablo Ramírez, dilataron la promulgación oficial del decreto de la reforma. Días después de la presentación del texto del decreto de la reforma, a Santos Salas se le pidió la renuncia. La sanción final de la reforma ocurrió a fines de diciembre, mediante la publicación del Decreto con Fuerza de Ley 7500. En tanto, Ibáñez le ofreció a la Asociación responsabilizarse del proceso reformista, nombrando a destacados dirigentes en jefaturas y cargos intermedios (Núñez, 1978).

En términos generales, el Decreto 7500 estableció lo siguiente: la educación era una función propia del Estado, ejercida a través del Ministerio de Educación Pública. La educación primaria provista por el Estado sería gratuita y tendría por objeto favorecer el desarrollo integral del individuo. Para lograr

este propósito, planes, programas y métodos debían estar basados en la evolución psico-fisiológica del educando. La educación secundaria estaría orientada hacia los distintos tipos de producción del país⁵, y sería impartida por profesionales “que se consideraran actuantes en un mismo proceso”, quienes serían formado en un sistema unitario de formación docente. La obligación escolar comprendería entre la niñas y niños de edades entre 7 y 15 años, aunque los reglamentos podían disminuir o extenderla. La educación particular era considerada actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional del Estado.

A partir de estas disposiciones, entre diciembre de 1927 y julio de 1928, las escuelas normales fueron reemplazadas por escuelas de profesores primarios, mientras que el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile fue transformado en una escuela de profesores secundarios, con el propósito de reestructurar el sistema de formación docente y organizarlo “como una sola unidad funcional en que la enseñanza se inicie, continúe y termine en armonía gradual con el desenvolvimiento del niño, del adolescente y del joven” (Decreto n.º 7.500, 1927, p. 1). Estos cambios “en la práctica significaron un conflicto mayor en la administración del sistema, porque emergieron disputas en torno a la supresión de las escuelas de origen de los maestros reformistas” (Pérez Navarro, 2017, p. 80).

La aplicación de la reforma educativa duró ocho meses. Fracasó en su puesta en práctica (Núñez, 2011). La implementación de la reforma se vino abajo, en parte, debido a la falta de recursos económicos (Vial, 1996), la oposición de sectores tradicionalistas del profesorado a aplicar nuevas prácticas pedagógicas y “la resistencia sorda del ministro de Hacienda” (Núñez, 2017, p. 42). Se necesitaba jubilar a varios centenares de maestros, crear nueva infraestructura y preparar a los docentes en formación y ejercicio. En septiembre de 1928 la reforma fue interrumpida gracias a un “insólito acto de fuerza de los círculos más conservadores y autoritarios del régimen” (Núñez, 2017, p. 44). Ibáñez derogó el Decreto 7500 (Núñez, 1986). Parte de la nueva organización administrativa fue suprimida y “restablecido con más vigor el autoritarismo funcionario y pedagógico” (Núñez, 1979, p. 18). Paralelamente, se reprimió y exoneró a profesores vinculados a la Asociación, relegando a algunos dirigentes al extremo sur del país. De esta manera, Ibáñez inició un proceso contrarreformista, sancionando un conjunto de decretos que revirtieron las transformaciones administrativas y burocráticas que establecía el Decreto 7500 (Ministerio de Educación Pública, 1929). No obstante, en estos textos legales se mantuvieron algunos de los planteamientos del derogado decreto reformista, como la función educadora del Estado, el reconocimiento de la educación particular como colaboradora, el currículum nacionalista y la búsqueda de fundamentos en las corrientes pedagógicas internacionales (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2013). Además, la contrarreforma de Ibáñez estuvo asociada a la “matriz conceptual de la pedagogía experimental” (Núñez, 2011), ya que incorporó “los principios de la nueva pedagogía (...) a la doctrina oficial de la escuela primaria chilena” (Núñez, 1979, p. 18).

El ciclo contrarreformista se cierra durante 1929, con la promulgación del Reglamento General de Escuelas Primarias⁶ y del decreto n.º 5291, que derogó la LEPO de 1920 y fijó el texto definitivo de esta. Como sostiene Campos Harriet (1960, p. 36), “las disposiciones fundamentales de la ley de 1920, n.º 3.654, fueron trasvasiadas al decreto ley”, pero otras “fueron modificadas”. Este nuevo

decreto introdujo algunos cambios, como por ejemplo la obligación no solo de padres y guardadores a cumplir con la obligación escolar (que aumentaba de 13 a 15 años), sino también de patrones; la incorporación de disposiciones específicas para las escuelas rurales; el establecimiento de nuevas normas para el funcionamiento de escuelas particulares. Además, en su artículo 52, se determinó que “toda persona que tenga empleados u obreros a su servicio, está obligada a velar porque los niños de este personal aprendan a leer, escribir y contar correctamente, cooperando a la acción educacional del Estado”, entre otras normas.

REFLEXIONES FINALES

La discusión parlamentaria que condujo al establecimiento de la obligatoriedad escolar en Chile puede servir como una atalaya desde la cual es posible observar polémicas que, lejos de su contexto original, han seguido teniendo relevancia en la historia contemporánea de las políticas educacionales en Chile. Ello, desde luego, lleva a concluir acerca de la pertinencia de reconocer los antecedentes históricos en la formulación de las políticas públicas, asunto que debiera formar parte de la formación inicial de cualquier actor involucrado en educación, siendo las y los profesores los principales por su rol permanente como agentes e intérpretes de las políticas educacionales. Además, el episodio de debates revisado brevemente en estas páginas permite relevar nudos críticos que la política educacional, con sus mutaciones a lo largo del siglo XX, requiere desatar, ojalá mediante procesos de deliberación tanto técnicos como también deliberativos, en el marco de un sistema democrático.

En lo que respecta a la aplicación de la obligatoriedad, es posible notar que, paradójicamente, una de las consecuencias más inmediatas de la promulgación de la LEPO en 1920 no estuvo relacionada con su principal propósito: aumentar la cobertura y asistencia a la escuela primaria. Esta promesa se cumplió décadas después, luego de la aplicación de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Frei Montalva, período en que la educación básica alcanzó una tasa de escolaridad del 95% (Bellei y Pérez, 2016). Más bien, la puesta en marcha de la LEPO impactó en la constatación acerca de la necesidad de implementar una reforma estructural en el sistema educativo. Las críticas que emergieron durante los años siguientes a su aprobación levantaron voces reformistas, las cuales demandaron la necesidad de llevar a cabo un proceso de reestructuración del sistema escolar chileno.

No obstante, hay consenso en señalar que la LEPO “reflejó una ruptura simbólica de gran importancia, que situaba a la educación como un derecho social que el Estado debía garantizar” (Mayorga, 2018, p. 340). Aun cuando las críticas fueron abundantes durante su primer quinquenio de implementación, “la LEPO logró asentar sus principios” (Lira, 2010, p. 59), lo que se evidencia en que “la Constitución de 1925 elevó a rango constitucional la obligatoriedad escolar” (Lira, 2010, p. 59). Además, gracias a las voces críticas que despertó su compleja implementación, hacia fines de la década de 1920 fueron impulsadas reformas y contrarreformas, las cuales permitieron introducir un nuevo concepto de educación y consolidar la pedagogía experimental en la política educativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Educación Nacional (1922). La Reforma General de la Enseñanza en el Parlamento francés y en nuestro país. *Revista de Educación Nacional*, 1-7, 53-89.

Asociación General de Profesores (1923a). Reforma completa de La Ley de Educación primaria obligatoria. *Nuevos Rumbos*, 11, 7-8.

Asociación General de Profesores (1923b). Reforma de la enseñanza y la ley 3654. *Nuevos Rumbos*, 14, 16.

Asociación General de Profesores (1923c). Reforma de la Ley de Educación Primaria. *Nuevos Rumbos*, 15, 5.

Bellei, C. y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus y J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la 'Revolución en Libertad'*. Santiago: Editorial Universitaria.

Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile. (1921a). Acta de la 37a. sesión en 19 de julio de 1921. Biblioteca del Congreso Nacional.

Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile. (1921b). Acta de la 60a. sesión en 26 de agosto de 1921. Biblioteca del Congreso Nacional.

Campos Harriet, F. (1960). *Desarrollo educacional 1810-1960*. Editorial Andrés Bello.

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

Comité Unido del Magisterio. (1922, 26 de junio). El movimiento el profesorado primario. *Diario La Nación*, p. 10. Santiago.

Congreso Nacional Pedagógico. (1889). Santiago: Imprenta Nacional.

Donoso, A. y Donoso, S. (2010). Las discusiones educacionales en el Chile del Centenario. *Estudios Pedagógicos*, XXXVI(2), 305-321.

Egaña, L. (2004). Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: Un debate Político. *Revista de Educación*, Nº 315, Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 14-29.

Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.

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

Lira, R. (2010). Proyecto de nación y obligatoriedad escolar. Antecedentes y proyecciones a noventa años de promulgada la Ley de Educación Primaria Obligatoria. *Pensamiento Educativo*, 46-47, 45-62.

Mayorga, R. (2017). Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado Republicano y Sociedad Civil en Chile (1813-2011). En: I. Jaksic y F. Rengifo (eds) *Historia Política de Chile, 1810-2010. Tomo II Estado y Sociedad*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 333-364.

Mayorga, R. (2018b). Las grandes reformas pedagógicas. En: Serrano, S., Ponce de León, M., Rengifo, F. y Mayorga, R. *Historia de la educación en Chile, Tomo III Democracia, exclusión y crisis (209-253)*. Santiago: Taurus.

Negrete, F. (1903). Instrucción primaria obligatoria. *La Enseñanza. Revista pedagógica mensual*. (Concepción), II (2), 79-80.

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

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

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

Núñez, I. (2017). El movimiento de los preceptores primarios (1923-1928): maximalismo, realismo y ¿derrota? En: B. Silva. (Comp.). *Historia social de la educación chilena. Tomo III Instalación, auge y crisis de la reforma alemana 1880 a 1920. Agentes escolares*. (19-55). Santiago: Ediciones UTEM.

Oficina Central de Estadística (1924). *Anuario Estadístico de la República de Chile. Volumen V. Instrucción. Año 1923*. Santiago: Sociedad, Imprenta y Litografía Universo.

Oficina Central de Estadística (1926). *Anuario Estadístico de la República de Chile. Volumen V. Instrucción. Año 1925*. Santiago: Sociedad, Imprenta y Litografía Universo.

Pérez Navarro, C. (2018). *La emancipación de la escuela rural aún no ha llegado»: historia de la educación primaria rural en Chile (1920-1970)*. Colecciones digitales, Subdirección de Investigación, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

Pérez Navarro, C. (2017). El proyecto de Escuela Única de Pedagogía: demandas y propuestas en torno a la formación unificada de profesores en Chile, 1928-1990. *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, V(9), 75-93.

Quitral Rojas, M., Carrasco Gutiérrez, J. y Urbano Peralta, J. (2015). La Masonería chilena y la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. En: B. Silva Torrealba (compilador), *Historia Social de la Educación*

Chilena. Tomo 1. *Instalación, auge y crisis de la reforma alemana 1880 a 1920. Agentes escolares* (148-166). Santiago: Ediciones UTEM.

Reyes Jedlicki, L. (2010). Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928. *Docencia*, 40, 40-49.

Reyes Jedlicki, L. (2014). *La escuela en nuestras manos. Las experiencias educativas de la Asociación General de Profesores y la Federación Obrera de Chile (1931-1932)*. Santiago: Quimantú.

Santos Salas, J. (1927, 13 de noviembre). Exposición explicativa. *Diario La Nación*, 8. Santiago.

Senado, Congreso Nacional de Chile (1903). *La instrucción primaria obligatoria ante el Senado: El proyecto de ley i el informe de la comisión, los discursos de los señores Raimundo Silva Cruz, Pedro Bannen i Enrique Mac-Iver*. Santiago: Imprenta Cervantes.

Senado, Congreso Nacional de Chile. (1919a). *Acta de la sesión 2° ordinaria en 3 de junio de 1919. Instrucción Primaria Obligatoria*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Senado, Congreso Nacional de Chile. (1919b). *Acta de la sesión 11° ordinaria en 24 de junio de 1919. Instrucción Primaria Obligatoria*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Serrano, S., Ponce de León, M. y Rengifo, F. (2012). Historia de la educación en Chile. Tomo II: la educación nacional (1880-1930). Santiago: Taurus.

Tagle, M. (1997). La separación de la Iglesia y el Estado en Chile. Historiografía y debate. *Historia*, 30, 389-439.

Toro-Blanco, P. (2014). Educational Freedom or Teaching State? political discussion of the school subvention law in 1951. A key episode on a deep cleavage in the history of Chilean education. *Hungarian Educational Research Journal* 2014, 4(4), 36-45.

Vial, G. (1996). *Historia de Chile, 1891-1973*. Santiago: Zig Zag.

DOCUMENTOS LEGALES

Ley n.º 3.654 sobre educación primaria obligatoria, publicada en el Diario Oficial n.º 12,755, el 26 de agosto de 1920 (1921). Santiago: Imprenta Lagunas.

Decreto con Fuerza de Ley n.º 7.500, Ministerio de Educación Pública, 10 de diciembre de 1927. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5652>

Decreto con Fuerza de Ley n.º 5291, Ley de Educación Primaria Obligatoria. Se fija su texto definitivo, Ministerio de Educación Pública, 22 de noviembre de 1929. En R. Donoso (1937). Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de la enseñanza pública. Santiago: Talleres de la Imprenta de la Dirección General de Prisiones.

Reglamento General de las Escuelas Primarias, Ministerio de Educación Pública, 6 de agosto de 1929. En R. Donoso (1937). Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de la enseñanza pública. Santiago: Talleres de la Imprenta de la Dirección General de Prisiones.

NOTAS

¹ Los autores han adaptado el manuscrito al uso de formato APA del libro, aunque dejan constancia de la falta de procedencia de su uso para un texto de carácter histórico.

² Se señalan los datos sobre asistencia media de niñas y niños a las escuelas fiscales y no las cifras de matrícula en escuelas públicas en consideración de los altos niveles de ausentismo escolar, uno de los problemas que también pretendía solucionar la LEPO. Por otro lado, con relación a la tasa de escolarización (esto es, la cifra de matrícula por cada 1.000 niños en edad escolar), en 1915 alcanzaba un 53,6% del total (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2013). En 1920 esta cifra ascendía a un 55,2%; mientras que en 1925 era de 66%. En tanto, para 1930, la tasa de escolarización descendió a 63,3% (Serrano, Ponce de León y Rengifo (2013).

³ La AGP fue una organización gremial docente formada en 1922 en Santiago. En un principio, la AGP congregaba sólo a maestros primarios; pero luego, reunió a maestros primarios, profesores secundarios y docentes universitarios. Siguiendo a Núñez (1986, p. 46), “será el primer ejemplo de organización sindical docente y prolongará su acción hasta 1935”, la cual sobrepasó la reivindicación salarial y laboral para convertirse en un movimiento pedagógico de amplias dimensiones.

⁴ La AEN fue una organización que reunía a “miembros entre todos los niveles del sistema -desde el kindergarten hasta la Universidad- y además incluía proporción importante e influyente de socios que no eran pedagogos de formación y profesión, sino educadores de vocación o afición (...) Centró su acción en estudiar los problemas educacionales y en denunciarlos, proponer y demandar soluciones” (Núñez p. 30).

⁵ La educación primaria tenía por objetivo favorecer “el despertar y desarrollo de las vocaciones”.

⁶El cual, como indica su nombre, reglamentaba la creación de escuelas por parte del Estado y particulares, establecía las normas mínimas de funcionamiento de los locales escolares y su equipamiento, clasificaba a las escuelas, instituía los planes y programas escolares, y explicitaba las labores y deberes del personal docente y directivo y también de estudiantes.

CAPÍTULO 2

EDUCACIÓN PARVULARIA: ENTRE LA PEDAGOGÍA DEL JUEGO, EL ASISTENCIALISMO Y LA ESCOLARIZACIÓN¹

Ximena Poblete Núñez & Alejandra Falabella

La educación parvularia en Chile tiene una raíz identitaria que se asienta desde los inicios de los “kindergarten” en el país y que se basa en una concepción de la pedagogía que pone al centro el juego, la exploración y el bienestar socio-emocional de las niñas y niños. Sin embargo, esta visión se ha fusionado y, a momentos, tensionado con otros enfoques a través de su historia, como es un enfoque asistencialista de la infancia y la pobreza, y a su vez, con un enfoque disciplinador y “escolarizante” de la educación inicial. La educación parvularia, además, ha ocupado un lugar marginal dentro del sistema educativo chileno donde ha debido disputar sentidos pedagógicos y un lenguaje propio en el campo de la política pública, sumado a la disputa por recursos y políticas distintivas del nivel. En este capítulo se revisa el recorrido histórico de la educación parvularia en Chile, se analiza el presente, y se desarrolla una visión de futuro al respecto.

LA EDUCACIÓN PARVULARIA DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

Los orígenes de la educación parvularia en nuestro país ocupan un lugar esencial del nivel, que cimientan su identidad y principios educativos. Estos inicios conjugan, por una parte, las principales teorías foráneas de la “Escuela Nueva”², en especial de Pestalozzi y Fröebel - que resaltan el protagonismo del niño y niña como agente en su propio aprendizaje, como por otra parte, la función asistencialista de protección y disciplinadora de las clases populares (Abett de la Torre Díaz, 2011; Peralta, 2016).

Los comienzos del nivel se enmarcan en el escenario socio-político de mediados del siglo XIX en que la educación era considerada un eje central en la construcción de la naciente nación. De hecho, en la Ley Orgánica de Instrucción Primaria de 1860, ya se mencionaba la necesidad de establecer escuelas para párvulos de carácter público, y en 1864, narra Victoria Peralta (2012), el Estado mandata la creación de la primera escuela de párvulos en Chile dirigida a niños y niñas entre 3 y 8 años de edad pertenecientes a la “clase más desvalida” (p. 61). A solicitud del gobierno, esta escuela estuvo dirigida por religiosas francesas Hermanas de la Caridad de San Vicente de Paul, con el apoyo de las primeras preceptoras formadas en la Escuela Normal de Santiago. A comienzos del siglo XX ya existían dos *escuelas de párvulos* públicas en Chile, a las que se habían sumado los primeros establecimientos privados creados por comunidades inmigrantes estadounidense (Santiago College, 1880) y alemana (Deutsche Schule, 1898), así como también el del Sr. José Pinochet Le-Brun en Chillán (1901), el Kindergarten Santiago y el Kindergarten Católico (Abett de la Torre Díaz, 2011; Caiceo Escudero, 2011; Peralta, 2011).

Las primeras iniciativas públicas estuvieron marcadas por un propósito asistencialista característica de las “Casas de Asilo” francesas, que buscaban proteger y “salvar” a los niños de los sectores marginales, de la influencia de sus hogares, considerados nocivos y facilitadores de la desviación moral y física. A su vez, se buscaba también atender niños de madres trabajadoras (Abett de la Torre Díaz, 2011).

La visión asistencialista de la época, se combinó con los aportes del pedagogo suizo Pestalozzi y Federico Fröebel (discípulo de Pestalozzi), entre otros autores de la Escuela Nueva, que promovieron las preceptoras chilenas de la Escuela Normal. Ello le dio a la educación parvularia desde sus inicios un método propiamente educativo que ponía en el centro a la niña y niño y sus necesidades de desarrollo; método que era enseñado en las escuelas normales. Más tarde se sumó la influencia de otros exponentes de la Escuela Nueva, como María Montessori y Ovide Decroly, que, de forma similar, entendían al juego y la experimentación con el medio ambiente como herramientas claves para desarrollar el carácter y la autonomía de los párvulos.

A fines del siglo XIX, el sistema educacional en Chile estuvo fuertemente influido por la pedagogía alemana, y en particular de Frederic Fröebel, que se instala como la principal corriente pedagógica en este sector. El método Fröebeliano fue promovido en Chile en primer lugar por el intelectual Valentín Letelier, quien, luego de conocer los kindergarten Fröebelianos en Berlín, recomienda al gobierno chileno su implementación. Los kindergartens llamaron poderosamente la atención de Letelier por su potencial educativo con los niños más pequeños. Así también llama la atención la disciplina y el orden, que se consideraban características de moral, autonomía y voluntad. Allí se contaba con métodos y materiales propios a la edad de los más pequeños en miras, explicaba Letelier, en una carta al diario *El Heraldo* (1 de agosto de 1883), a “favorecer conjuntamente el desarrollo físico, moral e intelectual” de los infantes. También, en 1879, el gobierno encomendó a José Abelardo Núñez visitar Europa y Estados Unidos para conocer los sistemas educativos. Núñez, igualmente, queda impresionado por los métodos froebelianos y en 1885 organiza una exposición donde presenta el material didáctico de los Kindergarten y traduce al español “La Educación del Hombre” de Fröebel. Lo descrito modeló de manera importante el cariz de la educación parvularia en Chile y la influencia froebeliana queda instalada con la creación del primer Kindergarten estatal en 1906 y la contratación de la educadora austriaca Leopoldina Maluschka como su directora (Caiceo Escudero, 2011).

Ese mismo año se crea el primer “Curso Normal de Kindergarten”, en la Escuela Normal de Preceptores N°1 de Santiago. Fue un hito que marcó el desarrollo de la educación parvularia como un nivel con identidad propia (Caiceo Escudero, 2011; Peralta, 2016). Tras el éxito de este curso, que duró seis meses, se nombró como nueva regenta de la escuela a Leopoldina Maluschka. Fueron 300 maestras kindergarterinas las que se graduaron de estos cursos y dirigieron escuelas de párvulos públicas y privadas, en distintas localidades del país (Abett de la Torre Díaz, 2011; Maluschka, 1935).

En las escuelas de párvulos, declara Maluschka (1916), se enseñaba a los niños “los Métodos del Jardín infantil” (p. 3), en referencia al método de Fröebel y de “los pedagogos del siglo”. La educadora señalaba que la obra del Fröebel, “cuyo genio inmortal, aun no suficientemente comprendido, se debe

la sublime idea de *enseñar jugando*” (M. de Trupp, 1935, p. 9, énfasis original). El juego es central, explica Maluschka,

El niño que no juega o al que se le impide el juego, pierde la característica de su edad. El juego del niño pequeño es un constante formar, construir, transformar y analizar; una búsqueda y un hallazgo, un reconocimiento de las materias que le sirven para reproducir sus ideas, además, un observar y comparar; en resumen, un ejercicio de todas sus fuerzas intelectuales y físicas a la vez. Por lo tanto, el juego no es un descanso para el niño, como lo es para los adultos, tampoco significa una ociosidad: el juego del niño pequeño es su vida y toda la vida significa para él un juego. (M. de Trupp, 1935, p. 8)

De este modo, la educadora promovió y defendió la relevancia y sentido distintivo del método en los niveles del “kindergarten”, y a su vez, criticó la escolarización temprana en los niños pequeños.

Es de lamentar, que las personas que exigen ya al niño de 4 a 5 años el estudio de la lectura y escritura (...) La prematura enseñanza escolar, en vez de ser favorable al progreso del niño, le produce un fuerte cansancio mental y detiene su crecimiento. (Ibid, p. 10)

La educación parvularia se fue posicionando de este modo, y a principio de siglo XX, Maluschka y las primeras kindergardnerinas hicieron un importante trabajo académico y de difusión de la importancia del nivel. En el plano gremial se funda en 1908 la Asociación de Kindergarten Nacional y en 1914 la Agrupación Cruz Roja Maestras Jardín Infantil, ambas instituciones son precursoras del actual Colegio de Educadoras de Párvulo en Chile (Caiceo Escudero, 2011). En este período también circularon revistas específicas y se crearon asociaciones que promovieron la importancia de la educación de párvulos, tanto para el desarrollo de los niños, como para el progreso de la sociedad (Abett de la Torre Díaz, 2011; Caiceo Escudero, 2011; Peralta, 2011)³. Aunque es importante entender que el foco pedagógico en esta época refería a los niveles del “Kindergarten”, mientras las incipientes salas cunas se entendían como lugares de cuidado para las mujeres trabajadoras.

Las primeras cuatro décadas del siglo XX en Chile estuvieron marcadas por las movilizaciones sociales, producto de la pobreza y desigualdad imperantes, lo que se le llamó la “cuestión social”. Es en este contexto, que se promulgó la Ley de Educación Primaria Obligatoria en 1920, que estableció la obligación de cuatro años de estudios primarios. Esta ley, a pesar de implicar importantes disputas y negociaciones para su aprobación, posicionó finalmente al Estado como responsable de asegurar la educación primaria, entendido como un derecho social para todas las niñas y niños del país; aunque, el avance efectivo de ello fue escaso (Zemelman y Jara, 2006).

La ley de obligatoriedad dedicó un apartado referido a los escalafones, sueldos y mecanismos de evaluación y promoción de los docentes. Incluyó a las educadoras de párvulos y las ubicó en el tercer escalafón, junto a los docentes que no eran profesores normalistas, lo que da cuenta de su marginalización en el sistema educativo chileno, así como la baja valoración de la experticia necesaria para trabajar en

este nivel. Tanto la ley de obligatoriedad, como la reforma educativa de 1928 mencionan la existencia de la educación de párvulos. A partir de ello, en 1930, se crea la primera Inspectoría de Educación Parvularia dentro del Ministerio de Educación. Sin embargo, esto no tuvo incidencia en la expansión de la educación parvularia en el sector público.

Posteriormente, es en 1944 que se da un significativo avance cuando, por impulso de la Asociación de Mujeres Universitarias, se crea el primer programa de educadoras de párvulos en la Universidad de Chile, fundado por importantes intelectuales y pedagogas de la época, tales como, Amanda Labarca y Matilde Huici (Silva Torrealba y Figueroa Cerna, 2018). Así comienza a consolidarse académicamente la educación parvularia y a extenderse la provisión de este servicio, con un fuerte vínculo hacia la población vulnerable y periférica. Con la creación de la carrera se marca explícitamente una diferencia con la formación para la educación primaria, desde un enfoque integral del desarrollo de los niños y niñas. En esta línea también se define el nombre de estas maestras como “educadoras”, en lugar de preceptoras, maestras o profesoras, diferenciando su práctica de aquellas que enseñan en otros niveles educativos (Adlerstein y Pardo, 2019). Además, en 1948, el Ministerio de Educación creó el primer “Plan y Programa de Estudios”, con el propósito de orientar el quehacer pedagógico de la educación parvularia y en 1953 se creó la sección de Educación Primaria y Parvularia en el Ministerio de Educación (Hermosilla, 1998).

A fines de los años cuarenta, post segunda guerra mundial, occidente estaba marcado por el impulso desarrollista y la preocupación por crear medidas de protección social. Este enfoque fue promovido por organismos internacionales como las Organización por las Naciones Unidas y la UNESCO. En Chile, en los años 1950 y 1960 comienza desde el Estado una fuerte preocupación e inversión por la expansión de la educación, enmarcado por la perspectiva de la “planificación educacional”. En este escenario, el gobierno de Frei Montalva lanza una ambiciosa reforma educacional que buscaba democratizar el sistema educativo y situar a la educación como una herramienta para enfrentar las necesidades de desarrollo económico y de promoción de la modernización sociocultural (Bellei y Perez, 2016; Zemelman y Jara, 2006).

En estas décadas se valoró la educación parvularia, en el entendido que podía igualar las condiciones de los niños y niñas más desfavorecidos, y a su vez, permitir a las mujeres incorporarse al mercado laboral (especialmente referido al nivel sala cuna). Un hecho fundamental en este sentido fue la Ley de Sala Cuna n° 3.186, promulgada en 1917, que mandató la creación de salas cunas, para bebés hasta un año de edad, en lugares de trabajo que contaran con más de 50 mujeres. Luego, esta ley se reformó en 1925, disminuyendo a 20 la cantidad de mujeres trabajadoras; y en 1966 se amplía este beneficio legal para niños hasta dos años de edad. Casas y Valenzuela (2012) argumentan que esta ley fue precursora de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Desde ahí se hacía cada vez más fuerte la discusión y presión de las mujeres que buscaban compatibilizar el cuidado de niños pequeños con su participación en el mercado laboral.

La creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) en 1970, a fines del mandato de Frei Montalva, responde a estas necesidades y se constituye como uno de los triunfos más importantes en la

materia (Adlerstein y Pardo, 2019; JUNJI, 2005). Por primera vez se establece una institucionalidad a cargo de este nivel educativo y se sitúa a la educación parvularia dentro del Estado con una especificidad y experticia propia. La ley Num.17.301 que crea la JUNJI define a esta institución como aquella que entrega “atención integral que comprende alimentación adecuada, educación correspondiente a su edad y atención médico-dental” (art. 3º). En esta definición se puede identificar un propósito de cuidado y nutrición de niños y niñas, enfocados especialmente en los sectores más vulnerables, pero también se destaca el propósito educativo. En este sentido, en la ley se hacía explícita la necesidad de que este nivel educativo estuviese a cargo de educadoras de párvulos, con el apoyo de auxiliares debidamente preparados para ello (art. 13).

La responsabilidad de la institución de expandir la provisión educativa era crucial, pues había una muy baja oferta de jardines infantiles, y tenían un costo muy alto, mientras la Ley de Sala Cuna, en la práctica, se aplicó de forma limitada y las mujeres tenían apenas seis semanas de postnatal (Sierra, 1968). Sumado a su labor de provisión, a la JUNJI se le asignó el rol de fiscalizar el cumplimiento de las normativas del nivel en el sector público y privado.

La creación de la JUNJI no fue fruto de un gobierno o de un partido político, sino de un trabajo mancomunado entre mujeres de distintos sectores. Rojas-Mira (1994) en su investigación menciona que se presentaron hasta ocho proyectos de ley en la materia, durante los años 60s; los que no avanzaban por una supuesta falta de financiamiento fiscal (Sierra, 1968). Uno de estos proyectos de ley fue elaborado por las parlamentarias comunistas Gladys Marín y María Maluenda, patrocinado por el Departamento Femenino de la Central Única de Trabajadores (CUT), y otro fue presentado por la diputada demócratacristiana María Inés Aguilera. A su vez, en esos años hubo muchas movilizaciones y actos públicos organizado por mujeres, a favor del cuidado y educación infantil. De hecho, el año 66, se constituyó el “Comando Nacional por Jardines Infantiles”, un movimiento amplio que incluyó parlamentarias de distintos partidos, dirigentes de los Centros de Madres, la Unión de Mujeres de Chile (UMCH), el Departamento Femenino de la CUT, entre otras participantes. Finalmente, en 1968 se fundieron los proyectos de ley mencionados, resultando en la Ley n° 17.301, promulgada el 22 de abril de 1970.

El gobierno de Allende continuó con la preocupación por la educación parvularia como política que permitía igualar derechos tanto de niños y niñas, como de mujeres trabajadoras. En 1972 la JUNJI había creado 122 jardines infantiles que atendían a 8.700 niños entre cero y seis años en jornada completa, y 20 mil niños eran atendidos en jardines infantiles privados (Rojas Flores, 2010). A su vez, durante la década de los setenta, nuevas universidades en el país abrieron la carrera de Educación de párvulos, entre ellas la Universidad Católica, la Universidad de Concepción y la Universidad Austral. Posteriormente, la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, produjo radicales transformaciones en el sistema educativo en Chile. En todos los niveles educativos se recortaron significativamente los gastos fiscales, y mientras en el sistema escolar y universitario las reformas estuvieron orientadas por una racionalidad de mercado y competencia, en la educación de párvulos la política fue guiada por una visión asistencialista y desprofesionalizante. Como resultado, esta situación mermó la provisión de la educación parvularia con enfoque integral, que caracterizaba a este nivel educativo.

JUNJI en este período pasó a depender del Ministerio del Interior, a través de la División de Organizaciones Sociales y Comunitarias (JUNJI, 2005). A su vez, redujo su planta de educadoras, aumentó los coeficientes técnicos entre adultos y número de párvulos, dejando la atención de los niños en su mayoría a auxiliares. Por otra parte, en 1975 la esposa de Pinochet, Lucía Hiriart, encabezó la creación de la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (FUNACO)⁴, dentro de varias iniciativas que reunía la acción de voluntariado femenino que apoyó la acción militar⁵. Esta institución coordinaba la implementación de centros abiertos en los que se entregaba cuidado y alimentación a niños y niñas de sectores vulnerables (Rojas Flores, 2010, p. 709). La mayoría de las mujeres contratadas para atender a los niños y niñas eran empleadas del Programa del Empleo Mínimo (PEM) y Programa Jefes de Hogar (POJH), programas de gobierno reconocidos por sus bajos salarios. Ambas instituciones –JUNJI y FUNACO– priorizaron la atención de niñas y niños de extrema pobreza y con problemas de desnutrición (Hermosilla, 1998).

A pesar de lo difícil que significó este periodo para la educación inicial y los recortes de presupuesto, los programas educativos para todos los niveles de educación inicial se elaboraron entre 1979 y 1981 (Peralta, 2016). Ello significó un avance en términos programáticos, aunque el programa de 4 a 6 años tenía claros propósitos educativos, en cambio, los de 0 a 4 tenían un énfasis en la salud y nutrición. Otra medida relevante en la década del ochenta, fue que, con el propósito de aumentar la cobertura, el segundo nivel de transición se incorporó al sistema escolar, lo que rompió con la exclusividad de la provisión del nivel desde los jardines infantiles (Adlerstein y Pardo, 2019). Además, en 1990, al promulgar la Ley Orgánica para la Enseñanza (LOCE)⁶, se reconoció oficialmente la educación parvularia como el primer nivel del sistema educacional chilena.

La formación de las educadoras de párvulos fue otro ámbito que se vio afectado durante este período. A principios de la década de los 80 las carreras de formación de educadoras de párvulos, diferenciales y docentes pasaron a tener un estatus “no universitario” y a no requerir licenciatura (solamente título profesional), pudiendo así ofrecerse en Institutos Profesionales. En consecuencia, se generó una gran variedad de programas de estudio, con distinta institucionalidad, creditaje, años de estudio y requisitos de admisión⁷ (Avalos, 2003; Cox y Gysling, 1990). En este escenario, las educadoras y el profesorado, explica Núñez (2002), vieron precarizadas las condiciones de trabajo y su estatus profesional e implicó una concepción técnico-metodológica del ejercicio docente, lejana a los contenidos teórico-científicos del conocimiento. En 1975 se abrió la carrera Técnica de Auxiliar en Educación Parvularia en el DUOC⁸, dependiente de la Universidad Católica, lo que dio paso a la creación otras carreras similares tanto en liceos técnico-profesionales como en los Centros de Formación Técnica (CTF) creados en 1981⁹ (Caiceo Escudero, 2011).

El retorno a la democracia significó para las instituciones públicas de educación parvularia restablecer un enfoque holístico del desarrollo infantil, característico de este sector. Dentro de las medidas realizadas, FUNACO pasó a llamarse Fundación Educacional del Desarrollo Integral del Menor, conocida como “Integra”¹⁰. Con ello, se cambió la misión institucional a una labor educativa y no meramente asistencial.

La reforma educacional que comenzó a mediados de la década de los noventa puso el énfasis, por una parte, en mejorar la calidad de la oferta educativa en este nivel, por medio del programa “Mejoramiento de la Calidad de la Educación” (MECE), lo que inyectó una importante suma de recursos a la educación parvularia que se destinaron al perfeccionamiento de educadoras, implementación de programas educativos y material didáctico (JUNJI, 2005; Hermosilla, 1998, MINEDUC, 2001a). Posteriormente, uno de los principales hitos lo marcó la construcción de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, de cero a seis años, que se publicaron en 2001 y posicionaron a este nivel con una identidad propiamente educativa (MINEDUC, 2001b). Este documento se identifica como un cambio de paradigma en el nivel educativo que le da una visión curricular continua a la educación de párvulos, con un foco en una pedagogía centrada en el niño y que, además, permitieran adaptarse a las diversas realidades nacionales.

Por otra parte, se buscó ampliar la cobertura por medio de la diversificación de programas no convencionales (presenciales y no presenciales) que permitieran llegar a diversos contextos de familias y niños en Chile¹¹. Además, desde 1996 JUNJI comenzó el programa Vía Transferencia de Fondos (VTF) que entrega un subsidio por niño, de acuerdo a la asistencia anual, a entidades sin fines de lucro y municipios. Esta medida ha significado expandir la provisión del nivel, pero a costa de una mayor precarización de las condiciones de la oferta, con recursos disponibles significativamente menores que los establecimientos JUNJI (CEPI, 2017).

La historia de la educación de párvulos no es lineal, como se ha mostrado anteriormente, se entremezclan avances y retrocesos entre la ampliación de cobertura y los riesgos de precarizar la calidad de su provisión. A su vez, esta historia se ha tejido con distintos propósitos y racionalidades, entre la visión asistencialista focalizado en sectores de pobreza; el disciplinamiento y la escolarización temprana; los movimientos sociales de mujeres por el ingreso al trabajo; y una perspectiva pedagógica holística y del juego que disputa un espacio identitario. La educación parvularia, además, está definida desde sus orígenes por su carácter feminizado, y desde un principio se debatió entre la posición maternal y la de la experta, y por un lugar de profesionalización en el área de la educación infantil.

LA EDUCACIÓN DE PÁRVULOS EN EL PRESENTE

A inicios de los años 2000 estudios en múltiples disciplinas, particularmente en neurociencias (Shonkoff y Phillips, 2000) y economía (Heckman, 2006), catapultan a la educación inicial a un lugar prioritario en la agenda educativa a nivel internacional, posicionándola como un sector estratégico para el desarrollo y productividad de las sociedades (Heckman y Masterov, 2007; OECD, 2001, 2006). Mientras la teoría del capital humano, que se expandió desde los años 60, hacía referencia más bien a la educación escolar y superior, la novedad de esta nueva narrativa, era que adelantaba la edad respecto a la relevancia de cuando “invertir” en educación¹².

Chile se hace eco de este discurso, instalando a la educación parvularia dentro de las políticas estratégicas para el desarrollo económico y social (Galdames, 2012), donde los esfuerzos se sitúan especialmente

en la ampliación de cobertura. Producto de ello, actualmente, el 50,3% de los niños y niñas menores de 6 años asiste algún establecimiento de educación parvularia, porcentaje que se eleva a un 84,1% y 95,2% en el primer y segundo nivel de transición respectivamente (CASEN, 2017). Si bien el avance en cobertura ha sido uno de los mayores en América Latina, aún continúa lejos del promedio de los países OECD, especialmente para los niveles de sala cuna y niveles medios (Berlinski y Schady, 2015; OECD, 2019; The Economist Intelligence Unit, 2012). El énfasis en el país en la educación parvularia también ha significado una inyección de recursos en este sector, avances en el desarrollo y actualización de dispositivos curriculares a nivel nacional, y apoyos para la mejora de la calidad y la profesionalización de este nivel educativo. Sin embargo, aún se mantienen importantes deudas en términos de la equidad y calidad (Adlerstein y Rodríguez, 2018; MINEDUC, 2017).

A continuación, se abordan cuatro nudos que emergen como relevantes de abordar en la actualidad. En primer lugar, la precarización de este nivel educacional contrasta con la relevancia de la educación parvularia en el discurso público. La fuerza laboral de la educación parvularia se compone en Chile casi exclusivamente por mujeres¹³ y su trabajo ha estado asociado históricamente a bajos salarios y pobres condiciones laborales, mermando la identidad y satisfacción laboral de las trabajadoras (Osgood, 2012; Vincent y Braun, 2011). En Chile las educadoras son las profesionales peor remuneradas, con sueldos 30% por debajo de sus pares docentes y son quienes tienen mayor cantidad de horas frente a niños y niñas (Elige Educar, 2018); precariedad que se agrava en el caso de las técnicas en párvulos.

Por otra parte, las educadoras y técnicos son las que perciben mayores barreras económicas para poder continuar con su desarrollo profesional y cuentan con pocas oportunidades de formación continua (OECD, 2019; Pardo, 2017). En una encuesta realizada por el estudio TALIS de la OECD (2019), el 70% de las educadoras en Chile señalaron estar disconformes con su salario y reconocen el bajo estatus social de esta profesión. Junto a lo anterior, Cabrera-Murcia et al. (2019) evidencian que la gestión de estos establecimientos se enfrenta a varios puntos críticos, como es la alta rotación de las agentes educativas y el alto número de licencias médicas, y el excesivo trabajo administrativo, exigido desde los mismos propietarios/sostenedores e instituciones públicas. La formación inicial de las educadoras también da cuenta del bajo status de esta profesión. A modo de ejemplo, los puntajes de admisión en la carrera son las más bajos; en 2017, la media de los puntajes nacionales en las universidades del Consejo de Rectores fue de 499 y el puntaje máximo fue de apenas 600 (Falabella y Molina, 2017), siendo aún más bajo en el resto de las universidades.

En este contexto, el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente se vislumbra como una oportunidad para remediar esta situación y promover la valoración de esta profesión, aunque también presenta tensiones con las particularidades de este nivel educativo que es necesario considerar¹⁴. El ingreso a la carrera docente es una importante oportunidad que posiciona, por primera vez, a las educadoras bajo las mismas regulaciones que los demás docentes del sistema escolar. En términos de ingreso Treviño (2014) estimó que las condiciones salariales de las educadoras aumentarán en un 30%; sumado a la reducción del tiempo no-lectivo, lo que sería otro punto significativo para el ejercicio de esta profesión. No obstante, es importante de relevar, que la ley no incluye a las técnicas en párvulos¹⁵.

En segundo lugar, la fragmentación y desregulación del sistema de educación parvularia en Chile y la diversa calidad de la provisión, constituyen otro punto crítico. Históricamente, la educación de párvulos ha estado subsumida a las políticas del sistema escolar y ha carecido de una clara política rectora. Así fueron emergiendo distintas entidades como JUNJI, Fundación Integra y establecimientos VTF, junto a los particulares pagados, de los cuales, hasta ahora ni siquiera se tiene un claro registro nacional¹⁶, y los establecimientos escolares subvencionados regidos por el Ministerio de Educación. Un caleidoscopio lo llamó Adlerstein y Pardo (2019), como metáfora para representar la fragmentación del sistema.

A lo anterior se suma la aplicación de financiamientos diferenciados, aunque se ha avanzado en, por ejemplo, equiparar sueldos y en el costo de la alimentación para los niños, aún hay importantes diferencias en el monto de la subvención por nivel y provisión, con diferencias de hasta un 56% según los datos de Educación2020 (2018, p.10). Los jardines y salas cunas VTF son los más perjudicados en este sentido, pues mantienen una subvención significativamente menor al resto, que es además es variable según la asistencia de los párvulos. Ello, en definitiva, precariza y pone en riesgo la calidad de estos programas administrados por terceros (Barco y Carrasco, 2020; CEPI, 2017).

En este sentido, la creación de la Subsecretaría de la Educación Parvularia en 2015, sumado a la Intendencia de Educación Parvularia y a la Agencia de la Calidad de la Educación han implicado un cambio relevante para intentar dar articulación a este sub-sistema. En este nuevo escenario, la Subsecretaría se encarga de elaborar, coordinar, aplicar y evaluar políticas y programas en educación parvularia. La Intendencia, por su parte, ubicada en la Superintendencia de Educación es responsable de la fiscalización de las normativas creadas para la provisión de este nivel. Finalmente, la Agencia de la Calidad de Educación se erige como el órgano evaluador y orientador de la calidad, y recientemente incluyó una unidad especializada en educación parvularia.¹⁷ Si bien, esta nueva institucionalidad se abre como una oportunidad para repensar el nivel, es fundamental que el sistema de educación parvularia sea considerado, como plantean Adlerstein y Pardo (2019), desde una perspectiva sistémica con una visión consensuada respecto a lo que implica calidad y que incluya a toda la provisión independiente de su dependencia administrativa.

Por otra parte, los requisitos para la creación de nuevos jardines infantiles o salas cunas han sido extremadamente bajos, centrados más bien en aspectos de infraestructura y salubridad, y los permisos de funcionamiento eran diversos según la dependencia de los establecimientos. Por ello, con el propósito de corregir estas falencias, se creó, para el sector particular pagado, la Ley n° 20.832 de Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia, y por decreto supremo, la exigencia que todos los establecimientos públicos tengan que adquirir el Reconocimiento Oficial, aumentando así los estándares para la creación y mantención de establecimientos en este nivel. Inicialmente se esperaba que al año 2019 todos los establecimientos, públicos y privados, entrarían en régimen, sin embargo, debido a un masivo retraso en su implementación, se realizó una prórroga al año 2022, acompañado de un plan de financiamiento.

Estas deficiencias a nivel de estructura del sistema también, a su vez, han reflejado problemas que

llegan al aula, necesarios de atender. Varios estudios han señalado la necesidad de pensar medidas que contribuyan a la calidad de la educación parvularia a nivel de las interacciones pedagógicas. Investigaciones demuestran una baja calidad en el apoyo instruccional (Strasser et al., 2009), escasas oportunidades de juego mediado que enriquezca el aprendizaje (Grau-Cárdenas et al., 2018; Román y Cardemil, 2014) y un bajo grado de interacciones lingüísticas sostenidas en el tiempo, con un claro predominio de los adultos (Jadue, 2016; Treviño et al., 2013).

Un tercer nudo crítico se refiere a la estandarización y escolarización en este nivel educativo. Aunque la ampliación de la cobertura, la creación de una nueva institucionalidad y de una carrera profesional, y la introducción de nuevos mecanismos de aseguramiento pueden implicar un avance, ello, a su vez, puede generar riesgos de insertar a la educación inicial en una lógica de estandarización que ha sido tradicionalmente ajena a la educación inicial (Falabella et al., 2018).

La escolarización temprana en la educación parvularia, por una parte, se ha dado principalmente en los niveles de transición y responden, en primer lugar, al crecimiento de estos niveles desde el año 2000 en las escuelas, lo que implicó la casi desaparición de estos niveles en los jardines infantiles. Así, estos niveles, al traspasarse a instituciones escolares, han sido tensionados y, en parte, *colonizados* por lógicas y culturas propias del mundo escolar. Incluso, actualmente existe un proyecto de ley que propone que los niveles medios (2 a 4 años) puedan ofrecerse en establecimientos escolares, lo que podría aumentar esta problemática a niveles con niños más pequeños.

Otra presión hacia la escolarización son las políticas de rendición por desempeño en el nivel escolar, asociados a evaluaciones estandarizadas SIMCE. Aunque no se aplica esta prueba en los niveles de educación inicial, estudios evidencian que la política de rendición de cuentas ha generado presión hacia los primeros niveles, incluyendo, el nivel pre-kinder y kínder, fomentando metodologías instruccionales más directivas, en desmedro de enfoques lúdicos (Falabella, 2016, 2020).

Estos niveles, además, son concebidos usualmente como una plataforma para promover habilidades de literacidad y numeracidad, con el propósito de preparar a los párvulos para el “éxito” en la escuela (Shuey, Kim, Cortazar, Poblete, Rivera, Lagos, y Engel 2019). La escolarización nuevamente pone en jaque la identidad de la educación parvularia, ya que va en desmedro del desarrollo socioemocional y de la pedagogía centrada en el niño, propias de la educación parvularia, como argumenta Pardo y Opazo (2019). A ello se suma, un estudio de Pardo y Adlerstein (2020) que encuentra que la entrada de las educadoras a la Ley de Desarrollo Profesional Docente, resulta ser una buena noticia para las profesionales, en términos de reconocimiento público, estatus y sueldo, pero a su vez, les produce preocupaciones y temores por la naturaleza individualista y competitiva de la evaluación, que jugaría en contra de los principios identitarios más colaborativos del ejercicio de su profesión.

Finalmente, un cuarto nudo crítico en este nivel educativo tiene relación con la identidad profesional de las educadoras, la que se encuentra en permanente tensión entre el profesionalismo y una concepción de su rol como una “extensión de la madre”, lo que se relaciona con dos elementos centrales e

indisociables de la educación parvularia: el cuidado y la educación (Bennett, 2003; OECD, 2006). El rol de las mujeres trabajadoras asociadas al cuidado es parte de una historia del trabajo feminizado que se erige sobre una idea de género altamente heteronormada, sexista y clasista. Ello es parte de la “división laboral de género”, que se les asignan a las mujeres estas labores, como parte de un régimen discursivo de la maternidad en la construcción de las identidades de las educadoras de párvulos (Dalli, 2002; Galdames Castillo, 2017; Osgood, 2012). Poblete Núñez (2018), en base a sus estudios con educadoras en Chile, plantea que esta visión de la educadora como “sustituta de la madre” es muchas veces entendida de forma acrítica por las mismas profesionales, asociándose a habilidades innatas del género femenino, que no requieren de formación ni de conocimientos especializados, pero que implican un discurso de sacrificio personal que normaliza la precariedad laboral.

Como manera de contrarrestar esto, las políticas en este nivel educativo, a nivel internacional, han establecido una narrativa sobre la necesidad de profesionalizar el cuerpo docente (Urban, 2010). En Chile, se ha puesto énfasis en establecer cuáles son los conocimientos y habilidades específicos para la docencia en la educación inicial, que permitan ofrecer oportunidades de aprendizaje relevantes y apropiadas a las diversas necesidades de niñas y niños (Pardo, 2012). En esta dirección se han creado los Estándares Orientadores para las Carreras de Educación Parvularia (MINEDUC, 2012) y más recientemente el Marco para la Buena Enseñanza en Educación Parvularia (MINEDUC, 2019) y Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos que imparten educación parvularia. El énfasis en definir los saberes propios de la educación parvularia responde a la consideración de la complejidad y diversidad de las tareas de esta profesión y busca superar la comprensión tradicional de la educación parvularia, como una tarea de cuidado que requeriría principalmente de instinto maternal y sentido común, cualidades que cualquier mujer podría tener (Abett de la Torre Díaz, 2013; Pardo, 2012). Sin embargo, la definición de los conocimientos específicos de la profesión también ha resultado en un ejercicio de estandarización y de imposición de ciertos conocimientos teóricos -en particular de la psicología del desarrollo- por sobre los conocimientos y aprendizajes que surgen de las experiencias prácticas locales, en detrimento de la autonomía profesional de las educadoras de párvulos (Burman, 2008; Cannella y Viruru, 2004; Galdames Castillo, 2017).

REFLEXIONES FINALES PARA LA EDUCACIÓN DE PÁRVULOS DEL FUTURO

La educación parvularia en nuestro país remonta a mediados del siglo XIX, sin embargo, su desarrollo ha estado fuertemente marcado por un lugar marginal en el sistema educativo, que, con avances, aún disputa un lugar de relevancia que visibilice los sentidos, lenguajes y complejidades propias de este nivel educativo.

La educación parvularia responde a los objetivos e intereses de distintas y múltiples áreas de la sociedad, en ella se conjugan no sólo el derecho al cuidado y educación de los niños y niñas; sino también la necesidad de mujeres -que históricamente han asumido la responsabilidad de cuidado- por ingresar al mundo laboral; junto a las narrativas de promover el desarrollo y productividad del país, que ven la educación inicial como elemento estratégico en este sentido.

En las últimas décadas, ha habido importantes avances en la materia, especialmente en términos de expansión de cobertura, una nueva institucionalización para el nivel y nuevas regulaciones para el sector público y privado. Sin embargo, estos avances vienen aparejadas con nuevas amenazas y, también con desafíos pendientes, en términos de profesionalización de las agentes que trabajan con los párvulos y de asegurar una calidad educativa, en sintonía con los principios propios del nivel.

Al mirar hacia adelante, el principal desafío es que la educación parvularia rescate y valide los principios pedagógicos que se instalaron en los orígenes de este nivel educativo, los que ponen a la niña y niño como principal agente del aprendizaje. Pensar la educación inicial de manera sistémica, implica considerar la mirada que, como sociedad, tenemos de la infancia y de la relación de los adultos con ella. En este sentido, la educación de párvulos del futuro requiere incluir una concepción de infancia desde una perspectiva de derechos, que entienda el rol de los bebés, niñas y niños, como partícipes y constructores de la sociedad y, por lo tanto, de cabida a sus experiencias, y comprensiones de mundo abarcando la diversidad que esto significa.

Junto con esto, emerge el desafío de definir la educación parvularia desde una ética del cuidado. Esta perspectiva invita a reconceptualizar el rol de educadoras y técnicos en párvulos, desde un enfoque profesionalizante y que esté basada en el cuidado y la educación de este nivel. Se busca un énfasis en una pedagogía del juego que considere las necesidades de desarrollo de niños y niñas, que sea inclusiva de sus particularidades y culturas, y que respete de forma férrea los derechos de las niñas y niños, como sujetos activos en la construcción de la sociedad actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abett de la Torre Díaz, P. (2011). Sirviendo a la Patria: Las maestras kindergarterinas en los albores del sistema de educación parvulario en Chile (1905-1915). *Historia de La Educación - Anuario*, 12(1), 0-0.

Abett de la Torre Díaz, P. (2013). *Conformación y desarrollo del sistema parvulario chileno, 1905-1973: Un camino profesional condicionado por el género*. <http://eprints.ucm.es/21844/1/T34565.pdf>

Adlerstein, C., y Pardo, M. (2019). Del caleidoscopio de políticas a una institucionalidad sistémica para la educación parvularia chilena. In *De la Reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación Chilena*. Ediciones CEPPE-UC.
https://www.researchgate.net/publication/337869318_Del_caleidoscopio_de_politicas_a_una_institucionalidad_sistemica_para_la_educacion_parvularia_chilena

Adlerstein, C., y Rodríguez, P. (2018). La educación parvularia en Chile. In *IDEAS EN EDUCACIÓN II. Definiciones en tiempos de cambio*.
<https://ediciones.uc.cl/index.php/ideas-en-educacion-ii-definiciones-en-tiempos-de-cambio-2094.html>

Avalos, B. (2003). *La formación inicial docente en Chile*. UNESCO IESALC.

Barco, B., y Carrasco, A. (2020). Access and equity policies in early childhood education: The case of Chile. *Early Years*, 0(0), 1–16. <https://doi.org/10.1080/09575146.2020.1742097>

Bellei, C., y Perez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación- La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus y J. Couso (ed.). Eduardo Frei Montalva: *Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Santiago: Universitaria.

Bennett, J. (2003). Starting Strong The Persistent Division Between Care and Education. *Journal of Early Childhood Research*, 1(1), 21–48. <https://doi.org/10.1177/1476718X030011006>

Berlinski, S., y Schady, N. (Eds.). (2015). *The Early Years: Child Well-being and the Role of Public Policy*. Interamerican Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/early-years-child-well-being-and-role-public-policy>

Burman, E. (2008). *Deconstructing developmental psychology*. Routledge.

Casas Becerra, L. y Valenzuela Rivera, E. (2012). Protección a la maternidad: una historia de tensiones entre los derechos de infancia y los derechos de las trabajadoras. *Revista de derecho*, 25 (1), 77-101

Caiceo Escudero, J. (2011). Desarrollo De La Educación Parvularia En Chile. *Revista História da Educação*, 15 (34). <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=321627141003>

Cannella, G. S., y Viruru, R. (2004). *Childhood and postcolonization: Power, education, and contemporary practice*. RoutledgeFalmer.

Cox, C., y Gysling, J. (1990). *La formación del Profesorado en Chile. 1942-1987*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.

Dalli, C. (2002). Being an early childhood teacher: Images of professional practice and professional identity during the experience of starting childcare. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 37(1), 73–86.

Dalli, C., y Urban, M. (Eds.). (2010). *Professionalism in Early Childhood Education and Care: International Perspectives* (First). Routledge.

Educación 2020. (2018). *Estamos en pañales. Diagnóstico participativo para fortalecer la educación parvularia comunal*. Santiago: Educación 2020.

Falabella, A., Cortázar, A., Godoy, F., González, M. P., Romo, F., Falabella, A., Cortázar, A., Godoy, F., González, M. P., y Romo, F. (2018). Sistemas de aseguramiento de la calidad en Educación Inicial Lecciones desde la experiencia internacional. *Gestión y Política Pública*, 27(2), 309–340.

Falabella, A. y Molina, M. A. (2017). *Caracterización de programas de Formación Inicial de Educadoras de Párvulos y Técnicas en Chile. Informe de Resultados.*

Galdames Castillo, X. (2017). “Caballito blanco, ¡vuelve pátu pueblo!”: Troubling and reclaiming the historical foundations of Chilean early childhood education. *Global Studies of Childhood*, 7 (2), 159–178.

Galdames, X. (2012). *Chilean Early Childhood Education as a Promoter of Social Justice: Challenging Neo-colonial Trajectories of Knowledge.*

https://www.academia.edu/2907773/Chilean_Early_Childhood_Education_as_a_Promoter_of_Social_Justice_Challenging_Neo-colonial_Trajectories_of_Knowledge

Grau-Cárdenas, V., Preiss-Contreras, D., Strasser-Salinas, K., López-Leiva, V., y Whitebread, D. (2018). *Rol del juego en la educación parvularia: Creencias y prácticas de educadoras del nivel de transición menor (Chile).* Ministerio de Educación FONIDE NoFX11615.

Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>

Heckman, J. J., y Masterov, D. V. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 29(3), 446–493.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9353.2007.00359.x>

Hermosilla, B. (1998). *La Educación Parvularia en La Reforma: Una Contribución a la Equidad.* MINEDUC.

Jadue, D. (2016). Transición y articulación entre la Educación Parvularia y la Educación General Básica en Chile: Características y evaluación. *Ministerio de Educación-Centro de Estudios.*

<http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/356>

Letelier, V. (1883, 1º de Agosto). Carta al diario. *El Herald.* Santiago, Archivo Biblioteca Nacional.

MINEDUC. (2012). *Estándares Orientadores para Carreras de Educación Parvularia. Estándares Pedagógicos y Disciplinarios.* MINEDUC. <http://www.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201205111816290.LibroEstandaresOrientadoresCarrerasEducaciOnParvulariaconcarta.pdf>

MINEDUC (2017). *Informe Nacional Revisión de las Políticas Educativas en Chile Desde 2004 al 2016.*

MINEDUC. (2019a). Marco para la Buena Enseñanza para la Educación Parvularia. MINEDUC.

MINEDUC. (2019). Informe de caracterización de la educación parvularia. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de educación parvularia en Chile. Santiago: Subsecretaría de Educación parvularia.

Núñez, I. (2002). Formación de docentes. Notas Históricas, En Avalos, B. (Ed.) Profesores para Chile. Historia de un proyecto. Santiago: MINEDUC

OECD. (2001). *Starting Strong*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264192829-en>

OECD. (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD.

OECD. (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. OECD. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>

Osgood, J. (2012). *Narratives from the Nursery: Negotiating Professional Identities in Early Childhood (1st.)*. Routledge.

Pardo, M. (2012). Hacia la definición de los saberes propios de la educación parvularia. Notas sobre la contribución de los estándares. *Revista Docencia*, 48. <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20121213215034.pdf>

Pardo, M., y Adlerstein, C. (2016). *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe: Estrategia regional sobre docentes*. Santiago de Chile, OREALC; Paris, UNESCO. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4594>

Pardo, M., y Adlerstein, C. (2020). ECEC teachers' paradoxical views on the new Chilean System for Teacher Professional Development. *Early Years*, 1–13. <https://doi.org/10.1080/09575146.2020.1736008>

Pardo, M. y Opazo, M.J. (2019). Resisting schoolification from the classroom. Exploring the professional identity of early childhood teachers in Chile / Resistiendo la escolarización desde el aula. Explorando la identidad profesional de las docentes de primera infancia en Chile. *Cultura y Educación*, 31(1), 67–92. <https://doi.org/10.1080/11356405.2018.1559490>

Peralta, M. V. (2011). Early childhood Education and Public Care Policies in Chile: A Historical Perspective to Analyze the Present. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 5(1), 17–27.

Peralta, M. V. (2012). Un análisis del desarrollo curricular de la educación parvularia chilena. ¿Cuánto se ha avanzado? *Revista Docencia*, 48, 59–71.

Peralta, M. V. (2016). Ciento cincuenta años de los inicios de la educación parvularia pública en Chile. *Revista Enfoques Educativos*, 12(1), 127–156.

Poblete Núñez, X. (2018). Performing the (religious) educator's vocation. Becoming the 'good' early childhood practitioner in Chile. *Gender and Education*, 0(0), 1–18. <https://doi.org/10.1080/09540253.2018.1554180>

Rojas Flores, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010* (2. ed). Ocho Libros.

Rojas Mira, C. (1994). *Poder, mujeres y cambio en Chile (1964-1973): Un capítulo de nuestra historia. Tesis para optar al grado de Maestría en Historia, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa), Departamento de Historia, México D.F.*

Román, M., y Cardemil, C. (2014). Juego, interacción y material educativo en el nivel Preescolar. ¿Qué se hace y cómo se aprende? *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(1), Article 1. <https://revistas.uam.es/riee/article/view/3385>

Shonkoff, J. P., y Phillips, D. A. (Eds.). (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. National Academies Press.

Silva Torrealba, B. y Figueroa Cerna, C. (2018). Matilde Huici. Inspiradora de la educación de párvulos universitaria durante el Estado docente Chile 1944-1962. *Revista Enfoques Educativos*, 15(1), 61-90.

Shuey, E. A., Kim, N., Cortazar, A., Poblete, X., Rivera, L., Lagos, M. J., Faverio, F., y Engel, A. (2019). *Curriculum alignment and progression between early childhood education and care and primary school: A brief review and case studies*. <https://doi.org/10.1787/d2821a65-en>

Strasser, K., Lissi, M. R., y Silva, M. (2009). Gestión del Tiempo en 12 Salas Chilenas de Kindergarten: Recreo, Colación y Algo de Instrucción. *Psykhé (Santiago)*, 18(1), 85–96. <https://doi.org/10.4067/S0718-22282009000100008>

The Economist Intelligence Unit. (2012). *Starting Well: Benchmarking early education across the world*. The Economist.

Treviño, E. (2014). Estructura del Financiamiento de la Educación Parvularia en Chile. Informe Final para Ministerio de Educación.

Treviño, E., Toledo, G. y Gempp, R. (2013). Calidad de la educación parvularia: Las prácticas de clase y el camino a la mejora. *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(1), 40–62. <https://doi.org/10.7764/PEL.50.1.2013.4>

Vincent, C. y Braun, A. (2011). 'I think a lot of it is common sense. ...' Early years students, professionalism and the development of a 'vocational habitus.' *Journal of Education Policy*, 26(6), 771–785. <https://doi.org/10.1080/02680939.2010.551143>

Zemelman, M. y Jara, I. (Eds.). (2006). *Seis episodios de la Educación Chilena, 1920-1965*. Stgo.: Lom.

DOCUMENTOS LEGALES

Ley N° 3186 de 1917. Establece el Servicio de Cunas en las Fabricas, Talleres o Establecimientos Industriales en que se Ocupen 50 o Mas Mujeres Mayores de 18 Años.

Ley N° 3.654. de 1920. Ley Educación Primaria Obligatoria.

Ley N° 17.301. de 1970. Crea Corporación Denominada Junta Nacional De Jardines Infantiles

Ley N°20.832. de 2015 Crea la Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia.

NOTAS

¹ Las autoras agradecen los comentarios de Alejandra Cortázar y Blanca Barco a una versión previa del manuscrito.

² La Escuela Nueva fue un movimiento pedagógico de fines del siglo XIX que surge como crítica la educación tradicional de la época. Entre sus principales referentes se encuentran María Montessori, Ovide Decroly, John Dewey, Edouard Claparède, Adolphe Ferrière, Roger Cousinet y Célestin Freinet, entre otros.

³ El importante auge que tuvo la provisión pública de educación parvularia en Chile fue intermitente hasta 1915, donde la mayoría de las escuelas de párvulos públicos fueron abruptamente cerrados, debido a la crisis económica de la época (Abett de la Torre Díaz, 2011; Peralta, 2012).

⁴ En 1979 la Fundación obtiene personalidad jurídica. Los centros abiertos tenían como responsables directas auxiliares de párvulos, mientras la presencia de educadoras de párvulos era esporádica.

⁵ Como por ejemplo el trabajo con centros de madres en sectores populares, realizado por CESMA-Chile.

⁶ En 1999 ello es reconocido en la Constitución política del país.

⁷ En 1990, la LOCE repuso el carácter universitario a las carreras de formación docente, pero con excepción de las educadoras de párvulo (Avalos, 2003); aunque en la práctica los Institutos Profesional continuaron formando profesores hasta 2015.

⁸ Departamento Universitario Obrero Campesino.

⁹ Es importante mencionar que, con la creación de la JUNJI, la Universidad de Chile comienza en 1971 a dictar la carrera de Auxiliar de Párvulos para alumnas con 2º Medio aprobado.

¹⁰ Integra es una fundación privada sin fines de lucro, financiada por el Estado, dirigida por la primera dama y a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, parte de la red de oferta pública de la educación parvularia.

¹¹ Por ejemplo, Jardín Infantil Estacional para mujeres temporeras, Jardín Infantil para párvulos en comunidades indígenas, Jardín Infantil Familiar, Sala Cuna en el consultorio, entre otros.

¹² Autores como Dahlberg, Moss y Pence (2016), critican esta narrativa pues valida la educación inicial desde una visión instrumental en desmedro del núcleo identitario del nivel, donde la educación y el bienestar en la infancia son un fin en sí mismo.

¹³ La fuerza laboral en educación parvularia en Chile se compone en un 99% de mujeres, lo que supera la ya altísima 'feminización' en países de la OCDE (95%) y Latino Americanos (97%) (Pardo y Adlerstein, 2016).

¹⁴ Las educadoras entrarán progresivamente a la carrera docente, hasta completarse el año 2025.

¹⁵ La política de desarrollo docente creó exigencias de entrada en la formación universitaria, por medio de puntajes de cohorte en la prueba de admisión universitaria, con el fin de aumentar los estándares para los futuros docentes. Sin embargo, en el caso de las educadoras/es, considerando los bajos puntajes en el país, ello pondrá en tensión los requerimientos de las y los profesionales en el área, considerando la ampliación de cobertura para los próximos años (Falabella y Molina, 2017). Esto implica otro desafío en términos de la dotación profesional necesaria para el aumento de cobertura, más aún cuando se busca mejorar los estándares de calidad en este nivel.

¹⁶ Según la estimación del MINEDUC la matrícula de niños de 0 a 5 años en jardines infantiles particular pagados para el año 2018 correspondería al 8,2% del total nacional (2019, p.16)

¹⁷ Aunque en este nivel, la Agencia solamente evaluará establecimientos subvencionados por el Estado, por medio de visitas evaluativas.

CAPÍTULO 3

EDUCACION PÚBLICA: BASES HISTÓRICAS PARA LOS DESAFÍOS DE SU RECUPERACIÓN

Carlos Concha Albornoz

La escuela pública en nuestro país está asociada de manera profunda y consistente a la idea de república y a su construcción histórica. Es en su etapa fundacional que se define la educación como el bien público para asegurar la base moral de la república, su subsistencia y su progreso, en un sistema nacional y centralizado. Nuestro sistema educacional se construyó por la acción del Estado, que le fijó sus propósitos y sus medios, le asignó recursos y estableció las maneras de colaborar de privados y de otras entidades.

Nuestra escuela pública surge de la revolución de la independencia, movimiento que fue republicano desde sus primeros pasos. Su expansión y su constitución como sistema ha estado siempre ligado a un interés público liderado por el Estado. Es interesante revisar qué demandó esa república en sus etapas de fundación y desarrollo a la educación, qué expectativas se tuvo de ella, qué promesas se le atribuyeron. Ello para una mejor comprensión del impacto que el modelo mercadista le produjo en la década de 1980, de los desafíos de recuperación que la restauración democrática ha abordado y, especialmente, de los que la reciente creación del nuevo sistema de educación pública le demanda. En estos 200 años, la educación se instaló entre los asuntos más relevantes para las personas, para las familias, para la sociedad, para la economía y para los poderes públicos. La voz de sus actores suena fuerte hoy, pero también se hizo oír en el pasado y lo que tenemos y lo que nos falta es el resultado de ese diálogo, que no ha sido siempre tranquilo.

LA EDUCACIÓN PÚBLICA DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

La construcción republicana

La visión republicana se plasmó en los esfuerzos del país desde las juntas de gobierno que iniciaron los procesos independentistas. La república fue el ideal que unió a liberales y conservadores, incluso en las etapas autoritarias; nuestros grupos dirigentes fueron republicanos y católicos, no monárquicos, por lo cual los esfuerzos de todos se destinaron a construir ese nuevo orden y las diferencias se dieron en ese marco.

En los momentos de fundación del nuevo régimen surgen figuras claves, que se dieron a la tarea de echar las bases del sistema educativo de la nueva república. Destacan en ello Manuel de Salas, Camilo Henríquez y Juan Egaña.

Notable resulta el aporte del gobierno de José Miguel Carrera a la definición de los principios del nuevo sistema educativo. Fue capaz de fijar muchos de los principios permanentes del sistema educacional y del

papel del Estado. El *Reglamento para Maestros de Primeras Letras*, de junio de 1813, señala que el primer cuidado del nuevo gobierno debía ser la educación pública, para hacer de los niños “ciudadanos útiles y virtuosos”. Establecía que, en toda ciudad o villa de al menos cincuenta vecinos, debía haber una escuela de primeras letras, la que debía tener un fondo para “costear libros, papel y demás utensilios de los que necesiten los educandos, de tal modo que los padres de familia por ningún pretexto ni baxo [bajo] título alguno, sean gravados con la más pequeña contribución” (art. 2). Además de reglamentar el ejercicio de la docencia, agregaba otros cuatro pilares del sistema: la educación de la mujer, con escuelas y maestras destinadas exclusivamente a ello, la definición de los textos que debían utilizarse, las condiciones para la participación de privados en educación, reconociendo que ellos “practican un servicio a la patria muy recomendable” y la inspección de las escuelas, a cargo de los Cabidos¹. Es fácil desprender de este reglamento la responsabilidad del Estado en la educación nacional.

La fundación del Instituto Nacional, en agosto de 1813, expresa de manera contundente la decisión de avanzar en la construcción de un modelo republicano de sociedad y de fijar la centralidad del Estado en la educación del país. El Instituto no era solo una institución de enseñanza, era “el paradigma de la educación pública, era republicano, anticorporativo y católico”²; concentró la totalidad los niveles educativos, y se convirtió en la matriz de base de los establecimientos educacionales, asegurando la unidad sistema y asignando al Estado, sin contrapeso, la dirección de la educación nacional.

De esta forma, hacia 1813 ya se habían fijado las bases principales del sistema nacional de educación y lo que se esperaba de él. Como señala Serrano (2016), la formación del sistema responde “al afán racionalizador de los sectores ilustrados de la clase dirigente que buscan ordenar desde el Estado una sociedad que aparece como caótica, desde la perspectiva de los cánones del conocimiento racional”³.

Los años 20 del siglo XIX fueron fecundos en las disputas por el tipo de república que se organizaría, incluyendo ensayos federales y liberales. La Constitución de 1823 (Freire) explicitó el rol del Estado en educación como “uno de los primeros deberes” y vinculó la educación a los propósitos moralizadores de la república⁴. La Constitución Liberal de 1828, redactada por el español José Joaquín de Mora y Melchor de Santiago Concha, es doctrinariamente la más liberal de los reglamentos y constituciones de la época, pero no hace mucha referencia a educación, excepto para señalar que las escuelas públicas estarán a cargo de los municipios⁵.

En abril de 1830, se cierra la etapa fundacional de la república, luego de la Batalla de Lircay, en la que los liberales dirigidos por Freire, son derrotados por los sectores conservadores y militares de Concepción, a cargo de los Generales Prieto y Bulnes. Lo que sigue, serán cuarenta años de república conservadora y, luego, cincuenta años de alternancia entre liberales y conservadores, ordenados bajo la Constitución de 1833, que, con modificaciones (desde 1871), estuvo vigente hasta 1925.

El régimen político que surge luego de Lircay no quiebra el proceso iniciado en 1810, sino que lo consolida y lo estructura, a través de una república centralista y conservadora en sus primeros años. Está guiado por el anhelo del orden y de buena convivencia social, a partir de la construcción de una

identidad común basada en principios morales y cívicos. Se busca transformar la sociedad y la cultura colonial, en una republicana, auténticamente libre y civilizada. Solo la educación podía hacer eso, pero una educación nacional, centralizada en el Estado. Los años que siguieron fueron dando forma al Estado docente ya concebido en los años de lucha por la independencia.

La Constitución de 1833 destinó dos artículos a educación, el N° 152 que establece que “La educación pública es una atención preferente del Gobierno” y el N° 153 que entregó a la Superintendencia de Educación Pública, el encargo de la inspección de la enseñanza nacional (pública y privada), bajo la autoridad del Gobierno⁶. Desde esas dos definiciones, que fueron reforzadas en la Constitución de 1925⁷, se instaló y funcionó el Estado docente en el país, sin pausa, hasta fines de los años 70 del siglo pasado.

La institucionalidad que lo sostenía se creó de manera gradual. Importa destacar algunos de sus hitos. El 1842 se funda la Universidad de Chile, la que es definida como rectora de la totalidad del sistema educativo, función que ejercía a través de su Facultad de Filosofía y Humanidades y del Consejo Universitario. Las atribuciones incluían la dirección de la enseñanza, el currículo, los textos, los reglamentos y estatutos de escuelas, la provisión del personal de las instituciones de enseñanza públicas, los exámenes y las funciones de superintendencia de educación⁸. La mayoría de esas atribuciones se mantuvieron hasta finales de los años 20 del siglo pasado.

La Ley General de Instrucción Primaria de 1860, promulgada al final del Gobierno de Manuel Montt, ordena la educación primaria como parte del sistema nacional. Reafirma el carácter gratuito de la educación pública, refuerza el compromiso con la formación de profesores⁹ y con la educación femenina¹⁰. La ley le impone a la Iglesia la obligación de mantener escuelas en conventos y monasterios¹¹. Se establece que preceptores y preceptoras adquieran la condición de empleados públicos, con derecho a jubilación, se organiza la inspección con dependencia del Ministerio, eliminando con ello la tuición que ejercía la universidad de Chile. Establece la creación de escuelas en todas las localidades de más de 2.000 habitantes. A partir de ello, las comunidades asumieron esto como un derecho e hicieron demandas.

En 1879, el presidente Aníbal Pinto promulga la Ley de Instrucción Secundaria y Superior. Ella ajusta la educación secundaria a las condiciones de la educación primaria de la Ley de 1860. El Estado sostendría una educación secundaria y superior pública gratuita; fija las condiciones para la participación de privados en educación, reconociendo su libertad para fundar establecimientos de instrucción secundaria y superior y de enseñar; refuerza las funciones y atribuciones de superintendencia del Consejo de la Universidad de Chile, incluyendo la rendición de exámenes ante él a los estudiantes de los colegios privados¹².

La Ley de Educación Primaria obligatoria, promulgada en 1920, bajo el gobierno del presidente Juan Luis Sanfuentes, es el primer gran hito de la educación pública del siglo XX y luego de más de 20 años de discusión. La ley hacía obligatorio cuatro años de escolaridad para todos los habitantes del país antes que cumplieran los 13 años. El Estado asumía la tarea de garantizar ese derecho. En 1925 ello será consagrado en la nueva Constitución.

El análisis efectuado ha sido mucho más acerca de las visiones y convicciones con las que se pensó la creación del sistema público de educación, que de procesos y de concreción de acciones. No obstante, un breve recuento indica que hacia 1930, el Estado financiaba el 83,5% de los establecimientos del país; en el nivel primario costaba el 85,5% de las escuelas públicas, donde se educaba el 86,5% de los estudiantes¹³. La envergadura del esfuerzo se observa también en el número de escuelas fiscales, pasando de 620 en 1880, a 3.177 en 1930¹⁴.

El censo de 1960 constató importantes rezagos educativos. El país no había sido capaz de hacer cumplir con la obligatoriedad de la educación primaria, por lo que el analfabetismo, el abandono y la exclusión escolar seguían presente en porcentajes elevados de la población. El 16,4% de los mayores de 15 años eran analfabetos y en las zonas rurales el porcentaje llegaba a 33,6%. Ese año también se supo que apenas el 14,4% de los jóvenes de 15 a 19 años asistía a un establecimiento de educación secundaria¹⁵.

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. Ella se sostenía en el modelo de planeamiento integral, recomendado por UNESCO y CEPAL y por 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 demócrata cristiano. Entre 1964 y comienzos de 1965, se desplegó un Plan extraordinario de enseñanza primaria, con ampliación de recintos escolares y de matrícula, de enorme éxito. Le siguió la reforma integral de la educación, que dotó de estructura y articuló el sistema educacional, terminando la condición parcelada que se había ido constituyendo. Se extendió la escolaridad básica común a ocho años y se ordenó la educación media en modalidades Técnico Profesional y Humanístico Científico. También se dio impulso a un sistema menos selectivo con la promoción automática en 1° y 2° Básico y en 7°, la eliminación de las escuelas anexas a los liceos (preparatorias), igualando con ello las oportunidades para continuar estudios secundarios a los estudiantes de básica que venían de las escuelas normales y estableció la opción de continuidad de estudios superiores para Técnico Profesionales.

A ello se agregó una reforma profunda y completa al currículo y una especial preocupación por la formación y profesionalización de los docentes. La creación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) apoyó esos propósitos. La reforma incluyó también las primeras experiencias de evaluación nacional del aprendizaje con pruebas estandarizadas y con consecuencias (con lo que se eliminó el sistema de exámenes finales, incluyendo el que aplican los liceos fiscales a los estudiantes de los colegios particulares). A ello se agregaron programas asistenciales (alimentación, salud, vestuario y útiles escolares) que desplegó la JUNAEB. Se estableció la educación parvularia como primer nivel del sistema, se creó la JUNJI y hubo un gran crecimiento de la educación de adultos, área en la que se distinguió la figura de Paulo Freire.

Con la reforma del presidente Frei se produce una expansión notoria de la Educación Pública y se abrió las puertas a la masificación de la educación secundaria. Durante su gobierno el país completó la cobertura en educación básica y en secundaria aumentó en 16 puntos porcentuales (logros inéditos);

se cambió el sistema de ingreso a educación superior (se reemplazó el Bachillerato por la Prueba de Aptitud Académica) y hubo una mejora relevante en el acceso a ella; la matrícula pública escolar pasó del 59% del total nacional en 1964, al 75% en 1970¹⁶.

La profundidad de los cambios iniciados requería tiempo y energías para sostenerlos, profundizarlos, evaluarlos e institucionalizarlos. No hubo oportunidad para ello. El gobierno de la Unidad Popular no logró completar su período. El país no pudo sostener los valores republicanos de convivencia, tolerancia, acuerdos y respeto a la institucionalidad política. La democracia no prevaleció y en septiembre de 1973 se abrió paso la dictadura. La educación se verá profundamente afectada, especialmente la Educación Pública.

La Educación Pública en crisis

Desde 1979 se desplegaron en el país las llamadas reformas estructurales que terminaron con gran parte de lo creado por el modelo desarrollista de bienestar social, que el país se había dado desde 1925¹⁷. Fueron directamente afectados los derechos sociales y del trabajo, a través de reformas en educación y salud y las reformas laboral y previsional. La dictadura se propuso ordenar el sistema económico desde el principio de la libertad individual, a través de un modelo de mercado y desde una visión de Estado subsidiario. Éste “participa directamente solo en aquellas actividades económicas en las que el sector privado no puede o no quiere operar”¹⁸.

Las convicciones anteriores se ejecutaron a través de políticas descentralizadoras, que buscaron minimizar la presencia del Estado por los riesgos a la libertad que el control estatal representaba. Se argumentaba que de esa manera se “alejaban los peligros del totalitarismo implícito en la estructura económica y social existente”¹⁹. Así, a la descentralización económica (privatización de 470 empresas públicas, devolución de tierras, libertad de precios, libertad salarial, baja de aranceles y apertura comercial, entre otras²⁰), se agregaron educación y salud.

No siempre hubo acuerdo al interior de la dictadura acerca de los alcances de la política descentralizadora en educación. Los sectores más mercadistas propusieron que la totalidad de la educación pública pasara a ser administrada directamente por cada comunidad local, que los directivos del centro educativo fueran elegidos por las autoridades comunales y vecinales, las que además tendrían a su cargo la contratación del personal, controlarían la enseñanza y adoptarían las decisiones de manera autónoma²¹. Indicaban que el Estado, a través del Ministerio de Educación, sólo tendría a su cargo la formulación de la política general, el control de los requisitos mínimos de promoción y currículum y la obligación de financiar el costo mínimo de cada uno que se estuviere educando; para ello traspasaría a las Municipalidades los fondos respectivos para que estos centros comunales los administraran²².

Se discutieron otras opciones, algunos sectores de las Fuerzas Armadas vinculados a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, eran partidarias de la desconcentración en educación, a través de una delegación jerárquica de las funciones educativas, vinculándolas a la nueva estructura administrativa regional, que fortaleciera la unidad nacional y el Estado²³.

Desde esas perspectivas se fijaron las condiciones de la modernización en educación, que puso término al Estado docente construido desde los comienzos de la república. La concepción de Estado subsidiario se unió a las lógicas de mercado originando la mayor transformación hecha al sistema educativo nacional en su historia. El debilitamiento del rol del Estado, los incentivos para el financiamiento y el ingreso de privados, las nuevas reglas del juego que igualaban las condiciones de sostenedores educacionales públicos y privados, la competencia por la matrícula entre municipios y privados, la evaluación estandarizada y externa de los estudiantes, como información del “mercado” para que las familias decidieran en qué establecimiento educacional matricular a sus hijos, fueron las nuevas condiciones impuestas.

Cuatro de esas condiciones resultaron especialmente complejas por el quiebre histórico que implicaban.

i) El Estado deja de ser responsable de la educación pública y se transforma en una especie de árbitro que se relaciona con las mismas reglas para los sostenedores públicos (municipios, corporaciones municipales y liceos en régimen de administración delegada) y privados. Las políticas, las normas, el currículo, el financiamiento, la supervisión, rigen de igual manera para unos y otros.

ii) Las reglas de juego rompían principios básicos que la educación pública había definido: no se restringió a los privados la instalación o cierre de nuevos establecimientos educacionales, estos podían instalarse con independencia de si se necesitaba o no, bajo el supuesto que “el mercado” regulaba las matrículas y cerrarse cuando el particular lo estimara; se autorizó el lucro con los recursos públicos, así, el sostenedor privado podía dar uso libre a los recursos que no destinara al servicio educativo; a ello se agregó la opción de copago de las familias (financiamiento compartido), con lo que se ponía fin a la gratuidad²⁴; la inclusión fue eliminada en la medida en que el particular podía seleccionar y expulsar estudiantes, decisiones que el sostenedor municipal podía hacer muy excepcionalmente. A ello se agregan condiciones favorables como los escasos requisitos para ser sostenedor privado y la elevada subvención financiera inicial, lo que atrajo muchos emprendimientos educativos²⁵.

iii) La introducción de las lógicas de “competencia por el mercado educacional” resultó siempre extraño para el sector de la educación pública. El financiamiento dependía ahora de la matrícula y de la asistencia diaria de los estudiantes. Entonces había que competir por ellos. Por cierto, que los privados prefirieron establecimientos urbanos y de elevada matrícula, aunque fuera a costa de los establecimientos municipales; su interés fue casi nulo en localidades rurales, distantes o en escuelas de pocos estudiantes. A esto se agregaron elementos de distinción y figuración que los privados supieron incorporar. De igual manera, la introducción de sistemas de evaluación externa a estudiantes (PER primero y SIMCE) vinculadas con la idea de información de mercado para que las familias decidieran la matrícula de sus hijos.

iv) Finalmente, no deja de llamar la atención el trato dado a la profesión docente. Hay aspectos simbólicos, como el cierre de las escuelas normales (mediados de los años 70), o la eliminación de la formación docente de las carreras exclusivamente universitarias (comienzos de los 80) para ser

impartidas por las Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas y por los Institutos Profesionales²⁶. Hubo también medidas de deterioro de la condición profesional luego que con el traspaso a los municipios los docentes perdieron la condición de empleados públicos y pasaron a regirse por el Código del Trabajo, lo que llevó a muchos a ser contratados con el sueldo mínimo. Ello sin mencionar las dificultades y riesgos de la actividad gremial. Todo ello contribuyó a deteriorar la relevancia social de la docencia y disminuyó el interés de los jóvenes por estudiar esa profesión.

A lo anterior hay que agregar las debilidades del sistema municipal para administrar la educación pública. El nuevo diseño no incluyó instrumentos que le dieran unidad al sistema público de educación. El sistema careció de políticas que le fijaran propósitos o sentidos comunes; nunca hubo una dirección estratégica para los esfuerzos; tampoco una base de recursos que garantizara mínimos de calidad del servicio. Cada municipio o corporación municipal, fue un sostenedor, con las mismas reglas que uno particular subvencionado. Y los municipios son muy diversos, en tamaño, en capacidades, en recursos; y cada alcalde fija sus prioridades y propone horizontes de desarrollo a cuatro años. Todo ello llevó a que el sistema municipal de educación se llenara de heterogeneidad y funcionara de acuerdo a las características y la relevancia que la administración de cada municipio le daba a educación, sin una proyección que fuera más allá de la duración del mandato de cada Alcalde.

Además, tempranamente se constató la existencia de importantes déficits financieros en la educación municipal. Para superar el problema, en 1987 se redujo el personal de establecimientos y de las Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM)²⁷. Sin embargo, poco después, en septiembre de 1989, una Comisión compuesta por funcionarios de Interior, Hacienda, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social concluyó que al año 1988 el 94,5% de las municipalidades presentaban déficits, cuyo monto ascendía a \$ 7.535.000.230 y que el sistema de subvención imperante, estaba calculado de tal manera que permitía el financiamiento con una asistencia promedio de aproximadamente 35 alumnos por curso, relación que sólo se daba en los sostenedores particulares subvencionados y en contadas municipalidades del país, en sectores urbanos²⁸. Más allá que Hacienda corrigiera estas cifras, reconociendo déficits en el 78,8% de los municipios y un menor monto de pesos, quedaba establecido que el sistema municipal era financieramente inviable con las reglas existentes, desde su partida.

Respecto de los resultados, los municipios mantuvieron bajos niveles de rendición de cuentas y de responsabilidad por la disminución de la matrícula o por los bajos resultados de aprendizaje de sus estudiantes y pocas veces tomaron iniciativas de desarrollo técnico y pedagógico. En la gestión municipal de educación, no se aprecia “preocupación por apoyar a los alumnos, los cursos y los establecimientos de menor rendimiento”²⁹.

Una vez recuperada la democracia, la política promovió correcciones al modelo de desarrollo, especialmente en relación a sus efectos sociales, a través de la estrategia de crecimiento con equidad. Los gobiernos de la Concertación mantuvieron las principales políticas macro, las que “se complementaron con una política privilegiada para los sectores sociales más postergados en la dictadura: indígenas,

jóvenes, mujeres, escuelas más pobres y muy especialmente con los profesores y funcionarios públicos de la salud”³⁰.

En educación, los esfuerzos se destinaron a restablecer las condiciones de base del sistema: más financiamiento, nuevo régimen laboral docente, más tiempo y espacio escolar (Jornada Escolar Completa), mejora educativa focalizada en los sectores más vulnerables, rurales y urbanos, recursos educativos y tecnológicos, nuevo currículo escolar, entre otros. Los déficits financieros municipales fueron abordados caso a caso y se crearon nuevas fuentes financieras, asignaciones y subvenciones complementarias.

UNA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA PARA EL PRESENTE

Las políticas de los gobiernos democráticos no lograron revertir y más bien se profundizaron tres problemas de fondo de la educación municipal: la disminución progresiva y significativa de la matrícula, su transformación en una opción elegida y elegible solo por los más pobres y su pérdida de prestigio social³¹.

El año 1981, cuando partió la municipalización, la educación pública cubría al 78% de la matrícula nacional; en 1988 ya había bajado al 60%. Al mismo tiempo, la matrícula particular subvencionada subió del 15% al 33,4%³². En datos 2019, el porcentaje de matrícula municipal llegó al 35% y la particular subvencionada al 55%³³. Nunca, desde que se tiene registros, la matrícula pública había sido tan reducida. De igual forma, la educación municipal concentra la atención a los sectores sociales más pobres³⁴; el 57% de la matrícula TP, el 66% de estudiantes hijos e hijas de inmigrantes, el 77% de las escuelas rurales³⁵ y su presencia es muy minoritaria en las comunas de mayor población urbana. Esto es un efecto de la segregación social del sistema y le genera grandes desafíos que debe saber abordar de integración social, inclusión, trabajo diferenciado.

La condición segregada de nuestro sistema educacional se relaciona directamente con condiciones mercadistas del sistema que persisten. En ese sentido, el estudio de Valenzuela (2008), señala que, de manera homogénea, las escuelas municipales atienden a estudiantes más vulnerables; que la libre elección de los padres y la selección que hacen los establecimientos particulares, contribuye a hacer socialmente más homogénea la matrícula; se ha constatado también, que los padres parecen preferir establecimientos educacionales segregados, con familias de su mismo nivel socioeconómico, y no establecimientos que integren socialmente³⁶. Ayuda a ello el financiamiento compartido, que desde 1993 introduce una diferenciación por precio en el sistema subvencionado y que ha hecho una contribución significativa a la segregación escolar en el país, lo que se agrega a la segregación urbana de nuestras ciudades, especialmente las más grandes.

El cuestionamiento al sistema de educación municipal fue uno de los planteamientos centrales del movimiento de los secundarios en 2006. La discusión demoró más de 10 años e intervinieron tres

gobiernos, con cuatro proyectos de ley. Los partidos de centro derecha y algunos alcaldes se oponían a la idea de devolver el servicio educacional al Ministerio de Educación. El consenso político fue logrado luego de acordar un mecanismo de evaluación intermedia del proceso, de fortalecer la institucionalidad local y de asegurar un buen equilibrio entre la autonomía de los Servicios Locales de Educación y las atribuciones de la Dirección nacional de educación pública. En noviembre de 2017 se promulgó la Ley 21.040, que cerró el ciclo de la educación municipal y creó el nuevo sistema de educación pública.

La creación del Sistema de Educación Pública, constituye el punto de partida de un proceso inédito y complejo, la recuperación por el Ministerio de Educación de un servicio traspasado. Para ello se crean los Servicios Locales de Educación (SLE) y la Dirección de Educación Pública (DEP).

La Ley estableció un itinerario entre 2018 y 2025 para el traspaso del servicio educativos (estudiantes, personal de los establecimientos educacionales, recintos educativos, convenios y obligaciones), desde los municipios a los Servicios Locales de Educación. Al año 2020 deberán estar en funciones 11 SLE. Fijó para 2021 una evaluación intermedia de la instalación del sistema y de sus resultados. Como consecuencia de ella, el presidente de la república podría extender el proceso de traspaso hasta 2030. Lo que sigue comenta tres nuevas condiciones que son oportunidades de fortalecer la educación pública y la función social del Estado en Educación.

Una primera condición es la recomposición de la unidad del sistema público de educación. Se establece un sistema de educación público y se entrega su administración al Ministerio de Educación, a través de la DEP y de los SLE. Ello hace posible definir una visión común y un horizonte hacia el cual destinar los esfuerzos de refundación y de fortalecimiento de la educación pública. El instrumento que la Ley establece para esto es la Estrategia Nacional de Educación Pública.

El Ministerio de Educación formula la Estrategia con consulta a las comunidades y al parlamento y la somete a la aprobación del Consejo Nacional de Educación. Ella fija objetivos, metas y acciones por ocho años, e indica que los integrantes del sistema deben orientar sus prioridades y objetivos a su cumplimiento. La Ley alineó todos los instrumentos de planificación, gestión y evaluación del desempeño de establecimientos educacionales y SLE, a las metas definidas en la Estrategia Nacional y le encargó a la DEP velar por su cumplimiento³⁷.

Una segunda condición se refiere a la responsabilidad estatal por el nuevo sistema. La DEP es definida por la Ley como un servicio público centralizado dependiente del Ministerio de Educación³⁸. A ella se le encomienda “la conducción estratégica y la coordinación del sistema”³⁹. Como se señaló, para ello que se elabora la Estrategia Nacional de Educación Pública. A diferencia del sistema municipal, la responsabilidad por el Estado y los resultados del sistema es del Ministerio de Educación (MINEDUC), a través de la DEP y de los SLE. La DEP fue dotada de atribuciones efectivas sobre el sistema, en un marco de relación descentralizada con los SLE. Elabora los convenios de gestión que firma cada Jefe de SLE, les presta asistencia técnica en su gestión administrativa, les asigna recursos de acuerdo

a lo establecido en la Ley de Presupuestos, coordina los SLE, les propone planes, lleva registro de los planes estratégicos de éstos, coordina su relación con MINEDUC, mantiene sistemas de información, seguimiento, estudios, monitoreo y rinde cuenta anual del estado y proyecciones de la totalidad del Sistema⁴⁰.

Otra condición de interés es que las atribuciones de la DEP no impiden el fortalecimiento del nivel intermedio de la administración del sistema. Los SLE son servicios públicos “funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios⁴¹”. La Ley contempla la existencia de 70 Servicios, al 2025. A su cargo está el servicio educacional de su territorio, a través de los establecimientos educacionales y jardines, la administración de los recursos, el desarrollo de la oferta de educación pública, el apoyo técnico-pedagógico a sus centros educativos, entre otras atribuciones⁴². En este sentido, se entrega a cada SLE las capacidades, apoyo, autonomía y recursos para lograr mejoras en los resultados educativos y dar cuenta de ello.

REFLEXIONES FINALES PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA DEL FUTURO

El nuevo Sistema de Educación Pública, se pensó para superar las limitaciones del sistema municipal y tener las herramientas que facilitarían, por una parte, la recomposición del sistema, y, por otra, su fortalecimiento. Ello incluye restablecer funciones de responsabilidad y gestión, de desarrollo y mejoramiento educativo y de participación social propias de la tradición republicana. Junto con ello lograr un exitoso proceso de traspaso del servicio educativo de los municipios a la nueva institucionalidad.

El desafío del traspaso es altamente complejo e inédito. El proceso debe hacerse sin quiebres, sin interrupciones, sin fallas administrativas y con transparencia. Al 2025 ello involucra que los actuales 5.266 establecimientos y 1.615 jardines, con 1.403.535 estudiantes, 112.133 docentes y 85.269 asistentes de la educación se encuentran en régimen en el nuevo sistema⁴³.

Hay situaciones que requieren atención inmediata, porque si no, se arriesga la confianza de las comunidades en el nuevo sistema, o se profundiza la crisis existente. Entre ellas⁴⁴:

- Asegurar la visibilidad inmediata del cambio y de la mejor gestión. El traspaso no puede poner en riesgo la continuidad del servicio, pero, 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.
- La Ley entregó la DEP la supervisión del cumplimiento de los convenios de los Liceos TP de Administración Delegada y la alternativa que los SLE los administren cuando no se renueve el convenio con los administradores actuales. Importa mucho sostener las buenas experiencias de formación técnica y las redes que estos establecimientos han construido, especialmente con los sectores productivos.
- El carácter gradual de los traspasos del servicio educativo hará que la educación municipal subsista hasta 2025, incluso a 2030. Es crítico que se defina una estrategia, acciones y recursos para revertir los problemas señalados, en especial, la baja de la matrícula y la heterogeneidad de las capacidades municipales de manera que se asegure un piso aceptable de calidad del servicio educativo. Se trata de revertir la pérdida de relevancia en la que la educación municipal ha puesto a la educación pública.

Desde una mirada a la Educación Pública del futuro, desplegar la nueva institucionalidad, es importante, pero no es suficiente para recuperar la relevancia de la educación pública en el país. Volver a ser relevante, no es solo más cobertura, es sobre todo una tarea cultural, porque se trata de generar una oferta educacional capaz de abordar la diferenciación y los anhelos de igualdad, inclusión y de eficacia social que hoy demandan nuestras comunidades. Implica también desplegar un conjunto de recursos comunicacionales y de interacción social, capaces de restablecer la confianza social en la escuela pública.

Hay herramientas importantes a las que el nuevo sistema puede echar manos para esto, tales como:

- La condición participativa del sistema para movilizar a las comunidades a construir visiones y sellos educativos de los que se apropien y compartan la responsabilidad de desarrollarlos. Hace sentido en esto la idea de enriquecer la participación, incorporando miradas territoriales, sumando a las culturas indígenas, a los migrantes, a sectores productivos y de educación superior, a la cultura y las artes locales, promoviendo diálogos y encuentros sociales. Este es un requisito para la relevancia cultural de la educación pública.

- Los recursos técnico-pedagógicos que el sistema incorpora de manera institucional, como parte de la responsabilidad del Servicio por los procesos de aprendizaje de sus establecimientos. Ello incluye sistemas de apoyo técnico, de desarrollo e intercambio profesional docente, proyectos pedagógicos y de innovación, la reflexión sobre tecnologías y comunidades, que debieran transformarse en espacios habituales de las escuelas públicas y en oportunidades de formación de identidad y de excelencia.
- Los objetivos de un sistema educativo inclusivo, colaborativo, justo, debieran llevar a sistemas más sofisticados de conocimiento de demandas al servicio, de acompañamiento a estudiantes y a su progreso y desarrollo, de manera de tener la capacidad de acompañar sus trayectorias, desde el jardín hasta el trabajo, a la continuidad de estudios o al aprendizaje permanente.

Avanzar en recuperar la relevancia cultural de la escuela pública hoy, demanda contar con una perspectiva que aborda 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 digna⁴⁵. En ella, la cohesión social, la convivencia y la ciudadanía, son relevados desde la conciencia de los propios sujetos. Es claro que la capacidad incluye habilidades, pero también su vinculación con el entorno político, económico, social y cultural. Ello implica un enfoque educativo renovado que se interroga acerca de lo que es relevante para desempeñarse en una sociedad con un mínimo aceptable de justicia y de responsabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bellei, C. y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva. En: C. Huneus y J. Couso (ed.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Stgo.: Editorial Universitaria.

Bernal Guerrero, A. (2014). La función de la educación para la creación de las capacidades centrales. *Revista EDETANIA*, 46, 123-140.

Celis Muñoz, L. (1952). El pensamiento político de Manuel de Salas. *Anales de la Universidad de Chile*, (87-88), 5-92.

Concha, C. y García-Huidobro, J. (2020). Educación Pública, una construcción histórica. En: Corvera, M. T. y Muñoz, G. (eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (capítulo XI). Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Corvera, M. T. y Muñoz, G. (Eds.) (2020). *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Cox, C. y Jara, C. (1989): Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988). Stgo: CIDE/FLACSO.

De Castro, S. (1992). Prólogo, En (sin autor) *El Ladrillo*. Stgo.: Centro de Estudios Públicos (CEP).

Dirección de Educación Pública (2020). *Cuenta pública 2019*. Consultado en julio de 2020 en <https://educacionpublica.cl/cuenta-publica/>

Espinoza, O. y González, L. (1993). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*. Santiago: PIIE.

García-Huidobro, J. E. (2010). Para hacer pública la educación pública. En: S. Martinic y G. Elaqua, ¿Fin da Ciclo? Cambio de gobernanza en el sistema educativo. UNESCO.

Góngora, M. (1964). El rasgo utópico en el pensamiento de Juan Egaña. *Anales de la Universidad de Chile*, (129), 93-119.

Ibáñez, P. y Lüders, R. (1983). *Hacia una moderna economía de mercado. Diez años de política económica, 1973-1983*. Universidad Federico Santa María.

Marcel, M. y Raczinski, D. (eds.) (2009). *La Asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Stgo. Uqbar editores.

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Encuesta CASEN. Santiago. Revisado en julio de 2020, en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_educacion_casen_2017.pdf

Rojas Flores, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Stgo.: JUNJI, Comisión Bicentenario.

San Francisco, A. (2018). *Historia de Chile 1960-2010. Tomo IV. Las revoluciones en marcha. El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964 - 1970)*. Stgo.: Ed. CEUSS.

Serrano, S. (2016). *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria.

Serrano, S., Ponce de León, M. y Rengifo, F. (2012). *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)*. Tomos I y II. Santiago: Editorial Taurus.

Valenzuela, J, P. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Informe final FONIDE N° 211.

Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2007). Globalización y Reforma del Estado en Chile. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 285–310.

DOCUMENTOS LEGALES

Diario Oficial (2015). *Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2015*. Segunda Edición.

Constitución Política del Estado de Chile, promulgada el 29 de diciembre de 1823.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Constitución Política del Estado de Chile, promulgada el 8 de agosto de 1828.

Constitución Política del Estado de Chile, promulgada el 25 de mayo de 1833.

Constitución Política del Estado de Chile, promulgada el 18 de septiembre de 1925.

Ley que crea la Universidad de Chile, 19 de noviembre de 1842. Sin número.

Instrucción Primaria. Lei jeneral del ramo, 24 de noviembre de 1860. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Instrucción instrucción secundaria y superior, Lei general sobre la materia. 13 de enero de 1879. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 21.040, Crea el Sistema de Educación Pública. 24 de noviembre de 2017. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Reglamento para Maestros de Primeras Letras, de 18 de junio de 1813. En: *El Monitor Araucano*, Núm. 36, Tomo I.

NOTAS

¹ Citado por Rojas Flores (2010), pp. 58 y 59.

² Serrano, Ponce de León y Rengifo, (2012, tomo I), p. 69.

³ Serrano, (2016), p. 64

⁴ Constitución Política del Estado de Chile 1823, art. 257.

⁵ Art. 122, atribución N° 5 indica: Establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras, y la educación pública en todos sus ramos. (p. 226)

⁶ Diario Oficial (2015), op cit., pág. 251.

⁷ En su art. 10, de Garantías Constitucionales, la Constitución de 1925 estableció la Libertad de enseñanza, que la educación pública era de atención preferente del Estado, la obligatoriedad de la educación primaria y la Superintendencia de Educación Pública.

⁸ El art. 1 de la Ley que la crea, señala: “Habrá un cuerpo encargado de la enseñanza, i el cultivo de las letras i ciencias en Chile. Tendrá el título de Universidad de Chile. Corresponde a este cuerpo la dirección de los establecimientos literarios i científicos nacionales i la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación.”

⁹ En 1842 se había inaugurado la Escuela Normal de Preceptores, bajo la dirección de Domingo Faustino Sarmiento. Ella, en educación primaria y la Universidad de Chile en educación secundaria y superior, fueron las instituciones que mayores esfuerzos y compromiso desplegaron con la educación pública.

¹⁰ Desde 1854 funcionaba la Escuela Normal de Preceptoras, a cargo inicialmente de la Monjas Francesas. En 1883, queda a cargo de profesoras alemanas, con lo que se introduce la formación pedagógica más avanzada en ese tiempo.

¹¹ Ello no debiera sorprender, porque la Iglesia era parte del Estado y esa unión se mantuvo hasta la Constitución de 1925 y porque desde la partida de la república se asumió que el Estado carecía de los recursos para lograr las coberturas que se proponía.

¹² Hasta mediados de los años 60 del siglo pasado, docentes del Instituto nacional o de los liceos fiscales de provincia, seguían examinando a los estudiantes de los establecimientos particulares.

¹³ Serrano, Ponce de León y Rengifo (2012, tomo II), p. 67.

¹⁴ Ibid., p. 67.

¹⁵ San Francisco (2018), pp. 341-345.

¹⁶ Bellei y Pérez (2016), pp. 23-26.

¹⁷ Parte importante de las referencias a los argumentos del modelo mercadista provienen del texto El Ladrillo, programa de desarrollo económico que un grupo de economistas había formulado entre 1969 y 1970, para la candidatura presidencial de don Jorge Alessandri y que actualizó en 1973,

luego del golpe militar. La mayoría de sus autores fueron responsables de impulsar el nuevo modelo económico en los años 70 y 80.

¹⁸ Ibáñez y Lüders (1983), p. 18.

¹⁹ De Castro, S. (1992), p. 54.

²⁰ Ibáñez. y Lüders (1983), pp. 18 y 22.

²¹ De Castro (1992), p. 148.

²² De Castro (1992), p. 149.

²³ Espinoza y González (1993), p. 53.

²⁴ La Constitución de 1925, indicaba que “Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley” (art. único N° 6 de la Ley 17.398, de enero de 1971, que Modifica la Constitución Política del Estado).

²⁵ Marcel y Raczinsky (2009) reconocen la falta de inversiones municipales en educación, a diferencia del dinamismo mostrado por el sector privado; ello se debería a las dificultades de financiamiento y de aprobación que los municipios tienen de sus proyectos o simplemente a la falta de interés de las autoridades municipales en mejorar el servicio educacional.

²⁶ Hubo una intensa presión social y académica para establecer la formación docente como carrera universitaria, lo que se logró en 1985.

²⁷ Oficio de 11 de julio de 1986, citado por Espinoza y González (1993), p. 127.

²⁸ Espinoza y González (1993), p. 130.

²⁹ Marcel y Raczinsky (2009), p. 75.

³⁰ Waissbluth e Inostroza (2007), p 18.

³¹ García-Huidobro (2010), p. 86.

³² Cox y Jara (1989), p. 12.

³³ Matrícula de alumnos por dependencia administrativa. Consultado en julio de 2020, en

<http://junarsemantics.s3.amazonaws.com/mineduc/BigData/Visualizaciones/VZ1/dist/index.html>

³⁴ En 2017 la encuesta CASEN informaba que el 56.2% de niñas y niños de 6 a 13 años que asisten a una escuela básica municipal, son pobres y el 36% no pobres. En cambio, los establecimientos particulares subvencionados atienden a 42,8% de pobres y 55% de no pobres (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

³⁵ Dirección de Educación Pública, 2020. Sitio web. <https://educacionpublica.cl/>

³⁶ Valenzuela (2008), p. 11-14.

³⁷ Llama la atención que, a agosto de 2020, luego de más de dos años y medio de promulgada la Ley, el Sistema de Educación Pública carezca todavía de este instrumento, incluso después de haber sido aprobado por el Consejo Nacional de Educación el 13 de mayo.

³⁸ Ley N° 20.040, art. 59.

³⁹ Ley N° 20.040, art. 60.

⁴⁰ Idem., art. 61

⁴¹ Idem., art. 16.

⁴² Idem., art. 18.

⁴³ Dirección de Educación Pública (2020).

⁴⁴ Sobre esto, se sigue en gran parte lo señalado por Concha y García-Huidobro (2020).

⁴⁵ Bernal Guerrero (2014), p. 126.

CAPÍTULO 4

EDUCACIÓN PRIVADA: DESDE UNA ALIANZA EN TENSION CON EL ESTADO A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO EDUCATIVO¹

Tomás Ilabaca, Alejandra Falabella & Cristóbal Madero Cabib s.j.

La educación privada ha estado históricamente presente en el sistema escolar chileno. En una primera etapa, este sector se configuró en torno a una relación de alianza, orientada hacia la formalización de una oferta mixta y apoyo en la expansión de la cobertura escolar. Aunque a su vez, fue una alianza tensionada, pues el sector privado intentó evitar la mayor cantidad de regulaciones posibles, lo que significó motivo de conflicto con el Estado. Esta disputa se centró fundamentalmente en torno a las nociones de Estado docente y “libertad de enseñanza” (Egaña, 1996; Ossa, 2007; Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012b). Posteriormente, a partir de la reforma en la década de 1980, el sector privado se articuló en base a nuevas reglas de funcionamiento, donde -hasta hoy en día- se establece una relación con el sector público fundada en la competencia. La relación del Estado frente a los establecimientos públicos y privados se tornó además indistinta, e incluso, con el tiempo, el sector privado tomó una notoria ventaja, a expensas del sector público (Falabella, 2015a). En este capítulo se analizan estas transformaciones en el tiempo, el contexto presente y se ofrecen reflexiones de futuro en la temática.

LA EDUCACIÓN PRIVADA DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

La Ley de Educación Primaria Obligatoria (LEPO), luego de 20 años de debates y negociaciones, consolidó el Estado docente y a la educación en tanto un derecho social, pero con ambivalencias. La ley, por una parte, instauró la obligatoriedad de asistir a la educación primaria, de forma gratuita, y dio continuidad a los planes de estudio nacionales y exámenes y supervigilancia estatal en todo el país, a escuelas públicas y privadas. A ello se sumó el sistema de escalafón y evaluación docente ligado a la asignación de sueldo. En ese sentido, tal como señalan Serrano et al., (2012b), el Estado docente ganó parte importante de la batalla sobre el control de la educación, sobre todo en términos de reglamentación (p. 25).

No obstante, es importante considerar que esta ley continuó formalizando un sector privado otorgándole la responsabilidad a las familias de elegir el tipo de establecimiento al que asistirán sus hijos (fiscal, municipal o particular). Además, con el propósito de aumentar la cobertura, mientras el Estado central poseía un financiamiento propio para la educación fiscal, por medio de la LEPO se comprometió a entregar un subsidio por niño/a de 25 pesos a escuelas municipales y particulares. Este monto significaba, aproximadamente, de un 10 a un 20 por ciento del presupuesto total que recibía un establecimiento fiscal. Es así que el subsidio para el sector particular era considerablemente menor al del sector público². A ello se sumaba que las escuelas particulares podían aceptar donaciones y herencias.

Aunque el Estado comenzó a entregar terrenos y subsidios a escuelas particulares desde la segunda parte del siglo XIX, la formalización de una subvención por medio de la LEPO trajo consigo la consolidación de la división interna en el sector privado: establecimientos particulares subvencionados y establecimientos particulares pagados. Así también, el Estado exigió a actores del sector privado, tales como latifundistas y dueños de fábricas o mineras, que crearan y mantuvieran escuelas, además de solicitarle a congregaciones, conventos y parroquias que hicieran lo mismo³.

Como se muestra en los trabajos de Brahm, Cariola y Silva (1971) y de Aedo-Richmond (2000), desde antes de la independencia, la educación en el período colonial estaba a cargo de la Iglesia católica, en particular de algunas congregaciones religiosas. La no separación entre Iglesia y Estado en ese entonces hacía complejo establecer una diferenciación entre educación privada y educación estatal. En esta etapa, la educación tanto pública como privada poseían un carácter colonialista, de adoctrinamiento en la fe católica, y de enseñanza de la lectura y escritura (Aedo-Richmond, 2000; Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012a). En ese sentido, la educación privada respondió en su origen, a una narrativa civilizatoria eurocéntrica⁴.

Si bien previo a la promulgación de la LEPO se fue consolidando un Estado docente, este siempre fue de la mano de una oferta privada. La constitución política de 1833, que estableció formalmente el sistema educacional chileno, declaró que la educación era una iniciativa preferente del Estado (art.153), pero, al mismo tiempo, permitió a privados la formación de escuelas. Conjuntamente, se entregó la libertad a las familias para poder escoger el tipo de escuela para sus hijos e hijas. Ambas condiciones, dieron paso a la formalización y paulatina consolidación del sector privado en el sistema educativo, y a su vez, permitió comenzar a hablar de la “libertad de enseñanza” en tanto uno de los principios o pilares organizadores del sistema.

Aunque, por tanto, desde comienzos de la república existía la posibilidad de que privados fundaran escuelas o liceos (sobre todo congregaciones religiosas), este sector nunca logró expandirse con el volumen que lo hizo el sector fiscal (fundamentalmente posterior a la constitución de 1833). Por otra parte, y siguiendo con la idea de “libertad de enseñanza”, aunque existieron establecimientos particulares en sectores populares, la mayor parte de la oferta y capacidad de elegir escuela de parte de las familias se desarrolló en los sectores privilegiados. Por lo mismo, resulta difícil hablar de una real capacidad de elección de escuela, aunque tempranamente se instaló en el imaginario colectivo dicha posibilidad de elegir.

Como se observa en la investigación de Aedo-Richmond (2000) sobre la historia de la educación privada en Chile, el principio de libertad de enseñanza, el cual no aparece como tal formalmente hasta la promulgación de la constitución de 1925 (art.10, n°7)⁵, se fue complejizando en el tiempo. En los comienzos, estuvo pensado para otorgar legalmente la posibilidad a la Iglesia católica de fundar colegios, pero prontamente algunas organizaciones privadas laicas también comenzaron a formarlos. El ejemplo más evidente de esto es la fundación, en 1856, de la Sociedad de Instrucción Primaria (SIP). Con el avance de los años, y con mayor precisión, en la Ley de Instrucción Primaria (1860),

se estableció con mayor formalidad la educación privada como colaboradora de la labor educativa del Estado, fundamentalmente en términos de extensión de la cobertura. Esta colaboración que demandaba el Estado a actores privados lo hizo por medio de subvenciones, que en esta relación de colaboración estaba condicionada por controles curriculares, que implicó la reproducción de la narrativa educacional del Estado; quedando fuera el sector particular pagado (Illanes, 1990; Egaña, 2000).

Paralelamente a la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria, la consolidación del sector privado durante la segunda mitad del siglo XIX también fue de la mano de la promulgación de reformas, decretos y regulaciones. Uno de los ámbitos que abordaron estos decretos fue el del financiamiento de las escuelas y los liceos particulares, así como también de las escuelas normales. La primera subvención para establecimientos de carácter particular fue en 1854, cuando el Estado se comprometió con subsidios del 50% para la operación de escuelas privadas en sectores urbanos. Posteriormente, en 1871 se dicta un decreto que extiende esta subvención hacia escuelas privadas en sectores rurales (Aedo-Richmond, 2000, p. 65). El otorgamiento de subvenciones para ciertos establecimientos particulares (y las regulaciones que ello trajo consigo), implicó comenzar a establecer diferencias entre las escuelas y colegios privados (consolidadas posteriormente en la LEPO); los con subvención y sin subvención. Por consiguiente, ello generó distinciones entre el tipo de públicos a los cuales se dirigieron ambos tipos de escuelas; las particulares subvencionadas, al ser gratuitas, se ubicaban en sectores populares, mientras que las privadas pagadas, se dirigían a las elites.

El principio de libertad de enseñanza, en términos teóricos-narrativos, tampoco se agotaba en la posibilidad de formar establecimientos educacionales y que las familias pudiesen escoger los proyectos educativos para sus hijos. Tal como lo muestra Ossa (2007) al estudiar los discursos en torno a la pugna entre Estado docente y los particulares, detrás de la defensa de este principio se encontraba la búsqueda del resguardo de libertades individuales, junto con la promoción, vía proyectos educativos, de un orden católico-conservador. Pero como bien se sabe, en la práctica, en ese entonces la libertad de enseñanza no operaba de la misma manera que hoy en día. Por una parte, si bien este principio otorgó la posibilidad de generar proyectos educativos, las escuelas particulares subvencionadas debían subscribirse a la narrativa educacional estatal de estos períodos, es decir, la educación como mecanismo de civilización y moralización de los sectores populares (Illanes, 1990; Egaña, 2000). Tampoco la elección de escuela operó en sentido real, como se señaló anteriormente, pues se practicó más bien en las familias de elite.

En ese sentido, el principio de la libertad de enseñanza operó en plenitud en el sector particular pagado, ya que logró asentar una heterogeneidad interna en el sector particular, a partir del tipo de sostenedor y del tipo de proyecto educativo (proyectos religiosos, laicos o emanados de comunidades extranjeras) (Ilabaca y Corvalán, 2020). Por otra parte, el sector particular subvencionado, si bien contó con cierta diversidad de tipo de sostenedor (laico, religioso), producto de un conjunto de regulaciones establecidas en la LEPO, sobre todo a nivel curricular, se presentó como una opción bastante homogénea al público, y se estableció preferentemente donde el Estado no lograba llegar o copar la necesidad de demanda.

Esta coexistencia en la oferta educativa (pública y privada) no estuvo ajena a conflictos y luchas de poder. De hecho, fueron el marco de la discusión de la LEPO (Egaña, 1996; Ossa, 2007) cuando congresistas conservadores y organizaciones de los establecimientos particulares buscaron evitar un control mayor de parte del Estado sobre los proyectos privados y la capacidad de elección de las familias (de elite). Para ello, explica Ossa (2007), aludieron a argumentos sobre el derecho natural de las familias a escoger la educación de sus hijos e hijas, disponibilidad y eficiencia en el uso de recursos del Estado y un posible adoctrinamiento. A pesar de ello, de todos modos, desde la segunda mitad del siglo XIX, y durante buena parte del siglo XX, el Estado estableció regulaciones al sector privado, tanto en una dimensión curricular como de supervisión (Aedo-Richmond, 2000), así como de condiciones mínimas para recibir subvención, como era el constituirse como gratuitas y el hacerse cargo de los sueldos del personal (Brahm, Cariola y Silva, 1971).

Los resultados tras la promulgación de la LEPO no fueron los esperados. A pesar de un leve aumento en cobertura y asistencia, la falta de recursos hizo imposible que se lograran los objetivos propuestos (Zemelman y Jara, 2006). Es a partir de los años 50s, y con especial fuerza en los 60 que se realizan medidas concretas y se invirtieron recursos para lograr que todas las niñas y niños atiendan a la educación escolar primaria (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012a; 2012b, ver Tabla n°1). Con el fin de lograr este propósito, continuó una política, desde el Estado, de reactualizar el sistema de subvenciones. Por medio de la Ley n° 9.864, en el año 1951, se aumentó significativamente la subvención escolar, a aproximadamente un 50% del monto entregado a las escuelas fiscales (Toro, 2014). Posteriormente, este subsidio se vuelve a aumentar a fines de los años 60, a aproximadamente un 75% del presupuesto entregado a los establecimientos del Estado (Cariola y Vargas, 1999).

Tabla N°1:

Evolución de la matrícula escolar por sector educativo, comprendiendo únicamente el nivel primario

Año	Matrícula pública	Matrícula particular (subvencionada y privada)
1853	15.590 (67,4%)*	7.546 (32,6%)
1880	48.794 (76,4%)	15.106 (23,6%)
1920	346.386 (86,3%)	54.865 (13,7%)
1970	1.574.934 (75,6%)	472.673 (25,4%)
1980**	2.263.512 (78,3%)	625.733 (21,7%)

Elaboración de los autores a partir de Serrano, Ponce de León y Rengifo (2012a; 2012b) y Aedo-Richmond (2000)

*En paréntesis el porcentaje del total de la matrícula escolar primara

**La matrícula incluye al sector primario y secundario

A pesar del aumento en la subvención hacia establecimientos particulares, este no se tradujo inmediatamente en un aumento de la cobertura escolar en el sector privado, tal como se observa en la tabla 1. No fue hasta las reformas de la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet y luego, durante los gobiernos de la coalición de centro-izquierda de la Concertación, que el sector particular

comenzó a concentrar un mayor porcentaje de la matrícula, hasta sobrepasar a la educación pública. En un análisis sobre las políticas educativas implementadas en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX, Cox (2003) muestra que entre los años 1982 y 1988 la matrícula en escuelas particulares subvencionadas aumenta fuertemente de un 19,6% a un 31,4%; por su parte, la educación particular pagada aumenta de un 5,1% a un 7%. Ello significó que, al año 1988, la totalidad del sector privado pasó de concentrar el 24,7% en 1982 a un 38,4% del total de la matrícula del país (Cox, 2003, p.8).

La reforma de los años 80 del régimen cívico-militar rompió radicalmente con el Estado docente, no solamente en términos de una estructura de administración centralizada, pero además con un Estado preferente hacia lo público. Ello se desarrolló en medio de un *discurso de crisis* del sector público, mientras la única salida aparente era expandir la educación por medio del sector privado (Falabella, 2015a). Así, se municipalizó completamente la educación pública, se equiparó el valor de la subvención tanto para el sector público como para el privado, y se generó la posibilidad de lucrar, promoviendo la competencia por matrícula; junto a ello, se creó un sistema estandarizado para medir la calidad de la oferta escolar, llamado “Sistema de Medición de la Calidad de la Educación” (SIMCE) (Bellei, 2015; Corvalán, Carrasco, y García-Huidobro, 2016; Pérez Navarro y Galíoto Allegra, 2020).

Estas transformaciones no surgieron de un vacío. Se apoyaron en los avances del sector privado, las políticas de subsidio ya existentes, y en una subjetividad colectiva respecto al derecho de elección escolar. Sin embargo, el Estado terminó con una relación de colaboración con la educación particular, y derechamente se pasó a un nuevo paradigma educativo: el de la competencia entre el sector público y privado. Este nuevo paradigma trajo consigo nuevos actores en el escenario educativo: emerge la figura del sostenedor y de las clases medias como actores educativos, surgen nuevas reglas de juego, y también un nuevo ethos del emprendimiento, del lucro y de la gestión en un mercado educativo. Todo ello aparejado de nuevos imaginarios sociales en torno a los sectores público y privado, por medio de los cuales las familias asociaron a cada sector.

Con la vuelta a la democracia, durante los gobiernos de la Concertación, las medidas de privatización se mantuvieron y en algunos casos se intensificaron (Falabella, 2015b; Herrera Jeldres, Reyes-Jedlicki, Ruiz Schneider, 2018). En 1993, se implementó el sistema de copago, creado en 1988 (Ley n°18.768), conocido como “financiamiento compartido”, que permitió, en la práctica, ejercer el lucro de parte de los sostenedores privados. Además, se asentó la política de “igualdad de trato”, que reforzó la visión de un Estado sin una opción preferente por el sector público. De este modo, en la formulación de la política desaparecieron las categorías público y privado, y se diseñaron políticas universales y compensatorias, independiente de la dependencia de los establecimientos. Con todo, la “igualdad de trato” en la práctica no fue tal. Si bien ambos sectores han recibido recursos del Estado (subvención, capacitaciones, textos escolares, recursos para infraestructura, etc.), a diferencia del sector público, el privado por tres décadas o más, pudo seleccionar estudiantes, cobrar mensualidades, recibir donaciones desde privados y tener menores regulaciones laborales en cuanto al estatuto docente. En consecuencia, en un contexto de competencia, mientras el Estado alimentó el sector particular subvencionado, este sector creció, a su vez, a costa de las escuelas públicas del mismo Estado.

Por último, la educación particular pagada, por su parte, logró mantenerse mayormente intacta, aunque siguió cumpliendo regulaciones nacionales mínimas, en términos del currículum nacional y la realización de evaluaciones nacionales. De este modo, estos colegios se preservan como un sector educativo altamente homogéneo y reservado para la clase media-alta y elites del país, producto de sus altos niveles de selección académica, pero, sobre todo, selección social y económica.

LA EDUCACIÓN PRIVADA EN EL PRESENTE

La reestructuración del sistema educativo llevada a cabo por la dictadura cívico-militar, y sostenido en sus bases durante los gobiernos de la Concertación, significó que el sector privado, en un contexto de competencia, adquiriera ventajas considerables frente al sector público. Tanto en las *reglas del juego* del mercado educacional, como también a nivel de matrícula escolar, se relegó al Estado a atender principalmente a las comunidades más marginales y los niños y niñas con mayores dificultades de aprendizaje. Este nuevo escenario ha sido descrito como una de las versiones más extremas de las políticas de privatización y de implementación de lógicas de mercado (Bellei y Trivelli, 2014).

Las nuevas reglas del juego permitieron una nueva tipología y diversidad de colegios privados y sostenedores. Los proyectos que se ofrecen a las familias del país varían en su condición de pago (colegios particulares gratuitos, con cobro de financiamiento compartido y pagados en plenitud por las familias), en modalidad y proyectos educativos específicos (científicos-humanistas, técnico-profesionales, con metodologías alternativas, laicos, católicos, etc.), y en el tipo de sostenedor (docente, familia, iglesia, fundación; funcionamiento en red o un establecimiento). Respecto a los sostenedores, Carrasco, Bonilla y Rasse (2019) realizan una tipología de los sostenedores a partir del tamaño y motivaciones que los orientan, observando cuatro tipos: (i) sostenedores filántropos, representados por fundaciones, organizaciones religiosas y empresas con RSE; (ii) sostenedores de *pequeña caridad*, es decir, con motivaciones filantrópicas pero con un tamaño reducido (uno o dos colegios); (iii) sostenedores *autoempleados*, quienes poseen una motivación fundamentalmente comercial, aunque también declaran buscar incluir a los excluidos, y que poseen uno o dos colegios máximo; y por último, (iv) el *sostenedor empresario*, el cual administraría un gran número de establecimientos, su motivación estaría centrada en la ganancia económica y su público serían los sectores medios.

De esta heterogeneidad de sostenedores en el sector particular subvencionado, el trabajo de Carrasco, Bonilla y Rasse da cuenta del frágil “capital profesional” que posee una gran parte de este sector. Fragilidad que, desde otra perspectiva, se observa en el número de colegios que cierran todos los años; Grau, Hojman y Mizala, (2017) muestran que entre el 2000 y 2012 cerraron un total de 1.651 establecimientos educacionales (127 escuelas al año en promedio), siendo las escuelas privadas subvencionadas las que representan un mayor número dentro del total. Esto pone en cuestión las bajas barreras que se han establecido para regular quienes pueden ser sostenedores de un establecimiento sujeto a financiamiento público.

Este nuevo paisaje al interior de la oferta privada (fundamentalmente en el sector particular subvencionado), se ve potenciado con la gestación de un nuevo imaginario colectivo en torno a lo

que representa socialmente la educación privada (Canales, Bellei y Orellana, 2016; Rojas, Falabella y Leyton, 2016), asociándola a un orden, calidad y movilidad social y diferenciación de clase. Este nuevo set de reglas del juego, tipologías y diversidad, y nuevo imaginario compartido, permitió una fuerte expansión del sector particular en el mercado escolar chileno, que se constata en la distribución de la matrícula (Tabla N°2).

Tabla N°2: *Matrícula escolar por sector educativo, comprendiendo nivel básico y medio*

Año	Matricula Colegios Públicos	Matrícula colegios Part. Subvencionados	Matrícula colegios Part. Pagados
1990	1.717.222 (58%)	960.460 (32,4%)	228.205 (7,7%)
2000	1.884.320 (53,7%)	1.256.116 (35,8%)	312.808 (8,9%)
2010	1.412.803 (40,3%)	1.782.705 (50,8%)	253.800 (7,2%)
2018	1.284.696 (35,9%)	1.927.242 (53,8%)	325.500 (9,1%)

Elaboración propia a partir de datos Mineduc

Entre paréntesis aparece el porcentaje que representan al interior de la matrícula.

Junto a factores relacionados con el desarrollo urbano y procesos de estratificación social de carácter más general, las libertades y desregulaciones en el sector privado (subvencionado y privado), han contribuido fuertemente en los altos niveles de segregación y desigualdad en el sistema escolar chileno (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2014), así como en el acceso a educación superior (Rivera y Guevara, 2017). Esto ha traído una fuerte polarización en el sistema escolar chileno, afectando los niveles de cohesión social (Villalobos y Valenzuela, 2012). Si bien la segregación y la desigualdad del sistema escolar ha estado siempre presente en el sistema escolar, las dinámicas de privatización, mercado, y lucro, las radicalizaron.

En un estudio del 2009, Corvalán, Elacqua y Salazar observaron que el 71% de los colegios particulares subvencionados era con fines de lucro. La posibilidad de lucro ha tenido su complemento en las prácticas de selección que han realizado estos establecimientos. En estudios, como los de Carrasco, Gutiérrez y Flores (2017) y Gayo, Otero y Méndez (2019), se muestra como en el sector particular subvencionado y particular pagado respectivamente, existe una institucionalización de prácticas de selección, como exámenes de admisión, juegos lúdicos o entrevistas con los padres. Estas prácticas se darían con mayor énfasis y frecuencia en el sector particular subvencionado (Carrasco, Gutiérrez y Flores, 2017). En ese sentido, las razones de la selección no responderían a un efecto de mercado (oferta y demanda), sino más bien a la búsqueda de consolidar espacios socialmente homogéneos, y también porque la composición social podría afectar el rendimiento académico y, por ende, el estatus de las escuelas frente a las familias (mayor deseabilidad).

El financiamiento compartido también ha formado parte de las políticas que ha potenciado al sector privado subvencionado y, paralelamente, un elemento dinamizador de la segregación y desigualdad educativa. La literatura existente en torno a esta política ha mostrado que el financiamiento compartido dinamizó la diferenciación socioeconómica de los estudiantes en las distintas dependencias, generando

que la segregación escolar sea más fuerte incluso que a nivel urbano (Elacqua y Santos, 2013), junto con ser un factor que ha reducido las posibilidades de elección de escuela por parte de las familias. Por otra parte, el pago adicional que entregan las familias no se traduce en una mejora del rendimiento académico, al menos al medirlo en pruebas estandarizadas (Saavedra, 2013).

Desde la vereda de las familias en el sistema educativo, también se pueden observar como ciertos imaginarios han contribuido a posicionar al sector particular (ya sea subvencionado como privado) bajo un estatus favorable y predominante. En ese sentido, en el proceso de elección aparecen las representaciones de clase acerca de la escuela y “los otros”. Trabajos como los realizados por Canales, Bellei y Orellana (2016) y Rojas, Falabella y Leyton (2016), sobre la elección de escuela en sectores medios, dan cuenta como, dentro de los principales elementos a considerar a la hora de elegir el colegio de sus hijos, la búsqueda de escuelas con población de similares características socioeconómicas es un factor fundamental. A ello se suma el *temor al otro* y una *tolerancia a la exclusión* del “niño peligroso”, junto a una sofisticada producción de microdistinciones en término de clase social, prácticas de ma/paternidad y de ideología familiar (Carrasco, Falabella, Mendoza, 2015; Falabella, Seppänen, Raczynski, 2015).

Lógicas similares son las que se observan en el sector particular pagado, aunque con condiciones diferentes. El alto costo que implican estos establecimientos (el rango circula entre los 140.000 pesos chilenos, hasta sobre los 800.000 pesos mensuales) implica que solo el decil más rico del país puede acceder a ellos. Respecto a los criterios de elección de los colegios, Bellei, Orellana y Canales (2020) constatan que en este sector socioeconómico existen sub-sectores cuyos criterios de elección de establecimiento se basan en una identificación identitaria (ex alumnos); otros que buscan deliberadamente colegios aún más restringidos, apoyados en creencias religiosas (sectores vinculados al neo-conservadurismo católico como el Opus Dei, Legionarios de Cristo o Schoenstatt), y otros que buscan proyectos más de corte academicista o bilingües. Este ordenamiento al interior de los colegios particulares opera en un sentido de diferenciación interna en las elites, pero que frente al resto del sistema opera como formas de cierre social, es decir, establecer barreras simbólicas y sociales con el fin de asegurar la homogeneidad interna del grupo (Madrid, 2016; Ilabaca y Corvalán, 2020). Por consiguiente, la elección de escuela se ha configurado como un mecanismo de (auto)segregación, y, por ende, de homogenización interna en los establecimientos.

Los altos niveles de segregación y desigualdad educacional (tanto a nivel escolar como universitario), abrieron la oportunidad para la configuración de fuertes movilizaciones estudiantiles en el año 2006 y 2011, las cuales han buscado terminar con un sistema escolar regulado por el mercado y volver a posicionar la educación como un derecho social (Donoso, 2016; García-Huidobro, 2007). Estas movilizaciones han gatillado parte importante de las nuevas regulaciones y políticas públicas en el sistema educativo del país.

La regulación más relevante para el sector privado subvencionado en el último tiempo ha sido la Ley de Inclusión n°20.845 (2015), la cual intenta dar respuesta a la fuerte segregación social y desregulación del modelo de mercado educativo. En esta ley se prohíbe el lucro en la educación escolar, la selección de estudiantes⁶ y el financiamiento compartido, lo que generó, en su momento, acolorados

debates y defensas corporativas desde el sector privado subvencionado. Luego de varias negociaciones parlamentarias, de hecho, se flexibilizaron algunos de los mecanismos de regulación⁷. De esta manera, la Ley de Inclusión ha implicado un avance en términos de establecer normativas orientadas hacia generar escuelas subvencionadas más heterogéneas socio-económicamente, junto a definir ciertas limitantes a un mercado escolar extremo. No obstante, la ley mantuvo la relación de competencia entre el sector privado y público, y a ello se suma la difícil tarea de hacer efectiva la eliminación del lucro con establecimientos que lo han practicado por décadas.

Además, es importante constatar, que esta ley excluyó el sector particular pagado. De esta manera, la Ley de Inclusión continúa una lógica histórica de no abordar políticamente la educación de las elites, a pesar de que el impacto de éste es considerable a la hora de observar la reproducción de desigualdades (Barrera, Falabella y Ilabaca, en prensa).

REFLEXIONES FINALES PARA LA EDUCACIÓN PARTICULAR DEL FUTURO

Hasta el momento, desde una perspectiva histórica, el rol y peso que ha jugado la educación particular en el sistema escolar es de dulce y agraz. Durante el mayor tiempo del siglo XX el sector particular frente al Estado –aunque no libre de tensiones- cumplió un rol de colaborador, lo que cambia radicalmente a fines de este siglo con la introducción de una organización competitiva, que rompe la posibilidad de alianza, y la sitúa como antagonista de la educación pública.

En ese sentido, y en base a lo expuesto en este capítulo, la interrogante que emerge hacia el futuro es cómo concebir un sistema educativo donde la educación particular, ya sea en la versión subvencionada como en la pagada, opere en la misma dirección normativa que el sector público, en un horizonte de justicia educativa, como propone Dubet (2006, 2012).

La Ley de Inclusión del año 2015 abre una puerta para que la educación particular emerja como un sector que contribuya a la inclusión socio-educativa y, al menos, disminuir la segregación actual, aunque ello se ha construido sobre la mantención del mercado escolar. En ese sentido, si bien dicha ley representa un puntapié inicial, es necesario que el Estado asuma un rol rector sobre el sistema educativo, teniendo como horizonte que la educación particular retorne a un lugar de colaboración, en vez de competencia. Junto con eso, que la educación particular se comprometa con los principios de justicia e inclusión, gratuidad y no-lucro, y de democracia y participación de las comunidades escolares, de modo de reducir y optimamente eliminar su rol de reproductora de una elite social. Ello implica, condiciones laborales y profesionales de calidad y estabilidad en el tiempo para aquellos que ofrezcan educación escolar.

En definitiva, la educación particular tendrá sentido en la medida que contribuya a un bien público, y aporte con proyectos educativos diversos, inclusivos y participativos, a la vez que es regida dentro de un marco común de la educación pública. Es decir, se configure como un soporte al interior de un régimen educativo que tenga como norte el bien común y la justicia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo-Richmond, R. (2000). *La educación privada en Chile: Un estudio histórico-analítico desde el periodo colonial hasta 1990*. Santiago: RIL Editores.
- Barrera, J., Falabella, A., Ilabaca, T. (en prensa). “Los intocables”: *La educación escolar de las elites, sus privilegios y nuevos cambios*. Revista Pensamiento Educativo Latinoamericano.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: Lom.
- Bellei, C., Orellana, V., y Canales, M. (2020). Elección de Escuela en la Clase Alta Chilena. Comunidad, Identidad y Cierre Social. *Education Policy Analysis Archives*, 28.
- Brahm, L., Cariola, P. y Silva, J.J. (1971). *Educación particular en Chile. Antecedentes y dilemas*. CIDE.
- Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 42(3), 89-109.
- Cariola, P. y Vargas, J. (1999). Educación particular subvencionada: Un aporte a la modernización de la educación chilena. Santiago: Corporación Nacional de Colegios Particulares.
- Carrasco, A., Bonilla, A. y Rasse, A. (2019). Capital profesional del sector particular subvencionado en Chile: ¿una oferta diversa o desigual?. En Alejandro Carrasco y Luis M. Flores (eds.) *De la reforma a la transformación. Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Ediciones UC.
- Carrasco, A., Gutierrez, G., y Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- Carrasco, A., Falabella, A., y Mendoza, M. (2015). School choice in Chile as a sociocultural practice: an ethnographic approach. En: P. Seppänen, A. Carrasco, M. Kalalahti, R. Rinne y H. Simola, *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: school choice in Finland and Chile*. p.245-266. Holanda: SENCE.
- Corvalán, J., Elacqua, G. y Salazar, F. (2009). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Informe FONIDE, Ministerio de Educación.
- Corvalán, J., Carrasco, A., y García-Huidobro, J. E. (Eds.). (2016). *Mercado escolar y oportunidad educativa: libertad, diversidad y desigualdad*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Ediciones UC.

Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria

Donoso, S. (2016). When social movements become a democratizing force: The political impact of the student movement in Chile. En: T. Davies, E. Ryan, y A. Milcíades Peña (Eds.), *Protest, social movements and global democracy since 2011: New perspectives* (167–196). Emerald Group.

Dubet, F. (2012). Existe-t-il une justice scolaire? En Serge Paugam (Ed) *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, (pp. 111-123). Paris: PUF.

Dubet, F. (2006). *La escuela de las oportunidades ¿qué es una escuela justa?*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Egaña, M.L. (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal* (Vol. 22). Stgo.: Lom.

Egaña, M.L. (1996). La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 26(4), 9-39.

Elacqua G, Santos H (2013) Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: un análisis georreferenciado. *Espacio Público, Documento de Referencia 01*, Santiago

Falabella, A. (2015a). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009)'. *Educação and Sociedade* 36 (132): 699-722. doi.org/10.1590/ES0101-73302015152420

Falabella, A. (2015b). ¿Quién mató la educación pública? Un recuento desde 1979 a 2009. *Cuadernos de Educación*, n° 69. Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado.

Falabella, A., Seppänen, P., Raczynski, D. (2015). Growing tolerance of pupil selection: Parental discourses and exclusionary practices in Chile and Finland?. En P. Seppänen, A. Carrasco, M. Kalalahti, R. Rinne y H. Simola, *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: school choice in Finland and Chile* (p.121-138). Holanda: SENCE.

Gayo, M., Otero, G., y Méndez, M.L. (2019). Elección escolar y selección de familias: reproducción de la clase media alta en Santiago de Chile. *Revista Internacional de Sociología*, 77(1), 120.

Grau, N., Hojman, D. y Mizala, A. (2017). School Closure and Educational Attainment: Evidence from a Market-based System. *Documento de trabajo n°439*. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Herrera Jeldres, J. F., Reyes-Jedlicki, L., Ruiz Schneider, C. M. (2018). Escuelas gobernadas por resultados: Efectividad escolar y políticas educacionales de la transición democrática, Chile 1990-2017. *Psicoperspectivas*, 17(2). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue2-fulltext-1110>

Ilabaca, T. y Corvalán, J. (2020). Configuración y legitimación del campo de los colegios de élite en Chile ¿Quiénes son y que dinámicas han posibilitado su acceso a posiciones de poder en el campo educativo? *Revista Izquierdas*, 49, pp. 3567-3586

Illanes, M.A. (1990). *Ausente, señorita: el niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio 1890/1990 (hacia una historia social del siglo XX en Chile)*. JUNAEB, Santiago,

Oficina Central de Estadística. (1929). *Anuario Estadístico correspondiente al año de 1927*. Santiago: Sociedad, Imprenta y Litografía Universo.

Ossa, J.L. (2007). El Estado y los particulares en la educación chilena, 1888-1920. *Revista Estudios Públicos*, 106, pp. 23-96.

Pérez Navarro, C. y Galioto Allegra, C. (2020). Promoción de un nuevo entorno moral en el sistema escolar chileno durante la dictadura civil militar (1973-1990). *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 5, pp. 1-21

Rivera, M., y Guevara, J. (2017). Selección en la educación secundaria y acceso a universidades de elite por tipos de establecimiento en Chile. Análisis de la cohorte 2016. *Documento de trabajo n°8*. Santiago: Mineduc.

Rojas, M.T., Falabella, A. y Leyton, D. (2016). Madres de clases medias frente al mercado educativo en Chile: decisiones y dilemas. En Javier Corvalán, Alejandro Carrasco y Juan Eduardo García-Huidobro (Eds.) *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, Diversidad y Desigualdad*. Santiago: Ediciones UC.

Roje, P. (2014). Segregación escolar por nivel socioeconómico (NSE) y su relación con las Políticas Educativas en Chile: el caso del Financiamiento Compartido (FC) y la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Tesis para obtener el grado de magister en economía. Santiago: Universidad de Chile.

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

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

Toro, P. 2014. Educational Freedom or Teaching State?: political discussion of the school subvention law in 1951. A key episode on a deep cleavage in the history of Chilean education. *Hungarian Educational Research Journal* 2014, Vol. 4(4) 36–45

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y de los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of education Policy*, 29(2), 217-241.

Villalobos, C., y Valenzuela, J. P. (2012). Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. *Revista de análisis económico*, 27(2), 145-172.

NOTAS

¹ Los autores agradecen los comentarios de Camila Pérez y Carlos Concha a una versión previa del capítulo.

² Por ejemplo, para el año 1923 el Estado aportaba a las escuelas fiscales 93 pesos por niño, cifra que aumentó a 155 en el año 1927. En los mismos años, el Estado pasó de entregar 18 pesos (año 1923) a 17, incluso, menos que lo indicado en la ley (Oficina Central de Estadística, 1929).

³ Incluso, se aceptó en la ley que la educación obligatoria de los primeros dos años se podía efectuar en los hogares, mediante la aprobación de un examen final (art.4).

⁴ La educación privada y pública fue encargada en muchos casos a congregaciones o directivos laicos foráneos, especialmente desde Francia, Alemania y España.

⁵ El concepto si aparece durante la segunda mitad del siglo XIX en las discusiones políticas y parlamentarias, aunque nunca en una ley o decreto.

⁶ Exceptuando a los liceos considerados como de excelencia y emblemáticos, a los cuales se les permite de forma transitoria seguir seleccionando hasta un 30% de la matrícula; aunque ello debiese finalizar cuando la ley esté en régimen en el año 2023.

⁷ Por ejemplo, los sostenedores, pueden continuar arrendando la infraestructura de colegios y se puede seguir contratando familiares que trabajen en las escuelas.

CAPÍTULO 5

DIRECTORAS Y DIRECTORES DE ESCUELA: DEL OLVIDO AL PROTAGONISMO

Fernando Maureira Tapia, Andrea Horn Küpfer & Cristóbal Madero Cabib s.j.

Hoy nos parece natural hablar del liderazgo y de la gestión, como tareas propias de los directores y las directoras de escuela en Chile. Sin embargo, el rol del director/a se ha concebido en la historia más como un/a administrador/a que como un/a gestor/a y líder del establecimiento educacional, roles que actualmente se les exigen. El presente capítulo presenta el análisis que recorre las implicancias de las diversas legislaciones, regulaciones y reformas ocurridas en Chile en los últimos cien años en el rol que se le asigna a los/las directores/as. Se inicia el recorrido analítico con la Ley 3.654 de Educación Primaria Obligatoria del 26 de agosto de 1920.

DIRECTORES Y DIRECTORAS DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

La Ley 3.654 de Educación Primaria Obligatoria de 1920 define un sistema escolar estructurado para reclutar y retener a los niños y niñas en la escuela, por un mínimo de cuatro años. La asistencia era obligatoria hasta los 13 años, y las escuelas eran mixtas y gratuitas. Define que en cada escuela primaria habría un director y un número de profesores exigido por el servicio educativo del establecimiento y determinado en los reglamentos. Específicamente, los actores responden a una legislación altamente sancionadora respecto del no cumplimiento de las tareas asignadas, las que son básicamente de tipo administrativo: completar y llevar estadísticas del estudiantado y de los docentes.

No es posible, a partir de la ley, dimensionar el desafío pedagógico que se levantaba para los establecimientos educacionales. Se señala, a grandes rasgos, que la instrucción proporcionada por las escuelas primarias tenía por objeto la educación física, moral e intelectual del menor, para luego detallar el conjunto de materias específicas a enseñar. No existen indicaciones de la forma en que objetivos y materias deberían ser implementados, y se entiende que esto es parte de la obligación de los profesores en sus respectivas aulas y no de los directores. El tratamiento laboral y salarial de los directores solo se define en el Decreto 5.291 del año 1929 que fija el texto definitivo de la ley de 1920; allí se concreta un escalafón para directores distinto del de los profesores, por lo tanto, con remuneraciones diferentes.

Entre las tareas de los directores descritas en la ley 3.654 se encuentra la obligación de enviar, a inicios del año, a la Junta de Educación Comunal¹, la lista de alumnos matriculados y, mensualmente, las inasistencias sin causa justificada. Además, debía aportar la información necesaria para el levantamiento del censo anual de la comuna. La sanción² a los directores municipales y particulares³ por no enviar la información consistía en una multa (25 pesos) y una denuncia a la Junta Comunal de Educación, ante el Visitador correspondiente, para que el Consejo de Educación Primaria aplicara las sanciones

acordes a su falta. Es importante señalar que los Visitadores (pertenecientes al sistema nacional de inspección) y los Directores Provinciales, eran en términos administrativos los jefes inmediatos de los directores de las escuelas, lo cual habla de la autonomía limitada con la que contaban estos últimos y muestra de un sistema altamente centralizado.

Respecto de la elección de los directores y subdirectores de escuelas, estos eran seleccionados por el Consejo de Educación Primaria, órgano de carácter nacional centralizado, a partir de una lista de seis nombres que presentaba el director general, de los cuales dos eran incorporados por sus méritos y cuatro por su antigüedad. Asimismo, el presidente de la república, a pedido del Consejo, podía separar de sus funciones a directores y profesores de escuelas comunales por incompetencia o por haber faltado a sus deberes.

Se puede apreciar que los propósitos centrales de la tarea del director eran ser el actor local responsable de dar vida a la decisión de generar acceso y retención de los niños y niñas en edad escolar. Se trataba de un director con poca autonomía para tomar decisiones a nivel de su establecimiento, respondiendo a jerarquías y a una legislación altamente centralizada. El Decreto con Fuerza de Ley 5.291, promulgado el 22 de noviembre de 1929, que fija el texto definitivo de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, tiene asociados reglamentos que son diferentes para el funcionamiento de escuelas primarias y secundarias. En ambos casos la función directiva se define con fuerte énfasis administrativo por sobre el pedagógico o social, especialmente en el caso de la educación secundaria, se reglamentó el funcionamiento de las escuelas (Nuñez et al, 2010). En general, eran escuelas pequeñas (se consideraba como escuela grande aquella que posee más de 500 estudiantes⁴), muchas de ellas rurales, incluso unidocentes en las que el mismo profesor ejercía el cargo de director.

En efecto, la implementación de la propia obligatoriedad de la ley tuvo muchas dificultades por la disgregación y pequeñez de los poblados urbanos y rurales y la dificultad de montar escuelas en ellos, “a nivel local costó porque no existía la infraestructura necesaria para educar a toda la población escolar; porque fuera de la ciudad los niños vivían disgregados en pequeños asentamientos urbanos y llevar la escuela hacia ellos era caro e ineficiente, y porque esas familias eran pobres...” (Serrano, et al., 2012: 96). En el año 1920 el promedio de estudiantes por escuela era de 100 niñas y niños, en el 1932 subió a 120 estudiantes por escuela.

Bajo el lema “gobernar es educar”, en el año 1938 asume la Presidencia de la Republica el radical Pedro Aguirre Cerda. Durante su gobierno expandió la instrucción primaria, con la construcción de más de 500 escuelas y casi sextuplicó la matrícula. Amplió en más de 3.000 el número de maestros. A nivel institucional, la estructura del Ministerio no sufrió grandes cambios ni en este ni durante los gobiernos de Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla que le siguieron. La preocupación de los tres gobiernos radicales por la educación tuvo su principal manifestación en la ampliación de la matrícula escolar. En 1949⁵ se publicó un Estatuto de la Carrera Profesional de los funcionarios de educación, que definió ascensos, selección, perfeccionamiento, pero sin hacer visible un rol específico del director.

Una reorganización ministerial sí ocurrió durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez en el año 1953, que entre otras reformas creó la Superintendencia de Educación Pública, a la que se le dio el carácter de organismo técnico y de planeamiento asesor del ministro. Este hito hace explícita la preocupación gubernamental por observar y regular los procesos educativos, desde una perspectiva técnica, más allá de las dimensiones puramente administrativas (proponer planes y programas de estudio). Este nuevo ente fortaleció el rol de control de los visitadores – supervisores- y el rol específico de los directores de escuelas sigue destacándose el control administrativo de la vida de las escuelas. Súmese a lo anterior que la superintendencia estaba “...prácticamente desposeída de los medios técnicos, económicos y jurídicos indispensables para el total cumplimiento de sus funciones” (Superintendencia de Educación Pública. Oficina Técnica. 1965:2), por lo que la escuela recibiría pocas visitas de control externo y la regulación de las prácticas escolares se daría básicamente por la implementación del curriculum por parte de los profesores en sus aulas.

Una segunda gran reforma educacional, después de la del año 1920, es la del 1965 (Decreto N° 27.952), que “constituyó para Chile un punto de inflexión decisivo en este campo tanto en términos de modernización como de igualdad de oportunidades” (Bellei y Pérez, 2016: 1). A través de un fuerte y dinámico planeamiento integral de la educación (que era un concepto que se venía desarrollando desde el gobierno anterior proveniente de orientaciones de organismos de planeamiento latinoamericanos) y de una inyección de mayores recursos por parte del Estado, buscó mejorar la formación de los ciudadanos y futuros trabajadores en el contexto de un nuevo modelo de desarrollo económico y social del país. Vuelve a aparecer en el diagnóstico el alto porcentaje de analfabetismo en la población adulta y la baja cobertura del sistema educacional.

Celis (2004) indica que a inicios de los años 60 solo el 83,7% de los niños y niñas de siete años estaba matriculado, y había una deserción de un 35% durante la educación básica. Dicha reforma hizo obligatorios ocho años de enseñanza básica y constituyó una enseñanza media de cuatro años de duración en dos modalidades: científico humanista y técnico profesional. La escuela pública que surge de la reforma incorpora una perspectiva mucho más técnico-educativa, poniendo foco en los procesos de planificación de clases y evaluación de aprendizajes, para lo que requirió ampliar drásticamente el cuerpo docente y fortalecer su perfeccionamiento, pero se mantiene altamente burocratizada. En este proceso, a los directores no se les asignó un rol en el plano de la conducción pedagógica, se apostó a fortalecer la tarea del docente en sus respectivas aulas de acuerdo con su especialización.

Las preocupaciones de esta época eran precisar cuántos niños/as y jóvenes estaban sin educación, construir escuelas, y formar una gran cantidad de profesores para la ampliación obligatoria a 8 años a la educación básica. No se habla de acciones dirigidas fortalecer su rol directivo; los procesos formativos tenían más bien el sentido de permitir el acceso y ascenso en la carrera directiva regulada nacionalmente. Es más, uno de los documentos rectores de dicha reforma, señalaba que, en el año 1961, el 22% de la planta profesional de las escuelas estaba dedicada a funciones directivas y recomendaba “la conveniencia de hacer una revisión de las funciones que desempeña el personal, a fin de lograr un mayor rendimiento de los recursos humanos” (Ministerio de Educación, 1961, p. 84). Una de

las únicas menciones sobre los directivos escolares, se hace a propósito de racionalizar su tamaño. El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) fue creado como gran vía para formar cuadros profesionales que dieran sustento a la reforma, pero no explicitó una tarea particular hacia la formación de directivos, pues se focalizó en el apoyo al desafío pedagógico de los profesores en la planificación, implementación, y evaluación de sus quehaceres en sus aulas.

La reforma del sistema escolar de la dictadura cívico-militar el año 1980, instauró la subvención escolar por asistencia como forma de financiamiento, municipalizó el sistema fiscal de educación, y estableció las condiciones para el aumento de la oferta particular subvencionada. En este contexto los directores eran designados por las autoridades municipales, las que a su vez eran designadas por los gobernantes del momento. Paralelamente se dio libertad a las familias de escoger escuela para sus hijos, instaurando el mercado de la educación gratuita, en el que los grandes competidores eran las escuelas municipales y las particulares subvencionadas. El director empieza a jugar un rol más activo en tanto encargado de la estrategia de atracción de nueva matrícula, que en términos concretos implicaba generar acciones para presionar a los profesores a obtener mejores resultados de aprendizaje respecto de otros establecimientos. Además, implicaba hacerse responsable de los procesos de selección de estudiantes al inicio y durante la trayectoria escolar, de manera de tener más seguridad en el logro de resultados.

Con el retorno de la democracia en 1990, se realizaron algunos cambios en el sistema educativo. Uno de los más relevantes fue el Estatuto Docente, Ley 19.070 de 1991, que define la función docente-directiva como aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función, se ocupa de la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación. Tal función conlleva tuición y responsabilidades adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos (artículo 7). Esta legislación no alteró la exigencia al director de ser el responsable de la estrategia de atracción de matrícula, pues continuó imperando la lógica de mercado escolar y los directores no se sentían seguros en su cargo si perdían matrícula, sobre todo en el ámbito particular subvencionado. Cambiar al director en un establecimiento municipal era mucho más difícil, pero de todas formas debía resistir las exigencias sistemáticas y urgentes de su sostenedor.

En el año 1995 se instaura una amplia reforma curricular, en virtud de la cual se comenzaron a avizorar pequeños cambios de rol del director, se hizo obligatorio que toda escuela contase con un Proyecto Educativo Institucional (PEI). Entre los años 1998 y 2002, el Ministerio de Educación desarrolló el Programa de Perfeccionamiento Fundamental (PPF) destinado a fortalecer la implementación de los nuevos programas de estudio; los directores participaban en un seminario que buscaba que estos adquirieran el sentido del nuevo currículum y, de esa forma, pudieran generar las mejores condiciones para la implementación curricular en sus establecimientos. También en el año 1995 se dicta la Ley 19.410 que establece modificaciones al Estatuto Docente, entre las que se consolida un proceso de concurso público de antecedentes para las vacantes de cargos docentes–directivos en el sector municipal⁶, introduciendo así un sistema de renovación abierto y competitivo para los directores, que contrasta con la situación de “directores vitalicios” que habían sido nombrados durante la dictadura militar⁷.

LAS DIRECTORAS Y DIRECTORES EN EL PRESENTE

Durante parte importante del siglo XX los directores y directoras se mantuvieron en un rol con un carácter eminentemente administrativo, con el mandato de mantener a la escuela ordenada, contar con profesores realizando su tarea y estudiantes asistiendo regularmente a clases o como señala Núñez (2010) predomina de la idea del docente en tanto profesional experto en la enseñanza-aprendizaje, espacio donde los directivos/as no podrían actuar con legitimidad. El director/a podía ser un profesor/a que contara con antigüedad suficiente, que haya realizado el perfeccionamiento esperado y no mostrara problemas en su hoja de vida laboral; no se le exigían otras condiciones profesionales particulares orientadas a su capacidad para la conducción pedagógica del establecimiento educacional. A partir de los años 80 se siguió manteniendo el rol de administrador, pero se le añadió la responsabilidad de conducir la estrategia de marketing de la escuela para incrementar la matrícula. Esta responsabilidad solo comenzó a cesar el año 2016 al momento de la instauración de la Ley 20.845 de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, disminuyendo así la competencia por los estudiantes, aunque se mantuvo el financiamiento vía subvención por estudiante que asiste a clases, elimina el financiamiento compartido, prohibiendo el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.

Los desafíos de la postmodernidad comienzan a complejizar la labor de la escuela, que más allá de la preocupación por el acceso y por los contenidos curriculares, comienza a verse enfrentada al desarrollo tecnológico y de nuevas habilidades, a la necesidad de mayor equidad e inclusión escolar y de una concepción del aprendizaje significativo e integral. El rol de los directores en este siglo ha sido influido por los movimientos de investigación a nivel nacional e internacional sobre eficacia escolar y sobre mejora de la escuela. Los primeros, se interesaron por develar algunos factores escolares que inciden en el aprendizaje y coincidieron en señalar las características de la dirección escolar como uno de los factores relevantes (Murillo, 2005; Raczynski y Muñoz, 2005).

Por su parte, los estudios sobre mejora escolar han intentado comprender cómo se puede gestionar el cambio y la innovación al interior de cada escuela para lograr la mejora de los aprendizajes, concluyendo que las estrategias de cambio no son buenas o malas en sí mismas, sino en la medida que logran involucrar a los actores, especialmente los docentes, hacer sentido, crear capacidades y motivación para emprender el cambio (Fullan, 2002; Harris y Lambert 2003). Esta última idea ha comenzado a relevar la importancia del liderazgo escolar, que se ha conceptualizado como un proceso de influencia social a través de un conjunto de dimensiones y prácticas, que van más allá de la gestión escolar necesaria para mantener la rutina de operaciones en curso, o de la labor administrativa, ambas propias de la función de los directores durante el siglo pasado. Esta influencia ha marcado, durante este período, la concepción del director de escuela como un líder, ha visibilizado la importancia de su rol pedagógico y de su responsabilidad por los procesos educativos y resultados de aprendizaje de todos los estudiantes (Bellei et al, 2014; Bolivar, 2012).

En este contexto, a continuación se revisa la evolución de las funciones del director en la política educativa, considerando tanto políticas normativas como orientadoras, que han ido multiplicando las

funciones del director de escuela a lo largo del tiempo y empujándolo a transitar hacia un liderazgo con foco pedagógico. En el año 2003 el Ministerio de Educación implementa el piloto del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) que consiste en un conjunto de componentes, herramientas y recursos de apoyo al mejoramiento continuo de la gestión escolar, cuyo responsable y activo promotor en el establecimiento era el director. Funcionaba sobre la base de un modelo de calidad de la gestión escolar; las escuelas y liceos podían incorporarse a este sistema de manera voluntaria para desarrollar un circuito de tres procesos: autoevaluación institucional, plan de mejoramiento y una rendición de cuentas a la comunidad escolar (Navarro, 2007)⁸. Se comienza a abrir la preocupación por la calidad de los procesos educativos, en lugar de ocuparse solo por los resultados escolares, lo que obligó a los directores a “sincerar” prácticas escolares deficientes. Este programa culmina el año 2008.

La Ley 19.979 de 2004 que realiza ajustes a la ley de Jornada Escolar completa⁹, profundiza en la definición de la función de los directores de escuela, señalando que consiste en conducir y liderar el Proyecto Educativo Institucional. Además, señala que los directores contarán con nuevas atribuciones en el plano pedagógico, tales como formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación; organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento, y adoptar las medidas necesarias para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos. En el sector municipal complementariamente deberá gestionar administrativa y financieramente el establecimiento educacional y cumplir las demás funciones que le asignen las leyes¹⁰ (art. 5 y 7).

En el año 2005 se publica el Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005) con el fin de establecer criterios que guíen el desarrollo profesional y la evaluación de los docentes con funciones directivas y técnico pedagógicas. Este marco se estructura en cuatro grandes áreas de desarrollo o ámbitos de acción directiva: Liderazgo, Gestión Curricular, Gestión de Recursos y Gestión del Clima Institucional y Convivencia. Sí bien es cierto, este marco no es una reglamentación que castiga su incumplimiento, sí comienza lentamente a cambiar al menos el discurso de los directores. Solo a través de este marco comenzó a tener sentido para la gestión de la escuela potenciar el PEI, que ya se hacía exigible desde diez años antes. En el mismo año, 2005, se dicta la Ley 20.006 de concursabilidad extendida, para los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales. Con esta normativa se llama a concurso para renovar los cargos de los directores y jefes DAEM a lo largo de todo el país, terminando definitivamente con la figura de directores vitalicios instaurada durante la dictadura militar.

La Ley 20.248 del año 2008 de Subvención Escolar Preferencial (SEP) focaliza recursos en función de la cantidad de estudiantes prioritarios de cada establecimiento. La escuela y su director debían responder a diversas exigencias: entre ellas mejorar sus resultados SIMCE, realizar una cuenta pública e implementar un “Plan de Mejoramiento Educativo” (PME), definido por el mismo establecimiento. De esta manera, se marca un antes y un después en la relación del nivel central con las escuelas, modificando el paradigma de mejora escolar a través de programas que bajaban a las escuelas, por una estrategia que promueve el

protagonismo de cada escuela en el diseño e implementación de su plan de mejoramiento (Raczynski et al, 2013). Es destacable que esta ley proporcionó un alto nivel de recursos para las mejoras que las escuelas diseñaran, pero que también implicó un muy duro aprendizaje para los directores.

La Ley General de Educación (Nº 20.370) de 2009, crea una nueva y fuerte institucionalidad¹¹ que pone énfasis en la búsqueda de la calidad y la equidad del sistema educativo, en ella se enfatiza el rol pedagógico de los directores, estableciendo como deber de los equipos directivos propender a mejorar la calidad de los establecimientos educacionales, desarrollarse profesionalmente y realizar supervisión pedagógica en el aula (art. 10, letra e). También, se pueden observar avances en el ámbito de la selección y formación de directores. A partir de 2011 los procesos de reclutamiento y selección de directores del sector municipal, comienzan a realizarse a través del sistema de Alta Dirección Pública y los directores, una vez nombrados, deben suscribir convenios de desempeño en los que explicitan los objetivos y metas de su gestión (Ley 20.501 de Calidad y Equidad). En relación a la formación, ese año, el Ministerio de Educación (MINEDUC), a través del CPEIP crea el Plan de Formación de Directores que, través de diversas acciones formativas y cursos implementados en alianza con instituciones de educación superior, busca potenciar el liderazgo de los directores en sus escuelas.

A partir del año 2015, se comienzan a generar una serie de leyes y normativas que proporcionan un cambio significativo a las orientaciones del trabajo del director/a. El Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar (MINEDUC, 2015) reemplaza el desarrollo de habilidades y competencias que articulaban el Marco para la Buena Dirección del 2004, e incorpora un concepto de gestión y liderazgo basado en prácticas directivas, es decir, en acciones e interacciones directivas que consideran el contexto y la contingencia de su trabajo en la organización escolar. Estas prácticas, a su vez, se pueden categorizar en cinco dimensiones de la gestión y liderazgo: construir e implementar una visión estratégica compartida, desarrollar las capacidades profesionales, liderar los procesos de enseñanza y aprendizaje, gestionar la convivencia y la participación de la comunidad escolar, y desarrollar y gestionar el establecimiento escolar. Es destacable también porque, por primera vez, da importancia a los recursos personales de los directivos a la base de sus prácticas, entonces el director/a no es un operador/a inoquo para aplicar legislación, sino que un interprete que debe ser consciente de sus propias potencialidades y debilidades, y solo desde ahí proyectar su liderazgo.

La Ley 20.845 de inclusión escolar que se instituye en el 2015 que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. En términos concretos esta ley busca “emparejar la cancha” y terminar con la competencia por los alumnos entre los centros educativos, ya sea de la misma dependencia o de diferentes dependencias, al entrar en vigencia un mecanismo que asigna los estudiantes a los establecimientos, en lugar que sea el propio centro el que selecciona. Esta ley resulta clave, pues su entrada en vigor debería sacar al director de la tarea del marketing escolar para dedicarse con mayor atención a la conducción del mejoramiento de procesos escolares. Aún es poco el tiempo de funcionamiento en regimen de esta ley, para tener una mayor certeza de este cambio de rol.

Con la promulgación de la Ley 20.903 en el 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente,

que señala nuevas funciones para las directoras y directores de establecimientos educacionales, como velar por el desarrollo profesional de los docentes del establecimiento educacional y diseñar, en conjunto con sus equipos directivos, planes locales de desarrollo profesional basados en las necesidades de sus docentes, para el mejoramiento de los procesos de enseñanza aprendizaje. También señala que corresponderá a los directores velar por la adecuada asignación de tareas para asegurar el buen uso de las horas no lectivas.

Finalmente, es importante destacar las nuevas funciones y atribuciones que establece la ley 21.040 del año 2017, que crea el Sistema de Educación Pública. Se señala que la función principal de los directores de establecimiento de los servicios locales de educación, es liderar y dirigir el proyecto educativo institucional y los procesos de mejora educativa; en particular, ejercer el liderazgo técnico pedagógico en el establecimiento a su cargo (art.9). El art. 10 de la misma ley establece nuevas funciones y atribuciones para fortalecer ese liderazgo, entre ellas se cuenta: proponer y participar en la selección de personal, elaborar y proponer al Servicio Local el PEI y PME, participar en la elaboración del plan de desarrollo profesional del personal, fomentar la integración del establecimiento en la red de establecimientos que corresponda, promover la participación de la comunidad educativa con el fin de contribuir al proceso de enseñanza y mejora continua y administrar una mayor cantidad de recursos.

REFLEXIONES FINALES PARA LOS DIRECTIVOS DEL FUTURO

En función de la historia de la definición del rol de director/a de escuela en Chile, los últimos cien años, señalar que es necesario fortalecer ciertas tendencias, que solo se han comenzado a desarrollar en los últimos años y que posibilitan a los/las directores/as aumentar su protagonismo y reforzar su acción conductora de los procesos de mejoramiento escolar permanentes. En términos más particulares el análisis de esta trayectoria nos permite proponer algunos desafíos, para fortalecer el rol del director/a, en tanto agente clave para un cambio en que se privilegien procesos educativos de calidad, equitativos e inclusivos.

i) Los directivos y las directivas están llamados/as a construir comunidades educativas activas elevando su nivel de responsabilidad, por lo que es importante fortalecer las normativas y los recursos para que sea factible este desafío y que estén preocupadas de aprovechar todas las condiciones y exigencias externas, las que coordinadas con el profundo conocimiento de la realidad y necesidades de sus propios estudiantes les permitan desarrollar procesos formativos centrados en un aprendizaje efectivo, equitativo, inclusivo que apunten a fortalecer ciudadanía. Así la adecuada administración se debe poner al servicio del proceso de mejoramiento que debería ser la principal tarea del director. De forma complementaria, el sistema educativo debería fomentar una lógica en que no espere que cada establecimiento cumpla exactamente con la exigencia que viene desde la institucionalidad, sino que el centro educativo ejecute sus propios procesos adecuados a sus exigencias y necesidades.

ii) Los nuevos desafíos demandan una *carrera directiva en Chile*, que implique una política integral que permita seleccionar a los mejores; definir adecuadamente sus funciones; desarrollar propuestas de formación y desarrollo profesional en función de su trayectoria profesional y experiencia; asegurar una

buena remuneración e incentivos; diseñar un sistema de evaluación formativa que vaya acompañada de apoyos, y planificar adecuadamente su sucesión. Contar con una carrera es clave por varias razones. Desde el punto de vista normativo se ha abultado, de manera poco realista, la cantidad de funciones y responsabilidades de los directores, sin que exista un adecuado equilibrio respecto de los apoyos que debiese tener para cumplirlas. En materia de remuneraciones el Sistema de Desarrollo Profesional Docente dejó a los directores en una posición de relativo desmedro económico respecto de los docentes de aula que se ubican en los mejores tramos de desarrollo profesional. Asegurar el acompañamiento de directores noveles o de directores en establecimientos que enfrentan situaciones más desafiantes. Proponer sistemas de evaluación de directivos que permitan mejorar sistemas de apoyo y acompañamiento a su desempeño.

iii) Es necesario transitar de un *liderazgo de carácter individual a un liderazgo colectivo/distribuido*. La complejidad y rapidez de los cambios sociales, que desafían la adaptación de la organización escolar a nuevos contextos, junto con la necesidad de conducir una mejora continua, hace evidente que las organizaciones educativas se encuentran en la post-modernidad, para enfrentar las grandes dificultades que esta implica es necesario pasar de una mirada individual del liderazgo a una colectiva en que se distribuyan las tareas y las responsabilidades. Esto requiere una comprensión de la figura directiva más articuladora y facilitadora que prescriptiva (Spillane, J. et al.: 2016). En lugar de homologarse a un gerente, se debe aproximar a un líder que coordina acciones pertinentes al proyecto educativo con los distintos actores de su comunidad educativa y que promueve el trabajo colaborativo de los integrantes de la comunidad educativa como vía de mejora continua.

iv) Resulta ineludible incrementar la *coherencia entre diferentes niveles del sistema*. También se sabe que ya no basta con potenciar el liderazgo directivo sólo a nivel de cada establecimiento; los estudios sobre mejora escolar en los últimos años han puesto énfasis en la infraestructura para la mejora en un contexto que va más allá de cada escuela e incluye el rol de otros actores o instituciones, tales como el nivel intermedio y el gobierno central (Hopkins, Harris, Stoll y Mackay, 2011). Cobra fuerza la noción de que las transformaciones educativas exitosas, requieren basarse en una adecuada articulación entre los distintos niveles del sistema: macro, meso -distrito [o municipio]- y micro (Barber y Fullan, 2005). La necesaria coherencia, se visualiza más fácil de lograr, en la nueva Educación Pública, ya que es un sistema que, si bien se encuentra vertebrado nacionalmente, permite que cada servicio local de educación genere especificidades en virtud de sus propias condiciones y desafíos educativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barber, M., y Fullan, M. (2005). Tri- Level Development. Putting Systems Thinking into Action. *Education Week*, 24(25), 32-35.

Bellei, C., Valenzuela, J.P., Vanni, X., Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago: Lom.

Bellei, C. y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En: C. Huneeus y Javier Couso (eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Stgo., Editorial Universitaria.

Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Málaga. Ediciones Algibe.

Celis, L. (2004). La Reforma Educacional de 1965. *Revista Educación*, 315, 45-49.

Comisión Nacional Chilena de Cooperación y UNESCO (2018). Memoria patrimonial del CPEIP 1967-2017. *Aportes a la historia de la política educacional de los últimos 50 años en Chile*. Santiago: Lom.

Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.

Harris, A. y Lambert, L. (2003). *Building Leadership Capacity for School Improvement*. Glasgow: Open University Press.

Hopkins, D., Harris, A., Stoll, L., y Mackay, T. (2011). *School and System Improvement: State of the Art Review*. Paper presented at the 24th International Congress of School Effectiveness and School Improvement, Limassol.

Ministerio de Educación. (1961). *Bases generales para el planeamiento de la educación Chilena*. Santiago.

Ministerio de Educación (2004). Marco para la Buena Dirección. Santiago: CPEIP.

Ministerio de Educación (2015). Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar. Santiago: CPEIP.

Murillo, F.J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.

Navarro, L. (2007). Aseguramiento de la calidad de la gestión escolar ¿De qué estamos hablando? *Docencia*, 31, 30-38.

Núñez, I., Weinstein, J., Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. *Revista Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.

Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile*. Santiago: Ministerio de Educación.

Raczynski, D., Muñoz, G. Weinstein, J., y Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y micro política escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 11- N°2.

Salas, D. (1917). *El Problema nacional: Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario*. Soc. Imp. I Lit Universo.

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

Spillane, J. y Ortiz M. (2016) Perspectiva distribuida del liderazgo y la gestión escolar: implicancias cruciales. En: J. Weinstein (ed) *Liderazgo educativo en la escuela: Nueve miradas*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales: CEDLE.

Superintendencia de Educación Pública. Oficina Técnica (1965). Recopilación de antecedentes acerca de la historia y la evolución de la educación en Chile.

Recuperado 16 julio 2020 en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:64081>

DOCUMENTOS LEGALES

Decreto 5291 [con fuerza de ley]. Por el cual se fija texto definitivo de la Ley de Educación Primaria Obligatoria. 22 de noviembre de 1929. Santiago D.O.: Biblioteca del Congreso Nacional.

Decreto N° 27.952 estableció el nuevo sistema escolar destinado a un mejoramiento substancial del proceso educativo. 07 diciembre 1965. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Decreto N° 404 Reglamenta programa de perfeccionamiento fundamental de docentes que se ejecutara por instituciones de educación superior seleccionadas y fija requisitos y procedimiento de selección de beneficiarios. 18 agosto de 1998. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, N° 3654. 26 de agosto de 1920. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley Estatuto de los profesionales de la educación N° 19.070 de 1991. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley que establece modificaciones al Estatuto Docente N° 19.410 de 1995. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley que establece ajustes a la ley de Jornada Escolar completa N° 19.979 de 2004. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley que establece concursabilidad extendida para los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales N° 20.006 de 2005. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley General de Educación N° 20.370 de 2009. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley de Subvención Escolar Preferencial N° 20.248 de 2008. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley de Calidad y Equidad de la Educación N° 20.501 de 2011. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente N° 20.903 de 2016. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley que crea el Sistema de Educación Pública N° 21.040 de 2017. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

NOTAS

¹ La Junta comunal además era responsable de comprobar el correcto comportamiento de directores y profesores y la correcta inversión de fondos. El director de escuela más antiguo de la Comuna ejerce el rol de secretario de la Junta de Educación Comunal.

² Artículo 19 de la Ley de Educación Primaria Obligatoria.

³ Las escuelas gratuitas son de 3 tipos: Escuelas Fiscales, Escuelas Municipales, Escuelas Privadas, no se logra visualizar diferencias en el carácter y atribuciones y de sus directores.

⁴ La Ley permitía que en el caso de escuelas de más 500 estudiantes se podía contar con un subdirector.

⁵ Decreto N° 4.129, de 1949.

⁶ Una Comisión calificadora a nivel municipal, analiza los antecedentes presentados por los postulantes y emite un informe fundado que le asigna puntaje a cada postulante sobre el cual resolverá el alcalde. Además, establece un plazo de cinco años para los contratos de los nuevos directores, al cabo del cual se efectuará un nuevo concurso, al que los directores en ejercicio pueden volver a postular.

⁷ Cabe señalar que este concurso aplica para las vacantes a llenar en cargo de director; los directores vitalicios en ejercicio permanecen hasta la promulgación de la Ley 20.006 en el año 2005.

⁸ El SACGE fue discontinuado, pero sirvió de base para la elaboración de planes de mejoramiento en el marco de la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

⁹ La Ley de Jornada Escolar Completa se había promulgado el 1997.

¹⁰ Para que los directores del sector municipal cumplan con estas funciones complementarias contarán con las siguientes atribuciones: i) En el ámbito administrativo: organizar y supervisar el trabajo de los docentes y del personal regido por la ley N° 19.464; proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, tanto docente como regido por la ley N° 19.464; ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento, y promover una adecuada convivencia en el establecimiento. ii) En el ámbito financiero: asignar, administrar y controlar los recursos que le fueren delegados en conformidad a la ley.

¹¹ Autonomiza una serie de funciones clave del sistema escolar que hasta ese momento solo ejecutaba el Ministerio de Educación. Se crean Consejo Nacional de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, éstas dos últimas con alta presencia en las escuelas.

CAPÍTULO 6

DOCENTES: EN CAMINO HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN¹

Cristóbal Madero Cabib s.j.

El ejercicio de la docencia en los últimos 100 años en Chile ha estado marcado por las aspiraciones de ser reconocido como una verdadera profesión, tanto en el ejercicio de la práctica docente misma, como desde el rol atribuido al trabajo docente por parte de la sociedad. De hecho, la literatura muestra como la docencia, a nivel escolar, tiende a ser examinada dentro de los límites del debate sobre cuan profesional es (Cox, 1990; Evans, 2008; Hargreaves, 2000; Ingersoll y Perda, 2008; Lortie, 1975; Nuñez, 2007; Waller, 1932). La docencia escolar, en términos de Etzioni (1969), es más parecida a una semiprofesión que a una profesión, en el sentido de tener una formación más corta (duración que en Chile se ha homologado a la mayoría de las carreras profesionales), un estatus menos legitimado, un derecho inferior a la comunicación privilegiada, un menor nivel de especialización y menos autonomía de supervisión. Existe un principio profesional, el de la discrecionalidad basado en la autonomía del profesional, que sería violado en las semiprofesiones (Carver-Thomas y Darling-Hammond, 2017; Goode, 1969; Talbert y McLaughlin, 1994). Lortie (1975), siguiendo a Etzioni, estudia el contenido y la naturaleza del ethos semiprofesional de los docentes, el cual adolece de mayor colegialidad (no en el sentido de orgánica sindical históricamente asentada, sino en el sentido de asociación profesional) y mayor control sobre la preparación de futuros docentes.

El profesionalismo docente, a decir de algunos, es captado principalmente desde el exterior de quien desarrolla la práctica docente (Abbott, 1988; Hargreaves y Hopper, 2006; Hoyle, 2001). Se trataría de un profesionalismo donde el estatus, el salario, las condiciones de trabajo, las credenciales provisionales y la competencia del personal juegan un rol clave en la determinación de si la docencia es o no una profesión. (Ingersoll, 2003; Lankford, Loeb, y Wyckoff, 2002) También asume otra noción de profesionalismo, aceptada en el campo, conocida como “profesionalismo desde dentro” (Evetts, 2011). Bajo este concepto son los docentes quienes generan las creencias, disposiciones y prácticas postuladas subjetiva o intersubjetivamente desde dentro del grupo ocupacional. La docencia, piensa Nuñez (2007), es una profesión ensombrecida. De hecho, originariamente en América Latina, los docentes fueron sacerdotes y religiosas católicas, por lo que era visto más como un sacerdocio republicano que una profesión.

LOS DOCENTES DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

La Ley de Educación Primaria Obligatoria (LEPO), nombra a la docencia como una profesión en solo tres momentos de la ley: dos a propósito de las sanciones a las que se exponían los docentes al no cumplir sus *deberes profesionales* (art. 25.11, y art. 48), y otra a propósito de un incentivo a los docentes para ser distinguido en el *ejercicio de su profesión* (art.93). En ninguna otra parte de la ley se hace alusión de manera directa al profesionalismo de los docentes, lo cual revela que, en tanto

profesión, la docencia no contaba con un estatus profesional desde el cual la observamos hoy, ni menos con un ideal de profesional. La LEPO da pocas pistas para evaluar hasta dónde se entendía a la docencia como profesión, en términos concretos, salvo por establecer una clara jerarquía entre quienes estudian en las escuelas normales y quienes lo hacen en la universidad, para ejercer en escuelas y liceos respectivamente.

Hacia mediados del siglo XIX, la expansión inorgánica de la escuela en Chile, y la posterior reforma pedagógica de 1885, empujaron la formación de preceptores y preceptoras en escuelas normales. Los candidatos para transformarse en normalistas provenían de estratos medios (aunque estos se orientaban hacia la educación secundaria) y populares, teniendo estos últimos conocimientos básicos de lectura y escritura. Enseñar en una escuela no solía figurar en el horizonte de posibilidad de quien pudiera estudiar para ser abogado o médico. La existencia de otro tipo de maestros que eran soldados, prisioneros de guerra, cantores, o comerciantes (Serrano et al. 2012), sugieren que la institucionalidad docente no gozaba de un prestigio equivalente al de otras profesiones (Madero, Órdenes y Pirinoli, 2016). Si bien años anteriores a la promulgación de la LEPO, existía interés del Estado por profesionalizar la docencia por la vía de la formación de las y los preceptores, con la fundación de las escuelas normales que dotaba de profesionalismo a la enseñanza primaria, y los institutos superiores para la secundaria. Esto se ha llamado la formación de un saber pedagógico (Nuñez, 2008), pero no alcanzaba a los otros atributos de la profesión, en los términos aquí expresados.

Uno de los argumentos para oponerse a la LEPO, desde el ala conservadora de los parlamentarios, era que Chile no tenía la capacidad ni en infraestructura ni en un número de docentes suficientemente preparados, para asumir la demanda de estudiantes esperada. En efecto, en los albores de la promulgación de la LEPO Dario Salas en *El Problema Nacional*, daba cuenta de como en un país cuyo 50% de su población era analfabeto, entre los 6 y los 14 años solo 300.000 de 700.000 niños, niñas y jóvenes recibían instrucción:

Si desfilaran frente al Congreso Nacional en hileras de a cuatro, a un metro de distancia una de otra y marcharan a razón de 40 kilómetros por día, el ruido de sus pasos turbaría los oídos y la conciencia de nuestros legisladores durante diez días. (1917, p.32).

Faltaban muchos docentes y había que formarlos. Pero ni las condiciones en 1920 para su ejercicio ni el mismo texto de la LEPO, parecieran relevar el hecho del profesionalismo de manera explícita. La docencia como profesión, a inicios del siglo XX, debe entenderse dentro de marcos muy distintos a los que nos provee hoy la Ley de Desarrollo Profesional Docente (Ley 21.903). Buscando las categorías más implícitas del profesionalismo en la LEPO (no la de los deberes profesionales que se enuncian, pero no se explican, ni la distinción de los docentes que opera del mismo modo en la ley), tal vez el dato más fuerte es quien era susceptible de ser seleccionado para ser docente.

El docente, en la LEPO, debía ser mayor de 18 de años y ser normalista con título otorgado por el Estado o tener título del Estado que lo habilitara para enseñar asignaturas especiales. Sin embargo,

había excepciones y quien quisiera ser docente podía obtener un certificado de aprobación para la enseñanza al aprobar un examen (art. 46). De esta forma, el cuerpo de docentes que la ley preveía no se conformaba en razón de una base común de conocimiento en instituciones formales, sino que incluía también, a cualquier mayor de 18 años que aprobara un examen de conocimientos (que no es lo mismo que haber sido formado como docente).

La LEPO considera la evaluación de los docentes como un elemento central. Es allí donde se establece el cumplimiento o no de sus deberes profesionales. El Visitador Provincial, quien era estrictamente el superior jerárquico de los docentes, tenía dentro de sus funciones evaluar el cumplimiento de esos deberes (art.27). De ella dependían las distinciones, pero también el despido. En función de una evaluación que develara la incompetencia de algún docente, era el mismo presidente de la república, según lo estipula el artículo 35 de la LEPO, el facultado para remover a ese profesor de cualquier tipo de escuela, fuera esta fiscal, o comunal.

En la LEPO se detallan tres clases o escalafones de docentes, separados en 4 categorías. Estos escalafones tenían una combinación de años de experiencia, títulos, y competencia en el diseño del cargo, y estaban asociados a remuneraciones distintas. Se podía estar hasta cinco años en cada categoría (art.50). Quien era docente normalista entraba directamente a la segunda clase, y quien no lo era a la tercera clase y solo por dos años, al final de los cuales se le aplicaba un examen de competencias. En el caso de fallar, no podía continuar (art.52). Con todo, la LEPO estructura una carrera docente, que sigue la lógica de la carrera funcionaria en el Estado, basada en títulos, años de servicio, y evaluaciones.

En respuesta a la LEPO hubo agrupaciones que se organizaron en contra de ella por la forma centralizada en que coordinaba la docencia a nivel nacional, la falta de espacios para la autonomía docente, la poca masificación de la educación, y porque no rompió con la división clasista entre educación primaria en escuelas y la secundaria en liceos. Una de las más importantes fue la Asociación General de Profesores, que para el año 1927 representaba a la mayoría del profesorado, y que fue el origen de un tipo de asociatividad que les transformó en un “sujeto político colectivo” (Reyes Jedlicki, 2018) en la historia de Chile.

Hacia la segunda parte del siglo XX, se consolida el estatus de funcionario público de los docentes. El docente es un empleado calificado. Aunque en este periodo se habla de *profesión docente*, el Estado nunca le otorgó la categoría de *profesional*, como lo hacía con otras profesiones (Núñez, 2007), continuando de esta forma la tendencia de la LEPO, y de la normativa previa a ella. Durante la reforma de 1965 se incrementó el número de docentes, los contenidos de su formación, y la cantidad de instituciones dedicadas a su entrenamiento, que se conoció con el nombre de “formación Marmicoc”, debido a su rapidez y al poco cuidado de la formación. El nacimiento del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP), parte de la reforma de 1965, si bien con una lógica individual del perfeccionamiento, fue la oportunidad para los docentes de ser productores de conocimiento y cogestores de la institución dedicada a la mejora continua de la práctica docente (Reyes Jedlicki, 2018). Con todo, en este proceso de expansión, el Estado no tuvo recursos suficientes

para atender adecuadamente las necesidades de los docentes, lo que mantuvo a la docencia en un estado precarizado.

La dictadura contribuyó de manera sustancial a profundizar ese proceso. En este tiempo se degradó su estatus de profesión universitaria, pudiendo los institutos profesionales otorgar también títulos docentes. La Ley de Subvenciones 3.476 del año 1981, y el traspaso de la educación pública a las municipalidades significó el despegue de la educación particular subvencionada y una nueva lógica de operación de la educación pública, todo lo cual dejó a los docentes en un estado de incertidumbre y en muchos casos de mayor precarización que en el pasado. Se abandonó a los docentes al arbitrio del mercado laboral. Muchos docentes, según se declara en el Informe Rettig, fueron perseguidos políticamente, 58 ejecutados y 45 detenidos desaparecidos (González, 2015). Se prohibió la sindicalización, y el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación, heredero de la de Federación de Educadores de Chile y de la mencionada Asociación General de Profesores, se transforma en el Colegio de Profesores. Esta acción no evitó el hecho de que la asociación siguiera trabajando como sindicato, después de 1990 en un contexto democrático, ni que la docencia continuara considerándose una profesión degradada (Madero, Órdenes y Pirinoli, 2016).

Pero no solo fueron decisiones políticas (o falta de ellas) las que degradaron a las y los docentes, sino también un proceso sociocultural en marcha. La base intelectual del país, en el sentido de tener una población con más acceso a la educación primaria y secundaria, había crecido drásticamente lo que hizo que las distancias entre docentes y estudiantes, antes de gran magnitud, se acortaran. Esto, nuevamente, afectó más a la docencia que a otras profesiones que no arriesgaron estatus con el desarrollo cultural del país.

Las condiciones de trabajo y el salario son dos elementos claves en la definición de una profesión. Con el retorno de la democracia se establece el Estatuto Docente Ley 19.070 de 1991 (el cual no se vio alterado hasta 2016 con la Ley de desarrollo profesional docente). Este definía para los docentes del sector municipal y para aquellos del sector particular subvencionado una jornada de 44 horas cronológicas, y una ratio de horas lectivas y no lectivas de 75/25. Es en estos años cuando se comienza a elaborar las bases de la evaluación docente.

LOS DOCENTES EN EL PRESENTE

En un continuo de menos a más profesionalización, el tiempo presente para el ejercicio de la docencia significa un avance cualitativo con respecto a las condiciones establecidas por la LEPO. Desde el año 2000 en adelante, y supuesto el cambio estructural que en los 80s trajo al sistema educacional, la distribución de docentes ha seguido la tendencia de los cambios de la proporción entre las distintas dependencias escolares. Es así como en 2004 un 36% y un 51% de los docentes ejercía en establecimientos municipales y subvencionados respectivamente. Hoy esa proporción es de 46% y 43%. Quienes ejercen en la educación particular pagada se han mantenido en torno al 10% (Centro de

Estudios MINEDUC, 2017). En cuanto a su componente de género, la docencia continúa siendo femenina en su mayoría (70%) y el promedio de edad ha disminuido a los 40 años.

A diferencia de 1920, el Decreto N° 352 del año 2004 contiene requisitos más estrictos para ejercer la docencia: estar titulado como profesor de universidad o instituto profesional o de escuelas normales estatales o reconocidas oficialmente (con la ley 20.903, de 2016, las carreras de pedagogía ya no podían ser impartidas por otra institución que no fuera la universidad), estar habilitado para ejercer docencia al estar inscrito en el Colegio de Profesores en virtud de lo dispuesto en el art. 3 transitorio, del Decreto de Ley N° 678 de 1974, o para desempeñar docencia en los casos contemplados en el Artículo 3 del DFL N° 29 de 1981 del Ministerio de Educación y en el Artículo 6 del mismo reglamento, o haber obtenido el título correspondiente en el extranjero, de acuerdo con los convenios o tratados vigentes suscritos y ratificados por Chile. Casos adicionales especiales son el ejercer sin título en regiones que no tengan un número suficiente de docentes, o para asignaturas técnicas en la Educación Media Técnico Profesional (Decreto N° 352, 2004) (Centro de Estudios MINEDUC, 2017).

El “Marco para la Buena Enseñanza” provee desde el año 2003, el referente para entender la función docente en la enseñanza parvularia, básica y media. Especifica el rol docente dentro y fuera del aula, con un objetivo de mejoramiento. La preparación de la enseñanza, la creación de un ambiente propicio para el aprendizaje, la enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes, y las responsabilidades profesionales son los dominios de este marco que significó un avance respecto al estado de la docencia post dictadura. Utilizando las dimensiones del Marco para la Buena Enseñanza, surge la evaluación docente (con antecedentes en los años 90s) y sus cuatro componentes: portafolio, autoevaluación, entrevista de un par, y un informe de referencia de terceros. La evaluación ha ido confirmando con el tiempo que el portafolio (el cual considera la planificación, evaluación, y reflexión sobre la evaluación, más la grabación de la clase planificada) es el único elemento discriminador del desempeño de los docentes (Alvarado et al., 2011; Roa Tampe, 2017). A modo de ejemplo, considerando los cuatro niveles de desempeño (insatisfactorio, básico, competente, y destacado), la evaluación del año 2018 muestra que de acuerdo con la autoevaluación de los docentes prácticamente el sistema no contaría más que con docentes destacados (87%), mientras que el portafolio muestra una curva normal con pocos docentes en los extremos (insatisfactorios y destacados) y una gran concentración en el centro (básicos y competentes). Así como en 1920, los docentes son evaluados, pero de forma radicalmente distinta: antes eran evaluados por sus jefaturas directas, ahora de manera estandarizada.

En términos de las remuneraciones, son varias las asignaciones que se logran la primera y segunda décadas del siglo XX: asignación de experiencia, asignación por desempeño en condiciones difíciles, asignación de excelencia pedagógica, asignación de perfeccionamiento, asignación variable de desempeño individual, bonificación de reconocimiento profesional, y el sistema nacional de evaluación de desempeño de los establecimientos subvencionados. Ambos elementos, si bien muestran avances, hablan de la precariedad de la docencia. A esto es pertinente el diagnóstico al presente de los docentes que provee el omnicompreensivo estudio sobre la profesión docente de Avalos (Avalos, 2013). Como allí se asevera,

la identidad de los docentes vive una tensión entre sus condiciones materiales y las expectativas de una sociedad, que ve en la educación el foco de un futuro crecimiento social y económico.

Una promesa de mayor profesionalización en muchos ámbitos y un avance con respecto a los estadios anteriores del ejercicio de la docencia lo simboliza la Ley de Desarrollo Profesional Docente (20.903) del año 2016. En ella se condensan muchos elementos de la aspiración profesional de la docencia, aun cuando habría elementos que enfatizarían el control gerencialista de la docencia, haciéndola menos profesional (Ruffinelli Vargas, 2016). La ley se construye sobre la evidencia de que los docentes son la variable más estratégica de la mejora al interior del aula. Los casi 240.000 docentes que ejercen en las escuelas chilenas hoy, son susceptibles de enfrentar con esta ley una carrera, en el sentido de proyectar su desarrollo profesional, cosa hasta el momento ausente en la legislación chilena. En efecto el docente que ejerce en la educación municipal o en los servicios locales de educación, y paulatinamente los de la educación particular subvencionada (que entran en la carrera a razón de 15% por año), transitan a través de cuatro tramos obligatorios², según sus años de experiencia pedagógica, los resultados del portafolio de la evaluación docente, y los resultados en evaluación de conocimientos disciplinarios y pedagógicos, con un sueldo asociado que aumenta tramo a tramo, y que se incrementa aún más para quienes ejercen en condiciones más adversas.

Junto a los cambios en el salario, la ley también mejora las condiciones del trabajo al aumentar la proporción de horas no lectivas desde un 25% como lo establecía el Estatuto Docente, a un 35% en todos los establecimientos, y hasta a un 40% en establecimientos con altos niveles de vulnerabilidad. Otra política asociada a esta mejora de condiciones es el proceso de inducción al cual entran los docentes durante su primer o segundo año de ejercicio profesional por 10 meses. Esto no solo facilita la inserción, sino que otorga cierto sentido de comunidad a la docencia. Un tercer elemento, aunque ya estaba asegurado previamente, es el derecho de cada docente a la formación en servicio provista por el CPEIP de forma directa o con ayuda de universidades y otras instituciones sin fines de lucro certificadas. Finalmente, a las ya mencionadas asignaciones, se suma un incremento del BRP (bono de reconocimiento profesional) y se crea la asignación de tramo de la carrera, y el de reconocimiento por ejercer en establecimientos con alta vulnerabilidad.

REFLEXIONES FINALES PARA LOS DOCENTES DEL FUTURO

La docencia, en el horizonte de alcanzar un más completo profesionalismo en el sentido expuesto en la introducción, ha caminado con avances y retrocesos en estos 100 años. Desde los débiles contornos que la LEPO ponía a la supuesta profesión, hoy se dispone de un cuerpo legal que le entrega mayor estatus y le da condiciones más favorables y parecidas a una profesión a quienes la ejercen: más autonomía que hace 100 años, más formación que hace 100 años, y una base de contenidos de una comunidad más experta que hace 100 años, entre otros elementos. Al mismo tiempo, la lógica gerencial, los incentivos, o las asimetrías entre base salarial y bonos, hace menos natural la asociación del trabajo docente con el de una profesión.

¿Falta mucho entonces por hacer? Por supuesto que sí. En los años por venir sabremos cómo la estructura del Sistema de Desarrollo Profesional Docente se termina de implementar y opera en regla con todos los docentes del sistema. Más allá del año 2025, donde todos los docentes se integren al sistema (menos quienes ejerzan en la educación particular pagada), se deberá seguir avanzando hacia una autonomía mayor de los docentes, hacia la formación de una experticia más clínica y hacia una mayor colegialidad, en el sentido de aprender y construir juntos como un cuerpo colegiado.

En tiempos de incertidumbre, como los que vivimos, existe también una mayor presión hacia los docentes. Un docente debiera poder hacer la mayor sinergia posible entre los elementos éticos y técnicos que constituyen el ideal de profesión y que están provistos en la legislación vigente. Chile necesita de docentes técnicamente preparados, competentes en su disciplina, que se entienden como una comunidad, y con un talante ético de servidores públicos. Ellos están construyendo el futuro de una sociedad, como nunca desconocido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, M., Cabezas, G., Falck, D. y Ortega, M. E. (2011). *La Evaluación Docente y sus instrumentos: Discriminación del desempeño docente y asociación con los resultados de los estudiantes*. PNUD. https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_informe_doc6.pdf

Avalos, B. (2013). *¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile*. Stgo.: Editorial Universitaria.

Carver-Thomas, D. y Darling-Hammond, L. (2017). *Teacher turnover: Why it matters and what we can do about it*. Learning Policy Institute.

Centro de Estudios MINEDUC. (2017). Informe nacional. Revisión de las políticas educativas en Chile: Desde el 2004 a 2016.

https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/CBR_Mineduc-WEB.pdf

Cox, C. (1990). *La formación del profesorado en Chile, 1842-1987*. CIDE.

Etzioni, A. (1969). The semi-professions and their organization: Teachers, nurses, social workers. Free Press.

Evans, L. (2008). Professionalism, professionalism and the development of education professionals. *British Journal of Educational Studies*, 56(1), 20–38. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8527.2007.00392.x>

Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4), 406–422. <https://doi.org/10.1177/0011392111402585>

González, L. E. (2015). *Arriba profes de Chile. De la precarización neoliberal a la reorganización docente*. America en Movimiento.

Goode, W. J. (1969). *The theoretical limits of professionalization*. En A. Etzioni (Ed.), *The semi-professions and their organization: teachers, nurses, social workers* (pp. 266–313). Free Press.

Hargreaves, A. (2000). *Four ages of professionalism and professional learning*. *Teachers and Teaching*, 6(2), 151–182. <https://doi.org/10.1080/713698714>

Ingersoll, R. y Perda, D. (2008). The status of teaching as a profession. *Schools and society: A sociological approach to education*, 107–118.

Lortie, D. C. (1975). *School Teacher. A Sociological Study*. The University of Chicago Press.

Madero, C., Ordenes, M. y Pirinoli, S. (2015). Hacia la profesionalización de la docencia en Chile, *Revista Mensaje* 64(641), 6-9.

Núñez, I. (2007). La Profesión Docente en Chile: Saberes e Identidades en su Historia. *Revista Pensamiento Educativo*, 41(2), 149–164.

Núñez, I. (2008). Los orígenes de saber pedagógico en Chile: 1840-1900. *Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica*, 7(5), 21–34.

Reyes Jedlicki, L. (2018). El profesor efectivo en Chile: ¿Profesionalización o disciplinamiento? (1980-2018). En C. Ruiz, L. Reyes, y F. Herrera (Eds.), *Privatización de lo público en el sistema escolar. Chile y la agenda global de educación* (pp. 209–236). Stgo.: Lom.

Roa Tampe, K. A. (2017). Evaluación Docente bajo la óptica del desarrollo profesional: El caso Chileno. *Educación y Educadores*, 20(1), 41–62. <https://doi.org/10.5294/edu.2017.20.1.3>

Salas, D. (1917). *El Problema nacional: Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario*. Soc. Imp. I Lit Universo.

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

Ruffinelli Vargas, A. (2016). Ley de desarrollo profesional docente en Chile: De la precarización sistemática a los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(4), 261–279. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000500015>

Talbert, J. E., y McLaughlin, M. W. (1994). Teacher Professionalism in Local School Contexts. *American Journal of Education*, 102(2), 123–153.

Waller, W. (1932). *The sociology of teaching*. John Wiley & Sons.

DOCUMENTOS LEGALES

Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, N° 3654 del 26 de agosto de 1920.

Ley 19.070 Estatuto de los profesionales de la educación. 1991

Ley 20.903 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. 2016

Ley 3.476 sobre Subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza. 1981

NOTAS

¹ En este texto solo se hace referencia a la docencia, obviando deliberadamente la mención extensa a la formación docente, el cual es tratado en otro artículo de este compendio.

² Inicial: 0 a 4 años – Avanzado: tras 5 años – Experto I: tras 10 años – Experto II: tras 15 años

CAPÍTULO 7

EDUCACIÓN RURAL: CIEN AÑOS DE EXCLUSIONES Y DE DEMANDAS DE DIFERENCIACIÓN SOCIOCULTURAL

Camila Pérez Navarro

Históricamente, diversas voces han criticado el rol secundario de la escuela primaria rural en los procesos de reforma educativa, además de destacar las desigualdades estructurales que la caracterizan. Este capítulo tiene como propósito examinar las transformaciones de la educación rural con posterioridad a la promulgación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria (LEPO), analizar su situación en el presente y ofrecer reflexiones sobre la escuela rural del futuro. A partir del análisis de diversas fuentes primarias, este trabajo evidencia que el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes ha estado condicionado por la falta de escuelas rurales, y se demuestra la ausencia de una política de Estado que reconozca y promueva la diferenciación sociocultural de las comunidades educativas rurales.

LA EDUCACION RURAL DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

A principios del siglo XX, el panorama de la educación primaria rural era sombrío. De acuerdo con las cifras del censo de población aplicado en 1907, solo tres de cada diez personas que habitaban las zonas rurales sabían leer (Comisión Central del Censo, 1907, p. 1272). Lo anterior respondía, en parte, a una decisión política tomada varias décadas antes, que argumentaba que la “escuela rural era imposible como política social” (Ponce de León, Rengifo y Serrano, 2011, p. 38), y que establecía que el Estado solo financiaría la construcción de escuelas que fueran solicitadas por las comunidades. Esto dio como resultado un lento proceso de expansión de la escolarización en los campos chilenos. En esta época, los problemas que afectaban a la educación primaria rural eran múltiples y diversos: de carácter estructural, como la falta de escuelas o la existencia de edificios escolares precarios e inadecuados; social, referido a la pobreza campesina y a la baja valoración de la educación; y pedagógico, por la poca o, incluso, nula preparación del profesorado, además de la persistencia de prácticas educativas incompatibles con la realidad social de los estudiantes.

Respecto al primero, la ubicación de las escuelas rurales -generalmente situadas en los centros de pequeños pueblos y no en los campos profundos¹ (Ponce de León, Rengifo y Serrano, 2011)- constituía un freno a la asistencia escolar. A modo de ejemplo, en 1911, el Intendente de O’Higgins propuso la creación de una escuela en la hacienda La Cadena², dado que existía “una población escolar superior a 80 niños, de ambos sexos y no hay una escuela pública donde pueden concurrir (...) a recibir los beneficios de la instrucción” (Inspección General de Instrucción Primaria, 1911, p. 2). Por otro lado, las paupérrimas condiciones de los establecimientos dificultaban aún más la asistencia escolar. En octubre de 1908, el profesor Juan Gajardo -visitador de escuelas de los departamentos de Rancagua, Maipo y Cachapoal- informaba que muchos de los locales escolares se encontraban en condiciones inadecuadas, incompatibles con la labor educativa: mientras que el edificio fiscal que ocupaba escuela

rural de hombres de Codegua tenía murallas desplomadas; las escuelas mixtas rurales de Portezuelo, Las Cabras y El Manzano no poseían mobiliario que permitiera a los alumnos sentarse a causa del terremoto ocurrido en Valparaíso en 1906 (Inspección General de Instrucción Primaria, 1908).

Junto con lo anterior, madres y padres se resistían a enviar a sus hijos a la escuela, debido a la pobreza que sufrían las familias campesinas y su baja valoración de la educación (Rengifo, 2012). Conforme avanzaba el año lectivo, las escuelas iban “quedando desiertas, porque muchos de los niños están como vendedores de frutillas, y otros quedan cuidando la casa mientras el padre y la madre trabajan” (Partido Liberal, 1904, p. 2).

Finalmente, la insuficiente preparación de maestras y maestros complejizaba aún más el problema. Como señaló en 1913 el diputado radical Enrique Oyarzún, por lo general, las escuelas rurales eran atendidas por “personal incompetente, nombrado de entre personas que, en su mayoría, no han recibido sino la instrucción elemental” (Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile, 1913, p. 1026). Lo anterior, como sostuvo en 1917 Marcos Castillo -visitador de escuelas de San Fernando-, era consecuencia no solo del déficit existente de profesores titulados de las Escuelas Normales, sino también porque “muchos desertan de la enseñanza para dedicarse a otras ocupaciones más lucrativas” (Castillo, 1917, p. 8).

Estas dificultades preocuparon a variados educacionistas y políticos, quienes propusieron diversas iniciativas tendientes a resolverlas. En 1902 se decretó la fundación del Medio Internado Normal de Preceptoras (posteriormente conocido como Escuela Normal n.º 2), a fin de “preparar en cursos rápidos” a maestras, para destinarlas a escuelas rurales (Fanta, 1928, p. 160). Tiempo después, con motivo de la discusión de un proyecto de ley relativo a la celebración del centenario de la república, el senador conservador Gonzalo Urrejola propuso la creación de cien escuelas rurales que “tuviesen un pedazo de terreno anexo de una cuadra (...) de manera que los alumnos que saliesen de ellas pudiesen dedicarse a las faenas agrícolas de un modo inteligente y práctico” (Senado, Congreso Nacional de Chile, 1909, p. 1491). En tanto, diversas mociones parlamentarias plantearon la urgencia de financiar un plan de edificación escolar, conforme “a una norma racional y práctica de educación pública, o sea que, en la zona minera, agrícola, ganadera e industrial, etc., se construyan edificios adecuados a los fines normales de las facultades educativas del niño” (Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile, 1916, p. 2315).

La discusión del proyecto de Ley de Educación Primaria Obligatoria (LEPO) evidencia que aquellas iniciativas aprobadas años antes, tuvieron un impacto limitado. La expansión de la escolarización en los campos requería de un fuerte impulso estatal. Por este motivo, la LEPO estableció tres principales cambios. En primer lugar, determinó que padres o guardadores debían preocuparse porque sus hijos o pupilos frecuentaran, “durante cuatro años a lo menos, y antes que cumplan trece años” (Dirección General de Educación Primaria, 1921, p. 3) una escuela fiscal, municipal o particular. En el caso de “los campos o lugares en que las circunstancias no permitan mantener escuelas permanentes”, se garantizaría el derecho a la educación a través de la creación de escuelas temporales, a las cuales los

niños asistirían “durante cuatro temporadas a lo menos” (Dirección General de Educación Primaria, 1921, p. 4). En segundo lugar, dispuso que todo “dueño de propiedad agrícola avaluada en más de quinientos mil pesos, con una extensión no menor de dos mil hectáreas cuadradas, con una población escolar mayor de veinte alumnos, estará obligado a mantener, por su cuenta, una escuela elemental” (Dirección General de Educación Primaria, 1921, p. 18). Finalmente, en aquellas regiones agrícolas que no contaran con escuelas elementales mantenidas por propietarios de fundos, el presidente de la república, a propuesta del Consejo de Educación Primaria, podría “formar una circunscripción escolar con dos o más propiedades” (Dirección General de Educación Primaria, 1921, p. 18). En este caso, la escuela sería mantenida y construida en un terreno cedido voluntariamente por uno de los propietarios de los fundos que conformaban la circunscripción. De no cumplir con esta obligación, los dueños de fundos pagarían al Fisco “una multa anual de mil pesos” (Dirección General de Educación Primaria, 1921, p. 19).

Durante su primera década de aplicación, la mayoría de los propietarios de fundos no cumplió con lo decretado (Pérez Navarro, 2018). Como se denunciaba en *El Diario Ilustrado*, el artículo relativo a la obligación de los dueños de las propiedades agrícolas de crear escuelas resultaba “sencillamente inaplicable, pues la generalidad de los fundos del valle central tiene menos de dos mil hectáreas de extensión” (E.N.O., 1927, p. 3).

Como se explica en el primer capítulo de esta publicación, hacia fines de la década de 1920 se inició un proceso reformista que concluyó en la publicación del texto definitivo de la LEPO en noviembre de 1929 y la promulgación de su reglamento, que la hizo operativa en el nuevo contexto. En el marco de este proceso, la educación primaria rural experimentó transformaciones en cuatro ámbitos principales: en el establecimiento de nuevas normas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligatoriedad escolar, en la definición del carácter ruralista de aquellas escuelas que se ubicaban en campos y pequeños pueblos, en el establecimiento de un currículum diferenciado y en la creación de Escuelas Normales Rurales (Pérez Navarro, 2018, en prensa; Pérez Navarro, Guerrero y Lecaros, 2019).

En primer lugar, la publicación del texto definitivo de la LEPO determinó que la obligatoriedad escolar disminuía en zonas rurales, ya que solo alcanzaría “hasta cuarto año de estudios, siempre que dentro del radio escolar accesible no haya escuela completa” (Decreto con fuerza de ley n.º 5.291, p. 558). También dispuso que las escuelas rurales serían coeducativas, que debían contar con un terreno de práctica agrícola de mínimo una hectárea, y que los inspectores de escuela debían visitarlas con mayor frecuencia que a las escuelas urbanas, a fin de proponer “las medidas necesarias para su mejor funcionamiento” (Decreto con fuerza de ley n.º 5.291, p. 561). Finalmente, se establecieron nuevos requisitos para que particulares accedieran a la subvención fiscal, como impartir educación gratuita, enseñar los programas curriculares de las escuelas del Estado, poseer una asistencia mínima de 20 estudiantes y funcionar, por lo menos, cuatro horas diarias.

Complementariamente, la sanción del Reglamento General de las Escuelas Primarias (Decreto n.º 3.060, 1929) incorporó nuevas medidas. En particular, se determinó que la obligación de los dueños

de fundos de crear escuelas ya no estaba condicionada a la extensión de sus propiedades agrícolas, como estableció el texto de la LEPO de 1920, sino que, desde 1929, bastaba con que la población escolar fuera superior a veinte alumnos y que no frecuntaran una escuela fiscal. A su vez, se contemplaba la aplicación de penas más drásticas. Los propietarios agrícolas también designarían y remunerarían a los profesores (con aprobación de la Dirección General de Educación Primaria), mientras que el Estado tendría la vigilancia técnica y dotaría el mobiliario, libros y material de enseñanza. En segundo lugar, se dispuso que “en todas las poblaciones, aldeas o lugares donde no existan escuelas y donde (...) hubiere una población infantil no inferior a veinte niños en edad de obligación escolar, en un radio de tres kilómetros” (Decreto n.º 3.060, 1929, p. 542) el Estado establecería, por lo menos, una escuela mixta de tercera clase³. El local donde funcionaría la escuela y la casa del director sería proporcionado por la Municipalidad correspondiente. En el caso de aquellos sectores en que la población escolar fuera inferior a veinte estudiantes, el alcalde debía demandar la creación de escuelas temporales o ambulantes. Además, se podrían establecer escuelas de concentración en localidades rurales, destinadas a atender a niños que residieran en un radio de cuatro kilómetros.

Las disposiciones contenidas en el Reglamento fueron complementadas con la promulgación del Decreto n.º 3143 del 7 de junio de 1930, que sumó lineamientos específicos sobre escuelas rurales. Se definió las escuelas rurales no solo como aquellas que se ubicaban en campos, caseríos o poblados cuya principal actividad era “el cultivo de la tierra e industrias derivadas”, sino que también consideró a aquellas “escuelas ubicadas en las partes suburbanas” que atendían a niños provenientes “de los campos o de las actividades predominantes del medio que se relacionen con la agricultura” (Ministerio de Educación Pública, 1930, p. 1). Asimismo, determinó que aquellas escuelas que contaban con campos de cultivo de una extensión entre una y cinco hectáreas serían clasificadas como ‘escuelas quintas’; mientras que aquellas escuelas cuyos terrenos superaban las cinco hectáreas serían clasificadas como ‘escuelas granjas’. El Decreto también diferenció las escuelas primarias rurales de las urbanas según criterios curriculares, estableciendo funciones pedagógicas específicas para las primeras, como incentivar el desarrollo de trabajos agrícolas y el valor de la vida campesina. Esto significó que las escuelas rurales, además de enseñar el currículum de las escuelas urbanas, debían implementar un programa curricular pertinente al medio rural. Finalmente, en el Decreto se determinó que la enseñanza sería experimental y práctica, siendo el campo y la granja un laboratorio de experimentación.

Para implementar estas acciones pedagógicas, la promulgación de la Ley de Enseñanza Normal estableció la creación de escuelas normales rurales “en los centros de mayor importancia agrícola” (Ley n.º 5.100, 1929, p. 678), atendiendo a la demanda de desarrollar una “escuela verdaderamente rural” (Pérez Navarro, 2018, p. 10).

No obstante, en las décadas siguientes, los cambios impulsados por la LEPO en materia de educación rural continuaron siendo objeto de cuestionamientos por las altas cifras de analfabetismo que mantenía la población. De acuerdo con los datos de los censos levantados en 1940 y 1952, los resultados de la implementación de la LEPO no estaban siendo “del todo satisfactorios (...) en el terreno del alfabetismo” (CELADE, 1972, p. 12). Si bien el analfabetismo disminuía en las zonas urbanas, en las zonas rurales

la situación educativa continuaba siendo compleja. A modo de ejemplo: a inicios de la década de 1940, un 22,2% de las personas de la provincia de Magallanes habitaban zonas rurales y existía solo un 8,5% de analfabetismo. En tanto, un 23,9% del total de habitantes de la provincia de Colchagua eran analfabetos, existiendo una población rural cercana al 78,3% del total (CELADE, 1972; Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1953). Asimismo, había “362.500 niños en edad escolar que no se pueden considerar analfabetos, pero que no cumplen con la Ley (...) y que una vez que sobrepasen la edad escolar irán a engrosar las filas de los que no saben leer” (CELADE, 1972, p. 13).

Simultáneamente, se levantaron variadas críticas desde el ámbito pedagógico. Especialmente, se planteaba que las escuelas normales rurales no formaban adecuadamente al profesorado que se desempeñaría en los campos. Al respecto, la educadora Amanda Labarca señalaba en 1936:

Escuelas normales rurales existen 4: ¡oh, ironía! La principal es el internado para señoritas que funciona en plena calle Compañía, en el corazón de la capital y que no cuenta ni con media hectárea de terreno para la práctica agrícola. (Labarca, 1936, p. 179)

Además, “las escuelas rurales, tanto de una sola maestra, como de una sola sala de clases” funcionaban en “locales míseros” (Pacheco, 2012, p. 70). Los gobiernos radicales intentaron subsanar estas problemáticas, reconociendo la especificidad sociocultural de la educación primaria rural. En particular, durante el gobierno de Juan Antonio Ríos, se pusieron en práctica diversas iniciativas orientadas a expandir la red de escuelas primarias en los campos (Núñez et al., 1984), modernizar la enseñanza a través del ensayo de “estrategias integrales de educación rural” (Núñez, 1986, p. 9), y crear nuevas escuelas normales rurales (Pérez Navarro, 2018).

Sin embargo, tanto el constante bloqueo político de aquellas iniciativas radicales conducentes a transformar el sector agrario (Avendaño, 2017; Zemelman y Jara, 2006) como el creciente predominio de tendencias globales de estandarización educativa (Falabella y Ramos, 2019) terminaron por silenciar las demandas de diferenciación de la educación primaria rural (Pérez Navarro, 2018). Además, como señalaba la profesora Dora Gaete directora fundadora de la Escuela Granja Femenina de Malloa, “La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria con todas sus excelencias, no ha dado en los campos los frutos que de ella se esperaban” (Colonia Pedro Aguirre Cerda, 1948, p. 11). A partir de la década de 1960, en el marco de la implementación de una reforma estructural del sistema educativo, fueron promovidas acciones homogeneizadoras con el propósito de hacer efectivo el derecho a la educación primaria y lograr su universalización.

A pesar de los numerosos intentos desarrollados en las últimas tres décadas por elevar el nivel educacional de los habitantes de zonas rurales, el censo llevado a cabo en 1960 evidenciaba -una vez más- que los esfuerzos no eran suficientes. Del total de habitantes de zonas rurales de 15 o más años de edad, un 33,7% no había asistido a la escuela y el 58,6% había aprobado algún curso de educación primaria, habiendo la mayoría alcanzado el tercer (16,3%) y cuarto año (13,2%) (Dirección de Estadísticas y Censos, 1964). Pero, si se analizan las cifras de aquellos habitantes rurales en edad escolar (7 a 14 años), el panorama era igual de desolador: del total de la población, un 63% asistía a regularmente a

las escuelas. Es decir, casi cuatro de cada diez niños estaban excluidos del sistema escolar (Dirección de Estadísticas y Censos, 1964, p. 102). El problema radicaba en que “en muchas zonas rurales de nuestro país donde sólo hay escuelas incompletas y algunas de ellas únicamente ofrecen tres, dos, e incluso, hasta un año de escolaridad (Ministerio de Educación Pública, 1966, p. I).

Frente a esta realidad, la reforma impulsada por el gobierno de Frei Montalva tuvo como objetivo democratizar el acceso a la escuela (Bellei y Pérez Navarro, 2016), “a fin de alcanzar a toda la población de niños campesinos” (Presidencia de la república, 1968, p. 47). Esto significó que, debido a la urgencia de establecer un marco curricular común para toda la educación básica (ampliada, con ocho años de escolaridad obligatoria) y reformar la enseñanza normal (Cox y Gysling, 1990; Núñez, 2002; Pérez Navarro, 2017), las políticas educativas omitieron toda diferenciación entre enseñanza urbana y rural. Por tanto, la demanda de creación de una escuela verdaderamente rural “nunca llegó a concretarse” (Pérez Navarro, 2018, p. 21).

Lo anterior es más evidente aun con los cambios introducidos durante la dictadura civil militar (1973-1990). En el marco de una reforma educativa de inspiración neoliberal (Latorre, Núñez, González y Hevia, 1991), las escuelas rurales fiscales fueron transferidas administrativamente a los municipios, afectándolas fuertemente. Al momento de iniciarse este proceso, los problemas que aquejaban a la educación rural -comunes a la región latinoamericana- se relacionaban con una “cobertura insuficiente de la red escolar”, la aplicación de “programas que tienden a expresar valores marcadamente urbanos”, el predominio de “métodos [de aprendizaje] memorísticos y repetitivos” (Gajardo, 1988, pp. 16-17), entre otros. La municipalización de la educación pública mermó los recursos de las escuelas rurales y profundizó su precarización financiera (Larrañaga, 1995; Soler, 1991; Thomas y Hernández, 2001), debido a “las variaciones en las condiciones climáticas y la menor motivación por parte de los padres, [lo que] pone a las escuelas rurales en una situación muy difícil de financiamiento” (Latorre, Núñez, González, Hevia, 1991, p. 86).

Durante los gobiernos de la Concertación, los problemas que se habían generado en la educación primaria rural por la aplicación de políticas neoliberales en la regulación del sistema escolar fueron enfrentados a través de la implementación de políticas compensatorias. Al iniciarse la década, las escuelas rurales tenían “los más bajos resultados académicos del sistema escolar” (García-Huidobro y Sotomayor, 2003, p. 282). Desde 1992, la aplicación del programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) en escuelas multigrado e incompletas (Cox, 2003; Román y Murillo, 2012) buscó “generar condiciones para mejorar los conocimientos y destrezas de los niños y, por otro, mejorar las prácticas de los docentes” (Picazo, 2013, p. 295) que se desempeñaban en las escuelas rurales. Para esto, la línea de educación rural del MECE (más conocido como MECE-Rural) capacitó a profesores rurales “para implementar un currículum escolar flexible a partir de la experiencia de niños y en función de las necesidades de aprendizaje y de la comunidad” (García-Huidobro y Sotomayor, 2003, p. 284).

En segundo lugar, creó los Microcentros de Programación Pedagógica, para que profesores de “escuelas uni, bi y tridocentes dispersas en el medio rural (...) compartieran experiencias pedagógicas,

formularan proyectos de mejoramiento educativo, diseñaran metodologías de acuerdo a su realidad y recibieran apoyo técnico y capacitación del ministerio” (Picazo, 2013, p. 295). Finalmente, el programa proveyó de textos y guías didácticas que permitieran a los profesores trabajar con distintos grupos de niños, además de facilitar “la articulación entre la cultura rural y los códigos universales de la escuela” (Cox, 2003, p. 62).

Paralelamente, algunas escuelas rurales fueron atendidas por el programa P-900 -el cual entregó apoyo a las escuelas que se encontraban en el 10% más bajo de los resultados de la prueba nacional SIMCE en lenguaje y matemáticas de cuarto año básico (García-Huidobro y Sotomayor, 2003, p. 275) y en 1992 se estableció una subvención mínima para establecimientos ubicadas en zonas de aislamiento geográfico, denominada “piso rural” (Darville y Rodríguez, 2007). Las evaluaciones de impacto de estos programas fueron positivas al iniciarse el siglo XXI, dado el bajo costo que representaba su ejecución para el Estado, los positivos resultados en la calidad de los aprendizajes adquiridos por los estudiantes y la disminución en las tasas de ausentismo, repitencia y deserción escolar (García-Huidobro y Sotomayor, 2003; Picazo, 2013). Además, como plantea Leyton (2013), el MECE rural tuvo un impacto positivo, dado que “significó un cambio de paradigma al dar flexibilidad curricular a las escuelas y permitir contextualizar los contenidos” (p. 6).

Esto permitió que, a modo de continuidad y ampliación del MECE-Rural, desde el año 2000 se implementara el Programa de Educación Básica Rural (Williamson, 2004). Incluso, en la actualidad, los microcentros rurales son ampliamente valorados por los docentes rurales (Tapia, 2019). Sin embargo, a pesar de los aportes y avances, la situación de las escuelas rurales continuó siendo compleja.

LA EDUCACIÓN RURAL EN EL PRESENTE

Los programas focalizados implementados durante la década de 1990 en escuelas rurales no lograron “revertir las brechas de calidad entre los estudiantes de estas escuelas y los de las no focalizadas” (Román y Murillo, 2012, p. 53). De acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Educación en 2001, los estudiantes de escuelas rurales tenían una mayor tasa de reprobación y deserción que sus pares de escuelas urbanas. Además, los puntajes obtenidos por estudiantes de escuelas rurales en SIMCE eran más bajos en comparación con estudiantes de establecimientos educativos urbanos, “siendo las brechas más grandes para los grupos socioeconómicos más altos” (Gallego, Rodríguez y Sauma, 2007, p. 50). Es decir, como señala Williamson (2003), las escuelas rurales presentaban resultados más bajos que sus correlatos urbanos en todos los indicadores educativos.

En este marco, la creación de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), en 2008, se planteó como una oportunidad de mejoramiento de la enseñanza entregada por los establecimientos educativos ubicados en las zonas rurales, a través de la entrega de recursos económicos adicionales, mayor autonomía y enfatizando el liderazgo pedagógico (Ahumada, 2010). A cambio de recibir la subvención

complementaria, las escuelas debían comprometerse a mejorar los resultados de aprendizajes. Pero, si la escuela no cumplía con las metas comprometidas, las sanciones podrían derivar, incluso, “en la revocación del reconocimiento oficial de los establecimientos, es decir, su cierre” (Vera, Salvo y Zunino, 2013, p. 125). Durante los primeros años de la ejecución de la ley SEP la mayoría de las escuelas rurales utilizaron los recursos para mejorar la infraestructura (Agencia de Calidad de la Educación, 2016). Sin embargo, pocos años después de su creación, la investigación evidenció “poca pertinencia de varios de los dispositivos de esta ley para las escuelas rurales y pequeñas” (Raczynski, Muñoz, Weinstein y Pascual, 2013, p. 171). Además, los municipios rurales se enfrentan con dificultades para administrar adecuadamente los recursos, al no existir personal idóneo para implementar planes de mejoramiento ni para asumir liderazgos pedagógicos (Ahumada, 2010; Tapia, 2020).

En la actualidad existen 3412 escuelas básicas rurales que entregan educación regular y especial a 203.294 niñas y niños (Centro de Estudios MINEDUC, 2019). De estas, casi un 52% son escuelas con aula multigrado. Los desafíos de las escuelas rurales continúan siendo de dos tipos: acceso y calidad. Por una parte, la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas y el tipo de financiamiento del sistema escolar amenaza, permanentemente, con vulnerar el acceso a la escuela. Tal como demuestran diversas investigaciones, en los últimos años la lógica de mercado ha producido un fenómeno de “desatención a las escuelas rurales y un progresivo debilitamiento, que se relaciona estrechamente con su tendencia al cierre” (Núñez, González, Ascorra y Grech, 2020, p. 2). Entre los años 2000 y 2016, 977 escuelas rurales de administración municipal fueron cerradas (Núñez, González, Ascorra y Grech, 2020). En la base de estas problemáticas se encuentra el modelo educativo neoliberal y la expansión de la privatización, y no la baja tasa de natalidad de los sectores rurales, las bajas matrículas o la mala calidad educativa (Núñez, 2013). El cierre de escuelas, cuando es una decisión unilateral tomada por las autoridades, impacta fuertemente en las comunidades rurales (Núñez, 2013; Solís y Núñez, 2014; Núñez, Cubillos y Solorza, 2015). No solo porque su cierre facilita la deserción de estudiantes (Vera, Salvo y Zunino, 2013), sino también porque las escuelas rurales poseen una importancia gravitante en la dinámica social de las comunidades rurales (Núñez, 2013; Solís y Núñez, 2014). Además, el traslado de alumnos de un establecimiento educativo a otro (generalmente más distante de su lugar de residencia) para continuar con sus estudios no solo dificulta la asistencia, sino porque también “implica una pérdida de un capital social acumulado” (Núñez, Peña, Cubillos y Solorza, 2016, p. 964).

Por otro lado, la aplicación de mecanismos uniformes de rendición de cuentas amenaza el derecho de niñas y niños que habitan zonas rurales a recibir una educación de calidad, que sea pertinente a su contexto sociocultural. En la última década, la investigación educacional ha demostrado que las políticas educativas de alcance nacional condicionan las prácticas pedagógicas de los profesores rurales (Díaz, Osses y Muñoz, 2016), aun cuando existe una supuesta flexibilidad curricular amparada por el principio de la libertad de enseñanza (Oyarzún, 2020). En palabras de Hernández y Thomas (2010), estas condiciones “infantilizan al profesor”, dado que los “currículum se construyen a nivel central” (p. 87). Particularmente, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y las evaluaciones estandarizadas aplicadas en el sistema escolar profundizan la homogeneización curricular (Díaz, 2012; Oyarzún, 2018), “olvidando que tras de esos números existe una multiplicidad de entornos que son únicos y

están llenos de riqueza, en cuanto a contenido” (Astorga, Masilla, Sandoval, Téllez y Urrea, 2015, p. 86). Adicionalmente, las escuelas rurales:

... deben regirse por las mismas Bases y el mismo Plan de Estudio que el resto de los establecimientos urbanos de enseñanza básica del país, generando por una parte una tendencia hacia la homogenización de los contenidos tratados que no respeta la diversidad del entorno geográfico ni sociocultural de los estudiantes insertos en el medio rural. (Gómez, 2016, p. 128)

Lo anterior provoca que el docente rural sienta rechazo hacia el currículum nacional, porque “le resulta demasiado descontextualizado para la realidad rural” o porque lo considera “impertinente para el tipo de clases que realiza” (Meza y Novoa, 2017, p. 71). Ello sugiere la necesidad de pensar, diseñar e implementar nuevas políticas para la educación rural. Históricamente la educación rural se ha presentado como un área no prioritaria para los gobiernos, lo que se traduce en la ausencia de una política educativa específica que visibilice las voces rurales (Oyarzún, 2020).

REFLEXIONES FINALES PARA LA EDUCACIÓN RURAL DEL FUTURO

A cien años de la promulgación de la LEPO, el derecho a la educación de niñas y niños residentes en zonas rurales aún no está completamente garantizado. Las evidencias aquí presentadas permiten sostener que son contados los períodos en la historia educativa del país en que este derecho ha sido efectivo.

A diferencia de la educación escolar urbana, el proceso de escolarización de los sectores rurales se produjo varias décadas después de la aprobación de la LEPO. Esto significó que, hasta hace poco tiempo, cientos de niños en edad escolar quedaban marginados del sistema escolar al estar esparcidos por los campos. Incluso, en la actualidad, el derecho a acceder a la escuela rural se ve amenazado por el aumento constante de establecimientos educativos de dependencia municipal que son cerrados año a año.

Además, este recorrido histórico muestra que el derecho de estudiantes de escuelas rurales a recibir educación de calidad tampoco está garantizado. Las escuelas rurales han estado permanentemente tensionadas entre la necesidad de reconocimiento de la diferencia sociocultural de las comunidades a las que atienden y las políticas educativas de alcance nacional, cuyas tendencias homogeneizadoras y estandarizadoras dificultan el desarrollo de procesos de enseñanza aprendizaje contextualizados y pertinentes.

El centenario de la LEPO es una invitación a repensar el valor y lugar de la educación rural no solo en el sistema escolar y en las políticas educativas, sino en el modelo de desarrollo del país. En este sentido, y con base en lo expuesto en este capítulo, conviene preguntarse por el futuro de la educación rural. En primer lugar, tal como señalan algunos autores (Hernández y Thomas, 2010; Oyarzún, 2020), es fundamental crear una educación rural chilena, diferenciada de la educación urbana. Para esto, es esencial pensar en la creación de una nueva institucionalidad que reconozca la educación

rural como un subsistema, con particularidades y necesidades propias. Esto implica, inevitablemente, reflexionar y desarrollar un nuevo sistema de financiamiento de las escuelas rurales, que no dependa de subvenciones.

Complementariamente, la política educativa nacional debe propender a construir una escuela rural cuyos procesos formativos se correspondan con la realidad social de aquellos estudiantes a los cuales atienden y sean pertinentes a las necesidades y demandas de las poblaciones locales. Esto no significa abandonar la búsqueda del logro de objetivos de aprendizaje comunes para todos los niños y niñas del país. Más bien, se propone que en las escuelas rurales del futuro se implemente un currículum mixto, conformado por un plan común orientado al logro de objetivos de aprendizaje generales para estudiantes de escuelas urbanas y rurales, y otro diferenciado, que recoja las necesidades y se oriente a los fines de la educación rural. En este proceso, se presenta como fundamental la realización de procesos participativos de construcción de los programas curriculares. Solo de esta forma, niñas y niños podrán lograr aprendizajes significativos.

Finalmente, es necesario repensar el rol social de la escuela rural del futuro, con relación a las comunidades en donde están insertas. Es urgente potenciar su papel como centro de desarrollo local, mediante la aplicación de políticas e iniciativas que permitan valorar su patrimonio, fortalecer sus identidades socioculturales y crear espacios de cooperación en sectores territorialmente aislados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia de Calidad de la Educación. (2016). *Estudio. Características del liderazgo directivo en escuelas rurales efectivas*. http://archivos.agenciaeducacion.cl/liderazgo-motivacion-lectora/Estudio_Liderazgo_Rural.pdf

Agencia de Calidad de la Educación. (2019). *Educación rural: Agente de desarrollo local en Chile*. Recuperado de <https://www.agenciaeducacion.cl/noticias/educacion-rural-agente-del-desarrollo-local-chile/>

Ahumada, L. (2010). Liderazgo Distribuido y Aprendizaje Organizacional: tensiones y contradicciones de la Ley de Subvención Escolar Preferencial en un contexto rural. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 9(1), 111-123. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol9-Issue1-fulltext-99>

Astorga, K., Masilla, P., Sandoval, P., Téllez, C. y Urrea, C. (2015). *Caracterización del quehacer docente en escuelas rurales de alto y bajo rendimiento en la prueba SIMCE de los años 2011 y 2012, pertenecientes a la Región de Los Lagos*. Seminario de investigación para optar al título de psicólogo. Universidad Austral de Chile.

Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile. (1913). Sesión 43° ordinaria en 30 de julio de 1913. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/22429/1/C19130730_43.pdf

Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile. (1916). Sesión 91° extraordinaria en 23 de febrero de 1916.

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/18672/1/C19160223_91.pdf

Castillo, M. (3 de febrero de 1917). Los Servicios de Instrucción Primaria. Las escuelas de San Fernando. *La Nación*.

Centro de Estudios MINEDUC (2019). *Estadísticas de la Educación 2018*. MINEDUC.

Colonia Pedro Aguirre Cerda (1948). *Escuela Granja Femenina*. Santiago: Impresores Casa Hogar San Pancracio.

Comisión Central del Censo (1907). *Memoria presentada al Supremo Gobierno por la Comisión Central del Censo*. Sociedad, Imprenta y Litografía Universo.

Darville, P. y Rodríguez, J. (2007). *Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación*. Ministerio de Hacienda.

Díaz, D. (2012). *Gestión escolar: en el contexto rural de una escuela declarada con Índice de Vulnerabilidad Educativa. Un estudio descriptivo. Seminario para optar al título de Profesor de Historia y Ciencias Sociales*. Universidad Austral de Chile.

Díaz, R., Osses, S. y Muñoz, S. (2016). Factores e interacciones del proceso de enseñanza-aprendizaje en contextos rurales de la Araucanía, Chile. *Estudios pedagógicos*, XLII(3), 111-128.

Dirección General de Educación Primaria (1921). *Ley n.° 3654 sobre Educación Primaria Obligatoria*. Imprenta Lagunas.

E.N.O. (1927, 11 de agosto). Necesidad de reforma de la escuela primaria rural. *El Diario Ilustrado*, p. 3.

Falabella, A. y Ramos, C. (2019). La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11, 66-98.

Fanta, O. (1928). Escuela Normal n.° 2. 1902-1927. En S. Perrin (Comp.). *Actividades femeninas en Chile: obra publicada con motivo del cincuentenario del decreto que concedió a la mujer chilena el derecho de validar sus exámenes secundarios*. Imprenta y Litografía La Ilustración.

Gajardo, M. (1988). *Enseñanza básica en las zonas rurales. Experiencias innovadoras*. UNESCO/OREALC.

García-Huidobro, J. E. y Sotomayor, C. (2003). La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años noventa. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.

Gómez, D. (2016). *Currículum y cultura escolar en el contexto rural: la escuela básica municipal Rucapequén, Chillán viejo, Región del Bío Bío*. Seminario para optar al grado de licenciado en educación. Universidad de Concepción.

Hernández, R. y Thomas, C. (2010). La educación rural en Chile. Retos y propuestas para las próximas décadas. En Hernández, R. y Pezo L. (Eds.). *La Ruralidad Chilena Actual. Aproximaciones desde la Antropología* (135-178). CoLibris ediciones.

Inspección General de Instrucción Primaria (1908). Reseña de la visita a las escuelas de la provincia. Archivo Histórico Nacional, Fondo de la Intendencia de O'Higgins, volumen 2281.

Inspección General de Instrucción Primaria (1911). Pide creación de escuela en "Tuniche". Archivo Histórico Nacional, Fondo de la Intendencia de O'Higgins, volumen 2803.

Leyton, T. (2013). *Las políticas de educación rural en Chile: cambio y continuidad*. Comunicación presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013. Santiago de Chile.

Meza, G. y Novoa, C. (2017). *Los quehaceres pedagógicos como dispositivos fomentadores de la identidad local en estudiantes de contextos rurales. Estudio de casos múltiples: escuela de concentración fronteriza n°629 San Gabriel y escuela Chacayes. Tesis para optar al título de Profesor de Música*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Ministerio de Educación (2001). *Estadísticas de la educación. Año 2001*. Departamento de Estudios y Estadísticas, División de Planificación y Presupuesto Ministerio de Educación de Chile.

Moreno, C. (2020). Mientras no se invierta en tecnología, mucha de la educación formal en los territorios rurales, estudiantes y familias sufrirán de una situación de desigualdad muy significativa. <https://www.upla.cl/noticias/2020/07/13/mientras-no-se-invierta-en-tecnologia-mucha-de-la-educacion-formal-en-los-territorios-rurales-estudiantes-y-familias-sufrira-de-una-situacion-de-desigualdad-muy-significativa/>

Núñez, C. G. (2013). El Cierre de Escuelas Rurales en Chile: ¿Una política de Estado? *Observatorio Chileno de Políticas Educativas*.

http://www.opech.cl/comunicaciones/2013/08/index_17_08_13_cierre_escuelas_rurales.pdf

Núñez, C. G., Cubillos, F., Solorza, H. (2015). El cierre de las escuelas rurales en Chile: la escuela desplazada al no lugar. *Arquitectonics: mind, land & society*, 27, 107-113.

Núñez, I. (1986). Escuelas alternativas en Chile: el caso del movimiento de experimentación educacional bajo el Estado de compromiso: 1925-1973. Ponencia presentada al Seminario 'Democratización de los procesos de cambio educacional desde la perspectiva de la escuela y sus actores'. Santiago: PIIE.

Núñez, I. (2007). La profesión docente en Chile: saberes e identidades en su historia. *Pensamiento educativo*, 41(2), 149-164.

Oyarzún, J. (2018). *Discourses and subjectivities in education policies in Chile: a study in rural contexts (Unpublished doctoral dissertation)*. London: University College London.

Oyarzún, J. (2020). Tensions between education and development in rural territories in Chile: neglected places, absent policies. In R. Papa (Ed.). *Handbook on Promoting Social Justice in Education* (283–307). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-14625-2_25

Partido Liberal. (1904, 4 de diciembre). Los exámenes de las escuelas públicas. *El Progreso de Renca*.

Pérez Navarro, C. (2018). «*La emancipación de la escuela rural aún no ha llegado*»: historia de la educación primaria rural en Chile (1920-1970). Colecciones Digitales, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

Pérez Navarro, C. (en prensa). Escuela nueva y reforma a la educación primaria rural. Una aproximación desde el caso de la escuela de 'El Perejil' (Renca, 1929-1936). En B. Silva (Comp.). *Historia social de la educación chilena. Tomo 6. Estado docente con crecientes niveles de responsabilidad en sus aulas. Chile 1920 a 1973. Regiones, pueblos originarios y movimientos educativos*. Santiago: Ediciones UTEM.

Pérez Navarro, C., Guerrero, C., y Lecaros, M. (2019). *Renca escrita con tiza. Memoria histórica de nuestra educación pública*. Ilustre Municipalidad de Renca.

Picazo, I. (2013). *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición a la democracia*. Ediciones UDP.

Ponce de León, M., Rengifo, F. y Serrano, S. (2011). La escuela de los campos. Chile en el siglo XIX. En A. Civera, J. Alfonseca y C. Escalante (Eds.), *Campesinos y escolares: la construcción de la escuela en el campo latinoamericano: siglos XIX y XX* (pp. 33-72). Porrúa.

Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J., Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: un intento por equilibrar la macro y micro política escolar. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), 164-193.

Rengifo, F. (2012). Familia y escuela. Una historia social del proceso de escolarización nacional. Chile, 1860-1930. *Historia*, 45(1), 123-170. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942012000100005>

Reyes Jedlicki, L. (2010). Profesorado y trabajadores: Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928. *Docencia*, 40, 40-49.

Román, M. y Murillo, J. (2012). Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011. *Revista de Educación*, 46-66.

Senado, Congreso Nacional de Chile. (1909). Sesión 51° extraordinaria en 18 de enero de 1909. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/7251/1/S19090118_51.pdf

Solís, C. y Núñez, C. G. (2014). El cierre de la escuela rural y la integración social de familias en escuelas urbanas: un estudio de caso en la zona sur de Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(3), 57-69.

Tapia, L. (2019). ¿Cuál es el rol de los Microcentros Rurales en los procesos de mejora escolar? Policy Brief, Universidad Alberto Hurtado. <http://unidaddocente.cl/wp-content/uploads/2020/04/Policy-Brief2-2.pdf>

Tapia, L. (2020). ¿Invisibilización o inadaptación de la escuela rural chilena?

<https://unidaddocente.cl/invisibilizacion-o-inadaptacion-de-la-escuela-rural-chilena/>

Tapia, L. (en preparación). *Profesores activistas: un estudio de la identidad de profesores de escuelas rurales unidocentes de la comuna de Combarbalá*. Tesis programa de Magíster en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado.

Vera, D., Salvo, S. y Zunino, H. (2013). En torno al cierre de escuelas rurales en Chile. Antecedentes para la implementación de una política de Estado. *Revista Investigaciones en Educación*, XIII(1), 123-143.

Williamson, G. (2004). Estudio sobre la Educación para la Población Rural en Chile. En FAO-UNESCO-DGCS/ITALIA-CIDE-REDUC. *Educación para la Población Rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú* (pp. 91-163). FAO.

DOCUMENTOS LEGALES

Decreto con fuerza de ley n.° 5.291, Ley de Educación Primaria Obligatoria. Se fija su texto definitivo, 22 de noviembre de 1929. En R. Donoso (1937). Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de la enseñanza pública. Talleres de la Imprenta de la Dirección General de Prisiones.

Decreto n.° 3.060, Reglamento General de las Escuelas Primarias, 6 de agosto de 1929. En R. Donoso (1937). Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de la enseñanza pública. Talleres de la Imprenta de la Dirección General de Prisiones.

Ley n.° 5.100, de Enseñanza Normal, 13 de noviembre de 1929. En R. Donoso (1937). Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de la enseñanza pública. Talleres de la Imprenta de la Dirección General de Prisiones.

Ley n.º 20.248 de Subvención Escolar Preferencial, 25 de enero de 2008. Congreso Nacional de Chile.

Ministerio de Educación Pública (1930). Reglamento General de las Escuelas Primarias. Disposiciones complementarias especiales para las Escuelas Rurales. Decreto Supremo n.º 3.143 del 7 de junio de 1930. La Dirección.

NOTAS

¹ Es importante destacar que Ponce de León, Rengifo y Serrano (2011) plantean la distinción entre la escuela de los pueblos (aquella que era muy similar a la escuela urbana, pero que estaba instalada en aldeas y pequeños pueblos en donde existía población aglomerada) y la escuela de los campos, “que se levanta y desaparece según se mueve una población altamente diseminada” (p. 34).

² La mayoría de las escuelas ubicadas en los campos funcionaban en casas particulares arrendadas al Fisco. Por ejemplo, en el caso de San Fernando, en 1917 solo 15 locales eran de propiedad fiscal, mientras que 83 eran locales cedidos o arrendados (Castillo, 1917).

³ El Reglamento establecía que las escuelas que impartían los tres grados de educación general (1º a 6º año) serían de primera clase o completas; aquellas que daban educación correspondiente a los dos primeros grados (1º a 4º año) serían de segunda clase; “y de tercera [clase] las demás” (Decreto con fuerza de ley n.º 5.291, p. 546). Por lo general, las escuelas rurales eran de tercera clase.

CAPÍTULO 8

EDUCACIÓN RELIGIOSA Y LAICIDAD: TRAYECTORIAS, DEBATES Y CUESTIONAMIENTOS

Luis Bahamondes González & Cristóbal Madero Cabib s.j.

La educación religiosa en Chile lleva la impronta católica por razones histórico-sociales e histórico-culturales. Las religiones, desde el siglo XIX en adelante, pasando por la Ley de Educación Primaria Obligatoria (LEPO), la separación de la Iglesia del Estado en la Constitución de 1925, y hasta el presente, y de manera predominante la católica, han podido insertarse en el sistema educativo formal ofreciendo la enseñanza de la asignatura de religión a establecimientos de todas las dependencias, al igual que compartiendo su ideario y sus valores para sostener y orientar proyectos educativos. En tiempos de cambios culturales y sociales profundos en el país, una reflexión a 100 años de la LEPO contribuye a preguntarse por el rol de lo religioso, de lo trascendente, de lo espiritual en la sociedad que se quiere construir.

LA EDUCACION RELIGIOSA DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

La “prehistoria” del sistema educativo chileno, en el período de la Colonia, está marcada por su estrecha relación con la religión católica. Fueron congregaciones religiosas y misioneros católicos quienes se ocuparon de la educación formal, previo a la formación de un sistema educativo propiamente tal. En la provisión de educación se amalgamaban intereses educativos y confesionales, construyendo el imaginario de que educación y catolicismo formaban parte de una misma estructura (Núñez, 2008). La emergente nación, ya desde la primera mitad del siglo XIX, daba muestras de intentos por construir los fundamentos del sistema educacional chileno. No obstante, a contar de la promulgación de la LEPO en 1920, se estableció una nueva relación de la Iglesia católica con el Estado, supeditando sus acciones en el plano escolar al Consejo de Educación Primaria, el cual podía autorizar a: “Los sacerdotes que se ofrecieren para enseñar gratuitamente la doctrina y moral cristiana en una escuela” (art. 17).

En los albores de la república, la educación se encontraba fuertemente motivada por el disciplinamiento de la población (Carimán, 2012), buscando formar nuevos ciudadanos para la nación, teniendo como sello, durante gran parte del siglo XIX, el modelo prusiano. Este contemplaba no solo una formación ilustrada rigurosa, sino también, una formación moral que se amparaba en los preceptos cristianos. Este hecho se consagrará, posteriormente, en la propia ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, en su art. 16, teniendo como uno de sus objetivos la educación moral del menor. No obstante, dicha ley, también sostenía que serían los padres o tutores quien podrían eximir a los menores a su cargo, de la materia referida a “doctrina i moral cristiana”. Esta concesión se encuentra precedida por los primeros focos de tensión vinculados a la formación de los menores producto de la llegada de las escuelas protestantes y el avance del pensamiento liberal ilustrado, en la elite local (Serrano et. al., 2012). Junto con ello, la religión católica buscaba dotar de unicidad la construcción de una incipiente

identidad nacional, aplacando todo intento de divergencia a través de una misión civilizatoria, cuya población objetivo era el “bajo pueblo” (sectores populares) y la población indígena.

En un contexto más amplio, la situación antes descrita se enmarca en la extensa discusión generada por ciertos grupos de intelectuales y políticos (masones, intelectuales liberales, entre otros) que buscaban garantizar la libertad de culto de los ciudadanos, cuyos logros se vieron reflejados en la aprobación de las denominadas “leyes laicas”, entre 1880 y 1884, durante el gobierno del presidente Domingo Santa María. Sin embargo, la libertad de culto, concebida como un derecho fundamental pleno, expresamente amparado por el sistema jurídico, no tuvo una consagración constitucional sino hasta 1925, aunque antes de dicha fecha, ya la había tenido legalmente (1865), a través de una ley interpretativa del artículo 5° de la Constitución de 1833. Esta ley declaraba que, en virtud del artículo 5° de la Constitución, se permitía el culto en recintos particulares a aquéllos que no profesaran la religión católica, autorizando a los disidentes, a fundar y sostener escuelas privadas para la enseñanza de sus hijos en sus propias doctrinas. Éste fue el primer reconocimiento jurídico en orden a amparar la libertad de cultos en Chile, luego de que casi todos los textos constitucionales habían repetido casi invariablemente que “la religión de la República de Chile era la católica, apostólica, romana, con exclusión del ejercicio público de cualquier otra”.

El cambio operado por la Constitución de 1925, en su art.10 no. 2, es importante porque enunció un amparo expreso a la libertad de conciencia como garantía constitucional, al incluirla en el catálogo de derechos y libertades dispuestos por la propia Carta Fundamental. La Constitución reconoció, además, la posibilidad de manifestar públicamente cualquier culto (dentro de determinados límites), lo que incluía la autorización de erigir y conservar sus templos. Sumado a ello, se estableció que todas las iglesias e instituciones religiosas serían regidas por las mismas normas de derecho común, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, reconociendo eso sí, que los derechos adquiridos con anterioridad a la misma fecha se regularían por las leyes en vigor en dicho momento. Estos hechos dieron forma a la separación Iglesia-Estado, la cual se expresó en el texto constitucional de 1925 en los siguientes términos:

Art. 10 n° 2 La manifestación de todas las creencias, la libertad de conciencia y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, pudiendo, por tanto, las respectivas confesiones religiosas erigir y conservar templos y sus dependencias con las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas. Las iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto, tendrán los derechos que otorgan y reconocen, con respecto a los bienes, las leyes actualmente en vigor; pero quedarán sometidas, dentro de las garantías de esta Constitución, al derecho común para el ejercicio del dominio de sus bienes futuros. Los templos y sus dependencias, destinados al servicio de un culto, estarán exentos de contribuciones.

El cambio de paradigma establecido por la Constitución de 1925, generó reacciones que buscaban dar cuenta de la laicidad del Estado. Durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, se implementó la

“supresión de las clases de religión” (1927), la cual rápidamente sería matizada permitiéndola siempre que aquella no implicara gastos para el fisco. En este sentido, en 1929 se autorizó que los sacerdotes pudieran realizar las clases de religión y moral en las escuelas del Estado, siempre que dicha labor fuera gratuita y acorde a las directrices estipuladas por la autoridad estatal (Salinas, 2016).

El periodo comprendido entre 1950 y 1973, no implicó mayores modificaciones normativas, pues a pesar de la separación Iglesia-Estado el nivel de incidencia en la vida social y política del país, por parte de la Iglesia católica, se evidenciaba en su activa participación en las problemáticas del país (Reforma agraria, defensa de los derechos humanos durante la dictadura cívico-militar, entre otros). No obstante, la politización de la religión, así como el avance de posturas liberales en el plano sexual y reproductivo, se transformaron en foco de cuestionamientos referidos al papel de la religión en el espacio público.

Una nueva valoración de lo religioso en el ámbito educativo se generó durante la dictadura cívico-militar, quedando expresada en el Decreto N° 776 de Educación de 1977, cuyo objetivo fue regular las clases de religión en establecimientos educacionales. Para tales efectos, dicho documento, estableció las siguientes premisas de manera introductoria:

Que la persona humana tiene una dimensión espiritual que informa su existencia.

Que la educación tiene como uno de sus objetivos fundamentales alcanzar el desarrollo del hombre en plenitud.

Que los principios que inspiran las líneas de acción del actual Gobierno descansan en una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana.

El Decreto ya citado, resulta fundamental para comprender el sitio de la religión durante la dictadura militar, y el quiebre que se provocó respecto a las tendencias laicistas que se habían promovido a partir de la separación Iglesia-Estado sostenida en el texto constitucional de 1925. Junto con ello, el Decreto n° 776, volvía a garantizar la relevancia de la formación religiosa en el sistema educativo chileno, declarando en su artículo 4° que: “La enseñanza de la religión se impartirá de acuerdo a los programas correspondientes que se entenderán referidos al magisterio de la Iglesia Católica Romana.”

Sin embargo, a petición expresa de los padres o apoderados, el Ministerio de Educación, a través de las Secretarías Regionales, podrá autorizar la enseñanza de otro credo, en establecimientos fiscales, siempre que haya personal idóneo para servir las clases y el curso se conforme a lo menos, con 20 alumnos.

Posteriormente, dicho Decreto sería reforzado con las reformas de 1983 a través del Decreto N° 924, donde se establece el reglamento referido a la asignatura de religión que se encuentra vigente hasta la actualidad, en el cual sostiene la idea “Que los principios que inspiran las líneas de acción del actual Gobierno, se basan en valores morales y espirituales propios de nuestra tradición cultural humanista occidental” (presentación del Decreto).

Luego de la restauración de la democracia, y a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional de brindar igualdad a las diversas agrupaciones religiosas, con fecha 01 de octubre de 1999, durante el mandato del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se promulgó la Ley 19.638, la cual en su art. 6 enumera una serie de derechos que se reconocen a las personas naturales en el ejercicio de la libertad religiosa y de culto. El propósito de esta ley es garantizar la libertad de cada persona natural de profesar y manifestar la creencia religiosa que libremente elija o, la libertad de abstenerse de elegir alguna; practicar en público o privado, tanto individual como colectivamente su creencia religiosa; recibir asistencia religiosa, dondequiera que se encuentre, así como recibir e impartir enseñanza e información religiosa por cualquier medio. Se reconoce a las madres y padres el derecho de elegir para los hijos que tengan bajo su cuidado la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Finalmente, reconoce a las personas naturales la libertad de asociarse para manifestar sus creencias. Transcurridos veintiún años desde la promulgación de la Ley 19.638, no han existido otras iniciativas legislativas en materias religiosas.

LA EDUCACIÓN RELIGIOSA ESCOLAR EN EL PRESENTE

En Chile, 51% de los establecimientos -privados y públicos- se declaran con una orientación religiosa, y un 49% con una orientación laica. En términos de matrícula, esto significa un 44% y un 56% en el primer y segundo tipo de establecimientos respectivamente. Entre los establecimientos que se declaran con una orientación religiosa, un 80% se declara católico, 11% evangélico, y 9% en otras religiones (Celis y Zarate, 2015). Esto muestra que, si bien la matriz religiosa del país y del sistema educativo se ha diversificado, el lugar de la educación religiosa católica es predominante, y es por ello por lo que este estudio se focaliza en esa religión en particular, aun cuando no exclusivamente.

De acuerdo con el directorio de establecimientos educacionales del Ministerio de Educación (MINEDUC, 2018), en Chile uno de cada cuatro establecimientos educacionales se autodefine como católico (27,2%). En el caso de los establecimientos operando bajo dependencia particular subvencionada esta proporción aumenta levemente (28,5%), lo mismo que en el caso de la particular pagada (31.6%), y en el de los establecimientos públicos organizados en SLE (32.2%). Se produce una disminución leve en el caso de los establecimientos municipales (25.1%). Los datos manejados por la Iglesia católica muestran que los establecimientos católicos reconocidos y sostenidos, representan un 6.9% del total nacional: un 12.1% de los establecimientos particular subvencionados, y un 19.8% de los particulares pagados. Considerando la matrícula, los datos de la Iglesia (diferente a los del MINEDUC dado que se considera la Catolicidad en un sentido más estricto) señalan que uno de cada seis estudiantes en Chile asiste a un establecimiento católico (16.6%), uno de cada cuatro en particulares subvencionados (26.3%), y uno de cada tres en los particulares pagados (39.4%) (Passalacqua, 2012).

Los antecedentes antes reseñados, dan cuenta de la consolidación de las instituciones religiosas en el espacio educativo, al encontrar respaldo jurídico, así como reconocimiento social de su labor

formativa ético-moral en los estudiantes. Al no existir un programa elaborado por el Ministerio de Educación, la creación de los programas pasa necesariamente por las agrupaciones religiosas mediante sus autoridades reconocidas. Serán ellas las que, una vez redactadas las propuestas por los medios que estimen convenientes, presentarán a la autoridad competente, la cual deberá decidir si se ajusta a los requerimientos mínimos en un plazo de tiempo determinado. Esta forma de operar ha generado en la práctica que se favorezcan planteamientos más bien confesionales de agrupaciones religiosas consagradas y reconocidas. Así como la Iglesia católica ha presentado su programa y bases curriculares de la asignatura de religión al Ministerio de Educación—las cuales han sido aprobadas a comienzos del año 2020—, también lo ha hecho el mundo evangélico desde su particular visión de la religión y la sociedad. Incluso agrupaciones porcentualmente minoritarias, pero de gran influencia en la sociedad chilena, como la comunidad judía y la musulmana, también han podido elaborar sus programas para desarrollarlos en los colegios que administran.

La normativa actual que pretende conservar niveles de apertura y tolerancia religiosa en su interior tiende a favorecer la educación religiosa de tipo confesional y focalizada en las iglesias que ocupan un lugar hegemónico dentro del campo religioso local¹. Si bien no existen obstáculos para ofrecerla, la enseñanza religiosa no confesional no cuenta con un programa oficial desde el Ministerio de Educación.

En el presente, un docente de la asignatura de religión debe contar, como lo era hace 100 años al promulgarse la LEPO, con la venia de la autoridad religiosa para poder ejercer como tal (art. 17: “Se mantienen las facultades concedidas a los párrocos por el artículo 35 de la ley de 24 de noviembre de 1860 y, cuando éstos comunicaren los defectos de la enseñanza religiosa, el Consejo de Educación Primaria podrá designar otro profesor para que enseñe este ramo”). La idoneidad de las y los docentes, en el caso de que la religión declarada por la escuela sea la católica, queda en manos de la misma Iglesia católica hoy en Chile (Montecinos, Moya, Vargas, Berkowitz y Cáceres, 2017). Esto hace que puedan ser docentes de la asignatura religión quien obtenga el certificado de idoneidad, sin tener título profesional. Dicho certificado asegura el conocimiento sobre religión, así como la calidad moral del docente, pero no acredita las competencias pedagógicas del docente.

El contexto de un nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (ley 20.903), que genera una estructura de incentivos, así como condiciones para el ingreso y permanencia en la profesión docente, al mismo tiempo que se produce una disminución de programas para la formación de docentes de religión en el país (Araya, 2018), representa para la institucionalidad religiosa un desafío del presente y sin duda una tensión. Desafío pues es una invitación para las religiones a repensar su forma de participar del sistema educacional formal y también de una necesaria profesionalización de la enseñanza de la religión. Tensión pues un docente de religión (que cuente solo con la idoneidad) no tendría acceso a transitar la carrera docente en las condiciones actuales.

REFLEXIONES FINALES PARA LA EDUCACIÓN RELIGIOSA DEL FUTURO

Atravesamos un escenario de transformaciones socioculturales, en el que la educación chilena cuenta con altos índices de cobertura a nivel escolar y un acceso creciente a nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. En este contexto, un buen tratamiento del hecho religioso en el ámbito educativo, desde una óptica culturalista y plural, y con un diseño transversal de contenidos, puede constituirse en un espacio privilegiado para fomentar el respeto, comprensión, empatía y diálogo con el otro. En este sentido, el proceso de inmigración cada vez más dinámico que vive el país, puede ser una oportunidad, dado que los países de origen de muchos migrantes poseen, en comparación, culturas religiosas más practicantes que la chilena. Las comunidades escolares podrían pedir más y mejores alternativas de formación religiosa en la escuela.

La diversidad religiosa presente en nuestro país ha traído consigo no sólo una amplitud en la oferta de alternativas, sino también, constantes interrogantes frente a aquellas manifestaciones, agrupaciones o fenómenos religiosos que escapan a la “*religión hereditaria*” y que muchas veces son vistas con desconfianza por ciertos segmentos de la sociedad. Es por esto por lo que resulta imperioso valorar el rol de “lo religioso” en el ámbito educativo, como una instancia de conocimiento de la alteridad y valoración de un diálogo humanista y democrático.

En un contexto de un nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente y de menos programas para la formación de docentes de religión en Chile, es importante que la institucionalidad religiosa, si de verdad valora el rol de lo religioso en la escuela, desde una perspectiva pluralista, defina qué significa la idoneidad de un docente en estos tiempos y evalúe si valdría la pena destinar más atención a una formación permanente significativa de estos docentes (Vargas-Herrera y Moya-Marchant, 2016). De lo contrario, la asignatura de religión podría desaparecer no por motivos de agendas antirreligiosas, sino por la propia incapacidad adaptativa de la institución religiosa.

Ante la exclusividad que la confesionalidad religiosa sobre todo católica, pero también de otras tradiciones, a la hora de ofrecer propuestas de formación al interior del sistema educativo, a través de la asignatura de religión, cabría preguntarse: ¿la enseñanza de lo religioso/espiritual solo debe ser otorgada por agrupaciones religiosas en el Chile que se reconstruye? ¿Le cabe un rol al Estado de Chile en asegurar propuestas no confesionales propias a este nivel también?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araya, F. (2018). ¿Quiénes son los profesores de religión católica? *Revista de Educación Religiosa*, 1(1), 33–65.

Carimán, B. (2012). El “problema educacional” entre 1920-1937: una historia de reformas y limitaciones. *Revista Universum* 27(2): 31-44.

Celis, A. M., y Zárate, S. (2015). *Libertad de enseñanza y libertad religiosa: Los establecimientos escolares con orientación religiosa en Chile* (No. 10/84; Temas de agenda pública, p. 18). Centro de Políticas Públicas UC.

Marín, N. y Bahamondes, L. (2015). Documento de trabajo interno n° 2 “Proyecto de mención en religiones para programa de pedagogía”, Universidad de Chile.

Martínez, C. (2008). “Algunas visiones acerca del rol de la enseñanza religiosa al interior de la escuela: Conclusiones de un estudio de caso”, En Magendzo, A. (coord.). *Hacia una educación religiosa pluralista. Estudio diagnóstico de la educación religiosa en Chile y Colombia*, Santiago: UAHC Instituto Colombiano para el Estudio de las Religiones.

MINEDUC (2018). Registro de sostenedores. <http://datos.mineduc.cl/dashboards/19770/bases-de-datos-directorio-de-sostenedores/>. Acceso 23 de julio de 2020.

Montecinos, C., Moya, L., Vargas, F., Berkowitz, D., y Cáceres, P. (2017). *Caracterización de la enseñanza de la religión a partir de la implementación del Decreto 924/1983 en las escuelas públicas de Chile* (No 309/2015). PNUD.

Núñez, I. (2008). “La religión en la escuela chilena: Entre la inculcación y el pluralismo. 1900-1990”, En Magendzo, A. (coord.) *Hacia una educación religiosa pluralista. Estudio diagnóstico de la educación religiosa en Chile y Colombia*, Santiago: UAHC-Instituto Colombiano para el Estudio de las Religiones.

Passalacqua, A. (2012). *¿Cuántos somos ¿Cómo lo hacemos?, Estadísticas Educación Católica Chilena*, Santiago de Chile: Feducech.

Salinas, A. (2016). Derecho y religión en la primera legislación chilena posterior a la libertad de cultos (1925-1939): del Estado confesional a la laicidad realista. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* XXXVIII:331 - 355

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

Vargas-Herrera, F., y Moya-Marchant, L. (2018). Catholic religion teachers in Chile: An approach to identity building with regard to existing mission-profession tension. *British Journal of Religious Education*, 40(2): 207–217. <https://doi.org/10.1080/01416200.2016.1256267>

DOCUMENTOS LEGALES

Decreto n° 776. Reglamenta clases de religión en establecimientos educacionales. Santiago, 18 de octubre de 1977.

Decreto n° 924. Reglamenta clases de religión en establecimientos educacionales. Santiago, 12 de septiembre de 1983.

Ley 3.654. Educación Primaria Obligatoria. Santiago, 26 de agosto de 1920.

NOTAS

¹ Estas reflexiones fueron desarrolladas en extenso en Marín y Bahamondes (2015).

CAPÍTULO 9

IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN: UN SIGLO DE DEBATES, AVANCES Y DESAFÍOS

María Teresa Rojas Fabris & Pablo Astudillo Lizama

En el Chile de inicios del siglo XX, las elites políticas debatieron en torno al rol del Estado en la educación y el imaginario de la sociedad a la que aspiraban. Se trató de un debate ideológico en el que convergieron posiciones filosóficas, religiosas, económicas, políticas y, por cierto, pragmáticas. En este caso, la historiografía reconoce el protagonismo político de los partidos liberal, radical y democrático en tanto defensores del Estado docente. Como contrapartida, es posible identificar también las posiciones conservadoras, expresadas en el Partido Conservador de la época, que veían en la obligatoriedad de la educación primaria un riesgo frente a la formación religiosa y una preocupante hegemonía de la acción del Estado por sobre las decisiones de las familias. En aquellas circunstancias, el debate ideológico más acalorado se articuló en torno al poder que podría adquirir el Estado para educar a la sociedad y obligar a los sujetos a asistir a las escuelas. Ya en el siglo XIX se habían desencadenado las pugnas de las elites en torno al rol del Estado y la Iglesia católica en la educación. Lo que se zanja en 1920, con Ley de Educación Primaria Obligatoria -LEPO-, es la potestad del primero para administrar la educación pública y controlar que todos los niños y niñas accedieran a ella.

Al alero de este debate central sobre el rol del Estado en educación, las elites discutieron sobre la distinción entre la enseñanza de hombres y mujeres. La escuela primaria del bajo pueblo ofreció un curriculum similar para niños y niñas. No así las escuelas superiores y el liceo. Las políticas educativas del siglo XIX y comienzos del XX, dan cuenta de las posiciones ideológicas en torno al rol de la mujer en la sociedad, la disputa por el contenido de su formación escolar y el ideal de ciudadanía femenina de aquel momento. La idea de que educar una mujer estaba al servicio de educar a una buena madre de familia fue transversal en los discursos políticos de los hombres de la elite. Como contraparte, la educación de los niños, especialmente los que asistían al liceo, suponía un acercamiento a la cultura científica e intelectual de aquel entonces, así como al mundo público.

Interrogar a las políticas educativas de este período desde una perspectiva de género, permite entender la fuerza de una cultura patriarcal en la historia de educación de buena parte del siglo XX. El Estado docente, al tiempo que fue garante de la expansión de la educación, también consolidó una cultura sexista que se plasmó en las políticas sobre la enseñanza. Por otra parte, los movimientos feministas y de educadores del siglo XX cuestionaron en diversas ocasiones la acción del Estado en materia de desigualdad de género en educación, contribuyendo de esta forma a la creación de nuevas normativas y programas educacionales en pos de la igualdad educativa entre hombres y mujeres. Un breve recorrido por las políticas públicas emblemáticas al respecto, permitirá identificar los desafíos que aún adeuda el sistema escolar chileno en relación a los temas de género y educación.

VISIÓN HISTÓRICA DE LA (DES)IGUALDAD DE GÉNERO EN EDUCACIÓN

La historia de la expansión y cobertura de la educación de hombres y mujeres tiene sus raíces en el siglo XIX. Un hito es la Ley de Instrucción Primaria de 1860, promulgada en el gobierno de Manuel Montt, que estableció que la educación se impartía bajo la dirección del Estado, de forma gratuita y para personas de ambos sexos. Además, entregó lineamientos generales acerca del curriculum escolar para la educación primaria y primaria superior (Egaña, L; Nuñez, I; Salinas, C, 2003). Para ello, la ley fijó desde un principio escuelas elementales para niños y niñas que no tenían distinciones curriculares. Para ambos sexos consignaba esta ley, se debía enseñar lectura, escritura, doctrina católica, elementos de aritmética y el sistema legal de pesos y medidas (Egaña et al, p.62). La distinción entre hombres y mujeres operaba en los cursos más avanzados para las escuelas superiores, pues en este caso la ley estipulaba que en las escuelas superiores para hombres se enseñaría, además de los temas mencionados, geografía, dibujo y la Constitución Política. Mientras que en las escuelas superiores de mujeres a los ramos de la escuela elemental se agregaron las asignaturas domésticas, como la costura, el bordado y las labores de la aguja (Egaña et al, p. 62). Esta diferencia curricular en el nivel primario superior dejaba en evidencia la proyección de las mujeres en el espacio doméstico, mientras que la educación de los hombres se concebía para la comprensión de los temas públicos. En este último sentido, el imaginario de ciudadanía que proyectaron las elites del siglo XIX era el Instituto Nacional, establecimiento solo de hombres, de élite, cuyo propósito había sido desde su fundación formar al ciudadano ilustrado, alejado de los oficios manuales, y orientado al desarrollo del pensamiento y la acción pública (Cruz, 2002).

La incorporación del bajo pueblo a la escuela primaria durante el último tercio del siglo XIX e inicios del siglo XX fue un proceso extremadamente lento. No obstante, los estudios consignan que fue más significativa en las niñas que en los niños. Es probable que el aumento de la matrícula femenina se debiera a dos factores. Por una parte, el acentuado impulso de los políticos liberales a la educación de las mujeres, pues se sostenía que la primera formación ciudadana se recibía de la madre. De aquí que la matrícula femenina creciera entre los sectores de elite y también de los sectores populares. Por otra, conciliar actividades domésticas y escolares, al parecer, era menos complejo y favorecía el acceso de las niñas a la escuela, mientras que los hombres debían trabajar tempranamente en faenas agrícolas o mineras, lo que les impedía asistir a las escuelas regularmente. Hacia 1880 se crearon escuelas mixtas, que alternaban la asistencia de niños en una jornada y niñas en otra, fundamentalmente para resolver el problema de la escasez de escuelas en el mundo rural. Sin embargo, esta política no aumentó significativamente la matrícula de la niñez rural y también en este caso prevaleció la matrícula y asistencia de mujeres (Ponce de León, 2010).

En la medida que la escuela fue concebida como un espacio de ilustración y civilización para los sectores populares, fue menos difícil la inserción de las niñas porque sus actividades cotidianas estaban ligadas a lugares fijos, como el hogar. Para los hombres, en cambio, la escuela primaria de fines del siglo XIX no conciliaba la necesidad de instrucción con el desarrollo del trabajo, por lo mismo, la historiografía da cuenta de que la inasistencia y la deserción eran mucho más acentuadas en los niños (Ponce de León, 2010). Hacia 1930, se consigna que en el sistema escolar fiscal había aproximadamente 30.000

niños y 41.000 niñas (Egaña et al 2003, p. 72). Este lento pero sostenido aumento de la matrícula femenina se logró el alero de las escuelas del Estado fundamentalmente en las ciudades, pues la cobertura de los sectores rurales fue muy baja hasta adentrado el siglo XX tanto para niños como para niñas (Ponce de León, 2010).

Un segundo hito en la expansión educacional de las mujeres fue la apertura de los liceos fiscales, gracias a la promulgación del decreto Amunátegui en 1877 que autorizaba a las mujeres para ingresar a la universidad. El primer liceo se fundó en 1891 y, si bien recibió en un principio a población de niñas de la elite, lentamente la composición social fue variando y los liceos fiscales de niñas comenzaron a educar a un incipiente grupo de sectores no acomodados, mientras las mujeres de sectores oligárquicos prefirieron la educación privada regentada por grupos de religiosas (Vicuña, 2012). El currículo de estos liceos también fue diferenciado respecto al de los liceos de hombres, enfatizando las disciplinas domésticas y también aquellas orientadas a oficios de asistencia a otras personas. Sin embargo, también es importante subrayar que el liceo fiscal simboliza el avance de las mujeres en la formación ilustrada y pública, junto al reconocimiento por parte del Estado de que estas también necesitaban un sustento económico y por tanto debían acceder a una formación más completa que la sola escuela primaria. Justamente varias de las mujeres que egresaron de los primeros liceos fiscales a inicios del siglo XX, fueron destacadas luchadoras por la expansión de los derechos sociales y educacionales femeninos (Vicuña, 2012). El Estado docente ensayó distintas soluciones curriculares para otorgar mayor amplitud a las asignaturas de los liceos femeninos, como incorporar cursos de perfeccionamiento o promover la enseñanza de las ciencias y la Constitución política. Se buscaba con estas innovaciones que la mayoría de las estudiantes egresara del liceo para rendir los exámenes a la universidad. Sin embargo, hacia 1918 solo un grupo ínfimo de mujeres había conseguido sortear todas estas pruebas y entrar a la universidad de Chile. El debate en torno a la educación de las mujeres en los liceos fiscales se había instalado a inicios de ese siglo y ya en 1912, con ocasión del *Congreso de Enseñanza* organizado por la Asociación de Profesores, se abogó por un currículo común para hombres y mujeres (Vicuña, 2012). A pesar de los avances en la ampliación curricular de los liceos de mujeres, la elite gobernante insistió en que lo distintivo de estos liceos era formar a las futuras ciudadanas en la “Educación doméstica” desde una perspectiva moderna, que las dotara de racionalidad y eficiencia en la administración de las labores del hogar y en la tarea de educar a los hijos.

En este contexto, la discusión de la LEPO que culmina en 1920, es un hito más en la consolidación de una concepción educativa que distingue perfiles de niños y niñas en educación. A pesar de que la LEPO mantuvo la no diferenciación del currículo primario para niños y niñas, tal como ocurrió en la ley de 1860, los parlamentarios de la época fueron herederos de un discurso de género decimonónico que vinculó a las mujeres con el espacio doméstico y con la formación de una maternidad moderna al servicio de la crianza de futuros ciudadanos. Los hombres, por su parte, fueron proyectados como ciudadanos y agentes productivos, ajenos a las labores domésticas y orientados a saberes más intelectuales. Parte de los debates que animaron la LEPO en los inicios del siglo XX se orientaron a dilucidar quién formaría moralmente a los niños y niñas, temática especialmente sensible para los políticos del partido Conservador que observaban que la obligatoriedad de la enseñanza en manos del

Estado mermaría el poder de la Iglesia católica en la formación valórica de las y los jóvenes (Egaña, 1996). Los políticos de aquel entonces no cuestionaron que se enseñara solo a las mujeres las labores propias de la vida doméstica, y que en el nivel primario superior se les privara de ciertas disciplinas más intelectuales. Pero como se indicó anteriormente, la creación de los liceos de niñas tensionó este dogma patriarcal, pues fueron las propias estudiantes y sus familias quienes pugnaron por la incorporación de materias que las capacitaran para seguir trayectorias profesionales y aprender oficios más rentables (Vicuña, 2012). Fue justamente de los liceos fiscales de donde egresaron las primeras mujeres del movimiento feminista en Chile, entre ellas, Amanda Labarca.

Amanda Labarca, primera académica de la Universidad de Chile, cuestionó profundamente la educación entregada a las mujeres en escuelas y liceos (Salas, 1996; Labarca, 1943). A inicios de la década de 1930 propuso, junto a otras educadoras y educadores, la fundación del primer liceo mixto en Chile, Liceo Manuel de Salas, influenciada por las corrientes pedagógicas progresistas de Estados Unidos y Francia. La fundación de este primer liceo experimental, perteneciente a la universidad de Chile, inauguró un nuevo hito en la enseñanza de hombres y mujeres, al formular una propuesta curricular igualitaria orientada a la ciudadanía y la acción cívica. Labarca representa la emergencia de un movimiento de mujeres, por una parte, y de educadores, por otra, que elaboró una mirada crítica al sistema de distinción curricular de las escuelas preparatorias y del liceo fiscal de inicios del siglo XX, pero ello no significó cuestionar del todo la relación entre educación femenina y preparación para la maternidad. La misma Labarca subrayó que el dilema de las mujeres en el siglo XX era conciliar la vida doméstica y el cuidado de los hijos con la vida pública (Labarca, 1943), procurando que las mujeres aprendieran ambos roles en el espacio educativo (Rojas, 2004). Los hombres debían formarse en una cultura solidaria que permitiera que las mujeres, junto a sus roles maternos, tuvieran figuración en el espacio público y laboral (Gómez, 2015).

El siguiente hito en la democratización de la educación desde una perspectiva de género es la implementación de un *Plan de Formación gradual de la enseñanza secundaria* en 1945. Este plan fue encomendado por el gobierno de Juan Antonio Ríos a Irma Salas, otra intelectual, educadora y feminista de mediados del siglo XX. Salas, también influenciada por los principios pedagógicos renovados de la Escuela Nueva, propuso la expansión de la figura del liceo experimental, la transformación de los liceos tradicionales y la consolidación de las escuelas y liceos mixtos como manifestación de la cultura global y moderna (Salas, 2008). Este plan era el corolario de los esfuerzos del movimiento de profesoras y profesores, iniciado en 1928, y también de las demandas de los movimientos de mujeres por renovar la enseñanza secundaria, terminar con los sesgos en la enseñanza para hombres y mujeres y expandir este ideario democratizante a todas las regiones y centros educacionales del país. La puesta en marcha de este Plan se mantuvo por un corto período, pues bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) su implementación fue suspendida, dando cuenta de una reacción de las posiciones conservadoras por frenar la renovación pedagógica en el país (Gómez, 2015). Finalmente, el último hito relevante del siglo XX en materia de inclusión de mujeres a la escuela ocurrió en el gobierno de Eduardo Frei Montalva. En este período se inició un nuevo proceso de reforma educacional (1965) que, entre otras medidas, consideró la abolición de las asignaturas de economía y vida doméstica del currículo escolar y abrió el acceso igualitario de niñas y niños a escuelas y liceos de todo el territorio nacional (Rossetti, 1998).

Las políticas educativas de buena parte del siglo XX apuntaron a regular el acceso educacional de las mujeres, ampliando considerablemente su cobertura gracias a la expansión de escuelas y liceos fiscales. Pero al mismo tiempo, a excepción de la creación de los liceos experimentales, consolidaron un discurso sexista que distinguió una ciudadanía femenina, centrada en la preparación para la maternidad, de otra masculina, vinculada a la vida laboral y pública. Esta narrativa fue resistida tempranamente por educadoras e intelectuales pertenecientes a los movimientos de renovación pedagógica, pero estas resistencias no lograron modificar la estructura sexista de la educación durante décadas.

LA DES/IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN DEL PRESENTE

Durante la dictadura cívico militar (1973-1990), no se elaboraron políticas educativas que regularan las cuestiones de género en educación. Pero la década del 80 fue activa en la intensificación de movimientos de mujeres contra el régimen dictatorial, el desarrollo de organizaciones no gubernamentales de educación popular y la formación de cuadros profesionales, la mayoría en el extranjero, que permitieron una renovación educacional en estas materias a partir de los años 90. Estos cuadros liderarán los cambios educacionales al terminar la dictadura e imprimirán una nueva mirada a las cuestiones de género en el sistema escolar. Así como en buena parte del siglo XX, la discusión se orientó a ampliar el acceso a las mujeres a la educación secundaria y superior, hacia finales de este siglo, el Estado incorporó una visión de género que apuntaba no sólo a la cobertura educacional, sino que al reconocimiento de los derechos de las mujeres en las trayectorias de formación en la escuela.

La transición a la democracia supuso un cambio en la comprensión del género en la sociedad chilena. Es en la década de 1990 cuando se instala progresivamente el reconocimiento de las brechas entre hombres y mujeres en el país, algo que en principio no provoca mayor controversia entre grupos políticos conservadores y progresistas. Las políticas sociales comienzan a abordar las relaciones de género y los derechos de la mujer, en virtud de diferentes acuerdos suscritos con entidades internacionales, los cuales surgen de la participación de Chile en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995). Teniendo al Servicio Nacional de la Mujer -SERNAM- (creado en 1991) como principal promotor dentro de Chile, tales compromisos impactan no solo en las políticas públicas, sino que también a las escuelas. Ya en 1994 el SERNAM pone en marcha el primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. En el mismo, la educación juega un papel primordial: en términos generales el documento propone favorecer la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión del conocimiento. Este enfoque vendrá a modificar la concepción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, pues para entonces todos los diagnósticos coincidían que la diferencia no se explicaba por el acceso al sistema educativo, sino a la calidad y modalidades de enseñanza utilizadas para atender a cada género (Guerrero, Provoste y Valdés 2006).

Para ese entonces, el país experimentaba un acelerado proceso de apertura económica y globalización de los mercados, además de los cambios demográficos que modifican la posición de las mujeres dentro de

los sistemas sociales de producción y reproducción, lo cual permite la circulación de nuevos valores sobre el género y la sexualidad en el sistema educativo (Marfán y Córdoba, 2001). A ello se suma la acción de organizaciones de mujeres y feministas que desde el retorno a la democracia enuncian la necesidad de abordar temáticas relativas al empoderamiento de la mujer, el desarrollo de una mayor equidad en las relaciones entre los sexos y la necesidad de garantizar una vivencia de la sexualidad de manera más plena y segura; esto, desde un foco centrado en los derechos humanos y con atención a los procesos de socialización que van delimitando la posición de hombres y mujeres en la sociedad (Forstenzer, 2012).

En este escenario se comprende como el género pasa a ser parte de una dimensión del proceso educativo, aunque sin llegar a cuestionar la estructura social productora de la desigualdad, pues hasta la década del 2000 el género se entiende principalmente a partir de la posición que las mujeres deben ocupar en la sociedad (Forstenzer, 2012). El SERNAM, mediante una política sectorialista comenzó a establecer compromisos y capacitaciones en los distintos ministerios chilenos. En el caso de Educación, por ejemplo, el plan Igualdad de Oportunidades de 1994-1999 contempló la capacitación de funcionarios y la especialización del Departamento de Estudios en investigaciones sobre sexismo en los textos escolares (Guerrero, Provoste y Valdés, 2006). En paralelo, el Ministerio de Educación definió las primeras políticas orientadas a la protección del derecho a la educación para jóvenes embarazadas y el acceso a la educación sexual en los liceos del país. Es así como en 1996 debutaron las Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS) en 34 liceos de las regiones de Coquimbo y Metropolitana. Mediante una metodología de trabajo práctico en aula, las JOCAS consiguieron ampliar la discusión sobre sexualidad, al comprender la posición de hombres y mujeres más allá de la reproducción (Marfán y Córdoba, 2001). Para el último año de su ejecución formal (2000), las JOCAS habían cubierto el 37% de los liceos públicos del país.

A finales de la década de 1990, la reforma curricular instalaría además las Unidades Transversales dependientes de la División de Educación General. En el caso del género, significaría que no es solo una asignatura la que aborde el tema, sino que el conjunto del currículo escolar. No obstante, esta transversalización no conseguiría atender al propósito de avanzar en la disminución de la brecha de resultados académicos entre mujeres y hombres. Tan avanzados como en 2016, la aplicación de las pruebas PISA y SIMCE -aplicadas desde mediados de los años 90'- demuestra la importante y sistemática diferencia que existe entre los rendimientos de matemáticas que favorece a los hombres y de lenguaje donde las mujeres registran mayores logros. Algo similar ocurre con relación a la Prueba de Selección Universitaria, donde consistentemente las mujeres obtienen peores resultados a pesar de su mejor rendimiento escolar. A este respecto, la literatura ha dado cuenta como tales resultados académicos están fuertemente asociados con la propia percepción de habilidades para una asignatura, algo que a su vez está relacionado con los estereotipos de género predominantes en la sociedad (Agencia de la Calidad, 2016). Desde este punto de vista, la evidencia muestra como a pesar de haberse instalado la pregunta sobre la equidad de género y de haber prestado atención a la existencia del sexismo en el currículo escolar, no se han conseguido reducir las desigualdades entre hombres y mujeres relativa al derecho a la educación, la autodeterminación en el sistema educativo y la eliminación de toda discriminación dentro de las escuelas, este último principio consagrado a su vez por la Ley de Inclusión Escolar de 2015.

Probablemente, esto se deba a varios factores que van más allá del despliegue técnico de la política pública. En primer lugar, al abordar la cuestión de género, sigue estando ausente un discurso que problematice la posición de los hombres en el sistema social y la construcción de la masculinidad que se asocia a aquello. Es importante destacar que, en 2018, la Comisión por una educación con equidad de género, utiliza como imagen corporativa únicamente fotografías de mujeres y apunta sus propuestas a la desactivación de discursos que impidan el acceso de mujeres a las trayectorias educativas tradicionalmente asociadas a los hombres, además de la transversalización del enfoque de género a las actividades didácticas y la formación inicial docente (MINEDUC, 2018). Asimismo, en 2020, la inclusión de género no logra todavía abordar este aspecto: campañas como “*Hacia una Educación Libre de Sexismo*” sigue considerando que la equidad de género se entiende como las acciones que se deben seguir para no asociar determinadas actividades a uno y otro género, pero basando la evidencia del sexismo en las prácticas que, en asignaturas como matemáticas, relegan a las mujeres a un plano de desventaja (MINEDUC, 2020). Desde este punto de vista, la inclusión de género reproduce la comprensión global de esta materia como “un asunto referido a las mujeres” sin que se reflexione sobre su peso estructural en el posicionamiento de todos los sujetos en una sociedad (Valdés, 2003, p. 97).

En segundo lugar, esta comprensión del género asociado a las mujeres impide comprender que la sexualidad también juega un rol en la satisfacción del derecho a la educación. En este último punto, la expresión del debate entre progresistas y conservadores sigue vigente, en la medida que la educación sexual -el dispositivo curricular que tendría la misión de abordar explícitamente esta materia- sigue confrontando posiciones donde los segundos insisten en no entregar dicha formación a las escuelas sino respetar las elecciones valóricas de las familias. Esta posición, sin embargo, ha demostrado ser problemática para asegurar que todos los estudiantes del sistema escolar comprendan lo mismo en cuanto a género y sexualidad se trata (Palma, Reyes y Moreno, 2013). Cuando se comprende que los sujetos no existen fuera de un cuerpo sexuado y construido socialmente, se entiende también como la educación puede ser un espacio que produce una forma específica de diferenciación entre los individuos a partir de la naturalización y transmisión de determinadas representaciones sobre el sexo y el género (Connell y Pearson, 2018). Las teorías feministas contemporáneas han problematizado el género como la relación de poder entre hombres y mujeres (Scott, 1990); pero también, como la producción de identidades sexuales que se ajustan o resisten a los discursos hegemónicos sobre sexismo y heteronormatividad (Butler, 1990). La sexualidad, por tanto, forma parte del problema del género desde estas perspectivas. Esta mirada teórica ha tenido una escasa presencia en la reflexión de política educativa de estos últimos 30 años.

En este sentido, la política educativa todavía no aborda convenientemente cómo la construcción de la masculinidad y la femineidad redundan en una jerarquización también de las distintas sexualidades. Esta cuestión, fue abordada inicialmente durante la segunda administración de Michelle Bachelet (2014-2018) mediante la articulación de normativas y orientaciones emanadas del Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación - *Circular n° 0768. Derechos de niños, niñas y estudiantes trans en el ámbito de la educación de 2017 y Orientaciones para la inclusión de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en el sistema educativo chileno del 2017*-. Este nuevo paradigma sobre la concepción

de género que incluye las identidades sexuales, sin embargo, no logra sostenerse institucionalmente, pues durante el gobierno de Sebastián Piñera (2018 en adelante) vuelve a retomar la idea de género como una cuestión de brechas entre hombres y mujeres, evidenciando la fragilidad institucional que caracteriza a estas políticas en el caso chileno (Rojas et al. 2019). Al mismo tiempo, con relación a la formación inicial docente, ésta todavía no logra incorporar la diversidad sexual o la expresión de género como cuestiones propias del currículo lo que supone necesariamente un déficit que no ha logrado solucionarse (Rojas et al. 2019; Salas y Salas, 2016).

El presente y el futuro de la inclusión en materia de género está delimitado por la expresión de distintas fuerzas políticas. La movilización feminista de 2018 terminó por imponer una nueva comprensión del género, a partir del cuestionamiento de las relaciones de poder que van delimitando las posiciones de hombres y mujeres en la sociedad y de la crítica al sexismo que sostiene la violencia de género en las instituciones educativas. También introdujo una crítica sobre el binarismo de los cuerpos y ha pugnado por el uso de un lenguaje inclusivo al respecto. En el plano escolar, las tomas de algunos establecimientos en 2018 así como el estallido social de octubre de 2019, dio pie a un acuerdo institucional para la revisión y modificación de la Constitución de 1980 y obligó al sistema político a garantizar la paridad de género en este proceso. Ello supondría, esperamos, que el género tendrá un renovado protagonismo en la comprensión de los sistemas educativos, en la formación inicial docente y en la modificación del currículo escolar. Si durante los últimos 30 años los avances han sido posibles porque el género se entiende como una cuestión limitada a la diferencia entre hombres y mujeres, resulta interesante pensar cómo el debate podrá articularse a futuro si aquella idea está demostrando crecientemente sus limitaciones para reorientar al sistema educacional chileno y para entender a la sociedad en su conjunto.

REFLEXIONES FINALES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL FUTURO EDUCATIVO

En estos últimos años hemos presenciado como la tensión entre fuerzas conservadoras y progresistas vuelve a articular argumentos similares que los movilizados hace cien años. La disputa por la educación en temas de género reactualiza la división entre las esferas públicas y privadas y la consiguiente acción del Estado o de la familia. Un ejemplo de ello es la actual discusión sobre la Ley de Educación Sexual Integral, que busca proponer un currículo nacional sobre la materia, asegurando así por parte del Estado un discurso sobre la enseñanza de la sexualidad que no contenga sesgos discriminatorios y que revierta la invisibilización de las identidades homosexuales o la patologización de las identidades trans al interior de los establecimientos escolares. Si bien la discusión se encuentra suspendida en virtud de los acontecimientos políticos y sanitarios ocurridos en 2019 y 2020, se comprueba otra vez que las fuerzas políticas vuelven a articular una contraposición entre Estado y familia. Cuando se piensa la educación sexual se busca, por una parte, que el Estado proponga los valores morales con la cual se entenderá la sexualidad y la expresión de género de los individuos. Por otra, se confía que el Estado no operará con sesgos religiosos y proveerá una formación sexual laica y plural. Sin embargo, nuevamente aparecen posiciones que propugnan que dicha formación debe realizarse en el seno de

las familias, con el fin de proteger los sistemas valóricos que cada grupo se asigna. Al igual que en 1920, aparece como un argumento secundario el riesgo que supone eliminar el poder de las iglesias como principales agentes moralizadores. En Chile y América Latina, algunas iglesias han articulado un discurso “antigénero” que atenta contra los escasos logros alcanzados en el reconocimiento de derechos sexuales e identitarios en la escuela (Barrientos, 2019). En el contexto actual y según la constitución vigente en Chile, la responsabilidad de formar al sujeto recae primero en la familia y después en el Estado. No obstante, la persistencia de formas de exclusión de género y de sexismo en las escuelas, hace suponer una vez más que la acción del Estado es clave en el aseguramiento de la inclusión de todas, todos y todes.

No obstante, la discusión sobre la educación sexual -con la consiguiente comprensión del género como algo que va más allá de la diferencia entre hombres y mujeres- es solo la puerta de entrada para nuevas formas de proyectar la inclusión en esta materia. Sin especular demasiado, pensamos que la problemática del género será crecientemente cruzada por otros análisis que permitan comprender cómo las experiencias de los sujetos en la escuela se construyen de modo interseccional (Connell y Pearse, 2018). En la medida que el proceso de modernización de la sociedad va diferenciando crecientemente a los individuos, la construcción de la masculinidad y la feminidad también se fragmenta, como resultado de las diferentes experiencias que los sujetos viven en función de su clase social, su etnicidad, su orientación sexual, su religión, su trayectoria profesional, por nombrar algunos factores que van delimitando las relaciones de poder entre los sujetos (Araujo, 2005; Riveros, 2016). En el caso de un país como Chile, con procesos de reconfiguración demográfica asociados a la migración y la racialización de la misma, podemos proyectar una educación sexual que aborde la inclusión de género precisamente a partir de la complejidad que supone la situación migratoria, toda vez que tanto en la escuela como en la sociedad las representaciones sobre la raza afectan el modo como los sujetos se entienden a sí mismos y la manera cómo satisfacen su derecho a la educación (Riedemann y Stefoni, 2015).

La futura discusión sobre género, si bien vuelve a recrear los mismos polos, nunca adopta las mismas formas. Probablemente la inclusión no sea tematizada a partir de la formación de un “pueblo amoral”, pues los términos que se pronunciaron en el siglo XX ya no tienen cabida en el discurso del siglo XXI. Sin embargo, las resistencias conservadoras a la ley de Educación Sexual Integral volverán a activarse cuando haya nuevas leyes que discutir. El derecho de reconocimiento a las identidades sexuales y culturales de los sujetos ha ganado grandes espacios en este siglo y es de esperar que esto continúe con la misma fuerza. En cualquier escenario, se reactualiza la discusión por el papel del Estado en la promoción y resguardo de este derecho. Hace cien años se logró legislar para que la toda la infancia asistiera obligatoriamente a la escuela primaria. En el futuro es probable que debamos seguir abogando para que niños y niñas cuenten con condiciones para desarrollarse y formarse con seguridad en sí mismos, posean referentes plurales y diversos, tanto entre los adultos como en el curriculum escolar, de forma que estas identidades étnicas, de género o sexuales se visibilicen y posean legitimidad en la escuela. El Estado, sin duda, seguirá siendo fundamental en este desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia de la Calidad (2016). *Resumen ejecutivo: Buenas prácticas en la reducción de las brechas de género en resultados Simce de Comprensión de Lectura y Matemática II medio*. Disponible en: https://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2016/02/Resumen_Ejecutivo_Brechas_de_Genero.pdf

Araujo, K. (2005). Sobre ruidos y nueces: debates chilenos en torno a la sexualidad. *Iberoamericana*, 18, 109-125

Barrientos, J. (2019). *Políticas antigénero y desdemocratización en América Latina: Chile*.

Butler, J. (1990) *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. Londres: Routledge

Connell, R. y Pearse, R. (2018). *Género desde una perspectiva global*. Valencia: PUV.

Cruz, N. (2002). *El surgimiento de la educación secundaria pública en Chile. 1843-1876* (El plan de estudios humanista). Santiago: DIBAM.

Egaña, L. (1996). La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, (México), Vol. XXVI, No. 4, p.p. 9-39.

Egaña, L., Núñez, I. y Salinas, C. (2003). *La educación primaria en Chile 1860-1930: una aventura de niñas y maestras*, Santiago: Lom, PIIE.

Forstenzer, N. (2012). *Politiques de genre et féminisme dans le Chili de la post-dictature. 1990-2010*. Paris: L'Harmattan

Gómez, P. (2015). Educación secundaria segregada por sexo: lo que se esconde detrás de la «tradición», *Última Década* n°43, proyecto juventudes, diciembre 2015, PP. 97- 133.

Guerrero, E., Provoste, P. y Valdés, A. (2006). La desigualdad olvidada: Género y educación en Chile. En: FLACSO. *Equidad de género y reformas educativas. Argentina; Chile, Colombia, Perú*. Santiago: FLACSO. Pp. 90-150

Labarca, A. (1943). *Bases para una política educacional*, Editorial Losada, Buenos Aires.

Marfán, J. y Córdoba, C. (2001). *Una mirada a experiencias escolares de educación en afectividad y sexualidad*. Santiago: Ministerio de Educación, Servicio Nacional de la Mujer.

MINEDUC. (2018). Informe Comisión Por una educación con equidad de género Propuestas de acción. Disponible en <https://equidaddegenero.mineduc.cl/assets/pdf/propuestas-compressed.pdf>

MINEDUC (2020). Educación libre de sexismo. Disponible en:
<https://equidaddegenero.mineduc.cl/assets/pdf/propuestas-compressed.pdf>

Palma, I. Reyes, D y Moreno, C. (2013). Educación sexual en Chile: Pluralismo y libertad de elección que esconde una propuesta gubernamental conservadora. *Política educativa*, 49, 14-24.

Ponde de León, M. (2010). La llegada de la escuela y la llegada a la escuela. la extensión de la educación primaria en Chile, 1840-1907, *Revista Historia*, II, julio-diciembre 2010, 449-486.

Riedemann, A. y Stefoni, C. (2015). Sobre el racismo, su negación y las consecuencias para una educación anti-racista en la enseñanza secundaria chilena. *Polis, Revista Latinoamericana*, 42, 191-216.

Rojas, M.T. (2004). Amanda Labarca: la participación femenina en la construcción de un discurso educativo. Chile (1900-1950), *Pensamiento Educativo*, 34, 179-199.

Rojas, M.T., Fernández, M.B.; Astudillo, P., Stefoni, C.; Salinas, P.; Valdebenito, M.J. (2019). La inclusión de estudiantes LGBTI en las escuelas chilenas: entre invisibilización y reconocimiento social. *Pensamiento Educativo*. 56(1), 14.

Rossetti, J. (1988). La educación de las mujeres en Chile contemporáneo». En CEM: Mundo de mujer: continuidad y cambio. Santiago: CEM.

Salas, E. (2008). *Irma Salas. Educación e innovación en Chile*. Santiago: Corporación Cultural Rector Juvenal Hernández.

Salas, E. (1996). *Amanda Labarca. Dos dimensiones de la personalidad de una visionaria mujer chilena*. Ediciones Mar del Plata, Santiago, Chile

Salas, N. y Salas, M. (2016). Tiza de Colores: Hacia la Enseñanza de la Inclusión sobre Diversidad Sexual en la Formación Inicial Docente. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 10(2), 73-91.

Scott, J. (1990). El género, una categoría útil para el análisis histórico. En: James Amelang y Mary Nash (eds.). *Historia y Género: las mujeres en Europa Moderna (23-56)*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Valdés, T. (2003). Estudios de Género para el siglo XXI en América Latina. *Revista de la Academia*, 6, 85-100

Vicuña, P. (2012). Muchachitas liceanas. La educación y la educanda del liceo fiscal femenino en Chile 1890-1930. Tesis para optar al grado de magíster latinoamericano, Universidad de Chile.

Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate feminista*, 52, 1-17.

CAPÍTULO 10

EVALUACIONES A GRAN ESCALA: UNA HISTORIA ECLÉCTICA

Alejandra Falabella

Las evaluaciones a gran escala son una *tecnología gubernamental* de poder, en lenguaje foucaultiano. “El que es dueño de los exámenes es dueño de la enseñanza”, dijo Valentín Letelier en 1895, al referirse a la disputa sobre el sistema centralizado de evaluación a los estudiantes de último año de liceo (citado en Serrano, 1994, p. 222). La evaluación es y ha sido un tema candente que produce encendidos debates y pugnas en el campo de la política educativa, involucrando el Estado, la Iglesia y el sector privado, los docentes y ciudadanía en general. En este capítulo, se aborda la historia de las evaluaciones nacionales en Chile, que comienza desde los orígenes del sistema educativo, bajo la naciente república. Luego se realizará un análisis de la situación actual de las políticas de evaluación y rendición de cuentas en el sistema escolar y, finalmente, se plantearán visiones de futuro al respecto.

EVALUACIONES A GRAN ESCALA DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA¹

La historia de las evaluaciones a gran escala es una larga y fascinante historia que comenzó desde mediados del siglo XIX, y que incluye la Ley de Educación Primaria Obligatoria. A medida que se fue edificando el sistema escolar chileno, se diseñó a su vez un sistema de evaluación e inspección, con el fin de mantener la conducción y supervigilancia del mismo desde el Estado. En otras palabras, la construcción del sistema escolar no se puede comprender sin la creación de sus mecanismos de evaluación y vigilancia.

Tempranamente, en la Constitución política de 1833 se estableció la creación de un sistema de inspección de la educación primaria que reportara al gobierno nacional, aunque su implementación tomó tiempo, y recién a fines de 1870 se logró su consolidación (Soifer, 2009). Posteriormente, la Ley de Instrucción Primaria, en 1860, reiteró que debía existir un sistema de inspección “que vijile y dirija la instrucción primaria en toda la República” (art.25). Y luego, en 1920, nuevamente la Ley de Educación Obligatoria volvió a plantear su existencia y definió su estructura orgánica con un visitador por provincia, dependiente de la Dirección General de la educación primaria.

Propio de un Estado docente, el sistema de inspección era altamente centralizado. Los visitadores, como dice la ley de obligatoriedad, son “los jefes inmediatos de los directores i profesores” (art.27), en referencia a escuelas fiscales y particulares. En un contexto en que el sistema educativo se estaba recién formando, con docentes con baja preparación, un alto porcentaje de población rural y condiciones escolares precarias de infraestructura, Soifer (2009) argumenta que este sistema de supervigilancia significó el “poder infraestructural” para poder erigir y expandir el sistema educativo, sumado a otros mecanismos de centralización, tales como la definición del curriculum y la emanación de textos escolares.

Los visitantes *encarnaban* al Estado en el territorio nacional de forma solemne. Estas inspecciones se hacían con gran esfuerzo, los visitantes debían viajar largas distancias entre escuelas, y lentamente fueron aumentando el número de visitantes en el territorio nacional. Ellos llevaban la voz del Estado, comunicando las normativas, nuevas políticas y métodos recomendados, a modo de orientar y homogenizar el sistema. A su vez, eran los encargados de registrar datos de la escuela, inspeccionar y evaluar el establecimiento, por ejemplo, en materia de higiene, infraestructura, asistencia, modos de instrucción, además de asesorar su “correcto funcionamiento”. Asimismo, los visitantes evaluaban al azar a las niñas y niños como mecanismo indirecto de valoración del trabajo pedagógico del docente. Es importante notar, además, que estas inspecciones tenían consecuencias para los docentes, como lo explica uno de los primeros visitantes, José Bernardo Suárez (1886),

Vigilar con esmero la conducta de los preceptores y demás empleados en las escuelas, a fin de pedir a la inspección general con perfecto conocimiento de los hechos, *la corrección o destitución* de aquellos que, por faltas en el cumplimiento de sus deberes, dieran mérito a que se les aplique una u otra de esas penas disciplinarias (p. 710, énfasis de la autora).

Sumado a ello, los alumnos de las escuelas primarias debían realizar anualmente exámenes orales ante una comisión nombrada por la Junta Comunal de Educación. Darío Salas (1921), Director general de la educación primaria en el Ministerio de Educación Pública, explicaba que ello era una exigencia en el cuarto año con el fin de licenciarse. Además, Egaña (2000) señala, que “los exámenes mostraban distintos grados de adelanto entre las escuelas (...) constituían una medición externa del preceptor y de la escuela como institución” (p. 172). Lo descrito es muy relevante pues significa que existían tempranas políticas de rendición de cuenta por medio de la evaluación de los alumnos (ver también: Flórez, 2013; Gysling, 2015).

Paralelamente, en un sistema altamente segregado, la Universidad de Chile y el Instituto Nacional estaba a cargo de normar y supervigilar la educación secundaria a la cual asistía la elite del país. En este nivel, los estudiantes, de liceos públicos y particulares, debían rendir “exámenes finales” centralizados respecto a las principales materias. El Estado, de este modo, trataba de regular y uniformar la educación nacional por la vía de los exámenes, entre otros dispositivos gubernamentales, como planes de estudio y textos escolares. Los exámenes, no obstante, conllevaron pugnas, fundamentalmente entre el Estado y la Iglesia católica en relación a la educación secundaria, lo que fue llamado “la cuestión de exámenes” (Serrano, 1994). Como resultado de estos debates, alrededor de 1870, se hicieron ciertas concesiones en término de la autonomía de los textos escolares, el número de las materias evaluadas y respecto a que los integrantes de las comisiones de evaluación incluyesen miembros del sector privado. Mientras tanto, se mantuvo los “exámenes finales” y la Universidad de Chile preservó el control en la otorgación del grado de bachillerato al final del liceo y la entrada a la Universidad (Flórez, 2013; Ramos y Falabella, 2019).

Aunque en esta época las evaluaciones eran en su mayoría orales o ensayos escritos, las evaluaciones estandarizadas llegaron a principio de siglo al país. Primero desde Francia y Alemania, y luego de

Estados Unidos, llegó el conocimiento y las tecnologías respecto a las mediciones y pruebas de respuestas múltiples, sistemas de clasificación de la inteligencia, y la psicometría y los avances de la estadística (Salas, 2012). Ello se combinó, a su vez, de forma ecléctica con los enfoques pedagógicos de la “Escuela Nueva”, la educación progresiva y la pedagogía experimental. Uno de los primeros hitos en esta materia fue la creación del Laboratorio de Psicología Experimental, anexo al Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, donde se realizaron las primeras “pruebas mentales”, fundado por el Alemán Wilhelm Mann en 1908. Otros precursores en la introducción de los exámenes de inteligencia, específicamente desde Estados Unidos, fueron Amanda Labarca, Luis Tirapegui e Irma Salas, entre otros (Mayorga, 2018; Moretti, 2018). Ellos eran parte de una vanguardia intelectual de la época ligada al Ministerio de Educación Pública y al Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, varios de los cuales estudiaron en Teachers College, meca de las pruebas de inteligencia, psicometría y estudios comparados (Ydesen y Andreasen, 2019).

Posteriormente, en 1928, desde el Ministerio se impulsó la creación de escuelas experimentales, las que fueron laboratorios de exámenes estandarizados, con el propósito de realizar innovaciones pedagógicas y estudios científicos. Estos establecimientos formaron parte de un proyecto de avanzada pedagógica que combinó principios e ideales de un Estado docente, la educación progresiva y democrática, y la racionalidad científica y laica. Era una época efervescente en la aplicación de este tipo de exámenes. Incluso, en 1931, se aplicó la primera medición estandarizada a nivel nacional organizada por la Dirección de educación secundaria del Ministerio de Educación, liderada por Amanda Labarca. En esta ocasión se aplicaron más de 50.000 pruebas en el país; sin embargo, el análisis de los resultados fue fallido, al parecer, debido a la falta de tecnología para tratar datos de esa magnitud (Salas, 1942). De todas modos, “es en esta época y no posteriormente que se siembran los comienzos de las pruebas estandarizadas masivas” (Falabella y Ramos, 2019, p. 71).

En las décadas posteriores, el país estaba en deuda con la ley de obligatoriedad, respecto al compromiso nacional de hacer efectiva la expansión de la educación primaria. Aunque el crecimiento de la cobertura escolar continuó, los avances eran lentos², y fue recién desde fines de los años 50 con el gobierno de Jorge Alessandri y luego de modo más decidido, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva a mediados de los 60, que se llevaron a cabo esfuerzos sistemáticos para lograr aquel magno propósito (Bellei y Pérez Navarro, 2016; Cox, 1984; Osandón et al., 2018).

Esta ampliación se dio junto a un impulso regional, liderado por UNESCO, que cumplió un importante rol en la promoción de medidas para erradicar el analfabetismo y hacer efectivo el acceso y la retención de los niños y niñas en la educación escolar (UNESCO, 1963). La teoría del desarrollo y del capital humano circulaban en la época y nutrían este enfoque, en que se entendía que la educación era un componente pivotal para el crecimiento y desarrollo de las naciones. También se difundieron nuevas herramientas desde las ciencias sociales y la administración pública para el “planeamiento educacional”, en las que el monitoreo de datos y la evaluación de las intervenciones del Estado cobraban especial relevancia. Emerge, de este modo, la noción de “evaluar la calidad de la enseñanza”³. En esta misión de expansión, a su vez, se acoplaba la “Alianza

para el Progreso”, liderado por el gobierno del presidente estadounidense John F. Kennedy, como parte de una estrategia de dominio geopolítico, lo que se tradujo en la entrega de recursos y asesoría técnica en planeación educacional y evaluación estandarizada durante los gobiernos de Alessandri y Frei Montalva.

Es interesante notar que cada vez que hubo grandes reformas en educación, como la llevada a cabo por el gobierno de Frei, estas se acompañaron por avances en término de evaluaciones nacionales, como parte de los dispositivos de poder gubernamental. Similar a la década del 20, este fue otro período efervescente en materia de evaluaciones. La propuesta evaluativa abarcó, nada menos, que el nivel nacional, local y de aula, además de la escala global.

Primero, en el marco de una reforma curricular que extendió la educación básica de seis a ocho años, se creó la Prueba Nacional de Habilidad Verbal y Matemática, aplicada entre los años 1967 y 1971. Los propósitos de la prueba, según los documentos de la época, eran: entregar información “científica” a los docentes sobre las “aptitudes” de sus estudiantes y predecir sus futuras habilidades; orientar la decisión vocacional del estudiante entre continuar estudios en educación científico-humanista o técnico-profesional (modalidad que había sido recientemente incorporada a los liceos); y servir como requisito para certificar el término de la educación básica y postular al liceo⁴ (Ministerio de Educación Pública, 1967, 1969; Schiefelbein, 1976)⁵.

Esta es la primera y única prueba, a nivel del sistema escolar, que ha propuesto tener resultados individuales por alumno, asociado a consecuencias. Este tipo de examen era ambicioso en términos de la confección y proceso de validación que requería⁶. Pero, aunque la prueba se aplicó durante algunos años, nunca se publicaron sus resultados. Incluso, en los diarios de la época aparecieron varias críticas y temores que cuestionaban la falta de rigor de dicho puntaje por alumno (Ramos y Falabella, 2019). Años después, Ernesto Schiefelbein (1976), economista y Doctor en Educación de la Universidad de Harvard, y quién lideró la reforma en aquella época, explicó que no se logró completar las tabulaciones ni los análisis estadísticos, y la aplicación tampoco logró ser censal. Por su parte, Mario Leyton (1970), profesor y Doctor de la Universidad de Chicago, y quién impulsó y estuvo a cargo de la elaboración de dicha prueba desde el Centro de Perfeccionamiento, Experimentaciones e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), declaró que faltaba preparación desde el Servicio Nacional de Evaluación que, de forma bastante artesanal, estaba a cargo de administrar, corregir y tabular los resultados. De hecho, la creación del CPEIP y del Servicio de Evaluación fue el mismo año de la aplicación de la prueba, lo que hace pensar que seguramente faltó experticia, tecnología y tiempo de preparación para la magnitud y complejidad de la tarea.

A nivel territorial, se propuso activar la construcción de “Pruebas locales”. Estas eran “pruebas objetivas” como se les llamaban, con respuestas de opción múltiple, diseñadas semestralmente entre docentes de una misma asignatura de establecimientos públicos y particulares. Esta evaluación se enmarcaba en un discurso de experimentación, participación y empoderamiento de los docentes, con el fin de generar una “descentralización pedagógica”, en palabras de Leyton (1968). De este modo, se creó, por

primera vez, un estándar local de evaluación (Gysling, 2015). No obstante, su implementación fue discontinua y con el tiempo se diluyó.

En lo que respecta al uso de la evaluación en las prácticas pedagógicas, el CPEIP promovió el uso de pruebas objetivas por medio de capacitaciones masivas, manuales y materiales pedagógicos (CPEIP, 1969). Las teorías que inspiraban este enfoque provenían del curriculum tecnológico, desarrollada por autores como Ralph Tyler y Benjamín Bloom, en que la planificación y evaluación cumplían un rol clave en la organización del trabajo pedagógico. Leyton (1968), quien se había formado junto a Tyler y Bloom en la Universidad de Chicago, criticaba el uso de una evaluación “pre-moderna” y subjetiva, al referirse a la evaluación oral y el uso del ensayo. Desde esta perspectiva la evaluación era un componente clave del engranaje pedagógico, con el fin de planificar un trabajo acorde a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, que potenciaran aprendizajes activos y habilidades complejas de orden superior (Ministerio de Educación, 1967). En la base de este enfoque, argumenta Flórez (2013), había una visión miscelánea de evaluación que combinaba una visión estática y normativa de la inteligencia, junto con incipientes principios de lo que sería la evaluación formativa.

Por otra parte, en este período se reemplazó la histórica prueba Bachillerato de admisión universitaria (aplicada por primera vez en 1850), por la Prueba de Aptitud Académica (PAA) en enero de 1967. A diferencia de la Prueba Nacional, este examen fue producto de un largo y dedicado trabajo que lideró Erika Grassau desde la década del 50 en el Instituto de Investigación Estadística (IIE) de la Universidad de Chile. La elaboración de la PAA se basó en varios estudios previos y pilotajes, y contó además con asesoría internacional de parte del Educational Testing Service (ETS); institución a cargo del referente más relevante, la prueba estadounidense “*Scholastic Aptitude Test*” (en español Prueba de Aptitud Académica; Alarcón, 2015; Ramos y Falabella, 2019). Esta prueba implicó una innovación importantísima en términos que se crea un examen que esperaba evaluar habilidades (en vez de conocimiento) y anticipar el éxito académico de los estudiantes en la universidad, en una evaluación entendida como objetiva y no sesgada, a diferencia del Bachillerato.

Sumado a lo anterior, en 1967, Chile se integró como país miembro de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)⁷ y en el año 1971, participa por primera vez en una prueba internacional, llamada “Six Subject Study”, dirigida por el mismo IEA. Ello evidencia que nuestro país tempranamente comenzó a formar parte de una red global de especialistas y organismos, como es el IEA, que en asociación con UNESCO, tuvo un importante rol en la difusión del uso de este tipo de pruebas (Ydesen y Andreasen, 2019).

La dictadura cívico-militar presidida por Augusto Pinochet fue sin duda el siguiente hito en la historia de las evaluaciones en el país. Como se plantea anteriormente, toda gran reforma en educación usualmente se acopla a un sistema evaluativo centralizado; en este caso, se creó nada menos que la prueba SIMCE que tenemos hasta hoy en día.

La dictadura, como es bien sabido, transformó de modo radical el sistema educativo, siguiendo principios de la doctrina neoliberal, conocida en ese entonces como la teoría monetarista, combinado con principios conservadores y autoritarios (Bellei, 2015; Corvalán et al., 2016; Falabella, 2015; Ruiz, 2010). Esta transformación dio término a un Estado docente que existió la mayor parte del siglo XX, y estableció un Estado subsidiario y una regulación del sistema escolar mercantil-competitivo. Los componentes centrales de estos cambios fueron: i) la promoción de la libre elección escolar; ii) el fomento y la liberalización del sector particular, en que se le permitió lucrar, seleccionar estudiantes y luego cobrar un arancel a las familias⁸; iii) la municipalización de la educación pública y la ideación que ésta debiese ser atendida principalmente por las clases bajas; iv) la creación de un financiamiento competitivo, basado en un subsidio a la demanda; v) la creación de un curriculum de carácter conservador-nacionalista; vi) la pérdida del estatus de funcionario público de los docentes, quienes pasan a regirse por el código laboral privado; vii) y la creación en 1988 del “Sistema de Medición de la Calidad de la Educación” (SIMCE), antecedida por el “Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar” (PER, aplicado entre 1982-1984).

El año 1978, el ministro Gonzalo Vial, historiador y abogado de la Pontificia Universidad Católica (PUC), le solicitó a un equipo interdisciplinario, de la misma casa de estudios, diseñar una prueba estandarizada a escala nacional. El equipo estaba a cargo de Erika Himmel, quien había trabajado en el diseño de la PAA desde el IIE, y posteriormente dirigió dicha institución entre 1970-1975 (institución que años después mutó al actual Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo, DEMRE). Otro actor relevante del equipo fue Nicolás Majluf, ingeniero civil, del Departamento de Investigación y Tecnología (DICTUC) de la Facultad de Ingeniería de la PUC.

Los propósitos de la prueba, nuevamente, eran diversos. Himmel y Majluf (1983), en la *Revista de Educación* del Ministerio, declararon que, en primer lugar, en un proceso de descentralización, se buscaba entregar información objetiva para apoyar el trabajo pedagógico docente de acuerdo a las necesidades de cada alumno. Los resultados se entregaban en un sobre sellado a cada docente, respecto al logro de cada objetivo curricular por grupo de curso⁹. Además, se distribuyeron manuales, videos y se realizaron capacitaciones para la interpretación y uso de dichos resultados (Himmel, 1992).

A ello se sumó, a modo de propuesta, que los resultados sirviesen para: supervisar y orientar los establecimientos educativos; identificar las escuelas en la banda del 25% con resultados inferiores y así otorgarles mayores recursos y asesoría técnica; e “incidir en el comportamiento” general de docentes para que focalizaran su trabajo en los objetivos curriculares (Himmel y Majluf, 1983). De todos modos, ya en esta época eran una preocupación los efectos negativos de estas evaluaciones, tales como, entrenar a los alumnos para la prueba y reducir la enseñanza de los contenidos curriculares (Himmel, 1992; Majluf, 1985).

Además, en línea con los incipientes estudios internacionales de “eficacia escolar”, se propuso investigar los factores asociados al éxito del rendimiento académico; propósito que también se había presentado en la Prueba Nacional, de fines de los 60s. Tanto Schiefelbein como el equipo PUC llevaron a cabo este tipo de estudios (ver: Himmel, 1996; Schiefelbein y Farrel, 1973).

Si bien el énfasis del equipo responsable del examen estandarizado hacía referencia a sus aportes investigativos y pedagógicos, en este período también emergieron propósitos más explícitos de entregar información para que las familias demandasen calidad de forma activa hacia el establecimiento, como también de control y sanción de parte del Estado. Gonzalo Vial, por ejemplo, planteó que la evaluación nacional:

prende la luz roja (...) en la escuela número tanto (que) está funcionando mal. Entonces toda la comunidad se preocupa y si no lo pueden arreglar, entonces habrá que fijar un plazo para que el Ministerio pueda entrar a funcionar (Vial en Cox, 1985, p. 52, *itálicas de la autora*).

Incluso, la posterior ministra de educación Mónica Madariaga propuso públicamente cerrar las escuelas con resultados deficientes que no mejoraran sus puntajes. Ello generó críticas diversas; el mismo equipo PUC se negó a que los resultados fuesen públicos y menos aún que estuviesen ligados a sanciones. En los diarios, René Salamé, desde el Ministerio de Educación, explicó que el eventual cierre de un establecimiento “no es una decisión automática” y que “el PER no se ha creado para tomar medidas contra nadie, sino para mejorar la calidad de la educación chilena”¹⁰.

Aunque en los primeros años de este período la idea de demandar calidad estaba presente, aún no circulaba la propuesta de utilizar los resultados para que las familias eligieran (o se retiraran) de un establecimiento. Este propósito, desde un ideario mercantil, aparece cuando Alfredo Prieto asume el rol de ministro. Él era abogado, y había sido parte del movimiento gremialista durante sus estudios en la PUC. Además, en esa época el ministerio pasó de estar bajo la vigilancia de la Armada, a estar bajo la Oficina Planificación Nacional (ODEPLAN), presidido por una fracción importante de los economistas monetaristas del régimen, conocidos por entonces como “chicago boys” (Huneus, 2000). Es Prieto quien le pide al equipo a cargo de la prueba que se modificaran los objetivos del instrumento, con el fin de medir la calidad de los establecimientos y así orientar la “libre elección” de las madres y padres, entendidos como responsables primordiales de la educación de sus hijos. Prieto (1983), de este modo, plantea que la evaluación tendría una función primordial en guiar “el proyecto de modernización educacional” hacia la calidad.

La prueba nacional, declara el ministro, es un “indicador comparativo de la calidad”, lo que “podrá demostrar la verdad o falsedad de una serie de afirmaciones que se escuchan frecuentemente acerca de la calidad de nuestra educación” (Prieto, 1983, p. 97). A pesar de una férrea defensa de la libertad de enseñanza en esta fase, la política de evaluación estandariza la noción de calidad, lo que resulta en una paradoja anti-liberal en su sentido más profundo. Se entiende que existe una noción de calidad preexistente y supraindividual, definida por el Estado, independiente de las preferencias de cada individuo.

De hecho, en las Actas de la Junta de Gobierno para la redacción de la LOCE (17 y 25 octubre, 1988), se evidencia que los resultados del examen SIMCE se establecen para orientar la elección parental “informada”, pero también para ser usados pedagógicamente por parte de los docentes, así como para controlar, desde el Estado, el incumplimiento del currículum mínimo.

En definitiva, el sentido que se le otorga a la prueba nuevamente es ecléctica. Aunque el origen del SIMCE -a diferencia del PER- surge primordialmente como parte de un proyecto de mercantilización de la educación, ello se tejió junto con otras hebras, referidas a fines pedagógicos y al control curricular estatal (Falabella, 2015, 2020b). En consecuencia, decir que en este período se creó “un libre mercado” es, en parte, erróneo. Por un lado, efectivamente se liberalizó y desreguló en la práctica el sistema de forma extrema. Sin embargo, por el otro, la política evaluativa (y curricular), al menos en el plano de la ideación, se pensó para direccionar, desde un nivel centralizado, los propósitos y objetivos “mínimos”¹¹ del sistema educativo, e incluso, en caso de incumplimiento del currículum nacional y de “fallar” las acciones individuales de presión de parte de las familias, se plantea que era necesario alertar y crear eventuales intervenciones y sanciones desde el Estado. Por ende, es en este período, y no después, que emerge por primera vez la idea que podría no bastar con la supuesta auto-regulación del mercado, y que al Estado le correspondería también asumir un rol vigilante.

De todos modos, ninguna de las intenciones mencionadas respecto al SIMCE logró desplegarse, pues con la primera aplicación de la prueba en el año 1988, el Ministerio de Educación estaba recién aprendiendo la experticia profesional, tecnológica y de gestión que exige magna tarea de diseñar, aplicar y analizar una prueba a gran escala¹². De hecho, aunque la LOCE estipuló que los resultados del examen nacional debían ser publicados por establecimiento, ello recién se hizo efectivo en el año 1995.

Con el retorno de la democracia al país, por medio de gobiernos de centro-izquierda y de derecha, el SIMCE ocupó paulatinamente un lugar cada vez más relevante. Durante la década de 1990 la prueba se utilizó principalmente para identificar establecimientos con resultados deficientes y así desarrollar acciones de mejora escolar, siguiendo principios de discriminación positiva. En esta década, además, se comenzó a liberar a los medios de comunicación los resultados por establecimiento y se creó un incentivo salarial, o Sistema Nacional de Evaluación por Desempeño (SNED) para los establecimientos que obtuviesen un desempeño alto. Sin embargo, es especialmente desde el año 2000, en una atmósfera de crisis respecto a los deficientes resultados nacionales e internacionales, que la política pública instala con mayor fuerza la idea que los establecimientos subvencionados debían focalizar su trabajo pedagógico para aumentar resultados medibles en el SIMCE, y que eran los sostenedores y equipos escolares los responsables de rendir cuentas al Estado y a la comunidad escolar, respecto a los resultados obtenidos.

De este modo, en la primera década del siglo XXI, la racionalidad política de rendición de cuentas por desempeño, ligada a consecuencias -incentivos, sanciones y mecanismos de apoyo-, se extendió a través de distintos dispositivos gubernamentales y en diferentes niveles del sistema educativo; como, por ejemplo, la Evaluación Docente nacional (2004), el Sistema de Acreditación de Educación Superior (2006), el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para jardines infantiles JUNJI¹³(2007), la Prueba Inicia para recién egresados de pedagogía (2008) y la Ley de Subvención Escolar Preferencial (2008).

La política de *rendición de cuentas con altas consecuencias* se consagra finalmente por medio de la Ley General de Educación (LGE, 2009) y la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (2011)¹⁴. Estas nuevas regulaciones crearon una infraestructura institucional -Agencia de la Calidad

de la Educación y la Superintendencia de la Educación- a cargo de evaluar, fiscalizar, clasificar, orientar y sancionar los establecimientos escolares (Parcerisa y Falabella, 2017)¹⁵.

Se configura así un mercado *performativo* en que, por una parte, se descentraliza la administración de la educación en una organización competitiva por recursos estatales y, por otra parte, el Estado centraliza el control “a la distancia”, por medio de la definición de estándares, evaluaciones, indicadores comparativos, y sistemas de incentivos y amenazas. La escuela, en consecuencia, debe cumplir con una *doble rendición de cuentas*, tiene la labor de atraer y responder a las preferencias de las familias y, además, debe responder a las exigencias de la métrica, la estandarización y de la burocracia general de la “nueva gestión pública”. En los últimos años, nuevas legislaciones se han promulgado, como la Ley de Inclusión Escolar o la Nueva Educación Pública, sin embargo, el sistema de aseguramiento y el modelo de rendición de cuentas con altas consecuencias, aunque con pequeñas variaciones, se ha mantenido, en términos generales, de modo incólume.

EVALUACIONES A GRAN ESCALA EN EL PRESENTE

La política de evaluación y rendición de cuentas ha sido una política seductora. Comprender esta seducción es clave para entender la persistencia de la política a través del tiempo y su arraigamiento en el sistema educativo actual. La elaboración de la política, aunque con distintos énfasis, se fue tejiendo en una red entre diversos actores: parlamentarios y personeros de gobierno ligados a la derecha y centro-izquierda; expertos y académicos de diversos centros, tales como el Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Investigación y Desarrollo Educacional (CIDE), Microdatos de la Universidad de Chile, MideUC, y la Sociedad de Instrucción Primaria; organismos internacionales, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, PREAL¹⁶, UNESCO; y aquellos especializados en evaluación, tales como: Australian Council for Educational Research (ACER), Educational Testing Service (ETS), Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE-UNESCO). Además de las influencias e intercambios globales de modelos evaluativos en otros países, como Australia, Escocia, Inglaterra y Nueva Zelanda (Campos et al., 2015; Falabella, 2020b).

De hecho, mientras se discutía la elaboración de la LGE, habían acalorados debates sobre si permitir o no el lucro, o si finalizar o no con la selección de estudiantes; no obstante, “asegurar la calidad”, entendido como aumentar las medidas de rendición de cuentas, emergió como un bien deseado, de forma casi incuestionable¹⁷. De este modo, se produjo un acuerdo tácito: la *mano invisible* de Adam Smith del libre mercado había fallado, se requería de la *mano visible* del Estado. Un entrevistado, en el estudio de Parcerisa y Falabella (2017), que había trabajado por años en cargos directivos en el Ministerio de Educación durante la década de los 90 y 2000, lo explicó de forma asertiva: “el Ministerio no tenía dientes”, y en un esquema de mercado escolar, con un sistema fragmentado y disperso entre sostenedores particulares y municipales, el Estado requería un mecanismo de control.

Esta seducción es posible en la medida que es una *política elástica*, que permite narrativas y principios éticos diversos. La misma presidenta Michelle Bachelet, por ejemplo, presentó el proyecto de Ley de aseguramiento de la calidad bajo la narrativa de “necesitamos más Estado”, mientras que el presidente Sebastián Piñera, al promulgar la ley planteó: “nosotros creemos firmemente en la libertad de la enseñanza (...) en el derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos” (Congreso Nacional de Chile, 2011). De cualquier forma es importante mencionar que paralelamente también han persistido los debates, críticas y cierta *rebeldía SIMCE*, especialmente desde que se comenzó a publicar los resultados en el año 1995 (Falabella y Ramos, 2019); y de forma más notoria desde la organización del “Alto al SIMCE” en el año 2013, que continúa activa (Inzunza et al., 2019; Parcerisa y Villalobos, 2020). Además, han existido dos Comisiones SIMCE (2003, 2014) mandatadas por el Ministerio de Educación, que han valorado, pero a su vez han levantado duras críticas respecto al sistema evaluativo, junto a diversas recomendaciones, enmarcado, eso sí, dentro la lógica general del modelo. Asimismo, desde el año 2014, se han presentado un conjunto de proyecto de Ley, que han impulsado diversas iniciativas para limitar los usos del SIMCE, tales como: prohibir la publicación de resultados SIMCE por establecimiento; impedir el cierre de establecimientos públicos; impedir la aplicación de exámenes nacionales a alumnos de 4° básico y niveles inferiores; asegurar una distribución de horas en la Jornada Escolar Completa que no implique la concentración de horas en asignaturas evaluadas por el SIMCE y procurar que los indicadores asociados al SIMCE no superen el 40% de la fórmula de categorización de desempeño y a la vez aumentar la ponderación de otros indicadores de calidad.

Actualmente el sistema escolar chileno experimenta un sistema intensivo de evaluaciones. El SIMCE pasó de involucrar dos pruebas censales anuales a ocho y hasta nueve pruebas al año; e incluso el año 2014 se llegó a aplicar catorce exámenes (sumado a otras pruebas muestrales)¹⁸. De acuerdo a los informes de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda el gasto actual en evaluación de aprendizajes supera los 18 millones de pesos chilenos, llegando incluso a 25 mil millones en el año 2014, en contraste con los 1.800 del año 2000¹⁹. A estos exámenes se suma: la evaluación de los “Otros Indicadores de la Calidad” (también llamados Indicadores Personal y Social); la evaluación progresiva (voluntaria) para 2dos básicos; la realización de visitas evaluativas de parte de la Agencia de la Calidad para establecimientos categorizados como insuficientes; además de las fiscalizaciones de la Superintendencia.

Lo anterior, en término de cantidad de evaluaciones, no es todo. En un contexto de altas consecuencias, se crea un fenómeno de *multiplicación de la presión por medio* de procesos de auto- y co-gobernanza por el desempeño escolar. En consecuencia, las medidas de evaluación nacional se (re)producen y multiplican en los espacios locales. En los establecimientos, por ejemplo, no existe *una* prueba SIMCE o una amenaza desde el Estado central; sino más bien rondan diversas pruebas estandarizadas (nacionales, compradas y producidas), diversos rankings (p.e., nacionales, comunales, de una red de escuelas de un mismo sostenedor), diversos mecanismos de clasificación de desempeño de docentes y/o alumnos, y diversos incentivos y amenazas que circulan a nivel local. Es una red local de co-gobernanza motivacional y de coacción, con prácticas a veces muy sutiles y otras veces evidentes, e involucra, con distintos grados, los diversos integrantes de la comunidad escolar.

Hoy en día existe sustantiva evidencia de los efectos negativos de una política de rendición de cuentas por resultados, en el mundo y en Chile, referido a: la reducción curricular y el desarrollo de habilidades más complejas; la estandarización de las prácticas docentes y su desprofesionalización; el aumento en las prácticas de exclusión y segregación; y las limitantes para la construcción de propuestas curriculares locales y participativas (ver por ejemplo: Ascorra et al., 2019; Assaél et al., 2014; Falabella y de la Vega, 2016; Oyarzún-Maldonado y Cornejo-Chávez, 2020; Pascual-Medina y Rodríguez-Gómez, 2018; Rojas y Leyton, 2014). Más allá de ello, esta política ha transformado el sentido de la escuela y de la subjetividad docente, tal como argumenta Assaél et al. (2014). El modo de pensar la educación se instrumentaliza y se pone en tensión con los criterios profesionales y locales de los equipos escolares, es una *ética en tensión*.

Los efectos más profundos de los dispositivos de evaluación y rendición de cuentas no refieren -solamente- a recibir o no un bono, o una eventual amenaza de cierre. Estas tecnologías de poder abordan la esfera individual de los actores en las escuelas. Son “políticas del ego”, que refieren al prestigio personal, y más aún, a la comprensión más íntima de los sujetos sobre sí mismos, de su valor como docente o directivo. Aunque los puntajes, los rankings y las categorizaciones que intentan encasillar las instituciones son criticados y resistidos, es difícil de escapar de su poder simbólico (Falabella, 2020a; Fardella y Sisto, 2015; Inostroza, 2020).

No obstante, los modos de vivenciar y poner en prácticas estas políticas cambian de forma significativa de acuerdo a cada contexto, en este sentido, se torna crucial el posicionamiento de la escuela en el mercado escolar, la historia y el ethos de cada escuela, y la postura del sostenedor respecto a estas políticas (Falabella, 2016). Usualmente, los establecimientos más afectados negativamente por los efectos de estas políticas son las escuelas más vulnerables, que atienden niñas y niños en contextos de desventaja social.

REFLEXIONES FINALES PARA LA EVALUACIÓN DEL FUTURO

La historia de las evaluaciones a gran escala es larga y ecléctica. Es una historia que ha tejido distintas racionalidades políticas, disciplinas, saberes y tecnologías. En esta historia han convergido los tests de “inteligencia”, la psicometría, y la pedagogía experimental de fines del siglo XIX y principios del siglo XX; la teoría del desarrollo y del capital humano, las perspectivas de “Planeación Educacional”, el curriculum tecnológico de los años 60 y las mediciones del “efecto escolar”; la visión neoliberal de la educación y una reforma mercantil; las teorías de eficacia y mejora escolar y las reformas de la “nueva gestión pública” desde los años 90; junto con los últimos avances estadísticos y tecnológicos en la evaluaciones masivas. A ello se suma, además, una amplia red de actores e instituciones nacionales y globales.

Esta larga y ecléctica historia permite comprender la persistencia de la política evaluativa, su expansión y el modo en que finalmente se desencadenó en un modelo de *rendición de cuentas con altas consecuencias*. Sin embargo, existe actualmente una vasta evidencia que permite dar cuenta de los efectos nocivos de este enfoque, que no responde a los requerimientos actuales para formar habilidades para el siglo XXI y generar una educación holística, con un horizonte de justicia social. La escuela del futuro no requiere de un SIMCE,

la escuela del futuro requiere lo que se ha llamado una rendición de cuentas “inteligente”, como argumenta Flórez-Petour y Rozas-Assaél (2020), que promueva la profesionalización docente, la evaluación formativa y la inclusión del alumnado. En esa dirección se debe avanzar para construir un nuevo modelo evaluativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACES. (2006). *Resoluciones I Congreso Nacional de Estudiantes Secundarios*.

Alarcón, C. (2015). Governing by testing: Circulation, psychometric knowledge, experts and the ‘Alliance for Progress’ in Latin America during the 1960s and 1970s. *European Education*, 47(3), 199-214.

Ascorra, P., Carrasco Aguilar, C., López, V., y Morales, M. (2019). Políticas de convivencia escolar en tiempos de rendición de cuentas. *Education policy analysis archives*, 27, 31. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3526>

Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., y Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile: Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 40(2), 07-26.

<https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001>

Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Lom.

Bellei, C., y Pérez Navarro, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus y J. Couso, *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad»* (Editorial Universitaria).

Bloque Social. (2006). *La crisis educativa en Chile. Diagnóstico y Propuestas*.

Campos, J., Corbalán, F., y Inzunza, J. (2015). Mapping neoliberal reform in Chile: Following the development and legitimation of the Chilean system of school quality measurement. En W. Au y J. Ferrare (Eds.), *Mapping Corporate Education Reform* (pp. 106-125). Routledge.

Congreso Nacional de Chile. (2011). Ley no 20529. *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización*.

Consejo Asesor de la Presidencia. (2006). *Informe final del Consejo Asesor de la Presidencia para la calidad de la educación*.

Corvalán, J., Carrasco, A., y García-Huidobro, J. E. (2016). *Mercado escolar y oportunidad educacional: Libertad, diversidad y desigualdad*. UC.

Cox, C. (1984). *Continuity, Conflict and Change in State Education in Chile: A Study of the Pedagogic Projects of the Christian Democrat and the Popular Unity Governments*. Tesis para obtención del grado de doctor. Institute of Educación, University of London.

CPEIP. (1969). *Medición y evaluación educacional*. Ministerio de Educación, CPEIP.

Egaña, M. L. (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal*. Lom.

Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação y Sociedade*, 36(132), 699-722. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152420>

Falabella, A. (2016). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad?: Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(1), 107-126. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000100007>

Falabella, A. (2020a). The ethics of competition: Accountability policy enactment in Chilean schools' everyday life. *Journal of Education Policy*, 35(1), 23-45. <https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1635272>

Falabella, A. (2020b). *The Seduction of Hyper-Surveillance: Standards, Testing, and Accountability*. *Educational Administration Quarterly*, 0013161X2091229. <https://doi.org/10.1177/0013161X20912299>

Falabella, A., y de la Vega, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(2), 395-413. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000200023>

Falabella, A., y Ramos, C. (2019). La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile. *Cuadernos chilenos de historia de la educación*, 11, 66-98.

Fardella, C., y Sisto, V. (2015). Nuevas Regulaciones Del Trabajo Docente En Chile: Discurso, Subjetividad Y Resistencia. *Psicología E Sociedad*, 27(1), 68-79.

Flórez, F., María Teresa. (2013). *Assessment reform in Chile: A contested discursive space* (Tesis Doctoral, Oxford University).

Flórez Petour, M. T., y Rozas Assael, T. (2020). Accountability from a social justice perspective: Criticism and proposals. *Journal of Educational Change*, 21(1), 157-182. <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09361-3>

- Flórez Petour, M. T., Rozas Assael, T., Gysling, J., y Olave Astorga, J. M. (2018). The consequences of metrics for social justice: Tensions, pending issues, and questions. *Oxford Review of Education*, 44(5), 651-667. <https://doi.org/10.1080/03054985.2018.1500356>
- Gysling, J. (2015). The historical development of educational assessment in Chile: 1810- 2014. *Assessment in Education: Principles, Policy y Practice*, 23(1), 8-25.
- Harvey, D. (2006). *A brief history of neoliberalism*.
- Himmel, E. (1992). Comentario. En S. Gómez (Ed.), La realidad en cifras. *Estadísticas sociales*. FLACSO.
- Himmel, E. (1996). National Assessment in Chile. En P. Murphy, V. Greaney, M. Lock, y C. Rojas (Eds.), *National assessments. Testing the system*. World Bank.
- Himmel, E., y Majluf, N. (1983). Programa de Evaluación de Rendimiento Escolar en 1982. *Revista de Educación*, 113.
- Huneus, C. (2000). Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The 'ODEPLAN boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 461-501.
- Inostroza, F. A. (2020). La identidad de las educadoras diferenciales en tiempos de políticas de accountability. *Education policy analysis archives*, 28, 29. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4577>
- Inzunza, J., Assael, J., Cornejo, R., y Redondo, J. (2019). Public education and student movements: The Chilean rebellion under a neoliberal experiment. *British Journal of Sociology of Education*, 40(4), 490-506. <https://doi.org/10.1080/01425692.2019.1590179>
- Kingdon, J. (1995). Agendas, alternatives and public policies.
- Leyton, M. (1968). El nuevo reglamento de evaluación y promoción de la enseñanza media. *Revista de Educación*, 10.
- Leyton, M. (1970). *La Experiencia Chilena. La Reforma Educacional: 1965-1970*. Vol. 1. (CPEIP).
- Majluf, N. (1985). Presentación de Nicolás Majluf. En C. Cox (Ed.), Hacia la elaboración de consensos en política educacional: Actas de una discusión. CIDE.
- Mayorga, R. (2018). Las grandes reformas pedagógicas. En S. Serrano, M. Ponce de León, F. Rengifo, y R. Mayorga, *Historia de la educación en Chile (1810-2010)*. Tomo III. *Democracia, exclusión y crisis (1930-1964)* (Taurus, pp. 209-254).

Ministerio de Educación Pública. (1967). Prueba Nacional de habilidad verbal y matemática para el ciclo básico. *Revista de Educación*, 3.

Ministerio de Educación Pública. (1969). *Una nueva educación y una nueva cultura para el pueblo de Chile*. Ministerio de Educación Pública.

Moretti, R. (2018). Una tecnología para ayudar a construir naciones: La adaptación chilena de la Escala Stanford-Binet por Luis A. Tirapegui. *Revista de Psicología*, 27(2), 1-6.

Osandón, L., Caro, M., Magendzo, A., Abraham, M., Lavín, S., González, F., y Cabaluz, J. (2018). *Estado, mercado y currículum escolar: La experiencia chilena (1964-2018)*. OEI.

Oyarzún Maldonado, C., y Cornejo Chávez, R. (2020). Trabajo docente y nueva gestión pública en Chile: Una revisión de la evidencia. *Educação & Sociedade*, 41, e219509. <https://doi.org/10.1590/es.219509>

Parcerisa, Lluís, y Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador y políticas de rendición de cuentas: Trayectorias, producción y tensiones en el caso chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3>

Parcerisa, Luís, y Villalobos, C. (2020). *Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: Estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al SIMCE*. 49, 2427-2455.

Pascual Medina, J., y Rodríguez Gómez, D. (2018). Accountability en Chile. Un Estudio Sociocrítico sobre Innovación Educativa y Control de la Docencia. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 11(2), 133-150. <https://doi.org/10.15366/riee2018.11.2.007>

Pinochet, A. (1986). *Discurso Presidencial, 11 de Septiembre*.

Prieto, A. (1983). *La modernización educacional*. Universidad Católica.

Ramos, C., y Falabella, A. (2019). Dispositivo de evaluación educacional y gubernamentalidad en Chile: Los orígenes. *Revista Cultura, hombre, sociedad*, 29(2).

Rojas, M. T., y Leyton, D. (2014). La nueva subjetividad docente: Construcción de subjetividades docentes en los inicios de la implementación de la subvención escolar preferencial en Chile.” *Estudios Pedagógicos* 40: 205–221. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000200012>

Romero, S., y Ferrer, S. (1969). *El planeamiento de la Educación*. (CEPAL, Editorial Universitaria). Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, Anticipos de Investigación, no7.

Ruiz, R. (2010). *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile* (Santiago). Lom.

- Salas, D. (1921). Circulares. *Revista de Educación Primaria*, 9 y 10.
- Salas, G. (2012). La influencia europea en los inicios de la historia de la psicología en Chile. *Revista Interamericana de Educación*, 46(1).
- Salas, I. (1942). *La investigación pedagógica en Chile*. 45/46, 113-134. Octavo Congreso Científico Americano.
- Schiefelbein, E. (1976). *Diagnóstico del Sistema Educativo Chileno en 1970*. Universidad de Chile, Facultad de Economía.
- Schiefelbein, E., y Farrel, J. (1973). Factores del proceso educacional y el rendimiento escolar. *Revista del Centro de Estudios Educativos*, III(2), 25-50.
- Serrano, S. (1994). *Universidad y Nación. Chile en el Siglo XIX*. Universitaria.
- Soifer, H. (2009). The Sources of Infrastructural Power. Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education. *Latin American Research Review*, 44(2).
- Suárez, J. B. (1886). Los visitadores y las escuelas públicas. *Revista Instrucción Primaria*, 12.
- UNESCO. (1963). *Principios del planeamiento de la educación*. París.
- Ydesen, C., y Andreasen, K. (2019). Los antecedentes históricos de la cultura evaluativa global en el ámbito de la educación. *Foro de Educación*, 17(26).
- Zemelman, M., y Jara, I. (2006). *Seis episodios de la educación Chilena, 1920-1965*. Lom.
- Zurita Garrido, F. (2015). Violencia, poder político y políticas públicas educacionales: El trabajo docente bajo la dictadura militar en Chile (1973-1990). *Revista Teoria e Prática da Educação*, 18(1), 89-100.

NOTAS

¹ Esta sección se basa en parte de los resultados del proyecto Fondecyt n° 1170477. Una presentación más extensa se encuentra en Falabella y Ramos (2019).

² Entre 1930-1952 la cobertura sólo aumentó apenas un 4% del total de población en edad escolar matriculada (Zemelman y Jara, 2006).

³ Ver por ejemplo: Romero y Ferrer (1969), UNESCO (1963).

⁴ El puntaje del alumno/a se promediaría con las notas de 7° y 8° año, junto al informe de personalidad.

⁵ Schiefelbein (1976) en un documento posterior menciona otros objetivos, tales como, monitorear al nuevo currículum; incentivar que los docentes focalizaran los objetivos evaluados; identificar factores asociados a resultados positivos.

⁶ En entrevista realizada por la autora, Mario Leyton relató que esperaba que la prueba luego se extendiera a cuarto año básico y en segundo medio, además de la PAA.

⁷ Actualmente conduce pruebas, como TIMMS, entre otras.

⁸ Ley n°18.768, aprobado en 1988.

⁹ Solamente el último año se entregó información por alumno a los establecimientos que lo solicitaron.

¹⁰ “Jueves y Viernes: Prueba de Evaluación a 400 mil alumnos”, El Mercurio, Santiago, 30 de noviembre, 1983. Cuerpo C, p. 8.

¹¹ Es importante recordar, además, que el régimen llevó adelante un currículum conservador-nacionalista, que implicó trece decretos ministeriales orientados a establecer cambios en los planes y programas escolares (Osandón et al., 2018), sumado a las políticas de terror, violencia y de censura ante cualquier organización política del profesorado (Zurita Garrido, 2015). Al final de cuentas, la idea de “libertad” bajo la dictadura se debe examinar con cautela. Siguiendo a David Harvey (2006), la idea de un “Estado mínimo” bajo el neoliberalismo es más bien un mito, pues los mecanismos de control estatal no disminuyen, sino que más bien se reconfiguran, e incluso en algunos casos aumentan.

¹² Entre el año 1988 y 1991 el equipo de la PUC capacitó y asesoró a la unidad a cargo del SIMCE dentro del Ministerio de Educación.

¹³ Junta Nacional de Jardines Infantiles

¹⁴ Aunque esta reforma se gatilló a partir de las movilizaciones estudiantiles del “movimiento pingüino”, el año 2006, es importante hacer una aclaración al respecto. Durante la gestación de estas leyes, y posteriormente desde la Agencia de la Calidad se ha reproducido una narrativa que esta reforma de “aseguramiento” surgió como respuesta de las demandas estudiantiles. No obstante, los estudiantes en sus petitorios criticaron las pruebas estandarizadas y pidieron expresamente cambiar el SIMCE y la PSU; ver por ejemplo: ACES (2006), Bloque Social (2006). La política de aseguramiento, como se ha evidenciado en esta sección, se venía elaborando paulatina y continuamente, especialmente desde el año 2000. Por tanto, las movilizaciones del año 2006, más bien, permitieron crear una “ventana de oportunidad”, en los términos de Kingdon (1995), para consolidar lo que se venía gestando hace años.

¹⁵ Los establecimientos particulares pagados no están sujetos a recibir sanciones desde el Estado, según sus resultados académicos.

¹⁶ Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe

¹⁷Ver, por ejemplo, el informe del Consejo Asesor de la Presidencia (2006) y la historia de la Ley n° 20370 LGE (2009). La imagen icónica, del 7 de noviembre del año 2007, del “gran acuerdo por la calidad de la educación”, con la presidenta Michelle Bachelet y la ministra Yasna Provoste, tomadas de las manos entre y personeros de gobierno, de partidos políticos y parlamentarios del “duopolio” entre centro-izquierda y derecha, representa este pacto.

¹⁸ La disminución del número de pruebas fue una recomendación de la Comisión SIMCE 2015 (Equipo de Tarea).

¹⁹ El valor ha sido actualizado.

CAPÍTULO 11

EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL: CIEN AÑOS DE MARGINALIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS¹

Leandro Sepúlveda, Ma. Paola Sevilla & María José Valdebenito

Este trabajo presenta una síntesis del desarrollo histórico de la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) en Chile. Aunque en sus orígenes la educación técnica fue concebida para la formación de trabajadores de los principales sectores productivos de la economía, a comienzos del siglo XX se inició una discusión sobre la pertinencia de incluirla como parte de la oferta educativa formal que impulsaba el Estado chileno. La creación de los grados vocacionales en la Ley de Instrucción Primaria de 1920 es un hito en esta dirección. Sin embargo, desde entonces y hasta la fecha, la educación para el trabajo ha tenido un rol marginal en las políticas públicas, prevaleciendo un modelo educativo que privilegia una formación de corte academicista y distante del quehacer manual y práctico. La persistencia de la demanda por ese tipo de educación en un segmento relevante de la población (y muy particularmente de los sectores más pobres de nuestra sociedad), obliga a una discusión sobre su situación actual y futura y el lugar que este tipo de educación debe tener al interior del sistema educativo chileno.

EDUCACION MEDIA TÉCNICA-PROFESIONAL DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

Los orígenes de la educación técnica en Chile se remontan a los primeros años del siglo XIX, cuando en respuesta a la necesidad de contar con mano de obra capacitada para las empresas que se crearon en esa época surgen, de manera disgregada, diversas escuelas de formación en las principales ramas económicas al alero de las respectivas asociaciones de productores (Soto, 2000; Dittborn 2007). La creación de la Escuela de Artes y Oficios en 1849 fue un avance relevante en esta tarea, aunque se trató de un período inicial caracterizado por la falta de planificación y la escasez de recursos financieros y humanos. En 1879, si bien el Estado chileno se comprometió por primera vez con la educación *para el trabajo* a través de una ley² que autorizaba la inversión de fondos fiscales “en establecimientos destinados a la instrucción especial, teórica y práctica” (Soto, 2000), las escuelas que impartían este tipo de formación estaban fuera del financiamiento estatal regular, no tenían vínculo con el sistema educativo formal y, en general, debían financiarse con recursos propios que provenían de la venta de bienes y servicios que producían sus propios estudiantes.

La tendencia en esos tiempos era a separar la educación técnica de la académica impartida en los liceos, porque se consideraba a la primera “menos noble” y estaba reservada para los hijos de las clases populares (Magendzo, 1969). Soto (2000) señala que el desprecio por el trabajo manual, heredado del modelo educativo colonial, y el bajo desarrollo del aparato productivo chileno en ese tiempo, están entre los factores culturales y económicos que explican la falta de atención que recibió la educación técnica en sus inicios, y hasta muy entrado el siglo XX. Fuertemente influenciado por el pensamiento de Andrés Bello, el sistema educativo chileno fue marcado por una impronta distintiva que ha perdurado

a lo largo del tiempo: la educación se asociaría a determinados conocimientos para una y otra clase: los productivos a las “clases menesterosas” y las ciencias, la economía, las leyes y humanidades a las “clases acomodadas” (Reyes Jedlicki, 2011).

Al iniciarse el siglo XX, la educación técnica era conocida como instrucción especial e incluía a las Escuelas que impartían enseñanza industrial, comercial, agrícola y minera, a la Escuela de Artes y Oficios y a las Escuelas Naval y Militar, entre otras (Soto, 2000). En esos años se produjo un importante debate en el país para discutir los cambios necesarios en el desarrollo de las políticas educativas (Congreso General de Enseñanza de 1902; Primer Congreso Nacional de Educación Popular de 1914). Uno de los temas de este debate refería a la pertinencia de integrar la formación para el trabajo en la educación de nivel secundario tradicional. Inspirados en el pensamiento de John Dewey, educadores como Darío Salas, Luis Galdámez y Francisco Encina postularon que el fin último de la educación es la eficiencia social y que la educación liberal impartida en los liceos no preparaba para los potenciales económicos de la vida, sino que más bien los atrofiaba. Aunque en este debate prevaleció la opinión de que no es misión del liceo entrenar para las carreras de la industria, como fruto del debate, se impulsó una orientación práctica del currículum de la educación de élite a través del denominado nacionalismo educativo que conectó la educación intelectual con la económica (Ruiz, 2010). Sin embargo, la *instrucción especial* fue ajena a este debate, y permaneció desligada de la enseñanza secundaria en general.

La situación era distinta en la educación primaria; en este nivel, desde fines del siglo XIX, funcionaban anexos a las “escuelas superiores” los *grados vocacionales*. La Ley de Instrucción Primaria de 1920 reconoció esta figura en dos de sus articulados. En el N° 42, al clasificar a las escuelas de la época en elementales, superiores y *vocacionales*; y en el N° 43 al indicar las condiciones de su funcionamiento. Al respecto, la Ley estableció que estos grados podían funcionar junto a una escuela de primera clase si las condiciones materiales eran las adecuadas, independientemente del número de alumnos que concurrían a esta. En cambio, si las condiciones eran deficientes y los alumnos eran muchos, las escuelas vocacionales debían funcionar separadamente. Sin embargo, se trató de cursos o escuelas talleres con un estatus distinto al de las escuelas primarias superiores, donde los hijos de las clases trabajadoras podían iniciarse en el aprendizaje de algún oficio o ramo práctico según su región. Su provisión conjunta respondía a la imperante necesidad de aprovechar los espacios escolares existentes para cumplir con la obligatoriedad escolar mandatada por la ley (Soto, 2000).

En 1938 surgieron las *escuelas para artesanos* que preparaban en determinados oficios y artesanados a jóvenes con educación primaria. El ingreso a estas escuelas estaba condicionado a un mayor nivel de escolaridad de los estudiantes y restringido solo a un segmento de la población, a diferencia los grados vocacionales a los cuales refiere la Ley de Instrucción Primaria. La creación de estas escuelas marcó un cambio para la educación técnica que hasta ese entonces se caracterizaba por su baja matrícula, por prejuicios sociales adversos y por la falta de oportunidades ocupacionales para quienes habían estudiado en estas instituciones (Ramírez, 2013). Sin embargo, a raíz del surgimiento de nuevas industrias y la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, surgió un renovado interés

en esa época por este tipo de formación, mandatándose la fundación de escuelas para artesanos en “ciudades en las que existiera centros industriales importantes, una población escolar apreciable y la cooperación de autoridades, empresas y particulares” (Soto, 2000).

Desde fines de la década del 30 y hasta comienzos de la década de los 60, la educación técnica tuvo un desarrollo institucional importante. Fue promovida por los sucesivos gobiernos radicales con el objeto de ampliar la fuerza de trabajo capacitada en el marco de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones de la época³. Entre estos gobiernos destaca el del presidente Pedro Aguirre Cerda, que entre 1940 y 1941 fundó 17 nuevas escuelas y creó la Dirección General de Enseñanza Profesional, con lo cual la educación técnica adquirió por primera vez la denominación formal de *educación profesional*. Sin embargo, en este periodo, aunque la educación técnica alcanzó un crecimiento importante en términos de cobertura de matrícula⁴, su modelo formativo presentaba limitaciones fundamentales. Por una parte, en el plano socio-cultural, al igual que en el presente, tenía un status de inferioridad respecto a la educación académica, lo que llevó a que sus estudiantes y egresados presionaran crecientemente para su asimilación al sistema de educación universitaria⁵. Por otra parte, en el plano socio-productivo, el impulso de su modelo formativo era frenado por un modelo de desarrollo económico incapaz de alcanzar la inversión de capital necesaria para el crecimiento de la producción, existiendo restricciones estructurales en la oferta de puestos de trabajo que demandaran mayor calificación (Loyola, 2018).

Avanzado el siglo XX, la reforma de 1965 del gobierno de Eduardo Frei Montalva, junto con ampliar la educación básica a 8 años y reducir la educación media a 4, reconoció, por primera vez a la educación técnica como parte del segundo nivel de enseñanza. Con ello esta formación pasó a denominarse Educación Media Técnico-Profesional (EMTP) adquiriendo el mismo estatus que la educación científico-humanista para efectos de continuidad de estudios (Corvalán y Santibáñez, 1987). Se trata de un hito de unificación, donde las escuelas de *artesanos* (o *industriales* como luego se denominaron), y las escuelas de *instrucción especial* que se expandieron en las décadas precedentes con distintas denominaciones, pasaron a formar parte de la educación media. Por su parte, los *grados vocacionales* a las que refiere la Ley de Instrucción Primaria, se transformaron con esta reforma en talleres de exploración vocacional para los alumnos de séptimo y octavo grado de la Educación General Básica (Soto, 2000).

En la reforma estructural del presidente Frei Montalva prevaleció la influencia del modelo teórico de capital humano de la época y las teorías de la modernización, que buscaban una asociación entre educación y desarrollo económico (Ruiz, 2010). En efecto, esta reforma tuvo una fuerte influencia de los preceptos desarrollistas que predominaban en las políticas de los gobiernos de la región de América Latina, que enfatizaban en una educación para proveer aprendices y mano de obra cualificada para la actividad industrial, así como también personal para la supervisión de las actividades productivas. En ese sentido, si bien se reconoce transversalmente que la reforma constituyó un progreso en términos de equidad educativa, en la medida que la educación media no alcanzara un nivel efectivo de masificación, continuaría siendo un espacio de formación de una elite destinada a conformar los mandos medios de las empresas y otras unidades productivas relevantes (Vera, 1985).

En el devenir de los años 60 y 70 la EMTP se expandió fuertemente en el sistema escolar chileno. En el periodo 1965 y 1973 su matrícula aumentó de 37.400 estudiantes a más de 163.000⁶ (PIIE, 1984, citado por Corvalán y Santibáñez, 1987). Bajo la convicción de que el trabajo no podía concebirse como una realidad ajena al proceso educativo de las personas, el gobierno de la Unidad Popular propuso la implementación de la Escuela Nacional Unificada (ENU), que contemplaba la ampliación de la educación general en la enseñanza media, pretendiendo superar la división entre trabajo intelectual y trabajo productivo al fusionar las dos modalidades en una única educación secundaria con carácter simultáneamente teórico, tecnológico, práctico y manual (Núñez 1997, 2003). Al respecto Cox explica que:

En términos de transmisión cultural, el principio educativo propuesto por el proyecto ENU planteaba la vinculación de la educación con el trabajado productivo. El curriculum ENU contemplaba los ramos generales convencionales más un proceso de estudio y trabajo, prácticas productivas y trabajo voluntario en la comunidad. Fábricas y campos servirían a la tarea educativa, obreros y campesinos, en determinadas circunstancias y contextos, desempeñarían roles educativos. (Cox, 1986, p. 35)

Esta propuesta, más que enfatizar en la formación de la fuerza de trabajo o la preparación de cuadros técnicos, objetivo priorizado por la EMTP de la reforma de 1965, enfatizaba en un objetivo socio-político de la educación, favoreciendo una experiencia escolar nueva donde la integración manual/intelectual se constituía en el principio orientador de la misma. El proyecto de la ENU fue fuertemente resistido por la oposición de la época, por lo que el gobierno del presidente Allende, en un contexto de fuerte polarización social, no insistió en su implementación.

A comienzos de la década de los 80, la dictadura cívico-militar dio inicio a una de las reformas de mayor impacto en el sistema educativo chileno, introduciendo mecanismos de privatización y regulación mercantil a la oferta educativa en todos los niveles. A pesar de los profundos cambios que introdujo esta reforma que, en el caso de la EMTP, incluyó la entrega de 71 establecimientos públicos en comodato a organismos privados, en lo grueso, esta educación siguió teniendo un enfoque similar al diseñado en la reforma de 1965. Esto a excepción de la supuesta autonomía (o desregulación) de la oferta formativa que se planteó en términos de facilitar a cada establecimiento la posibilidad de definir los programas curriculares que estos implementaban, terminándose con la obligación de ofrecer solo los mandados por el Ministerio de Educación (Corvalán y Santibáñez, 1987). En este marco, teniendo como base de diseño curricular el análisis de las tareas observadas en puestos de trabajo dentro de las empresas ubicadas en su entorno geográfico, los liceos podían definir autónomamente su oferta de especialidades y sus respectivos planes y programas, poniendo énfasis en que estos se ajustaran a sus demandas y necesidades (Castro y Orellana, 2010). Aunque potencialmente esta iniciativa pretendía favorecer una oferta formativa funcional a las necesidades productivas territoriales, en la práctica implicó una inflación de propuestas curriculares, la gran mayoría distantes de la realidad socio-productiva y de la demanda laboral de los territorios. La incapacidad de establecer un vínculo mínimamente coherente entre empresas y liceos estuvo en la base del fracaso de este principio de organización curricular.

El diagnóstico de fines de los años 80 indicaba que la formación EMTP resultaba sobredimensionada e ineficiente para dar respuesta a las transformaciones económicas de la época, mayormente orientada a la exportación de materias primas, con un fuerte decrecimiento de la producción industrial y una expansión del sector servicios. De igual manera, se detectaban problemas *estructurales* del sistema, muchos de los cuales se proyectan hasta la actualidad, particularmente aquellos asociados a la calidad de la formación recibida por los estudiantes y la tendencia a la segmentación social y económica que comienza a ser la característica más destacable de este modelo formativo (Núñez, 1991). Durante este período se produjo un descenso sostenido de la matrícula de educación técnica, que contrasta con el fuerte aumento de la misma en la educación media humanista científico (EMHC). Una de las principales causas de esta situación correspondió a la disminución del financiamiento público a esta modalidad de estudios; así, mientras en 1981 la proporción del gasto en relación al total del gasto público en educación era de 4,7% para la EMTP y 8,22% para la EMHC, en 1987 había caído al 3,25% en la EMTP e incrementado al 13,5% en la EMHC (Supanc, 1995).

La década de los 90 estuvo asociada a la recuperación del régimen democrático y al impulso a una reforma del sistema educacional, que buscaba revertir el impacto de la privatización y la reducción de recursos para el sector público desarrollado durante la Dictadura. Se trata de una reforma que no modificó sustancialmente la organización del sistema educativo a partir de reglas de mercado, pero enfatizó un mayor protagonismo de un “estado compensatorio” impulsor de políticas focalizadas y de discriminación positiva. En el ámbito de la educación técnica, es posible identificar dos momentos diferenciados en la orientación de las políticas de este período: un momento inicial, en el que se asumen *políticas de emergencia* para esta modalidad formativa a la espera de diagnósticos más certeros acerca de su organización, cobertura, implementación curricular y proyección de futuro y, un segundo momento, en el que se decidió implementar una importante reforma curricular para el conjunto de la EMTP.

En la etapa inicial, los liceos estuvieron sujetos a un plan de renovación que incluyó la adquisición de mayor equipamiento y la implementación del Programa de Habilitación de Liceos Científico-Humanistas con Especialidades Técnico-Profesionales (MINEDUC, 1993), iniciativa que reunió a las dos modalidades de educación media bajo una misma administración e infraestructura física. Con el proceso de masificación de la educación media en la década de los 90, la educación técnica también pasó de constituirse en un sistema altamente demandado (y muy particularmente por los estudiantes de las familias más pobres), pero con vacíos de diagnóstico respecto a su desarrollo y con visiones encontradas sobre sus perspectivas de futuro. En este contexto, a mediados de los 90, el Ministerio de Educación encargó una serie de estudios con el propósito de establecer bases de conocimiento adecuadas para el diseño de una política de renovación de la educación media (Lemaitre, Cerri, Cox y Rovira, 2003). Dichos estudios permitieron dar cuenta de las discusiones académicas y políticas que se realizaban en instancias de debate internacional respecto de la pertinencia de mantener modelos formativos que involucraran una separación temprana de la educación técnica y académica a nivel secundario.

La reforma curricular de la Educación Media de 1998, siguiendo la tendencia internacional, propuso posponer para el último tramo de este nivel educativo la separación entre las modalidades científico-

humanista y técnico-profesional, bajo la premisa de brindar a todos los jóvenes una educación integral, al menos durante los primeros diez años de su escolaridad. Junto a ello, se reorganizó su oferta formativa en 14 sectores económicos y 46 vías de especialización, cuyos perfiles de egreso contenidos en el marco curricular, son mandatorios para todos los establecimientos que imparten este tipo de educación. Junto a ello, se insistió en que la EMTP constituía una alternativa curricular abierta que debía preparar a sus estudiantes tanto para el ingreso al mercado laboral, como para la continuidad de estudios superiores. Se trató de una reforma sensible a las transformaciones socio-económicas de fines del siglo XX, y alineada con las orientaciones predominantes a nivel internacional acerca de la formación para el trabajo. Sus impactos fueron significativos, en especial por su efecto en la organización y consistencia de la oferta curricular de esta educación. Sin embargo, su implementación no estuvo exenta de dificultades y críticas. Principalmente por la ambivalencia de su diseño curricular basado en el enfoque de competencias laborales, que no logró permear el quehacer en las aulas, como tampoco articular a la EMTP con la educación técnica de nivel superior, manteniéndose como modelos formativos independientes y sin una autoridad institucional que estableciera los puentes necesarios para favorecer trayectorias educativas de los estudiantes de este sistema educativo. Asimismo, en la reforma no se estableció un mecanismo de actualización curricular que permitiera, a lo largo del tiempo, la sintonía de sus planes de estudio con las dinámicas del mundo productivo (Arias et al, 2015).

LA EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICA-PROFESIONAL EN EL PRESENTE

La educación media técnico profesional en el presente confirma su vigencia y relevancia para el sistema escolar y la sociedad en su conjunto. La EMTP en la actualidad, aun cuando ha disminuido su cobertura en los últimos años, cubre a un segmento importante de los jóvenes que egresan de la enseñanza media del país, alcanzando al 37% de los estudiantes de tercero y cuarto año de enseñanza media. Las características de sus estudiantes y familias también relevan su importancia. Un 78% de esta población estudiantil corresponde a jóvenes pertenecientes a familias de los dos deciles de más bajos ingresos (Centro de Estudios MINEDUC, 2020), poniendo de manifiesto su importancia para la movilidad e inclusión social de los sectores más pobres de nuestra sociedad.

Estos propósitos, junto al fortalecimiento del desarrollo productivo, complejizan el diseño e implementación de sus políticas asociadas. Durante el presente periodo se vuelve manifiesta la configuración de un escenario de ausencia de políticas estructurales específicas y el despliegue de políticas generales que consideren sus características particulares y las nuevas dinámicas de la población a la que atiende, exponiendo a la EMTP a cierta ambigüedad de sus propósitos estratégicos y a una tensión entre sus actores.

En efecto, a partir del año 2000, las políticas educativas que siguieron a la reforma de 1998 han tenido una escasa proyección estratégica para esta educación. El Programa Chile Califica (2002-2008) que emergió como un impulso significativo destinado a integrar políticas educativas, laborales y económicas, con un énfasis particular en la generación de redes de actores, al poco andar mostró importantes dificultades para consolidar un marco de acción legitimado y de amplio consenso para ser

implementado por los distintos sectores implicados⁷. Desde entonces, las iniciativas de política que han afectado a la EMTP, lo han hecho más bien en ámbitos específicos vinculados al fortalecimiento de competencias docentes⁸, la mejora del equipamiento y espacios físicos de los establecimientos⁹, y la actualización de sus planes de estudio¹⁰, sin gestarse cambios sustantivos para esta modalidad educativa en su conjunto. Si bien, a lo largo de este período, distintos gobiernos han manifestado el interés por fortalecer la educación técnica en sus diferentes niveles, creándose diversas comisiones para revisar los antecedentes disponibles y elaborar propuestas para fortalecerla en su gobernanza, calidad y financiamiento, los resultados de estas comisiones se han limitado al desarrollo de informes ejecutivos que pasan a engrosar el listado de documentos de diagnóstico y recomendaciones para esta educación, sin que se traduzcan en acciones concretas o modificaciones de tipo organizacional (Comisión Externa, 2009; Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, 2018).

En cambio, en estas últimas dos décadas, como resultado de un bajo reconocimiento y consideración de la EMTP a nivel institucional, esta educación ha sido afectada negativamente por una serie de políticas y reformas implementadas en el sistema escolar en su conjunto, que no han reconocido sus particularidades. Una muestra de ello es la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Ley N° 20529/2011) que omite las características organizacionales, pedagógicas y las orientaciones de los actores de la EMTP en sus mecanismos de rendición de cuentas. En esta normativa predominan los resultados SIMCE como eje central del modelo de evaluación y aseguramiento, conllevando a que un establecimiento de EMTP pueda ser sancionado con el cierre de sus actividades, sin que existan antecedentes específicos sobre la calidad y pertinencia de la formación diferenciada que imparte como parte de su oferta curricular (Arellano y Donoso, 2020). Lo mismo sucede con la invisibilización de las características formativas de la EMTP, en las reformas a los mecanismos de evaluación y selección de jóvenes para el acceso a la educación superior de tipo universitaria (cambio de la PAA a la PSU realizado en el 2002). A nivel de desarrollo profesional docente, se evidencia que la implementación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) (Ley 20.903/2016) no reconoce el carácter de “profesionales duales” de los docentes técnicos (que necesitan de competencias pedagógicas y laborales vigentes en el ámbito de su especialidad), situándolos en desventaja en relación al resto de los docentes del sistema para enfrentar una carrera docente, cuyos tramos se asocian directamente a perspectivas de desarrollo profesional y remuneraciones (Sevilla y Arévalo, 2020).

Lo anterior se ve agravado al considerar los cambios culturales y las formas de concebir la relación entre educación, trabajo y vida social. Hace 30 o 40 años, el discurso de legitimación de la EMTP se sustentaba en que esta constituía una alternativa de acceso temprano al mercado laboral para los jóvenes que no podían ingresar a la educación superior. En el presente, si bien muchas familias visualizan todavía esta alternativa formativa como un recurso para acceder a un empleo una vez finalizada la enseñanza media, el discurso de demanda educacional en torno a esta modalidad se ha complejizado por múltiples razones. Entre ellas, porque en un escenario de masificación de la educación superior, la EMTP es solo válida y defendible en la medida que prepare con la misma efectividad para el acceso a un empleo y para la incorporación a la educación superior. Asimismo, porque mediante esta educación se apunta, con más énfasis que en el pasado, a satisfacer requerimientos globales, que

incluyen, con igual importancia, la educación a lo largo de la vida, el mejoramiento del empleo, el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales (Sevilla y Ortiz, 2019).

En el presente, el modelo formativo de la EMTP es cuestionado, no siempre de manera justa, por su dificultad para establecer puentes entre las necesidades formativas y las productivas, y por no responder a las orientaciones y expectativas de los jóvenes y sus familias. Las dinámicas actuales expresan que los jóvenes egresados de la enseñanza media muestran una creciente propensión a acceder a mayores niveles educativos una vez finalizada su formación escolar, sin que exista en el horizonte inmediato la integración laboral plena. En efecto, más de la mitad de los egresados de esta modalidad de estudios se matricula en una institución de educación superior en los primeros dos años después de concluidos sus estudios secundarios¹¹. Sin embargo, los escasos mecanismos de integración entre la EMTP y la educación superior, la necesidad de alternancia entre estudio y trabajo, la alta vulnerabilidad social y las barreras académicas existentes, junto con la ausencia de orientación vocacional, se configuran como elementos que afectan los recorridos educativos de los jóvenes que cursan estudios de nivel técnico (Sepúlveda y Valdebenito, 2019; Valdebenito, 2018). Además, nuevos focos investigativos dan cuenta de la presencia de prácticas reproductoras de creencias estereotipadas de género relevantes en esta educación, las que hasta hace poco habían sido naturalizadas y que dificultan aún más las rutas formativas de estudiantes mujeres, principalmente en áreas que se asocian a mejores perspectivas laborales (Sevilla, Sepúlveda y Valdebenito, 2019). Todos estos antecedentes exigen volver a volcar la mirada hacia los desafíos que enfrenta la EMTP al interior del sistema escolar y que han sido desatendidos por las políticas educativas de los últimos 20 años.

REFLEXIONES FINALES PARA LA EDUCACIÓN TÉCNICA-PROFESIONAL DEL FUTURO

La educación técnica encontró en la Ley de Instrucción Primaria de 1920, por primera vez, un espacio para la inclusión de la formación para el trabajo en el sistema educativo formal. Sin embargo, el foco principal de esta educación estuvo centrado en un modelo clasista de disciplinamiento moral de las clases populares, por sobre de cualquier otra consideración. De igual manera, en la formulación de esta Ley, este tipo de educación estuvo lejos de ser considerado como una propuesta formativa en perspectivas de los desafíos socio-productivos relevantes para el país. El siglo transcurrido desde entonces se ha caracterizado por la persistencia de un rol subalterno para la educación técnica respecto al modelo humanista científico o “academicista”, considerado implícita y explícitamente como superior y *propia*mente escolar, ajeno a una educación *manual*, laboral o técnica que, para muchos, debería desarrollarse en otro lugar, distinto a la escuela. Las indefiniciones e inconsistencias de las políticas de la EMTP a lo largo de las últimas décadas, evidenciadas en este capítulo, a lo largo de las últimas décadas, son expresión de esta tensión, lo que contrasta con la elección de miles de estudiantes y sus familias que, año a año, optan por esta modalidad de estudios.

Para hacer frente a esta tensión, el modelo actual de provisión de la EMTP en el sistema escolar requiere ser repensado, en términos de su vinculación con la formación general y con la educación

técnica de nivel superior. En esta perspectiva, es necesaria una reforma estructural mayor, que incluya una amplia discusión y reflexión profunda sobre el lugar que esta educación tiene en el presente en el sistema escolar¹². Desde la reforma de 1965, en que la educación técnica fue oficialmente reconocida como parte de la educación media, esta ha vivido la tensión de resolver adecuadamente el desafío de formar a nuevas generaciones, tanto para una adecuada inserción laboral como para la continuidad de estudios, una vez finalizado el ciclo de la enseñanza media. Sin embargo, como se ha insistido en el análisis, en los últimos años existe un desbalance entre la formación general y diferenciada por especialidad que organiza su curriculum y, más grave aún, no existe una conexión curricular entre los contenidos impartidos en los establecimientos escolares y las carreras técnicas de nivel superior, marcadas por la desregulación de su oferta.

La EMTP en Chile, que es particularmente heterogénea en relación a su oferta de especialidades y a los ámbitos productivos que abarca, requiere también de una diversificación en términos de su estructura y organización curricular. Esto resulta relevante para contar con una plataforma adecuada que permita el despliegue de procesos de enseñanza y aprendizaje diferenciados y efectivos, para satisfacer las demandas de estudiantes que traen consigo y construyen distintas aspiraciones y proyecciones

En el centenario de la Ley de Educación Primaria, la EMTP, como parte del sistema escolar en su conjunto, requiere ser reconsiderada y repensada en perspectiva de los desafíos futuros del país. Por cierto, se trata de una modalidad que debe estar abierta, cada vez más, al anhelo de continuidad de estudios en el nivel de enseñanza superior de un gran contingente de jóvenes egresados de este sistema educativo. Pero de igual manera, su oferta formativa para el trabajo (un poco menos del 40% de los jóvenes que egresan de la EMTP no realiza estudios posteriores en los 3 años siguientes), requiere que sea de calidad, moderna y en vinculación con la demanda real del sistema productivo y del mercado del trabajo, asegurando una perspectiva de bienestar y seguridad laboral para sus egresados. Avanzar en estas orientaciones estratégicas constituye un desafío fundamental para romper el cerco de los 100 años de marginalidad de este sistema formativo que se ha extendido, injustamente, por demasiado tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, M. y Donoso, G. (2020). Formación Técnico Profesional en Chile: Aportes a la transformación de las personas y el desarrollo del país. En: Corvera, M. T. y Muñoz, G. (eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Arias, E, Farías, M, Gonzalez-Veloza, C, Huneus, C y Rucci, G. (2015). *Educación Técnico Profesional en Chile*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo.

Bellei, C. (1999). *Equidad social y expansión de la educación media técnico-profesional. Un estudio de caso. Propositiones*, 27, 1-18. Disponible en <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?PID=3227>

Bobenrieth, E., y Cáceres, C. (1994). Un Modelo de Selección de Liceos de Enseñanza Media. *Latin American Journal of Economics-formerly Cuadernos de Economía*, 31(92), 27-44.

Centro de Políticas Públicas UC. (2018). Estado y Nudos Críticos de la Educación Técnica en Chile.

Castro E. y Orellana, W. (2010). *La educación media técnico profesional en Chile: entre la desarticulación y la indefinición*. Intersecciones educativas. Número 2.

Comisión Nacional de Productividad (2017). *Análisis Institucional del Sistema de Formación Técnico-Profesional en Chile*. Disponible en <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/11/Nota-T%C3%A9cnica-6-Diagn%C3%B3stico-institucional-en-Chile.pdf>

Corvalán, O. y Santibáñez, E. (1987). *Transformaciones de la Educación Técnico Profesional. Balance y perspectivas*. Santiago: CIDE (Documento de trabajo, 24).

Cox, C. (1986). *Políticas educacionales y principios culturales, Chile 1965-1985*. Documento de Trabajo CIDE. Santiago.

Dittborn, P. (2007). Historia y perspectivas acerca de la Educación Técnica de Nivel Superior. *Calidad en la Educación*, 27, 18–33.

Labarca, A. (1939). *Historia de la educación en Chile*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Larrañaga, O, Cabezas, G. y Dusillant, F. (2013). Educación técnico profesional: trayectoria educacional e inserción laboral de una cohorte de alumnos. PNUD, Santiago.
http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2013/pdf_EMTP/Estudio_EMTP_PNUD.pdf

Lemaitre, M. J., Cerri, M., Cox, C. y Rovira, C. (2003). *La reforma de la educación media. Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago: Editorial Universitaria.

Loyola, C. (2018). Hacia un nuevo modelo económico. En Serrano, S.; Ponce de León, M.; Rengifo, F. y Mayorga, R. (Eds.) *Historia de la Educación en Chile. Tomo III Democracia, exclusión y crisis (1930-1964)*. Santiago: Ed. Taurus.

Magendzo, A. (1969). A Historical Review of the Development of Vocational Education in Chile. Doctoral dissertation, University of California, Los Angeles.

Miranda, M. (2003). Transformación de la educación media técnico-profesional. Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile.

Ministerio de Educación (1993). Folletería Programa de *Habilitación de establecimientos humanista-científicos en técnico profesional*. Stgo.: MINEDUC.

Núñez, I. (1991). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Tomo II. Stgo.: PIIE. (1ª edición, 1984).

Núñez, I. (1997). *Historia reciente de la educación chilena*.

Disponible en <https://aulasvirtuales.files.wordpress.com/2011/11/historia.pdf>

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

Ramírez, H. (2013). Educación de Adultos en Chile. *Izquierdas*, 16, 175-197.

Disponible en <http://www.izquierdas.cl/ediciones/2013/numero-16-agosto>

Reyes Jedlicki, L. (2011). Escuela pública y sistema escolar: Transformaciones históricas y proyecciones. *Docencia* 44, 48-63.

Ruiz, Carlos (2010). *De la República al Mercado, ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: Lom.

Sepúlveda, L y Valdebenito, MJ. (2019). ¿Estudiar para trabajar? Transición educativa-laboral de los egresados de la Educación Técnico Profesional en Chile. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 18 (3), PAGINAS.

Sevilla M.P. y Arévalo V. (2020). Formación y evaluación de docentes técnicos en Chile. Persistentes inequidades para la Educación Media Técnico Profesional. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 5, 1-13.

Sevilla M.P. y Ortiz, I. (2019). Demandas y desafíos de la Educación Técnica Profesional secundaria en América Latina. En: L. Sepúlveda y M.J. Valdebenito, *Educación Técnico-Profesional: ¿Hacia dónde vamos? Políticas, Reformas y Nuevos Contextos de Desarrollo*. Santiago: Editorial Alberto Hurtado.

Soto, F. (2000). *Historia de la Educación Chilena*. Stgo: CPEIP, Ministerio de Educación.

Supanc, P. (1995). *Educación técnica, equidad y movilidad*. Documento CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/19321/S9504358_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valdebenito, MJ. (2018). El claroscuro de la gobernanza de la formación técnica profesional: el caso de la comuna de Antofagasta. En L. Sepúlveda y M.J. Valdebenito (Eds.) *Educación Técnica Profesional ¿Hacia dónde vamos?. Políticas, reformas y nuevos contextos de desarrollo*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado.

Vera, R. (1985). *El Proyecto educacional de la teoría del desarrollo*. Santiago: PIIE-Academia de Humanismo Cristiano.

NOTAS

¹ Los autores se listan por orden alfabético.

² Ley de 9 de enero de 1879.

³ En 1939, el 75% de quienes cursaban estudios en la enseñanza secundaria lo hacían en liceos y del porcentaje restante, sólo un 7% concurría a escuelas industriales.

⁴ Hacia fines de la década de los 50, la matrícula en las distintas escuelas técnicas era similar a la existente en la educación secundaria tradicional.

⁵ El ejemplo más claro al respecto se encuentra en la incorporación de la Escuela de Artes y Oficios a la recientemente creada Universidad Técnica del Estado en el año 1947.

⁶ Representado un poco menos del 40% de la población de esa edad escolar. En sentido estricto, la masificación de la educación de enseñanza media se alcanzó recién a comienzos de la década de los 90.

⁷ Aunque excede los límites de este escrito, es importante reconocer que esta debilidad también se debe, en parte, al tenue interés de las autoridades económicas y de los actores socio-productivos por la construcción de un modelo educativo funcional a los intereses del desarrollo y del crecimiento económico del país.

⁸ Programa de Formación de Docentes Técnico-Profesionales (2007-2010).

⁹ Plan de Equipamiento de liceos técnicos (2010-2013).

¹⁰ Nuevas Bases Curriculares (2013).

¹¹ Cifras reportadas por un estudio sobre trayectorias educativas y laborales de estudiantes de educación media técnico-profesional. Evidencia Nro. 46: MINEDUC, 2020.

¹² Por cierto, esta reflexión incluye al conjunto de la enseñanza media. Por ejemplo, resulta poco comprensible que un egresado de la EMHC no tenga ninguna aproximación al mundo del trabajo y la experiencia de educación práctica luego de 12 años de estudios obligatorios.

CAPÍTULO 12

FORMACION DOCENTE: DE ESCUELAS NORMALES A FACULTADES DE EDUCACIÓN

Andrea Ruffinelli

Hace 178 años, en 1842, Chile reconoció oficialmente la necesidad de una formación especializada para ejercer la docencia, creando la primera escuela normal de preceptores varones del país y Latinoamérica. 78 años después, en 1920, con la promulgación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria (LEPO), se reconoció la educación primaria como un derecho y al Estado como su garante de provisión gratuita y de la adecuada preparación docente para esa tarea. La LEPO exigió a los preceptores por primera vez el título del Estado como ‘normalista’ para enseñar.

Debieron transcurrir 50 años para que recién a inicios de la década de 1970 este derecho fuera efectivamente universal, con la cobertura total para este nivel educativo (Bellei y Pérez, 2016). Esto da cuenta de un sistema parsimonioso, en constante tensión ideológica, de recursos y gestión, que hace ya 100 años entendió la educación como derecho, pero requirió medio siglo para concretarlo, y otro medio siglo para reconocer el valor de sus docentes y comenzar una verdadera inflexión sobre el sistema de formación inicial docente (en adelante FID).

Por cierto, el contexto ha cambiado. En 1920 había 346.380 estudiantes primarios, el 46% de la población en edad escolar (Labarca, 1939). Cien años más tarde la totalidad de la población en edad escolar está matriculada: 2.014.744 niños y niñas¹. Desde la perspectiva del sistema de formación de docentes, en 1910 las instituciones formadoras -las Escuelas Normales- sumaban 15, con 1283 matriculados (Oficina central de estadística, 1924). El año 2018, los estudiantes de Pedagogía en Educación Básica fueron a 20.506 estudiantes en 27 universidades.

Se trata de una FID que transita inconsistentemente desde una comprensión de la docencia como apostolado, hacia una semiprofesión e intenta consolidar una visión profesional, académica y especializada, en una tensión constante entre apoyos y controles. El centenario de la LEPO parece una ocasión propicia para revisar el sistema encargado de sostener la obligatoriedad de la educación primaria, el sistema nacional de formación de profesores, sus continuidades y cambios a propósito de esta crucial demanda normativa.

LA FORMACIÓN DOCENTE DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

En 1842 se abre la primera Escuela Normal en Chile, como parte de la construcción de un Estado docente (1860-1920)– el Estado como principal sostenedor de la educación escolar- que se inició con la promulgación de la Ley General de Instrucción Primaria en 1860. El hito de apertura de las Escuelas

Normales representa la primera profesionalización docente en el país (Núñez, 2007). Más tarde, en 1920 se promulga la Ley de Educación Primaria Obligatoria, LEPO, responsabilizando al Estado por la formación de profesores y configurando un sistema inspirado en el modelo educativo francés de la época, que preparaba en seis años para el ejercicio a egresados de la escuela primaria, en régimen de internado.

La formación docente en el año 1920 se enmarca, naturalmente, en el carácter oligárquico de la sociedad, focalizando sus esfuerzos en la educación secundaria de la elite, buscando a sus docentes entre los mejor preparados para formar a esa oligarquía. Los candidatos a la docencia secundaria eran profesionales que, gracias al dominio de sus respectivas disciplinas, fueron incorporados a la enseñanza, formándose luego como ‘profesores de Estado’, con una identidad semiprofesional, y sin disponer de una idoneidad profesional propiamente pedagógica, la que sí fue particularmente reforzada desde el principio en la formación de ‘preceptores primarios’, profesores normalistas, con identidad técnica, de muy distinta extracción social a los docentes secundarios -pobres, con mínima ilustración- modelados en las escuelas normales, para educar a niños y niñas (Núñez, 2007).

Esta imagen da cuenta del foco disciplinar, histórico en la formación de docentes secundarios, y del foco pedagógico en la formación de docentes primarios, característica que han intentado equilibrar muy recientemente las distintas reformas implementadas desde los años 90 (Ávalos, 2003).

De este modo, los primeros preceptores de la educación primaria fueron jóvenes con mínima alfabetización formados en Escuelas Normales. Durante la mayor parte del siglo XX esto constituyó una poderosa forma de movilidad social para los grupos socioeconómicos medios y bajos (Contreras y Villalobos, 2010) -como lo fue estudiar pedagogía en la desregulada universidad de los 90- sin embargo, había un alto nivel de selectividad de postulantes, elegidos entre los mejores de las escuelas primarias de cada región (Núñez, 2007). Gracias a su formación, los ‘normalistas’ se convertían rápidamente en los hoy supervisores o en directores, dejando la docencia a los ‘legos’ que los superaban en número, como siguió ocurriendo por décadas con los mejores docentes.

Este escenario describe un sistema formativo de docentes primarios que, desde sus inicios, encontró a sus postulantes en la población más desaventajada, aunque tras un importante ejercicio de selectividad, situación que cambió drásticamente en dictadura, con la desregulación de la educación superior, particularmente en la FID. Otro sello histórico de la docencia ha sido su alta feminización, pese a haber sido una profesión inicialmente muy masculinizada. Las escuelas normales destinadas a la formación de preceptoras surgen 12 años después que las de hombres, en 1854, constituyendo un importante hito de incorporación laboral femenina. Para el año 1920 ya era una profesión altamente feminizada, alcanzando más del 80% de la matrícula: 1430 mujeres en 9 Escuelas Normales de preceptoras y 853 hombres en 6 Escuelas Normales de Preceptores (Anuario Estadístico de la República de Chile, 1923) aunque con muy minoritaria presencia en cargos directivos (Núñez, 2007).

Tras más de un siglo de operación y desgaste de las Escuelas Normales, a la vista de un considerable grupo de egresados de la enseñanza secundaria que parecían estar en condiciones de enseñar rápidamente -en

lugar de una larga formación de 6 años o de esperar la formación disciplinar que precedía a la formación para ser docente secundario-, se reimpulsa la formación de profesores primarios en el contexto de la reforma educacional del presidente Frei Montalva (1964-1970), con la participación de la Universidad de Chile como entidad formadora de Profesores de Estado en Educación General Básica.

El término de las Escuelas Normales y del Estado docente tiene lugar en la dictadura cívico militar, que instala un modelo económico, sociopolítico y educativo neoliberal y tecnocrático que se des-responsabiliza de la educación, opta por responsabilidades individuales, privatiza el riesgo y los mercados, asumiendo entre ellos la educación (Lemke, 2007). Se instaura un estado subsidiario, que se limita a financiar la educación a través de subsidios a privados. Esto significó promover por más de 40 años nociones de profesionalización ligadas a incentivos individuales por resultados, que erosionaron una identidad docente vinculada a la ética del servicio público, lo que derivó en un sentimiento de desprofesionalización y desvalorización docente, tanto en dictadura como en democracia (Bellei, 2001).

Paradójicamente, en dictadura, a fines de 1973, se resolvió que la formación de profesores de educación básica sería únicamente universitaria -en un contexto de existencia solo de universidades Estatales, ocho en total, todas intervenidas por el gobierno con el objetivo de realizar una ‘limpieza ideológico-política’ en las facultades de Ciencias Sociales y de Educación” (Núñez, 2002). En marzo de 1974 se decreta el cierre de la totalidad de las escuelas normales, poniendo fin a más de un siglo de esta modalidad de formación de profesores. Paralelamente, se redefine el rol del Estado en la educación básica: capacitar para ser buenos trabajadores, ciudadanos y patriotas, focalizando en la alfabetización y el cálculo básico, lo que redundó en el constreñimiento de la formación docente y del currículum escolar, incluyendo la eliminación de contenidos que promovieran el pensamiento crítico en todos los niveles del sistema educativo (Arévalo, Gysling y Reyes, 2013).

En 1981 se desmembra la Universidad de Chile, y se elimina el carácter universitario de la formación docente (Arévalo et al., 2013) el que se recupera recién el año 2015. Se entrega la formación de profesores a un mercado fuertemente desregulado caracterizado por el surgimiento de una multiplicidad de entidades formadoras privadas, lo que deriva en una precarización de la calidad de la formación impartida (Cox et al., 2010). Prolifera explosivamente la oferta de programas de pedagogía. Más de 1500 programas con una matrícula nacional que pasó de 25 mil a 120 mil anuales, con un incremento superior al 200% en diez años (Cox, Meckes y Bascopé, 2010), a los que se suman cuestionados y numerosos programas de regularización de títulos (Ávalos, 2014; Ruffinelli, 2014) con al menos 16 mil titulados (CIDE, 2005), probablemente motivados por la ilusión de movilidad social facilitada por la baja selectividad y el acceso a crédito (Cox et al. 2010), pese a la escasa valoración social de la profesión y sus magras condiciones de ejercicio.

Cualquier universidad (y hasta el año 2014, cualquier Instituto Profesional) podía impartir una carrera pedagógica, y cualquiera podía estudiar pedagogía si pagaba o se endeudaba por ello, disponiendo de una amplia gama de instituciones sin requisitos de ingreso, con programas formativos de dudosa calidad (Ruffinelli, 2017); esto, en un contexto de progresivo abandono estatal de las universidades públicas, afectando doblemente a sus carreras de formación docente (Núñez, 2007).

La democratización del acceso a carreras de pedagogía se difundió como argumento de reivindicación social, confundiendo el derecho a la educación con el derecho a ser profesor. Cuatro décadas de discurso aspiracional y meritocrático individual convencieron a un país que todos debían acceder a la educación superior para 'ser alguien'. Una de las alternativas más accesibles y de bajo costo (con financiamiento estatal) para eso, fue la de estudiar pedagogía (Ruffinelli, 2016).

El último día de dictadura, en 1990, fue promulgada la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), con una paradójica señal simbólica: exige la obtención del grado de Licenciatura antes del título profesional de profesor, devolviendo la FID a las universidades, en una aparente voluntad política de dotar de carácter profesional la docencia, pese a los persistentes esfuerzos anteriores por desprofesionalizar la FID. Es así como entre los años 80-90 se teje una profunda desvalorización social de la profesión, caen significativamente las remuneraciones docentes, crece el desinterés por las pedagogías, y disminuye sustantivamente la calidad de los estudiantes y programas (Ávalos, 2003).

Este sombrío contexto es el pivote de lo que Núñez (2007) denomina la segunda profesionalización docente, surgida desde la necesidad de revalorizar la profesión luego de su degradación sistemática. Durante los años 90, en democracia, se observan esfuerzos de fortalecimiento de la profesión docente, mejoramiento de las condiciones de trabajo y remuneraciones con la promulgación del Estatuto Docente en 1991, normando el ejercicio de la profesión.

Un hito de renovación de la FID fue el programa concursable de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID 1997-2002)) el año 1997 abarcando a más del 80% de los estudiantes de pedagogía, con foco en el mejoramiento curricular considerando: i) Formación general: bases sociales, históricas, éticas, filosóficas de la educación y la profesión docente, sistema educativo; ii) Formación de especialidad: según nivel y disciplina; iii) Formación profesional: conocimiento de los educandos, del proceso de enseñanza, herramientas para la enseñanza (TIC, investigación); y iv) Formación práctica, como eje articulador de la formación, de carácter progresivo, orientado a la construcción del rol docente, y de conocimiento pedagógico a través de la vinculación entre teoría y práctica (Ávalos, 2002). Paralela, y paradójicamente, a la implementación del programa FFID, se profundiza la autonomía universitaria

Con todo, la esencia gerencialista del modelo societal y educativo no sólo no fue modificada en democracia, sino que fue sofisticada (Osborne y Gaebler, 1993), perfeccionando la adopción del modelo tecnocrático y la estandarización, que originan la proletarización y precarización del rol docente (Cerdeira, Núñez y Silva, 1991; Núñez, 2007).

LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL PRESENTE

En la primera década de los años 2000 la FID sigue siendo un mercado que se desarrolla en muy heterogéneas condiciones de exigencias de ingreso, egreso y oportunidades formativas, sobre un escenario básico de precariedad (Ruffinelli, 2016). La matrícula continúa creciendo vertiginosamente,

amparada en la total desregulación, llegando a 28.900 en el año 2005, distribuidos en 60 instituciones². Uno de cada tres estudiantes no rindió la prueba de selección universitaria, y más del 70% alcanza un logro inferior a la media del instrumento (500 puntos), además, persisten perspectivas laborales poco atractivas, al ser una de las profesiones peor remuneradas (MINEDUC, 2013). Otra dimensión de la profesión que parece haberse detenido en el tiempo es su feminización y escasa representación en cargos directivos. El año 2010 dos tercios de los docentes eran mujeres, sin embargo, solo el 48% de los directores de escuela eran mujeres (Valenzuela, Allende y Vanni, 2018).

Sin embargo, comienzan a surgir iniciativas de revalorización docente. En el marco de la finalización del programa FFID se crea, el año 2002, la primera beca para estudiantes destacados que ingresen a pedagogía, para atraer postulantes con los mejores puntajes en las pruebas de selección universitaria; la que se reedita el año 2010 como la Beca Vocación de Profesor. El año 2006 se hace obligatoria la acreditación de programas de pedagogía, para obtener financiamiento público. Esta función se delegó en agencias privadas, lo que derivó en procesos y juicios discrecionales (Domínguez, Meckes, Carrillo, Lorca, Olave y Pozo, 2012). La matrícula comenzó a decaer en el año 2009.

En la década siguiente se consolida un importante giro hacia la revalorización social de la profesión y a su tercera profesionalización. Un rol clave ha jugado en su difusión la organización no gubernamental Eligeducar (Medina, 2018), que convocó en el año 2014 a más de 20 organizaciones y personas concernidas para redactar 'El Plan Maestro' con las bases de una Nueva Profesión Docente, que fueron importante insumo para el hito fundamental de la década: la promulgación de la Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD), el año 2016. Este sistema reconoce por primera vez que la docencia se inicia en la FID, confirma su estatus profesional, establece como derechos la inducción profesional y la formación continua y crea un sistema de reconocimiento y evaluación al progreso docente, combinando apoyo formativo contextualizado con reconocimiento y promoción según evaluaciones estandarizadas, asociado a importantes incrementos salariales.

Se trata de un sistema amplia y arduamente debatido, que generó alto nivel de consenso, pero con la oposición de buena parte de un actor fundamental, el Colegio de Profesores, algunos académicos y sectores políticos. Con todo, ha sido asumido como un avance sustantivo respecto de la situación de menoscabo, desregulación y desvalorización en que se encontraba la formación, condiciones de ejercicio y desarrollo profesional, generando una amplia brecha de calidad y desigual distribución de profesores. Por primera vez se incorpora al sistema particular subvencionado, logrando así cubrir a más del 90% del profesorado, de manera gradual.

Desde la promulgación del SDPD solo pueden funcionar los programas formativos acreditados y la acreditación es atribución exclusiva de la Comisión Nacional de Acreditación CNA, lo que ha implicado iniciar el proceso de cierre de una veintena de programas. La ley no aborda la regulación de la oferta formativa. La matrícula había comenzado a decaer en el año 2009 y repunta desde el año 2017, tras su promulgación. Actualmente la CNA prepara un nuevo cuerpo de criterios de acreditación para Pedagogía, en consonancia con los perfiles de egreso, propósitos institucionales y Estándares orientadores

para la formación inicial docente (EO) que deberá aprobar el Consejo Nacional de Educación (CNED), articulando plantas docentes, recursos, procesos y mecanismos de mejoramiento continuo³.

El SDPD fortalece la débil regulación de la profesión docente en Chile, aunque en un mismo impulso fortalece un énfasis en la rendición de cuentas, centro de las críticas de los actores opositores a la ley. Aborda la FID profundizando en las estrategias de estandarización, evaluación y control: define por primera vez requisitos de ingreso a los postulantes, acreditación obligatoria de programas formativos y universidades, e incorpora estándares de egreso disciplinares y didácticos. También introduce dos evaluaciones diagnósticas, una al ingreso a las carreras pedagógicas, definida por cada institución, y una Evaluación Nacional Diagnóstica (en adelante END) a un año de terminar la formación y la que se establece como requisito de titulación, con carácter formativo, orientada a la implementación de remediales antes del egreso y de modificaciones más estructurales del currículum.

Las nuevas regulaciones marcan un quiebre en el perfil de estudiantes de pedagogía, que mantenía su origen en los contextos más desaventajados entre los estudiantes de carreras profesionales, provenientes de familias con educación secundaria o menos (Ávalos y Matus, 2010) y los que obtienen los más bajos puntajes en la prueba de selección universitaria, o sin exigencias. Los requisitos para los postulantes a pedagogía establecen un incremento gradual del puntaje mínimo en la prueba de selección universitaria, llegando a los 550 puntos; y, considerando la profunda desigualdad educativa del país, diversifica las modalidades de ingreso, incorporando el ranking progresivo, hasta llegar al 30% superior, y la participación en programas propedéuticos para el ingreso a la Educación Superior. Este cambio delineó un mejoramiento del perfil académico de los postulantes⁴.

La END es heredera de la Prueba Inicia, que se aplicaba desde el año 2008, ambas evaluaciones teóricamente basadas en los EO, vigentes desde 2001, referidos al núcleo fundamental de conocimientos disciplinares y pedagógicos que deben disponer al finalizar la FID, aunque en la práctica replica el instrumento INICIA (Donoso y Ruffinelli, en prensa). La prueba Inicia se utilizó para rankear programas formativos pese a la crítica de su carácter voluntario y no representativo, y a que declaraba fines formativos. Las críticas también se sustentaron en su aplicación al finalizar la formación, que no permitía implementar acciones remediales antes del egreso, la presión ejercida sobre los programas formativos en lugar de apoyos (Ávalos, 2014; Montecinos, 2014) y por su dificultad para dar cuenta de las capacidades profesionales en toda su amplitud, considerando que se trataba de un instrumento de lápiz y papel y selección múltiple. Actualmente los EO están en un complejo y accidentado proceso de revisión, que los integrará al Marco para la Buena Enseñanza, vigente desde el año 2003 (también actualmente en revisión), instrumento en el que se basa la Evaluación Docente y la Evaluación para el progreso en la carrera docente.

Respecto de la END la literatura indica que todavía no hay claridad respecto de la relevancia de la información para las instituciones, observándose que se habrían generado incentivos a la preparación de los estudiantes para rendirla, para el estrechamiento curricular (Fernández y Madrid, 2020) e inviabilidad de implementar apoyos y remediales a causa de la demora en la recepción de resultados (Cabezas, Medina, Müller y Figueroa, 2019; Medina, 2018).

Este escenario permite apreciar el contraste entre una formación de profesores que ha transitado desde un puñado de escuelas normales de responsabilidad del Estado, pasando por la proliferación de instituciones y programas formativos, llegando a más de 60 instituciones y cientos de programas de pedagogía de dudosa calidad en los años 90 hasta mediados de los 2000, a una formación exclusivamente universitaria solo desde 2015, en contexto de autonomía (heterogeneidad) universitaria, que muy recientemente comienza a regularse mediante estrategias indirectas o performativas, como evaluaciones externas o acreditaciones, pero sin regulación curricular alguna. Esta opción universitaria genera un quiebre con la tradición normalista, tendiente a homologar la formación docente con la de la escuela en términos de forma y demanda cognitiva, en tanto su ubicación en facultades universitarias hace un giro academicista, con menor presencia de la escuela (Ávalos, 2011), configurando uno de los agudos problemas de la FID, su desvinculación con la escuela y las demandas reales de la profesión, que deberá ser considerado en los nuevos criterios de acreditación.

A partir de este análisis, es posible identificar en la ley y en la historia de la FID una combinación de racionalidades. Por una parte, una inspiración en el enfoque profesional de tipo ‘modelo republicano’ (Dubet, Bergounioux y Duru Bellat, 1999), u ‘orgánico’ para Lang (2006), vinculado a lógicas basadas en consideraciones culturales, ético/morales y políticas, que se sustenta en la confianza en la auto-regulación docente derivada de la autonomía profesional y de la responsabilidad del colectivo docente: regulación del ingreso a carreras pedagógicas, derecho a mentoría y formación continua y un sistema de reconocimiento que no descansa únicamente en el incentivo, sino que ofrece apoyo y formación continua como derecho. Por otra parte, políticas de orientación gerencialista y sus instrumentos de control: acreditación, exceso de evaluaciones y escasas mejorías de condiciones laborales más allá de las remuneraciones) (Ruffinelli, 2016). Es decir, una constante tensión entre apoyo y regulación (Ávalos, 2014), tensionando en ello la profesionalización.

REFLEXIONES FINALES PARA LA FORMACIÓN DOCENTE DEL FUTURO

La FID ha transitado desde un largo período en el que fue responsabilidad estatal, en clave de servicio público, hacia un más reciente abandono, desde la dictadura, marcado por la mercantilización educativa, que con los cambios introducidos en democracia profundizan y sofistican un conjunto de instrumentos propios de la ‘nueva gestión pública’, introduciendo elementos de reconocimiento profesional y apoyo a la profesionalización, en una combinación de políticas de regulación, estandarización, incentivos, control, rendición de cuentas y apoyos para el aseguramiento de la calidad (Ávalos, 2014). Asimismo, se consolida la inconsistencia por una opción de reconocimiento y promoción del carácter profesional de la docencia (Núñez, 2007; Ruffinelli, 2017). En este contexto, es posible identificar algunos desafíos de futuro pendientes.

En esta fase parece fundamental virar desde una cultura de presión y control hacia un enfoque de confianza en una autonomía profesional docente, derivada de apoyo a procesos formativos permanentes y contextualizados. Para este objetivo, es fundamental producir conocimiento, invertir en investigación

acerca de nuestro sistema y procesos formativos, y a la vez intencionar la articulación de las políticas educativas de modo que se observe un sistema coherente integrando la FID, la Formación Continua y las demandas de la educación pública.

Pilar fundamental de esta inflexión es que debe construirse en alianza con las escuelas y las necesidades del sistema escolar, desde una perspectiva de construcción colaborativa de la FID, que convoque a académicos, docentes y comunidades escolares, como efectivos miembros de equipos que piensan y ejecutan reflexiva y colaborativamente los procesos formativos de docentes.

Este repensar conduce también a volver a revisar asuntos jamás cuestionados o que han sido omitidos en la política, como revisar el sustento de la formación concurrente (pedagogías como carreras de pregrado) como eje de la matriz formativa, investigar y discutir modelos alternativos, como el consecutivo (pedagogía para licenciados) a partir de la experiencia nacional e internacional, o poner atención a un aspecto omitido por el SDPD, como es la regulación de la oferta de carreras de pedagogía. Parece razonable considerar los estudios sobre demanda de docentes que auguran falta en los años venideros, así como exceso de algunas especialidades, y ajuste de la oferta formativa al cambio que introduce la LGE respecto a la duración de la educación básica, que disminuye en 2 años a partir de 2027. (Ávalos, 2014; Ruffinelli, 2016)

Desde la perspectiva de los programas formativos, parece importante avanzar hacia resguardar una mínima regulación curricular, construida colaborativamente y sostenida en acuerdos. La ausencia de mínimos formativos nacionales -dada la autonomía universitaria- la opción por la performatividad de instrumentos como el Marco para la Buena Enseñanza o los EO, y una futura alineación solo anunciada entre dichos instrumentos que se construyen e implementan con lógicas independientes y operan solo como referentes para las IES formadoras, derivan en la inexistencia de un marco de referencia nacional: de un marco de referencia nacional que garantice un mínimo de coherencia entre los distintos programas FID (Santiago, Fiszbein, García Jaramillo y Radinger, 2017; Cabezas, Medina, Müller y Figueroa, 2019). Esto configura una oferta formativa heterogénea en contenidos, calidad y resultados. Parece razonable consensuar algunos elementos mínimos, que requieren considerar sentidas y urgentes demandas actuales como la inclusión, la sustentabilidad medioambiental, la ciudadanía, y las habilidades del nuevo siglo, apelando a forjar una FID tras la que todo docente sea capaz de procurar lo necesario para que todos sus estudiantes aprendan, para incorporarse efectivamente a una sociedad sustentable y en constante cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ávalos, B. (2002). *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación.

Ávalos, B. (2003). *La formación docente inicial en Chile*. Digital observatory for higher education in Latin America and The Caribbean, UNESCO, IESALC. www.iesalc.unesco.org.ve

Ávalos, B. (2011). *Formación inicial docente. Proyecto estratégico regional sobre docentes. Profesores para una Educación para todos*. UNESCO-OREALC / CEPPE.

Ávalos, B. (2014). La formación inicial docente en Chile: Tensiones entre políticas de apoyo y control. *Estudios Pedagógicos*, XL(1), 11-28.

Ávalos, B. y Matus, C. (2010). *La formación inicial docente en Chile. Desde una óptica internacional. Evidencia Nacional del Estudio Internacional IEA TEDS-M*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.

Arévalo A., Gysling, J. y Reyes L. (2013). Bases para una propuesta de formación inicial docente de educación básica. *Cuadernos de trabajo*, n.1. Santiago, Chile: Departamento de Estudios Pedagógicos, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.

Bellei, C. (2001). El talón de Aquiles de la reforma educativa. En S. Martinic y M. Pardo (eds.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: PREAL-CIDE.

Bellei, C. y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Hunneus y J. Cousso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Santiago, Editorial Universitaria.

Cabezas, V. Medina, L., Müller, M. y Figueroa, C. (2019). Desafíos y tensiones entre las nuevas políticas educativas y los programas de formación inicial de profesores en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 14(116), 1-30. Centro de Políticas Públicas UC.

Centro de Estudios, MINEDUC (2019). Resumen de matrícula escolar 2010-2019. Recuperado de <http://www.datosabiertos.mineduc.cl>

Cerda, A., Núñez, I., Silva, M. (1991). *El sistema escolar y la profesión docente*. Programa Interdisciplinario de Estudios en Educación, Santiago, Chile.

CIDE (2005). *Sistematización de la oferta de Programas Especiales de pedagogía en Educación Básica de las instituciones de educación superior chilenas*. Resumen Ejecutivo. Santiago: CIDE.

Cox, C. y Gysling, J. (1990). *La formación del profesorado en Chile, 1842-1987*. Santiago: CIDE.

Cox, C., Meckes, L. y Bascopé, M. La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas. *Pensamiento Educativo*, 46-47, 205-245.

Donoso, F. y Ruffinelli, A. (En prensa). ¿Hacia una Formación Inicial Docente de calidad?: La Evaluación Nacional Diagnóstica en las voces de actores partícipes del proceso de redacción e implementación de la Ley 20.903. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*.

Domínguez, M., Bascopé, M., Carrillo, C., Lorca, E., Olave, G. y Pozo, M. (2012). Procesos de acreditación de pedagogías: un estudio del quehacer de las agencias. *Calidad en la Educación*, (36), 53-85. doi: <https://doi.org/10.31619/caledu.n36.117>

Dubet, F., Bergounioux, A., y Duru Bellat, M. (1999). *Le collège de l'an 2000: rapport à la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire*. Paris, Documentation Française.

Fernández, B. y Madrid, R. (2020). Profesionalización desde una perspectiva democrática: nudos críticos y propuestas para formación y desarrollo docente. En: Corvera, M. T. y Muñoz, G. (eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Labarca, A. (1939). *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago: Prensas de la Universidad de Chile.

Lang, V. (2006). La construcción social de las identidades profesionales de los docentes en Francia: enfoques históricos y sociológicos. En: E. Tenti (Comp.) *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (71-118). Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Lemke, T. (2007). *Biopolitics: An advanced introduction*. New York University Press.

Medina, L. (2018). A casi 2 años de la promulgación de la ley 20.903. Avances, tensiones y desafíos del sistema de desarrollo profesional docente. En: I. Sánchez (Ed.) *Ideas en Educación II: Definiciones en tiempos de cambio*. Ediciones UC, Santiago, Chile.

MINEDUC (2013). *Sesión Extraordinaria. Consejo Rectores de las Universidades Chilenas. Anexo N° 47. Proyectos de ley MINEDUC*. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. Disponible en: https://www.consejodirectores.cl/public/pdf/acta/acta-2013/03/Anexo_47.pdf

Oficina Central de Estadística. (1924). *Anuario Estadístico de la República de Chile. Volumen V. Instrucción. Año 1923*. Santiago: Sociedad, Imprenta y Litografía Universo.

Montecinos, C. (2014). Análisis Crítico de las Medidas de Presión Propuestas para Mejorar la Formación Inicial de Docentes en Chile por el Panel de Expertos para una Educación de Calidad. *Estudios pedagógicos*, 40 (Especial), 285-301. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000200017>

Núñez, I. (2002). La formación de docentes. Notas históricas. En: B. Ávalos, *Profesores para Chile: historia de un proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación. Chile.

Núñez, I. (2007). La profesión docente en Chile: saberes e identidades en su historia. *Pensamiento Educativo*, 41(2), 149-164.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nueva York: Plum.

Ruffinelli, A. (2016). Ley de desarrollo profesional docente en Chile: de la precarización sistemática a los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización. *Estudios pedagógicos*, 42(4), 261-279. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000500015>

Ruffinelli, A. (2017). Gubernamentalidad, pedagogía neutra y (des)profesionalización docente. *Educação & Sociedade*, 38(138), 191-206. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302016139074>

Santiago, P., Fiszbein, A., García Jaramillo, S. y Radinger, T., (2017). *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017*. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264285637-en>

Valenzuela, J.P., Allende, C., y Vanni, X. (2018). Trayectoria de los directores chilenos durante la última década: Primeros hallazgos para políticas públicas. Nota Técnica N° 8. Santiago: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.

NOTAS

¹ Centro de Estudios, MINEDUC (2019).

² www.cned.cl/indices

³ Ver: www.cnachile.cl

⁴ www.cned.cl/indices

CAPÍTULO 13

LA UNIVERSIDAD: APUNTES HISTÓRICOS PARA UNA UNIVERSIDAD PLURINACIONAL, REPUBLICANA Y POPULAR

Daniel Leyton

Sol Serrano (Serrano, 1999, p. 153) plantea que el estudio histórico de la educación es “un campo privilegiado” para pensar las relaciones entre la cultura de élite, los sectores populares y el Estado. En este capítulo, dicha matriz analítica se articula con una visión de la historia en tanto espacio de reinscripción y re-imaginación de las relaciones de poder y saber que iluminan tanto el presente como el futuro de una universidad plurinacional, republicana y popular.

En lo que sigue se presentan algunas relaciones político-epistémicas, basadas principalmente en las ciencias sociales, entre la universidad, el Estado y los sectores populares, con el fin de rastrear potencialidades históricas de un futuro para la institución universitaria. La primera sección profundiza principalmente en el periodo desde fines del siglo XIX y principios del XX, haciendo visible dos proyectos de universidad conceptualizados aquí como -el ilustrado-estadista y el ilustrado de alianza popular; proyectos que expresan diferentes intentos de superación de la llamada crisis de la dominación oligárquica (Salazar, 1992). Hacia el final de dicha sección se retoman de manera sintética las irrupciones y transformaciones de estos proyectos epistémicos de universidad desde la década de 1950 hasta el periodo la dictadura militar. La segunda sección, más corta, se enmarca en el Chile contemporáneo. En ella se plantea que la crítica hacia la mercantilización y dominación patriarcal del conocimiento universitario expresada en dos irrupciones históricas en curso -las tomas feministas del 2018 y la asamblea de investigadores que emerge en la revuelta de octubre del 2019- recobran aspectos del proyecto de universidad ilustrada de alianza popular, permitiendo re-imaginar su configuración futura.

A modo de cierre, se reflexiona y ensaya un imaginario de universidad futura a partir de la emergencia histórica en diferentes momentos de los proyectos de universidad ilustrada de alianza popular. El énfasis, en dicho cierre, es en el *futuro de hoy* rastreado en la historia porque es en la revoltosa actualidad que podemos presentir algunos potenciales devenires de una universidad-otra, hoy aún improbable, y antes sofocada como alternativa. Por cierto, la universidad es una heteroglosia epistémica imposible de abarcar al modo de un panorama general. Por ello, en estas pocas páginas, solo se pretende visibilizar y problematizar, a partir de coyunturas históricas determinables, unos eventos que encarnan potencias políticas al interior de la relación universidad-Estado-pueblos.

LA UNIVERSIDAD DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA

Desde las dos últimas décadas del siglo XIX se puede leer la historia de la universidad a partir de la identificación de dos proyectos aquí conceptualizados como: proyecto de universidad ilustrada-

estadista y el proyecto de universidad de alianza popular; dos proyectos que emergen en la coyuntura histórica de crisis del estado oligárquico. Estos dos proyectos universitarios nos hablan de proyectos no radicalmente antagónicos, pero distintivos y en conflicto. Por un lado, el proyecto de universidad ilustrada-estadista se encontraba orientada a la promoción de la inclusión de los sectores populares desde arriba, en alianza con el Estado y orientado al “buen orden”, abordando los grandes conflictos y problemas de interés público. Este proyecto de universidad, mantuvo, sin embargo, una división sobre quiénes son los sujetos legítimos del conocimiento universitario y quienes no, siendo un selectivo grupo los llamados a participar y producir dicho conocimiento mediante la investigación. Así lo planteaba Valentín Letelier:

no es la enseñanza la principal función de las universidades ... es la de generar una clase selectísima de intelectuales que a pesar de las tendencias utilitarias del medio ambiente, mantenga encendido el culto desinteresado de la ciencia, de las letras y de las artes, adquiera el espíritu y el hábito de la investigación y sirva de cuna y origen al personal docente de los Estados (1892, p. 117).

El proyecto de universidad ilustrada-estadista emergió del conflicto entre los saberes evolucionistas y humanistas forjados en la formación universitaria en ciencias sociales, jurídicas y morales. La formación en derecho desde los inicios de la universidad colonial – en la Universidad de San Felipe-, y en las siguientes dos décadas del siglo XX, fue la profesión predilecta de la elite política nacional, y el lugar donde se desarrolló la enseñanza de lo que hoy se entiende como ciencias sociales. Dicha formación y sus cambios dieron cuenta de una pugna entre ideologías liberales-evolucionistas del derecho, la sociedad y el rol del Estado, por un lado, y el emergente despliegue de saberes disciplinares-humanistas, por otro. Estos últimos comenzaron a transformar la visión del rol del Estado frente a la “cuestión social”¹; desde una visión patriarcal caritativa -en la cual las elites femeninas eran las interpeladas a hacerse cargo de manera “voluntaria” de los problemas sociales (Leyton y Montt, 2008)- hacia otro de políticas sociales orientadas a la integración social dentro de un orden jerárquico dado (Bastías Saavedra, 2015b). Este último sería más capaz de contener proyectos de sociedad anti-elitistas y de lucha de clases que comenzaban a emerger desde fines del siglo XIX.

Hasta finales del siglo XIX, tanto dentro de la universidad como en la socialización política de las elites gobernantes formadas en ella², las ciencias sociales mantuvieron imaginarios liberales y Darwinianos del rol del Estado en la estructuración del orden social, centrándose primordialmente en la protección de la propiedad, la defensa nacional y el contrato. Esto impidió pensar al Estado como una agencia legítima en la construcción de la educación pública, la salud, la política monetaria y las obras públicas, entre otras (Bastías Saavedra, 2015a, p. 19). Más allá de la socialización que se producía dentro de los partidos políticos ligados a las elites, los estudios universitarios del derecho ejercieron una influencia fundamental en construir el trasfondo normativo de la imposibilidad de la intervención política para la reestructuración de las relaciones entre elite y pueblo, siendo funcional así a la mantención de sus fronteras y jerarquías. La legitimidad social de la enseñanza universitaria, como proveedora

de conocimientos cargados de validez científica necesarias para la construcción del Estado-nación, facilitaba una difusión transversal de los principios desarrollados en la disciplina jurídica. El consenso liberal-darwinista aceptaba y promovía la jerarquización natural de la sociedad y a una elite como destinataria “necesaria”, no histórica ni contingente, de las riquezas y el gobierno de la sociedad.

A inicios del siglo XX dicha cosmovisión comenzó a ser superada. Hay una progresiva sociologización del derecho y su curriculum, “según la cual la función del jurista no era interpretar el derecho positivo, sino que, por medio de la comparación, debía encontrar las leyes universales que reflejaban la conciencia jurídica de los pueblos” (Bastías Saavedra, 2015b, p. 40). Dichos cambios se caracterizaron por: la apertura del ramo de derecho internacional y la separación del derecho constitucional del administrativo -éste último impartido por Valentín Letelier, quien promovió una segunda ola de cambios curriculares decisivos, los cuales desembocaron en la reforma de 1902. Esta reforma consistió en una relativa autonomización de la herencia epistémica de la colonia a través de la introducción de la sociología como visión transversal del estudio del derecho, el reemplazo del derecho canónico por el curso de historia del derecho, el de derecho natural por filosofía del derecho, y la adición al curso de economía política las materias de economía social.

Dichos cambios modificaron la formación de la clase dirigente y su visión del Estado. Este nuevo derecho, expresión del pensamiento social de la elite-estadista en la universidad, tuvo, desde 1910 en adelante, un correlato en la serie de nuevas leyes y políticas sociales, incluida la LEPO, que tuvieron como ethos una incipiente protección y formación de las clases obreras y sus familias, intentando aminorar el conflicto de clase pero sin modificar la estructura y apropiación de la propiedad (Bastías Saavedra, 2015b, p. 43).

El proyecto de universidad ilustrada-estadista aquí ejemplificado en la transformación de las ciencias sociales y su relación con el Estado, da cuenta de una función sociológica que radicó en el posicionamiento estratégico de la universidad como dispositivo intelectual y ético que permitió imaginar un proyecto de sociedad capitalista, a partir de la mejora de las condiciones y oportunidades de la mayoría de la población. Este proyecto de saber, si bien intentó sintonizar con las demandas populares, dejó al margen la formación autónoma de los sujetos populares y sus formas de organización político-educativas. El afecto que configuró dichos saberes orientados a la modernización del Estado estuvo marcado, sin embargo, por una episteme desdeñosa que inscribió a los sujetos trabajadores y sus intentos de organización y formación autónoma en la peligrosidad y amenaza hacia los marcos civilizatorios-policiales de las elites gobernante que narraban y reclamaban para sí el Estado y la representación.

Por su parte, el proyecto de universidad ilustrada de alianza popular, lo leeremos aquí teniendo en cuenta la actividad de la Universidad Popular José Victorino Lastarria, fundada en 1910 y refundada en 1918 por la FECH. La lectura de este evento, ésta contextualizada dentro una corriente más amplia de universidades populares en América Latina; marcado por el movimiento estudiantil de Córdoba y la creación de universidades populares en otros países de la región como México, Puerto

Rico, Perú, Guatemala, entre otros (Melgar Bao, 1999). Dentro de este contexto, la lectura ensayada aquí no se restringe a entender dichas experiencias en función de la extensión universitaria, como ha sido comúnmente entendida, sino que el foco estará en las orientaciones del conocimiento y su relación con diferentes espacios de poder: el Estatal y el popular.

Para entender el surgimiento de este proyecto, es importante visibilizar la experiencia dramática de violencia oligarca-estatal que vivieron los sectores populares organizados. Esto se expresó, desde 1900 hasta 1925, en la seguidilla de matanzas de la clase obrera y peonal; eventos sangrientos que contrastan con una historia modernizadora gradual del compromiso social con la inclusión de los sectores populares. Desde 1900 hasta 1925 la elite político-rentista mandó a masacrar a la clase obrera y peonal en 1901, 1903, 1905, 1906, 1907, 1916, 1919, 1920, 1921 y 1925³. Alrededor 5 mil y 7 mil asesinados según las diferentes fuentes.

Dicha violencia estatal, entre 1918 y 1925, se articuló en una madeja estratégica asociada a la táctica de seguridad nacional basada en un estado de excepción permanente a través de múltiples decretos orientados a la persecución, hostigamiento, encarcelamiento y reducción de derechos políticos de organización y expresión de las clases trabajadoras en Chile (Valdivia Ortiz de Zárate, 2017). Estas tácticas afectaron también a estudiantes universitarios e intelectuales ligados a la FECH y a la Universidad Popular. Algunos de ellos fueron encarcelados, expulsados del país, y otros torturados en las celdas.

En ese contexto, al interior de la universidad se forjaron sensibilidades cercanas a los sectores populares y a los movimientos de trabajadores. Es dentro de esa estructura de sentimientos que, por ejemplo, desde la Prorectoría de la Universidad de Chile se crearon escuelas para proletarios y escuelas nocturnas, así como también la organización del Congreso de educación popular en 1913 por parte de la naciente Federación de Estudiante de la Universidad de Chile (FECH) (Reyes Jedlicki, 2017). Cabe destacar, que con la puesta en marcha del Instituto Pedagógico en la Universidad de Chile en 1889, con una proporción mayoritaria de estudiantes provenientes de la clase obrera y su encuentro con una formación de inspiración europea, emergió una cultura “subalterna” en permanente tensión con el proyecto de sociedad oligárquico, lo que permitió, a su vez, dar paso a los proyectos de universidades populares (Austin, 2004).

La puesta en marcha de la Universidad Popular José Victorino Lastarria marcó un contraste con el proyecto de universidad discutido anteriormente. Se vinculó con otras alianzas y actividades políticas, que son leídas en estos apuntes, como una expresión del deseo de construcción de una alternativa a la sociedad oligarca. En efecto, la Universidad Popular Lastarria fue participó de la organización de la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales de marzo de 1925. En ella participaron más de 1200 delegados representantes de la clase obrera, intelectuales, profesionales, docentes, estudiantes, artesanos, artistas, y feministas, de todo el país (Grez Toso, 2016; Salazar, 1992). Dicha asamblea aspiraba a discutir y construir un proyecto constitucional a promover en la prometida, pero nunca realizada, Asamblea Constituyente Nacional de 1925⁴. Entre los líderes de la Universidad que participaron de la Constituyente de Asalariados e Intelectuales se encontraban Alberto Baloffet; quien

integró los comités organizadores de la Asamblea, Alfredo Demaría; expresidente de la FECH, y Amanda Labarca, líder feminista y profesora de la Universidad Popular (Grez Toso, 2016).

La Universidad Popular Lastarria nació en respuesta a la imposibilidad de orientar a la universidad hacia las demandas y necesidades de los sectores populares. Reyes Jedlicki argumenta que las actividades de dicha universidad se orientaron a “contribuir al reforzamiento de los ideales, que según ellos debían inspirar las actitudes de las colectividades de trabajadores organizados, se promovió, a partir de 1921, la “libertad de cátedra” y la intervención directa de los estudiantes obreros en la dirección del establecimiento” (2005, p. 6).

En el *Manifiesto de la Universidad Popular Lastarria a los obreros*, publicado en la Revista Claridad (órgano de difusión de la FECH) en 1921 se cuenta que la universidad dictaba clases nocturnas de diversas materias desde psicología, ciencias sociales y económicas, física, biología a astronomía, entre otras. En este manifiesto se le invitaba directamente al obrero a,

adquirir la conciencia de la verdad sobre los seres y las cosas ... Camarada, no deje usted de concurrir a estas clases, en las que se hace Obra cultural, ajena a todo dogmatismo, con la única mira de formar un núcleo de obreros cuya preparación intelectual les permita actuar a plena conciencia en sus diversas actividades (Demaría y Ortega, 1921, s/n)

Los cursos para 1921 se organizaban de la siguiente manera. El primer año se impartían los cursos de Castellano, Filosofía, Historia, Física, Geometría, y Biología e Higiene. El segundo año se componía de los cursos de Filosofía, Historia, Biología, Física y Astronomía. Ambos años funcionaban de 9 a 10 de la noche de lunes a viernes. Los sábados se dictaba la cátedra de Ciencias económicas y sociales. Como profesores trabajaban estudiantes de los últimos años del Instituto Pedagógico, profesores universitarios y profesores de secundaria. Los requisitos de entrada eran para primer año tener estudios formales en escuelas o colegios o informales, y para segundo año haber aprobado el primer año de estudios (Demaría y Ortega, 1921). En 1922, Arturo Piga, Secretario General de la Universidad Popular Lastarria, relataba algunas de las actividades académicas realizadas. Por ejemplo, Amanda Labarca dictaba las conferencias de psicología la cual exploraba los aspectos “volitivos, psíquicos e intelectual” de los fenómenos psíquicos. Por su parte, las conferencias de Introducción al estudio de las ciencias sociales eran dictadas por Pedro León, donde se enseñaban las teorías de Comte, Spencer, Tarde y Durkheim, y a partir de ellos, la evolución de las sociedades y sus solidaridades (Piga, 1922).

La experiencia de la Universidad Popular Lastarria nos permite repensar el vínculo entre universidad y sociedad, así como también los límites simbólicos entre los saberes de los sectores populares y el académico universitario, más allá del rol funcional de éstas con el aparato estatal. Dichos límites intentaron ser procesados, a través de los medios de comunicación predominantes como el diario El Mercurio, de manera de asegurar que las formas jerárquicas de las funciones del conocimiento universitario continuarán asumiendo dos mundos irreconciliables. De acuerdo a Ossandón y Santa Cruz (2005, p. 205), desde *El Mercurio* se representó la Universidad Popular Lastarria como un

espacio “importante en la ‘promoción social’ de los sectores obreros con el objeto de entregarles cultura y moral, a quienes carecen completamente de ello”. Dicho diario estableció los límites simbólicos de clase entre los sujetos deseables del conocimiento universitario y los sujetos imposibles de dicho saber:

no hay posibilidad alguna de *paridad* de cultura, y por lo mismo deben existir diferentes propósitos entre uno y otro [entre el mundo obrero y el mundo académico]. Por ello, el lugar del estudiante debe ser el de lazo de unión entre los grupos dirigentes y las clases menos favorecidas, para elevar *la condición de éstas y humanizar la acción de aquellos* (Ossandón y Santa Cruz, 2005, p. 207).

Con todo, la Universidad Popular Lastarria abrió un proyecto de conocimiento diferente al de la universidad ilustrada-estadista, ambas expresadas en la Universidad de Chile. Dicha tensión se deja entrever con mayor nitidez en un artículo escrito en 1921 para la Revista Claridad titulado Nuestra Instrucción (1921). En él se expresaba el malestar por la desconexión entre los conocimientos enseñados en la universidad “confeccionado [por] unos prestigiosos catedráticos de espesos lentes y ... juzgado [por] unos doctos muy severos y muy respetables”, por un lado, y los intereses de los estudiantes, por el otro. Se criticaba a la universidad por su carácter “tiránico” y su rol de crear mentes “sumisas” al orden. El autor de dicho artículo, Héctor Clemira, planteaba lo siguiente:

Los planteles oficiales de enseñanza han sido siempre tiránicos y por eso esas mentalidades rebeldes que han producido grandes poetas, pensadores y genios, como estudiantes no han pasado de ser mediocridades y hasta calamidades. El rol más importante de los liceos y universidades actuales es crear en las mentalidades jóvenes la sumisión intelectual; imponerles a ellos los moldes fijos para opinar y apreciar, mecanizarles el lenguaje, extender la rutina, hacer en una palabra de cada ser humano un miembro inofensivo del rebaño que no vaya a molestar a nadie con pensamientos no sancionados como sanos (Clemira, 1921, s/n).

A partir de dicha crítica se posicionó a la Universidad Popular Lastarria como un proyecto que aspiraba a saldar dichas cuentas epistémicas.

la Universidad Popular (...) podría constituir todo un sistema de educación; algo que fuera como el eco a esos ideales que un día llevaron a Tolstoy a fundar allá en la Rusia su Escuela de Yasnaia Poliana, algo más humano, más eficiente y libre de imposiciones (Clemira, 1921, s/n).

Podemos pensar que ambos proyectos de universidad entraron en tensión con el pasar de los años, llevando a la Universidad Popular Lastarria a enfrentarse con la Universidad de Chile, y sufriendo su expulsión de dicha casa de estudios, en 1924. En una carta publicada en la Revista Claridad de dicho año, números intelectuales, académicos y académicas, liderados por Amanda Labarca, declararon:

La Universidad de Chile acaba de expulsar de sus aulas a la Universidad Popular Lastarria. No obstante, este contratiempo, que no estaba fuera de nuestras previsiones, los profesores

suscritos ... anhelamos hoy más que nunca, continuar la labor de cultura que nos hemos propuesto. Declaramos, pues, a las sociedades obreras de Santiago, que estamos dispuestos a satisfacer sus peticiones de cursos o de conferencias aisladas, cualesquiera que sean los locales u horas que nos señalen (Labarca Hubertson et al., 1924, s/n)⁵.

En disputa al proyecto de la Universidad Popular Lastarria se creó la Universidad León XIII de Santiago. Fundada en 1922 por la Federación Chilena del trabajo, dicha universidad seguía la misión de restaurar la armonía entre las clases obreras y dirigentes, mejorar la condición del obrero y combatir las ideas socialistas en contra de la religión, la propiedad privada y la familia. Dicha universidad dictaba cursos de sociología, apologética (religión y la historia de Jesucristo), e historia y educación cívica. Estos se orientaron a formar sobre el funcionamiento de la sociedad y las maneras institucionales de resolución de conflictos, poniendo énfasis en los derechos y deberes sociales de las clases trabajadoras (Reyes Jedlicki, 2005, p. 91). En este proyecto universitario se defendió, sin embargo, algo ausente incluso hoy en los imaginarios políticos predominantes: El derecho de la representación política de la clase trabajadora por sí misma, para lo cual se precisaba la formación de los sujetos obreros que permitiera prepararlos “para las luchas de la inteligencia” (Reyes Jedlicki, 2005, p. 92).

Hasta aquí, retomar el contexto más amplio de las universidades populares en América Latina nos permite tensionar el proyecto de universidad ilustrada de alianza popular. José Carlos Mariátegui (1949) en 1929 daba cuenta de la manera en que la “vanguardia estudiantil” en Perú conectaba la universidad al mundo proletario, acordando la creación de universidades populares en el congreso de estudiantes de 1919, fundándose así la Universidad Popular González Prada en Lima y Vitarte. Mariátegui, valoró dichas iniciativas, pero puso en cuestión precisamente el supuesto ilustrado de superioridad del conocimiento universitario por sobre los saberes de las clases trabajadoras.

Pero los obreros no confían mucho en la perseverancia de los estudiantes; y para no suscitar ningún recelo, las universidades populares se abstienen de todo trabajo de orientación ideológica del proletariado. De otro lado, la mayoría de los estudiantes de las U.P. [universidades populares] carece de esta orientación; en lo tocante a la cuestión social va a aprender, más bien que a enseñar, al lado del proletariado (Mariátegui, 1949, s/n).

Las palabras de José Carlos Mariátegui visibilizan el límite de los conocimientos con pretensiones emancipadoras desplegados desde las universidades populares en Chile y América Latina. La universidad popular se proyectó como vanguardia portadora de una verdad emancipatoria a disposición de las mayorías. Sin embargo, como señalaría Rancière (2003), dichos programas se desplegaron, paradójicamente, sobre la afirmación de la desigualdad de las inteligencias y los conocimientos producidos por las diferentes fuerzas sociales. Siguiendo a Alejandra Castillo (2014), podemos plantear que dicha supuesto de desigualdad puso en cuestión la capacidad de los sectores populares -con proyectos intelectuales propios desde mucho antes que las universidades populares en América Latina-, de irrumpir en la escena pública-política a través de una toma de palabra nueva y no identificada por el orden predominante de la representación. Así, la universidad popular no fue capaz de ver que los movimientos socialistas,

anarquistas, de autogestión poseían un diagnóstico propio sobre los conflictos de clase en curso y las prácticas de desposesión ejercidas por la elite rentista-estatal. En las fuentes y referencias utilizadas aquí respecto de la experiencia de las universidades populares, los saberes universitarios parecieron no transformarse y cuestionarse con los conocimientos del pueblo trabajador. Esto marcó el límite de la universidad popular y su relación con los sectores mayoritarios de la sociedad.

La universidad ilustrada de alianza popular perdió vigencia en el momento mismo en que el proyecto de sociedad republicana-popular vislumbrado en los discursos aquí retratados quedan fuera del campo de saber/poder, a partir de la imposición autoritaria de la Constitución de 1925; configuración política que erradicó los principios enarbolados por la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales-, espacio en el cual la Universidad Popular Lastarria fue también protagonista.

Así, el proyecto de universidad ilustrada-estadista se posicionó epistémicamente predominante, asumiendo como función la formación de la clase dirigente y modernización estatal. Sin embargo, desde el comienzo de la guerra fría, ya en la década de 1950, dicho proyecto de conocimiento universitario comenzó un proceso de tecnificación de las ciencias sociales y económicas, promovidos por agentes internacionales como la Fundación Ford y la Universidad de Chicago – a través del “Point Four Program” orientado a la neoliberalización de la enseñanza y el pensamiento de la economía. Esta transformación epistémica cambió los modos de enseñanza y pensamiento de las ciencias económicas, así como también los modos de concebir al Estado y las políticas sociales. Pero no fue hasta después de 1973 que dicha ideología tuvo la oportunidad de ser puesta en práctica, sin contrapeso gracias a las políticas de terror estatal, en la reestructuración política, cultural y económica del país (Fisher, 2009). En ella, la conexión con las luchas populares e intereses de la mayoría son más un obstáculo y expresión soberana peligrosa y descomedida, que una función de la universidad o un fenómeno social a apropiarse cognitivamente con las herramientas propias de la disciplina, como planteaba, por ejemplo, Valentín Letelier. En el curso de la genealogía chilena de la economía neoliberal se puede ver una fuerte conexión con el Estado cívico-militar y los intereses de dominio norteamericano, pero una pobre autonomía académica al no poder procesar las fuerzas sociales con relativa independencia de los intereses de la clase dirigente nacional y global.

Dicha falta de autonomía se vio facilitada por la fuerte elitización de la universidad. En efecto desde 1925 hasta mediados de 1960 la universidad se consolidó como un espacio de la elite económica y cultural. Hasta 1960 habían cerca de 26.000 estudiantes universitarios, correspondiente a menos del 3% de la cobertura nacional teniendo en cuenta las 8 universidades existentes hasta ese momento en Chile; solo un 2% y algo más que en 1900 (Brunner, 2015).

Ante este escenario, a mediados de 1960, y después de una serie de movimientos reformistas y politización al interior de la Universidad de Chile entre 1930 y 1960, volvió el proyecto de universidad ilustrada de alianza popular en el proceso de reforma universitaria, ahora recontextualizado en una nueva coyuntura histórica de avance del movimiento popular y como propuesta institucional para el sistema universitario general. Así comenzó un proceso de impugnación a la institución universitaria dominante por su carácter

elitista, su pobre investigación y democracia interna, y por su desconexión con las demandas sociales. Dicho proceso se intensificó desde 1966 con la emergencia del Movimiento Universidad para Todos, predominante en la Universidad Técnica del Estado, que tuvo como objetivo el abrir el acceso de las carreras universitarias a mujeres, campesinos y estudiantes de origen obrero (Rivera, 2016), y la toma de la Universidad Católica en 1967-. En esta repolitización creciente, “se entendía que la universidad debía pasar de ser un espacio reproductor de elites, a uno de formación de profesionales comprometidos con los sectores marginados” (Vidal-Pollarolo et al., 2017, p. 37). Este proyecto de universidad se expresó, por un lado, en el aumento de la matrícula universitaria, llegando al 15% de la participación, y en el aumento de la inversión estatal por sobre el 2% del PIB (Vidal-Pollarolo et al., 2017). Por otro lado, tuvo también una expresión epistémica relevante. Las ciencias sociales, como la sociología, experimentaron un proceso de politización y autonomización profesional creciente, en contraste con la neoliberalización y tecnificación de la economía en la década de 1950. Parte de las ciencias sociales, entonces, asumieron la relación entre saber y poder, orientándose así hacia una profesionalización conectada con los debates y problemáticas sentidas como centrales por los sectores mayoritarios de la sociedad (Cortés, 2020).

Estas democratizaciones universitarias fueron violentamente obturadas a partir del golpe de Estado de 1973; periodo que inicia un repliegue del conocimiento crítico y articulado con las demandas populares. Las tasas de participación se estancan y disminuyen incluso al 10% en 1979, y la inversión estatal pasa del 2% al 1% (Vidal-Pollarolo et al., 2017). De manera notoria, se impone sobre la universidad, no solo políticas de terror que sofocan el disenso y la diversidad epistémica abierta, sino que también, funciones subalternas, sobre académicos y académicas, funcionales al orden del gobierno tecnocrático a través de la despolitización del conocimiento y la naturalización de la política social focalizada. Así también, la doctrina de la seguridad nacional se desplegó sobre el cuerpo universitario, constituyendo tanto al conocimiento asociado a epistemologías marxistas y críticas como a estudiantes provenientes de las clases trabajadoras como enemigos internos de la sociedad (Errázuriz, 2017). En esta contrarreforma de restauración conservadora, el éxito de la dictadura militar se observa en su capacidad de infiltrar las lógicas de conocimiento economicistas neoliberales en el campo de la educación superior. Dicha expansión epistémica se caracterizó, según los mismos intelectuales monetaristas, por un cambio de mentalidad que generó, primero la pérdida de agencia y vigencia del conocimiento crítico y de la universidad en tanto actor con ethos republicano transformador; segundo, la naturalización de las políticas focalizadas vigentes hasta el día de hoy; y tercero, la idea de libertad negativa y estratégica entendida como elecciones obligadas de responsabilidad individual dentro de un marco de dominación preestablecido (Ruiz Schneider, 2012).

LA UNIVERSIDAD EN EL PRESENTE

Ya desde fines de la década de 1980, la universidad sigue firme su curso hacia la forma empresa, con una fuerte privatización de las universidades y matrículas; esta última siendo principalmente privada y llegando hoy por hoy a más de 1 millón de estudiantes, segmentados según clase social, etnia, nacionalidad y género, entre otras⁶.

Dicha privatización va de la mano con una dinámica de competencia por la generación de recursos propios y acumulación de prestigio a partir de la captación de estudiantes -lógica no superada por la implementación de la gratuidad limitada-, la oferta de docencias profesionalizantes, la consecución de fondos investigación, y asesorías “técnicas” para el Estado. Esta última caracteriza de buena manera la relación funcional de la universidad con el Estado a través de la “licitación”; tecnología que orienta el aparato cognitivo de las universidades hacia la reproducción de la política social focalizada, trabando así la posibilidad de alianzas universitarias-populares que podrían permitir la construcción de proyectos alternativos de sociedad desde la propia acción Estatal. El financiamiento de la investigación a través de concursos competitivos, por su parte, establece un régimen de valor del conocimiento basado principalmente en marcas o sellos de calidad como WOS y SCOPUS⁷, los cuales son producidos por empresas líderes y especializadas de la economía global del conocimiento.

Esta cultura y dispositivos corporativos de la economía del conocimiento se entrelazan y descansan en una estructura patriarcal. En efecto, la participación de mujeres en los instrumentos nacionales de investigación de CONICYT (hoy ANID, *Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo*), ha permanecido bajo el 40% desde el año 2013, siendo aún más baja que los años 2009 y 2012 (CONICYT, 2019), a su vez, en los programas de doctorados la desigualdad ha sido también persistente entre los años 2010 y 2019 con alrededor de un 43% de mujeres y un 57% de hombres realizando estudios doctorales (SIES y MINEDUC, 2019). A pesar de “los avances de los estudios de género, las academias persisten como espacios estructuradores y reproductores de las desigualdades de género, donde las mujeres, actualmente, siguen ocupando un lugar marginal dentro del campo de saber/poder que son las universidades” (De Armas y Venegas, 2016, p. 58).

No obstante, estos indicadores seleccionados, al interior de la universidad irrumpen, una vez más, proyectos de saber/poder antagónicos a estas lógicas. En lo que sigue, nos enfocaremos a la impugnación del régimen de conocimiento y sus exclusiones epitomizados por las tomas feministas del 2018 y por la Asamblea por el Conocimiento y la Investigación [ACIC] surgida en a partir de la revuelta de octubre del 2019. Éstas son expresiones de insubordinación que se pueden localizar, a lo menos, en la serie de demandas del 2006 y 2011 por desmercantilizar la educación superior; movimientos que problematizaron los conflictos de clase y género y su relación con las culturas tácitamente valoradas y excluidas en el sistema universitario. Tanto las tomas feministas y la ACIC encarnan potencias epistémicas de universidad que vuelven la mirada a lo que aquí se ha descrito como el proyecto de universidad ilustrado de alianza popular.

Las movilizaciones feministas irrumpen con fuerza el 2018 en las universidades en Chile. Partiendo con la toma feminista de la Universidad Austral hasta propagarse por todo el territorio nacional. Transversalmente, dicho movimiento demandó el fin a la violencia de género y a la educación sexista (Troncoso Pérez, Follegati y Stutzin, 2019). Ésta última visibiliza y cuestiona la circulación del conocimiento patriarcal, demandando cambios en el curriculum, los perfiles de egreso, capacitaciones en igualdad de género y enfoques de pedagogía feministas, entre otras (Troncoso Pérez et al., 2019). A su vez, Las concepciones de igualdad y poder predominantes demandan ser superadas y asumidas

para ser transformadas al interior de las prácticas de producción del saber. Así, el petitorio de la Toma Feminista de la Universidad Alberto Hurtado (2018) denunció “las diferentes opresiones del patriarcado [que] se visualizan y se viven a diario al interior de las distintas casas de estudios”, así como el machismo en tanto problema transversal “Reflejado desde la educación en el aula, hasta las diversas relaciones que existen en la comunidad universitaria”⁸. Así, se denuncia el supuesto de igualdad formal entre sexos, incapaz de reconocer las relaciones de poder entre estos y excluyendo a los cuerpos fuera de dichas categorías binarias: “Los tres grupos somos igualmente diferentes, pero no igualmente poderosos/as” (Consejo de Federación UAH et al., 2018). Profundizando su lucha epistémica dicha movilización planteó una política del conocimiento que incorpore “la perspectiva de género en la investigación”, la “extensión [de] una colaboración nacional e internacional acerca de proyectos y/o investigaciones referentes a la perspectiva de género, y difundir dicho conocimiento hacia la sociedad y forjar lazos con diferentes organizaciones comprometidas con dichos procesos (Consejo de Federación UAH et al., 2018, pp. 12–13). Aquí no solo la transformación es hacia el interior de la universidad, sino que se articula el conocimiento en alianza con diversos actores sociales, reflejando una comprensión colectiva, política, más igualitaria y comprometida del conocimiento.

Por su parte, la Asamblea por el Conocimiento y la Investigación (ACIC) emerge a partir de la revuelta de octubre del 2019 con el objetivo de “aportar, crear y concretar acciones que guíen hacia la generación de forma democrática de un nuevo modelo que permita el progreso de las diversas dimensiones que hoy subyugan a nuestro país” (ACIC, 2019a, s/p). Para ello la Asamblea plantea un necesario “proceso de deliberación y participación vinculante de la comunidad de investigadorxs para la formulación de cómo organizaremos, decidiremos y proyectaremos la producción de conocimiento en el país” (ACIC, 2019b, s/p).

La ACIC diagnostica la reducción de la investigación a un neoliberalismo basado en rankings, papers, proyectos y competencia, perdiendo diversidad epistémica y debilitando “el sentido y la audacia de las investigaciones” (ACIC, 2019b, s/p). Para ello, la Asamblea refuerza la necesidad de “desmontar la concepción tecnocrática y cortoplacista de la investigación e incentivar la diversidad del pensamiento y líneas de investigación, la relevancia de las ciencias sociales, las humanidades y las artes, la multidimensionalidad del conocimiento y libertad de creación” (ACIC, 2019b, s/p).

La apuesta pública de esta crítica y su modo asambleísta adquiere relevancia toda vez que se configura como un acto de desobjetivación colectiva que intenta superar no solo los dispositivos de conocimiento neoliberales, sino que también la propia subjetividad académica producida autoexigente, competitiva, cómplice, cuantificada; lugar donde “se ancla y sostiene la universidad neoliberal” (Fardella, 2020, p. 2315). Más aún, en su diagnóstico, asocian dicho modelo de conocimiento con la profundización del modelo de crecimiento extractivista, su crisis ecológica y la pérdida de soberanía económica, cultural y política del país, así como también con la desvinculación de la investigación con la docencia, la interdisciplinariedad y el pensamiento crítico (ACIC, 2019b).

También denuncian, las “inaceptables inequidades” en la producción de conocimiento, caracterizadas por la concentración de la investigación, los recursos y las decisiones en la región metropolitana, por la precarización de asistentes, investigadores de regiones, post-doctorantes y estudiantes de postgrados, y por las desigualdades de género. En torno a ésta última la ACIC declara: “Es importante erradicar el patriarcado, el machismo, la misoginia y el colonialismo de nuestros espacios de creación y cuestionarnos qué entendemos por investigación en nuestro contexto y cómo generamos dicha investigación” (ACIC, 2019b).

VOLVER AL FUTURO: HACIA UNA UNIVERSIDAD PLURINACIONAL, REPUBLICANA Y POPULAR

El retorno del futuro, parafraseando a Aníbal Quijano (2014), es el regreso hacia adelante de un proyecto cancelado de conocimiento, universidad y sociedad. La exploración de algunos archivos de principios del siglo XX que narran líneas de articulación entre el saber ilustrado de la universidad con los intereses emancipatorios de los sectores populares, sin omitir sus límites, nos permite identificar una potencia histórica de irrupción coyuntural en episodios de crisis de las clases dirigentes y alzamiento popular, como sucedió también en la coyuntura 1960-1973, y en la actual del 2006 hasta hoy. Leyendo estas coyunturas históricas desde un futuro posible e indeterminable, lo que parece gestarse es un proyecto político-epistémico de una universidad-otra, fundada en una nueva relación con los pueblos, los cuerpos y el Estado. Dicha universidad futura, siguiendo a Valeria Coronel y Luciana Cadahia (2018) podríamos denominarla plurinacional republicana y popular, al ver en dichas crisis la oportunidad de activarse y participar en la organización de los sectores populares para recuperar la racionalidad de las instituciones para sí mismos.

En diversas geografías proliferan múltiples universidades -universidades cooperativas, universidades abiertas, universidades libres, universidades populares (Erdem, 2020) que son la expresión colectiva y puesta en práctica de la instalación de un régimen de conocimiento realizable, minoritario, más igualitario, que asume las relaciones económicas y de poder como problemáticas, y orienta el saber hacia alianzas con otros sectores sociales. En una senda similar, en todas las experiencias de proyectos ilustrados de alianza popular apuntadas en este texto, surgieron al interior de la universidad dominante misma y se opusieron y oponen a una universidad de elite ilustrada-estadista más o menos cómplice de la forma Estado predominante -ya sea oligarca, autoritario, rentista, y/o neoliberal patriarcal de políticas focalizas, aunque ésta universidad no siempre haya sido y sea pasiva ante la hegemonía estatal, como lo muestran las transformaciones de las ciencias sociales a inicios del siglo XX que contribuyeron al despliegue de un Estado social.

En la actualidad, las dos irrupciones -feminista y de investigadores- leídas como líneas de potencia de una nueva alianza popular, ponen al centro una universidad futura, que si bien no puede dar la espalda al Estado y a la economía del conocimiento junto a la constante repetición (ya gastada) de su cadena innovación-emprendimiento, puede simultáneamente producirse abierta a la creación y

goce de proyectos de saber guiados por procesos y acontecimientos de subjetivación política; esto es, por constitución de sujetos de saber colectivos que se posicionan en un lugar de enunciación y acción inesperados, inimaginables y que marcan una desidentificación con el régimen jerárquico de los lugares, roles y valores que constituyen las desigualdades como necesarias para el sostenimiento del orden universitario y social (Rancière, 1999). No por nada, los diferentes conflictos que han movilizadado a la sociedad y naciones que constituyen el país comienzan o resuenan también en los patios interiores de la universidad. Primero como eventos “externos” e “indebidos” a ella o como fenómenos a controlar o marginar, para luego reconocerlos como fuerzas portadoras de verdades que deben ser incorporadas en la propia práctica universitaria, en la relación de ésta con los sectores populares, y en la institucionalidad estatal.

Esta universidad del futuro se vislumbra así plurinacional, republicana y popular en permanente conflicto y alianza estratégica con múltiples líneas afectivas, de poder y saber que entretejen, retuercen y estresan la universidad. En esta universidad futura, las manifestaciones de los pueblos ya no son más lo “Otro” que erosiona la universidad y el Estado, sino más bien, la condición de la legitimidad misma de ambas en tanto instituciones democráticas abiertas reactivadas como tal por la propia conflictividad popular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIC. (2019a). Asamblea por el Conocimiento y la Investigación. Consultado en <https://acic.cl/>
- ACIC. (2019b). Por un nuevo modelo de producción de conocimiento en Chile. Investigadorxs por una nueva constitución para Chile.
- Austin, R. (2004). Estado, Pobladores y Educación Superior, 1842-1952. In *Intelectuales y Educación Superior en Chile: de la Independencia a la Democracia Transicional, 1810-2001* (pp. 1–38). Santiago: CESOC.
- Bastías Saavedra, M. (2015a). Intervención del Estado y derechos sociales: Transformaciones en el pensamiento jurídico chileno en la era de la cuestión social, 1880-1925. *Historia (Santiago)*, 48(1), 11–42. <https://doi.org/10.4067/s0717-71942015000100001>
- Bastías Saavedra, M. (2015b). Una nueva generación de estadistas. Derecho, Universidad y la Cuestión Social en Chile, 1860-1925. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (29), 33–47. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2015.n29-02>
- Brunner, J. J. (2015). (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior Chilena. Un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 21–108). Santiago: Ediciones UC.

Castillo, A. (2014). *El desorden de la democracia. Partidos políticos de mujeres en Chile*. Santiago: Editorial Palinodia.

Clemira, H. (1921). Nuestra Instrucción. *Claridad*, 2(44). <https://doi.org/10.5354/.2010.7180>

CONICYT. (2019). *Reporte de participación femenina 2018*. Santiago.

Consejo de Federación UAH, Asamblea de Mujeres y Disidencias, Federación de Estudiantes UAH, Consejería Académica UAH, y Secretaría de Género y Disidencias Sexuales UAH. (2018). Petitorio Toma Feminista Universidad Alberto Hurtado. Santiago.

Consultado en http://mailing.uahurtado.cl/2018/petitorio_toma_feminista_2018.pdf

Coronel, V., y Cadahia, L. (2018). Populismo republicano: más allá de «Estado versus pueblo». *Nueva Sociedad*, (273), 72–82.

Consultado en <https://nuso.org/articulo/populismo-republicano-mas-alla-de-estado-versus-pueblo/>

Cortés, A. (2020). Clodomiro Almeyda and Roger Vekemans: The tension between autonomy and political commitment in the institutionalization of Chilean sociology, 1957–1973. *Current Sociology*. <https://doi.org/10.1177/0011392120932935>

De Armas, T., y Venegas, C. (2016). Patriarcado y capitalismo académico. La reproducción de las violencias. En S. Telles, S. K. Reddy, y H. R. Nagendra (Eds.), *Educación No Sexista. Hacia una Real Transformación*. Santiago: Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Demaría, A. y Ortega, R. (1921). Manifiesto de la Universidad Popular Lastarria a los obreros. *Claridad*, 1(14).

DEMRE. (2016). Compendio Estadístico Proceso Admisión 2016. Santiago.

Consultado en <https://demre.cl/estadisticas/documentos-2016-compendio-p2016>

Erdem, E. (2020). Free universities as academic commons. En J. K. Gibson-Graham y K. Dombroski (Eds.), *The Handbook of Diverse Economies* (pp. 316–322). Edward Elgar.

Errázuriz, J. (2017). Control y disciplinamiento de la comunidad estudiantil en los primeros años del régimen militar (1973-1975): Los expedientes de Geografía y Teatro en la Universidad de Chile. *Cuadernos Chilenos de Historia de La Educación*, (8), 36–56.

Fardella, C. (2020). Abrir la jaula de oro. La universidad managerial y sus sujetos. *Revista Izquierdas*, (49), 2299–2320.

Fisher, K. (2009). The Influence of Neoliberals in Chile before, during, and after Pinochet. En P.

Mirowski y D. Plehwe (Eds.), *The road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Collective* (pp. 305–346). Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press.

Grez Toso, S. (2016). La Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales, Chile, 1925: Entre el olvido y la mistificación. *Izquierdas*, 29, 1–48.

Kremerman, M., Páez, A., y Sáez, B. (2020). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Santiago. Consultado en <http://www.fundacionsol.cl/estudios/endeudar-para-gobernar-y-mercantilizar-el-caso-del-cae-2020/>

Labarca Hubertson, A., Loyola, P. L., Vicuña Fuentes, C., Labarca, S., García Oldini, F., Meza Fuentes, R., ... Gandulfo, J. (1924). La Universidad Popular Lastarria a los Obreros. *Claridad*, 5(126). <https://doi.org/10.5354/2010.9708>

Letelier, V. (1892). *Filosofía de la educación*. Santiago: Imprenta Cervantes.

Leyton, D., y Montt, C. (2008). Caridad, beneficencia y asistencia social: del trabajo voluntario al trabajo remunerado en el campo de la intervención social en Chile. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 6(23), 17–37.

Mariátegui, J. C. (1949). Antecedentes y desarrollo de la acción clasista. Para el Congreso Constituyente de la Confederación Sindical Latinoamericana, Montevideo, mayo de 1929. En R. Martínez de la Torre (Ed.), *Apuntes para una interpretación marxista de la historia social del Perú, tomo II*. Lima.

Melgar Bao, R. (1999). Las Universidades Populares en América Latina 1910-1925. *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (11), 41–57. <https://doi.org/10.31050/1852.1568.n11-12.13658>

MINEDUC. (2017). *Brechas de Género en el Sistema Único de Admisión a la Educación Superior* (No. 2). Santiago.

Ministerio de Desarrollo Social. (2019). *Inmigrantes. Síntesis de resultados CASEN 2017*.

Ossandón, C., y Santa Cruz, E. (2005). *El estallido de las formas: Chile en los albores de la “cultura de masas”* Santiago: Lom.

Piga, A. (1922). Labor de la Universidad Popular Lastarria (Primera parte). *Claridad*, 2(53). <https://doi.org/10.5354/2010.9915>

PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Quijano, A. (2014). *Cuestiones y Horizontes. De la Dependencia Histórico-Estructural a la Colonialidad/Descolonialidad del Poder*. (D. Assis, Ed.). Buenos Aires: CLACSO.

Rancière, J. (1999). *Disagreement. Politics and Philosophy*. University of Minnesota Press.
https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2011.02009_2.x

Rancière, J. (2003). *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Buenos Aires: Traficantes de Sueños.

Reyes Jedlicki, L. (2005). *Movimientos de educadores y construcción de política educacional en Chile (1921-1932 y 1977-1994)*. Tesis para optar al grado académico de doctor. Universidad de Chile.

Reyes Jedlicki, L. (2017). Crisis, pacto social y soberanía: el proyecto educacional de maestros y trabajadores. Chile, 1920-1925. *Cuadernos de Historia*, (22), 111–148.

Rivera, F. (2016). Las experiencias de reforma universitaria en las Universidades de Chile, Católica y Técnica del Estado. Una aproximación comparativa. Chile 1967/1973. In T. Ireland & F. Rivera (Eds.), *Memorias y testimonios de la reforma universitaria en la Universidad Técnica del Estado. Chile 1961/1973* (pp. 30–53). Santiago: Universidad de Santiago.

Ruiz Schneider, C. (2012). La república, el estado y el mercado en educación. *Revista de Filosofía*, 68, 11–28. <https://doi.org/10.4067/s0718-43602012000100003>

Salazar, G. (1992). *Movimiento Social y Construcción de Estado: La Asamblea Constituyente Popular de 1925* (Documento de Trabajo No. 133). Santiago.

Serrano, S. (1999). ¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX. En P. Gonzalbo (Ed.), *Familia y educación en Iberoamérica* (pp. 153–171). Ciudad de México.

SIES y MINEDUC. (2019). COMPENDIO HISTÓRICO - MATRÍCULA EDUCACIÓN SUPERIOR, 1984-2019. Santiago: MINEDUC.

Troncoso Pérez, L., Follegati, L., y Stutzin, V. (2019). Más allá de una educación no sexista: aportes de pedagogías feministas interseccionales. *Pensamiento Educativo*, 56(1), 1–15. <https://doi.org/10.7764/PEL.56.1.2019.1>

Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2017). “Los tengo plenamente identificados”. Seguridad interna y control social en Chile, 1918-1925. *Historia*, 1(50), 241–271.

Vidal-Pollarolo, P., Vidal-Rojas, M., Vidal-Bueno, J., Morales-Cabello, C., Ríos-Saavedra, T., Salazar-Arredondo, L., y Ramírez-Martínez, P. (2017). *La educación superior chilena como campo de disputa ideológica*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

NOTAS

¹ La cuestión social fue caracterizada por un proceso creciente de precarización, hacinamiento, explotación y condiciones de extrema pobreza, así como también por una creciente organización obrera y conflictividad social, asociadas a la industrialización y urbanización desde fines del siglo XIX (Ver Leyton y Montt, 2008).

² En 1900 ingresaron 1228 jóvenes, menos del 0.4% de cobertura (Brunner, 2015).

³ Las huelgas portuarias de Valparaíso (1901 y 1903, 50 y 250 asesinados respectivamente); la huelga de la carne en Santiago (1905, 250 asesinados); la huelga ferroviaria en Antofagasta (1906, alrededor de 300 asesinados); la huelga de trabajadores del salitre-matanza de Santa María en Iquique (1907, entre 2.000 y 3.600 asesinados); la huelga del carbón en Curanilahue (1916, 12 asesinados); la huelga del frigorífico de Puerto Bories y la comuna de Puerto Natales (1919, 10 asesinados); la quema de la federación obrera de Magallanes (1920, 35 asesinados); la huelga y matanza de San Gregorio (1921, 65 asesinados); y en la toma de la salitrera de la Coruña (1925, entre 600 y 2.000 asesinados).

⁴ La Asamblea Constituyente Nacional había sido una instancia prometida del presidente Alessandri Palma. No obstante, dicho proceso fue traicionado luego, y transformado en una comisión de representantes de partidos políticos encargados de redactar la nueva Constitución política de Chile, y un posterior plebiscito impuesto para su ratificación.

⁵ Los firmantes de dicha carta fueron: Amanda Labarca Hubertson, Pedro León Loyola L., Carlos Vicuña Fuentes, Santiago Labarca, Fernando García Oldini, Roberto Meza Fuentes, Pablo Neruda, Eugenio González Fuentes, Alex Varela Caballero, Oscar Schnacke, Julio Ortiz de Zárate, Alfredo Lagarrigue, Ulises Vergara, Juan de Luigi– Mariano Picón Salas, Pascual Venturino, Fernando Santiván y Juan Gandulfo.

⁶ Algunos datos reflejan esto. La tasa de asistencia a educación superior de jóvenes migrantes es de un 11,4% en comparación con el 38,8% de jóvenes chilenos (Ministerio de Desarrollo Social, 2019); de los estudiantes que terminan sus estudios universitarios, un 11% son de nivel socioeconómico bajo y un 84% de estudiantes de ingresos altos (PNUD, 2017); de los que rinden la PSU un 60% de estudiantes de colegios privados y un 20% de escuelas públicas acceden a universidades adscritas al Sistema Único de Admisión -SUA- (DEMRE, 2016); del total de mujeres que participa del proceso único de admisión un 32,3% es seleccionada por alguna universidad adscrita al SUA versus un 34,3% de hombres, y del total de mujeres que postula a una de estas universidades un 65,8% es seleccionada versus un 75,5% de los hombres (MINEDUC, 2017); por último, de total de la matrícula de educación superior para el 2019, el 51% corresponde solo a 20 instituciones privadas, las que a su vez concentran el 72% del aumento de la matrícula desde el año 2005 (Kremerman, Páez y Sáez, 2020).

⁷ WOS es uno de los seis “brands” promovidos por la empresa Clarivate. Clarivate, a través de WOS, en tanto indexador de artículos científicos de diversa índole, ofrece servicios tales como la personalización

de datos y patrones, el mapeo de campos científicos, la supervisión del impacto de las investigaciones financiadas por diferentes actores, así como también aportar a la toma de decisiones sobre en cual investigación o campo invertir, entre otras actividades comerciales. Por su parte, SCOPUS es una de las marcas pertenecientes a la empresa Elsevier, especializada en el negocio de análisis de información. SCOPUS es una de las 8 “soluciones” que genera dicha compañía. SCOPUS es una base de datos de referencias bibliográficas que permite captar tendencias, colaboradores, y generar rankings de productividad enfocados en la facilitación del trabajo de agencias evaluadoras.

⁸ Hasta Mayo del 2018 se registraban 40 denuncias al interior de la universidad por violencia de género, sexual y patriarcal, dando cuenta de la urgencia y preocupante situación, sumado a la ineficiente toma de medidas efectivas para la protección y reparación de las víctimas y sanciones a los agresores (Consejo de Federación UAH et al., 2018).

CAPÍTULO 14

A 100 AÑOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN PRIMARIA OBLIGATORIA ¿CUÁNTO HEMOS AVANZADO, EN QUÉ PUNTO ESTAMOS Y QUÉ DESAFÍOS NOS ABRE EL FUTURO?¹

Juan Eduardo García-Huidobro

Este 26 de agosto estamos conmemorando el Centenario de la aprobación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920. Ello nos invita a mirar hacia atrás, para aquilatar la importancia que tuvo este acontecimiento en el desarrollo de la educación chilena, y a no perder de vista el presente y futuro, para apreciar los desafíos que nos retan hoy.

1920: LA LEY DE OBLIGATORIEDAD

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 de la población Egaña (1996). La cobertura era baja y la asistencia media de los matriculados también. Así, la población, entre 5 y 15 años, sumaba 674.955 personas; de ellas, solo un quinto estaba matriculado, 114.565 en las escuelas públicas y otras 25.420 en la educación particular². Adicionalmente, la asistencia media a las escuelas alcanzaba solo a dos tercios de los matriculados. La baja cobertura se debía principalmente a la extrema pobreza que obligaba a los niños a trabajar; también, al desinterés de sus padres y, en algunas zonas, al insuficiente número de 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 padres³. 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 seis y los doce 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 hacia ver que, la capacidad ociosa existente en las escuelas de muchos lugares, facilitaba su puesta en práctica. En suma, la ley establece 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 seis y catorce años (crecimiento 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.

Tabla N°1:

Establecimientos y matrícula educación chilena (1910-1930)

Establecimientos por nivel educacional									
	Educación primaria			Educación secundaria			Educación superior		
Año	Fiscales	Particulares	Total	Fiscales	Particulares	Total	Fiscales	Partic.	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: Serrano, et al. (2012), p.67

A MITAD DE CAMINO

Sin embargo, el esfuerzo realizado no fue el 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 secundaria⁴.

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 educación⁵. Ella obedeció al modelo de planeamiento de la educación fundado en las visiones propuestas por UNESCO y CEPAL (1992), 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 Científico. 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 las escuelas anexas a los liceos (preparatorias), igualando las oportunidades de todos los estudiantes que finalizan educación básica, para seguir estudios secundarios y 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)⁶. 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 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 abre 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 (Bellei y Pérez, 2016).

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 el acceso a 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 fijo y móvil, se alcanza a 115,8 accesos por cada 100 habitantes, fenómeno que está

originando profundos cambios socioculturales y una nueva organización del mundo del trabajo y de la educación. 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 solo 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 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 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 y 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 educativo, estamos asistiendo a varias transformaciones, fruto de las definiciones tomadas y de las leyes aprobadas en el gobierno anterior. Ellos por su profundidad, envergadura y por la complejidad de su instalación son equivalentes a lo que fue, en su momento, la LEPO y las anteriores grandes reformas.

Para aquilatar lo que hoy está en curso y lo que viene mencionaremos brevemente cuatro de estas transformaciones: (i) las referidas a la nueva institucionalidad de la educación parvularia, (ii) las producidas por la Ley de inclusión, (iii) a la Ley de desarrollo profesional docente y (iv) a la Ley de nueva educación pública⁷.

Políticas de educación parvularia. La reforma a la educación de párvulos, emprendida en el gobierno anterior, contempló líneas de continuidad para seguir aumentando la cobertura y mejorando la calidad, pero introdujo, como novedad, un importante fortalecimiento institucional para dar un efectivo

apoyo a la tarea anterior. En 1990, la Ley Orgánica para la Enseñanza (LOCE) reconoció oficialmente la educación parvularia como el primer nivel del sistema educacional chileno. Sin embargo, entonces no se estableció una institucionalidad, en el Ministerio de Educación, encargada de este nivel; recién el 2015, con la Ley N°20.835, se crean la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia. Así, el Ministerio de Educación posee, desde entonces, una institucionalidad que atiende los distintos niveles de la educación nacional: la educación parvularia, la educación escolar y la educación superior, mediante sendas subsecretarías.

La Subsecretaría de Educación Parvularia se define como el órgano de colaboración directa con el Ministro de Educación en la promoción, desarrollo, organización y coordinación de la educación parvularia para la formación integral de niños y niñas, desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica. Estas funciones son de gran importancia, ya que mientras en básica y media hay una cobertura cercana al 100%, en educación parvularia solo alcanza al 54,8% de los niños menores de 6 años y esto con fuertes diferencias por edades (mientras el 93,4% asiste a kínder, la cobertura en salas cuna es del 20,1%)⁸. Este déficit obliga a superar diversas carencias en infraestructura y en profesionales. Para la fiscalización de la educación parvularia se crea, en la Superintendencia de Educación, la Intendencia de la educación parvularia.

Ley de inclusión escolar (n°20.845, publicada el 29 mayo de 2015). En continuidad con la concepción de la educación como derecho social y para aumentar la integración social, esta ley dispone el fin a la selección de ingreso y la gratuidad universal en todas las instituciones educativas que reciben recursos del estado. También establece el fin al lucro con recursos públicos, en todo el sistema educativo, para poner las metas educativas como el único norte de las instituciones educativas. Además, se norma, con un criterio de inclusión, los procesos de admisión a los establecimientos y se pone fin al financiamiento compartido.

La excepción será la educación particular pagada, en la que se mantiene la posibilidad de lucrar y de seleccionar. Este es un tema abierto y que es preciso analizar ¿debe seguir existiendo la educación pagada como la conocemos? ¿no es ella la manifestación más fuerte y evidente de la desigualdad y de la segregación educacional que se quieren erradicar? ¿es, de verdad, posible enseñar la igualdad y la democracia a todos y todas si existen instituciones reconocidas por el Estado que, por definición y opción, no son igualitarias?

Nueva educación pública⁹ (n° 21.040, publicada el 24 de noviembre de 2017). Esta ley creó el Sistema de Educación Pública, para reintegrar al Estado el servicio educacional que había sido traspasado a los municipios a comienzos de los ochenta. Con 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) y un proceso paulatino de creación de 70 Servicios Locales de Educación (SLE), que culminará el 2025¹⁰.

Cada SLE es responsable de entregar la educación pública 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, 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.

La DEP posee, en un marco de relación descentralizada con los SLE, atribuciones efectivas sobre el sistema. Así, 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 de sus respectivos territorios.

El desafío del traspaso es enorme y altamente complejo. 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 a los servicios locales de educación y se encuentren en régimen, en el nuevo sistema¹¹. El proceso debe hacerse sin quiebres, sin interrupciones, sin fallas administrativas y con transparencia. En suma: el desafío es instalar una nueva institucionalidad capaz de recuperar la relevancia de la educación pública en Chile.

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, para restablecer la confianza social en la escuela pública, para incorporar miradas territoriales y 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, las oportunidades y exigencias de la educación superior.

La Ley de desarrollo profesional docente (nº 20903, publicada el 4 de marzo de 2016). Esta ley bajo el concepto clave de *desarrollo profesional docente*, regula diversos aspectos de la trayectoria de los profesores y profesoras, partiendo con exigencias para quienes ingresan a estudiar pedagogía, siguiendo con normas sobre la formación inicial, sobre el comienzo del trabajo docente, sobre el desarrollo de la carrera docente y la formación en servicio que se recibirá en su transcurso.

Fue una ley bien recibida por diferentes actores y calificada por el Colegio de Profesores, en su momento como un paso importante para la educación chilena, ya que mejorar las condiciones de enseñanza de las y los profesores es una prioridad y una urgencia incuestionables.

Eso no significa que no haya habido dudas y críticas, por ejemplo hubo grupos de profesores que denunciaron la ley como un atentado a la dignidad de la profesión, principalmente por la inclusión de certificaciones periódicas, las que fueron denunciadas como una “sospecha permanente sobre las

competencias profesionales de los docentes”; otros criticaron las evaluaciones, considerando que lejos de evaluar y valorar lo que los profesores y profesoras hacen todos los días, ellas se transforman en procesos ajenos a esa cotidianidad y que la desmerecen.

Un mérito de la ley es que se ha incluido en ella la formación inicial, actividad estratégica que ha estado desregulada por muchos años. Sin embargo, falta entrar en materia en varios temas, tales como evaluar la necesidad de un organismo rector de la formación docente, que vincule más estrechamente las necesidades del sistema educativo con la formación de los profesionales de la educación. Algunos han propuesto un Consejo que podría plantear algunas exigencias comunes tipo curriculum mínimo y definir las carreras que son necesarias. Este tema es urgente principalmente en básica y párvulos, donde el título otorgado habilita para ejercer la docencia en situaciones que requieren competencias muy distintas. Así, el profesor(a) de enseñanza básica puede enseñar cualquier asignatura, en cualquier curso de 1ro.básico a 8vo.básico; en párvulos la situación es parecida: la misma formación y el mismo título habilita para atender en sala cuna a niños de 85 días y en kínder a niños de 5 años.

Otro tema que puso problemas, principalmente en regiones, fue la fijación de un puntaje de ingreso (550 puntos PSU), ya que reduce mucho la cantidad de postulantes posibles. Se ha optado, como solución, su flexibilización; así para el proceso de admisión universitaria 2020, se debió cumplir con alguno de los siguientes requisitos: (i) haber rendido la PSU y haber obtenido un puntaje que lo ubique en el percentil 50 o superior, en el promedio de las pruebas obligatorias; (ii) tener un promedio de notas de educación media dentro del 30% superior de su establecimiento; (iii) haber realizado y aprobado un programa de preparación y acceso de estudiantes de enseñanza media para continuar estudios de pedagogía reconocido por el Ministerio de Educación y rendir la prueba de selección universitaria. Ahora bien, se sugiere complementar esta medida, que flexibiliza las condiciones de ingreso, con un criterio de mayor ajuste en los itinerarios formativos, de manera que estudiantes con menor desarrollo de habilidades académicas previas (comprensión lectora, expresión oral, resolución de problemas), deban tener trayectorias que aseguren que al egresar las poseen.

No hay regulación de la formación de profesores/as, tendiente a formar los profesores que se requieren: ni incentivos para atraer postulantes cuando faltan, ni posibilidad de restringir la oferta de formación cuando hay más docentes de los necesarios en algunos niveles o especialidades.

Tampoco hay mecanismos para generar vinculaciones fuertes entre el mundo escolar y las universidades que forman profesores: por ejemplo, exigiendo que alguna proporción de los formadores de profesores sigan haciendo clases en el sistema escolar y/o asignando “territorios” escolares en los que las facultades de educación deban generar determinados servicios y en los que los futuros docentes puedan hacer un aporte a los establecimientos escolares que, como contracara, enriquece su formación.

Por último, algunos han denunciado que la carrera está pensada desde la *lógica del desempeño individual*, basada en incentivos personales, sometida a controles externos y a permanentes evaluaciones y que, como se ha mostrado en los párrafos anteriores y en diversos capítulos de este libro, lo que se requiere

hoy en educación, dada la velocidad y la profundidad de los cambios que se enfrentan, es mucha más cooperación y participación del profesorado y de la comunidad en su desarrollo.

En suma, Chile celebra los 100 años de la educación primaria obligatoria, en un momento en el que la educación se ha universalizado, por tanto, los esfuerzos actuales y los desafíos de futura están por hacerla más democrática, igualitaria, inclusiva y de mejor calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bellei, C. y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus y J. Couso, *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la “Revolución en Libertad”* págs. Santiago: Editorial Universitaria.

CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, 269 pp.

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

CPEIP. (2018). Memoria patrimonial del CPEIP 1967-2017.

DEP (2020). Cuenta pública 2019, en <https://educacionpublica.cl/cuenta-publica/>

Egaña, M.L. (1996). La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXVI (4), 9-39.

Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1895, Santiago.

San Francisco, A. (Ed.) (2018). *Historia de Chile 1960-2010*. Tomo 4. Santiago: CEUSS.

Serrano, S., Ponce de León, M. y Rengifo, F. (2012). Historia de la educación en Chile. Tomo II: La educación nacional (1880-1930). Santiago: Taurus.

NOTAS

¹ Una primera versión de este artículo apareció en la revista Mensaje n°691, pp.22-26.

² Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública para el año 1895, citada en Egaña (1996),

pp. 298 y 306.

³ Ver sobre este debate, Serrano, Ponce de León y Rengifo. (2012), pp.31-42.

⁴ San Francisco (2018), pp. 341 a 345.

⁵ Ver el Capítulo 3 de este mismo libro, sobre Educación Pública (Carlos Concha).

⁶ 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 del país. Ver: CPEIP (2018), p. 182.

⁷ Cada una de estas políticas es tratada en sendos capítulos de este libro. Ver el Cap. 2 referido a educación parvularia; Cap. 3 a educación pública; Cap 9. educación inclusiva y Cap. 6 a los docentes. Por supuesto, los restantes capítulos se refieren también a otros tantos desafíos abiertos y a las políticas desplegadas para enfrentarlos.

⁸ Ver: <https://parvularia.mineduc.cl/cobertura/>

⁹ Un mayor desarrollo de este punto puede encontrarse en el Capítulo 3 de este libro y, también en: Concha, y García-Huidobro (2020).

¹⁰ Hay prevista una evaluación el 2021, la que podría recomendar extender este proceso hasta 2030.

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

PALABRAS FINALES: DE LA COBERTURA A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Carolina Flores

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria reconoce e instala la necesidad de proveer educación formal primaria a toda la infancia chilena. El desafío por la cobertura educacional, que no fue efectivamente logrado sino hasta muchos años después, permite y obliga a profundizar la mirada sobre la manera en que nuestro sistema educativo responde a las necesidades de un mundo cambiante, al formar individuos con distintos orígenes, trayectorias y necesidades educativas.

Un sistema que obliga a sus ciudadanos a participar de la educación formal, debe asegurar no solo el acceso al sistema educativo, sino también la calidad de la educación que se provee. En efecto, la discusión sobre la calidad y la equidad en educación, que surge gracias al logro del desafío del acceso universal a la educación formal en primaria y secundaria, han orientado tanto la investigación como la toma de decisiones de política en el ámbito educativo de las últimas décadas. A su vez, esta discusión abre nuevas interrogantes y desafíos necesarios de resaltar en estas palabras de cierre.

Políticas y programas para mejorar la calidad de la educación en Chile han existido varias. Ejemplos son la creación de escuelas experimentales para incentivar la innovación y dar centralidad a la figura docente en los 60, y los programas MECE en los 90s. Sin embargo, ninguna reforma ha sido tan controversial ni ha tenido tantas consecuencias para el sistema educativo chileno como la reforma estructural de la década de los ochenta. Esta reforma aborda la calidad de la educación desde el enfoque de la eficiencia a través de la creación de un cuasi-mercado que busca potenciar la participación del sector privado y disminuir al máximo el quehacer del Estado en la administración de los establecimientos. Si bien la reforma tuvo un nulo efecto en los resultados de aprendizaje de los y las estudiantes, e incluso ha tenido consecuencias nefastas en términos de equidad y de la situación del profesorado, es necesario relevarla en tanto es ella la que, directa o indirectamente a través de los remediales que se han establecido para morigerar sus efectos negativos, da paso a los temas vigentes hoy en día.

Una segunda gran reforma que es necesario destacar por sus consecuencias sobre la agenda de calidad educativa, corresponde a la creación de un sistema cuyo fin es asegurar la calidad de la educación, e instalarla como un derecho para todos los niños y jóvenes que se educan en Chile. Las leyes 20.370 de 2009 (LEGE) y 20.529 de 2011 (ley SAC) instituyen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), que se organiza en torno a la evaluación de, por un lado, resultados de aprendizaje, por los cuales los establecimientos son responsabilizados a través de la categoría de desempeño, y de procesos educativos por otro, para orientar y apoyar a los establecimientos.

Ambas reformas han puesto de relieve tres grandes elementos a los que me referiré a continuación: el primero, tiene que ver con el concepto de calidad que subyace en la política pública y su nivel de coherencia con las necesidades formativas de un mundo en movimiento. Un segundo gran tema

refiere a los desafíos de la inclusión educativa y la incorporación y reconocimiento de realidades y necesidades diferentes. Finalmente, un tercer gran tema es la manera de asegurar la calidad de la educación como un derecho y los indicadores que utilizamos para generar evidencia al respecto.

CALIDAD EDUCATIVA: UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN CONSTANTE

En toda política educativa, subyace un concepto de calidad de la educación. La reforma estructural de los ochenta, consideraba a la educación como un bien de consumo factible de ser transado en un mercado, cuya calidad se basaba fundamentalmente en los resultados de aprendizaje en áreas tradicionales y en la asistencia a la escuela (único elemento por el cual los establecimientos eran responsables con el fin de asegurar la transferencia del subsidio). Actualmente, la ley de aseguramiento de la calidad (ley SAC 20.529 de 2011), avanza hacia la comprensión de la educación como un derecho y se basa en una definición multivariada de calidad, extendiendo el concepto hacia aspectos no académicos de la formación en tanto que evalúa, de manera incipiente, pero con consecuencias, aspectos del contexto escolar como el fomento de la convivencia escolar, la participación, la autoestima y motivación académica y los hábitos de vida saludable.

Sin embargo, la formación en habilidades individuales fundamentales para el nuevo siglo, como el pensamiento crítico y creativo, el trabajo en equipo y la empatía, la autonomía y auto-regulación, por mencionar algunas, no están siendo consideradas como aspectos claves de una formación de calidad. La educación para el cuidado y respeto al medioambiente, para la alfabetización financiera y para el uso de la información, también aparecen como habilidades claves para navegar en el siglo XXI.

Esta es una discusión que aún es necesario tener como país: ¿cuáles habilidades, más allá de los conocimientos en áreas tradicionales, son necesarios de asegurar en nuestros estudiantes, en el contexto de la escolaridad formal?, ¿cómo formamos docentes capaces de educar en estas habilidades?, ¿cómo aseguramos una educación de calidad que forme futuros ciudadanos capaces de navegar en un mundo que cambia día a día? ¿queremos más evaluaciones estandarizadas y más responsabilización externa con consecuencias? ¿podemos, en cambio, permitirnos el tiempo que requiere instalar una cultura de responsabilización interna de logros en estas áreas?

Un segundo elemento que tiene que ver con el concepto de calidad de la educación y la formulación de políticas para su aseguramiento, es el de la especificidad de distintos niveles, modalidades y contextos educativos. Si bien la ley 20.529 cubre, en teoría, el aseguramiento de la calidad de la educación en todos los niveles educativos (desde la educación de párvulos hasta la educación secundaria), en las distintas modalidades (educación científico-humanista y técnico profesional), y contextos (educación rural, urbana, bilingüe, etc.), lo cierto es que la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad ha estado fundamentalmente basado en la educación que se provee en áreas urbanas, en los niveles primario, secundario, y de modalidad científico-humanista. Las especificidades de la educación parvularia, técnico profesional, rural, bilingüe, intercultural, son prácticamente invisibles a la ley de

aseguramiento de la calidad y las pone en riesgo de ser subsumidas por los criterios prevalecientes en el grupo mayoritario.

En este sentido, cabe hacerse la pregunta por si, la manera en que el sistema de aseguramiento de la calidad actual está pensado (basado en indicadores de resultado de aprendizaje acotados, y con altas consecuencias) es aplicable y relevante para estas otros niveles, modalidades y áreas educativas. En efecto, el SIMCE no es aplicable en escuelas pequeñas (mayoritariamente rurales), ni en niveles de educación de párvulos, y no es atingente en la modalidad TP, ni en escuelas bilingües o interculturales. Es evidente entonces, que requerimos pensar un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación que sea capaz de dar cuenta de todas las especificidades del sistema educacional actual.

CALIDAD IMPLICA EQUIDAD: EL DESAFÍO DE LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Un segundo punto central, que se abre luego de superar el desafío de la cobertura educacional, tiene que ver con el rol que juega la equidad en el logro de la calidad de la educación. La reforma estructural de los ochenta trajo consigo tremendos efectos adversos para la segregación educacional, basada en el nivel socioeconómico de los estudiantes y comunidades educativas, la cual no solo implica la separación de grupos sociales, sino también, una notable y persistente brecha de resultados entre grupos socioeconómicos.

Las brechas educativas basadas en condiciones socioeconómicas han sido un elemento bien internalizado por la investigación y las políticas públicas. La política pública en educación ha tenido importantes avances en el intento por mejorar las oportunidades de los estudiantes más vulnerables, a través de iniciativas de tipo compensatorio, como la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Asimismo, la Ley SAC adopta una postura de tipo compensatoria en la medida que la evaluación de desempeño educativo se realiza considerando el contexto socioeconómico de los estudiantes. El índice de resultados que da origen a la categoría de desempeño, es ajustado de acuerdo a las características socioeconómicas de los estudiantes atendidos por cada establecimiento, ajuste que busca “compensar” las desventajas asociadas a la vulnerabilidad socioeconómica y responsabilizar justamente a los establecimientos, en el entendido de que educar en contextos de vulnerabilidad es muchísimo más desafiante. Asimismo, la ley de inclusión ha tomado bajo su alero tremendos desafíos de equidad en el acceso a la educación, a través de la regulación de la elección de establecimientos y del copago. En definitiva, si bien las iniciativas en este sentido pueden ser controversiales e insuficientes, es innegable que existe una gran sensibilidad en los procesos de toma de decisiones de política pública a la relevancia del contexto socioeconómico para los procesos y resultados educativos.

Independiente del nivel socioeconómico, las necesidades educativas de distintos estudiantes también han sido consideradas en el decreto 83 que regula la adecuación curricular para estudiantes con NEE en los niveles de educación parvularia y básica. Por su parte, en la ley de aseguramiento de la calidad, la probabilidad de que un establecimiento mejore el indicador de desempeño (y por lo tanto la categoría)

se basa mayormente en la cantidad de alumnos que, de acuerdo a los estándares de aprendizaje definidos para la prueba Simce, transitan desde demostrar aprendizajes insuficientes a demostrar aprendizajes adecuados. El espíritu de la ley es que los establecimientos se concentren en las trayectorias de aprendizaje de todos sus alumnos (sobre todo en aquellos más rezagados) y no solo en promedios, que pueden ocultar realidades muy diferentes. Aunque de modo muy reduccionista, la brecha de género es también un elemento que ha sido considerado en la ley de aseguramiento de la calidad, al incorporar, como indicador de desempeño, la diferencia de resultados entre estudiantes hombres y mujeres.

Sin desmerecer los avances que la política pública ha realizado para asegurar la equidad en el acceso y la calidad de la educación, el desafío de la inclusión sigue tremendamente presente. Las brechas socioeconómicas siguen siendo uno de los principales desafíos, dada la magnitud y persistencia de las mismas. Una educación de calidad necesita reconocer la identidad y las necesidades educativas desde una mirada multidimensional, que va más allá de la condición socioeconómica de los individuos. La educación requiere respetar identidades y desplegar oportunidades para distintos grupos basados en sus identidades de género e identidad sexual, racial, étnica, capacidades diferentes. En este sentido, el molde del sistema de aseguramiento de la calidad establecido en la reforma de la ley SAC, pareciera ser demasiado rígido como para incorporar toda esta diversidad.

ASEGURAR CALIDAD EN EDUCACIÓN: HACIA UNA CULTURA DE RESPONSABILIZACION INTERNA

La reforma estructural de la década de los ochenta, hace descansar el aseguramiento de la calidad de la educación, tanto pública como privada, en las decisiones de las madres/ padres y apoderados. Teóricamente, la combinación de un subsidio a la demanda con la libre elección de escuelas por parte de los padres, movilizaría a los establecimientos a mejorar continuamente en calidad, de modo de atraer y retener estudiantes, y, por lo tanto, recursos. El sistema de aseguramiento de calidad instalado en aquella reforma, era por lo tanto informal y basado en el control de parte de los usuarios, tal y como se espera de cualquier mercado con baja regulación. La evidencia empírica es contundente al demostrar que, los supuestos incentivos por mejorar calidad, no se han traducido en mayores aprendizajes en áreas tradicionales. En efecto, los resultados de aprendizaje en pruebas internacionales han variado muy poco en los más de cuarenta años de funcionamiento de este cuasi-mercado educativo.

Muchas hipótesis se plantearon en relación a la falta de mejora sustantiva en los aprendizajes de nuestros estudiantes luego de la reforma estructural¹. Una de ellas fue la falta de mecanismos formales de aseguramiento de calidad educativa fruto de la extrema desregulación impuesta por la reforma. Por ende, una de las reformas más importantes al sistema escolar chileno durante la última década, corresponde a la creación de un sistema cuyo fin es asegurar la calidad de la educación, e instalarla como un derecho para todos los niños y jóvenes que se educan en Chile. Las leyes 20.370 de 2009 (LEGE) y 20.529 de 2011 (ley SAC) instituyen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), que se organiza en torno a la evaluación de, por un lado, resultados de aprendizaje,

por los cuales los establecimientos son responsabilizados, y de procesos educativos, por otro, para orientar y apoyar a los establecimientos. La focalización de las consecuencias negativas, orientación y apoyo, se canaliza a través de la categoría de desempeño. La categoría de desempeño (Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente), se construye a partir de un índice de resultados educativos académicos y no académicos, ajustado de acuerdo a las características socioeconómicas de los estudiantes de cada establecimiento.

El SAC, universaliza e institucionaliza la lógica del aseguramiento de la calidad educativa basado en un mecanismo formal y externo de responsabilización con consecuencias². Si bien podemos acordar que la implementación de un sistema formal de aseguramiento de calidad es un avance respecto a la extrema desregulación del periodo previo a la ley 20.529, hay al menos dos elementos en entredicho que son necesarios de destacar y que nos presentan grandes desafíos: las consecuencias asociadas al no cumplimiento de los estándares impuestos por la ley y los indicadores que utilizamos para definir calidad.

Las consecuencias, asociadas al no cumplimiento de los estándares establecidos en la ley³, van desde el envío de una carta a los apoderados con un listado de los 30 establecimientos más cercanos clasificados en una categoría de desempeño superior, hasta la revocación del reconocimiento oficial y eventual cierre, han sido ampliamente contestadas. El cierre de colegios y el fomento de la estampida de alumnos previo al eventual cierre, puede tener consecuencias negativas al promover estigmas y desesperanzas que impiden la generación de una cultura de responsabilización interna, la cual, sumada al mecanismo externo de la ley de aseguramiento de la calidad, es clave para mejorar.

En contraste con los sistemas de responsabilización netamente externos, la literatura identifica la cultura de responsabilización interna, que surge de manera virtuosa cuando ciertos elementos se combinan, para que la mejora no dependa netamente de la amenaza externa impuesta por un tercero, sino que tenga un pilar en la motivación intrínseca de los actores educativos para mejorar. Un ambiente interno de responsabilización nutritivo, es aquel que combina mecanismos claros, alineados a una alta motivación intrínseca de cada uno de sus docentes y directivos, con un clima donde todos los adultos de la comunidad escolar creen que los estudiantes son capaces de aprender y trabajan de acuerdo a esa creencia³. Cuando la amenaza externa es tan extrema como el cierre y el incentivo a la estampida, la motivación intrínseca y las expectativas respecto a la potencialidad de estudiantes y de la comunidad escolar posiblemente tambaleen.

Adicionalmente a su efecto nocivo sobre la posibilidad de fomentar una cultura de responsabilización interna, el cierre de escuelas, de ser efectivo, recaería mayoritariamente en comunidades educativas de muy bajo nivel socioeconómico, lo cual, a pesar del mecanismo de ajuste por contexto que se aplica en la construcción de la categoría de desempeño, es considerado como altamente injusto e ineficaz, en la medida de que muchas comunidades no tienen “sustitutos” cercanos de mejor desempeño.

Un segundo elemento contestable, asociado al mecanismo de aseguramiento de calidad existente, son los indicadores de calidad utilizados para definirla. Si bien el concepto de calidad que subyace en la

ley 20.529 es un concepto amplio, que considera aprendizajes en áreas tradicionales (matemática, lenguaje, ciencias e historia) y opiniones o indicadores sobre el contexto escolar en otras áreas, el mecanismo de aseguramiento está fuertemente anclado en los resultados de las pruebas estandarizadas tradicionales. En efecto, la categoría de desempeño se juega en más de un 70% en los resultados de la prueba SIMCE.

Nuestro país tiene amplia experiencia en evaluación estandarizada de aprendizajes y ha logrado instalar una prueba censal, anual, válida, confiable y comparable. El SIMCE es una prueba de carácter sumativo que, previo a la puesta en marcha de la ley 20.529 en 2016, tenía como principal objetivo, visualizar la evolución de aprendizajes en el tiempo, identificar brechas entre grandes grupos de la población, y proveer evidencia empírica respecto del impacto de ciertas políticas e iniciativas aplicadas para mejorar aprendizajes en el sistema escolar.

El ejemplo de países como Estados Unidos, en sus programas “No Child Left Behind” (George Bush, 2002) y “Race to the Top” (Barack Obama, 2009), los cuales fomentan directa o indirectamente la aplicación de evaluaciones estandarizadas a estudiantes y docentes con fines de responsabilización; así como la discusión nacional acerca de la necesidad de instalar un sistema de aseguramiento de la calidad como el vigente, han modificado considerablemente la manera en que la prueba SIMCE es entendida y recibida por la sociedad. La ampliación de los objetivos de los resultados SIMCE, desde ser un mero termómetro a ser un medio de responsabilización con consecuencias para la escuela, aumenta la presión y los incentivos por distorsionar los procesos educativos que inciden en estos resultados. Esto es bien conocido como la Ley de Campbell. Este fenómeno es perjudicial para el mismo SIMCE, pues pierde su valor como instrumento de evaluación de aprendizajes, para los establecimientos, que deben adaptar su quehacer para mejorar resultados inhibiendo la innovación pedagógica y la promoción de conocimientos y habilidades que quedan fuera del ámbito de la prueba, y finalmente, para los estudiantes, que ven su experiencia educativa tremendamente empobrecida.

En este contexto, surge la necesidad de mejorar este mecanismo de aseguramiento hacia uno que fomente una cultura de responsabilización interna, lo cual es extremadamente difícil dada la consecuencia extrema de la pérdida de reconocimiento oficial, aplicada a un grupo definido con un estándar arbitrario⁵, que descansa demasiado en indicadores estandarizados de aprendizaje en áreas tradicionales y que, en definitiva, puede generar grandes externalidades negativas a individuos y comunidades completas.

REFLEXIONES FINALES

Hasta aquí se ha intentado esbozar tres grandes desafíos de la investigación y la política pública que se han abierto con la concreción del acceso universal a la educación y, en particular, con la reforma estructural de la década de los ochenta. En pocas palabras estos tres grandes desafíos pueden resumirse en un solo gran reto: repensar un sistema de aseguramiento de calidad educacional que permita el

fomento de una cultura de responsabilización interna, que dé cuenta de un concepto de calidad educativa moldeable y adaptable a las necesidades de un mundo en constante movimiento, y que permita la inclusión educativa desde una perspectiva multidimensional.

Para cerrar, un último desafío, que está a la base de cualquier intento por mejorar la calidad de la educación, y que dice relación con la formación de docentes. La formación inicial docente en Chile ha sido capturada por la lógica de la responsabilización con consecuencias, a través de la acreditación obligatoria de las pedagogías estipulada en la ley 20.903. Si bien los criterios de acreditación aún están en entredicho y pendientes de ser revisados luego de que los estándares de Formación Inicial Docente se encuentren redactados por el CPEIP y aprobados por el CNED (lo que debiera haber pasado en 2018), es necesario destacar que hoy en día, las pedagogías se encuentran tremendamente reguladas. La habilitación para la carrera docente se asemeja muchísimo a la habilitación para la carrera de los médicos en Chile. Esto hace sentido: velar por la buena educación de las personas es tan importante como velar por su salud.

Para elaborar buenas políticas públicas, es necesario recordar lo siguiente: el sujeto de la medicina, el ser humano en su biología, ha cambiado poco desde el inicio de los tiempos modernos. Podemos formar médicos, con conocimientos fuertemente asentados, como el funcionamiento de los aparatos motor, digestivo y circulatorio. Cambian las tecnologías, pero los problemas siguen siendo similares. El sujeto de la educación en cambio, el individuo que aprende, lo hace en un entorno constantemente cambiante, lo que obliga a la formación docente a adaptarse continuamente a cambios importantes, no solo de metodologías, sino de paradigmas y contenidos. Sin ir más lejos, el contexto de la pandemia ha obligado a los docentes adoptar las tecnologías, incorporando conocimientos pedagógicos que puedan asegurar aprendizajes significativos. Las políticas de formación de docentes debieran tener en cuenta esta necesidad de adaptación y flexibilidad.

El reto parece irremontable. No lo es, pero sí, tomará tiempo. El desafío de asegurar una educación de calidad requiere, de una vez por todas, desapegarse de los ciclos políticos, cortos y miopes. Un desafío de este calibre, que requiere de cambios culturales importantes, nos tomará probablemente otros 100 años, que debemos planificar y sobrellevar con paciencia, inteligencia y sobretodo, con claridad de metas: una educación de calidad para todas y todos. Cualquier desafío de este calibre requiere de mucha memoria histórica. La comprensión histórica del lugar de dónde venimos, y de las decisiones que hemos tomado en el camino, es esencial para visualizar el lugar el lugar al que queremos llegar, y cómo queremos hacerlo.

Así como conmemoramos la Ley de Educación Primaria Obligatoria que inauguró una era de acceso a la educación. Hoy debemos pensar que los próximos cien años deben ser de un trabajo arduo por asegurar una educación de calidad, innovadora e inclusiva. Capacidades, tenemos de sobra.

NOTAS

¹ Para la serie histórica de resultados de aprendizaje en pruebas nacionales e internacionales, ver <https://www.agenciaeducacion.cl/estudios/estudios/>

² Lógica que, hasta aquí, estaba reservada a iniciativas acotadas como la ley SEP.

³ No cumplen con los estándares de la ley aquellos establecimientos que han sido clasificados en categoría de desempeño Insuficiente durante 4 años consecutivos.

⁴ Charles Abelman y Richard Elmore, “*When Accountability Knocks, Will Anyone Answer?*”: disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.454.6295&rep=rep1&type=pdf>.

⁵ Los estándares establecidos para definir los establecimientos en riesgo de cierre, no son estándares sustantivos de resultados o procesos (como sí lo son los estándares de aprendizaje aplicados en la prueba SIMCE), sino que se definen empíricamente al identificar un porcentaje de establecimientos que caen bajo una cota establecida de manera arbitraria.

AUTORES DEL LIBRO

Pablo Astudillo Lizama

Sociólogo y doctor en sociología de la Universidad Paris V y profesor asistente del Departamento de Política Educativa y Desarrollo Escolar de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Sus temáticas de investigación se focalizan en temáticas de inclusión social, género y sexualidad en espacios escolares y universitarios.

Luis Bahamondes González

Doctor en Ciencias de las Religiones en Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Ciencias Sociales y Licenciado en Historia de la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Investigaciones Socioculturales (CISOC) de la Universidad Alberto Hurtado y académico del Centro de Estudios Judaicos de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son el estudio del fenómeno religioso latinoamericano y sus vínculos con los procesos políticos, económicos, sociales y culturales en la región.

Carlos Concha Albornoz

Estudió en el Liceo Valentín Letelier de Linares. Profesor de Historia y Geografía de la Universidad de Chile y Magíster en Educación con mención en Administración Educacional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Experiencia como docente en establecimientos educacionales; académico, investigador y director de la Escuela de Educación Continua y del Magister en Gestión y Dirección Educacional en la Universidad Alberto Hurtado. Participó en el Ministerio de Educación como Coordinador de Supervisión de Educación Básica, responsable de la preparación del Programa Chile Califica, y Jefe de la División de Educación General y Secretario Técnico de la Nueva Educación Pública. Sus temas de especialidad son referidos a políticas educativas en educación técnico-profesional y educación pública.

Juan Eduardo García-Huidobro

Profesor de Estado en filosofía de la Universidad Católica de Valparaíso, Doctor en Filosofía y Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesor emérito de la Universidad Alberto Hurtado, en la que fue fundador de la Facultad de Educación e investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Fue dos veces director de la División de Educación del Ministerio de Educación (1994-1998 y 2015-2018). En 2006 fue presidente del Consejo Asesor Presidencial de Educación. Su campo de investigación ha sido las políticas públicas en educación y los programas de discriminación positiva.

Alejandra Falabella

Doctora en Sociología de la Educación del Institute of Education de la Universidad de Londres, Magíster en Antropología Social de la Universidad de Chile y Educadora de Párvulos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica asociada del Departamento de Política Educativa y Desarrollo Escolar de la Universidad Alberto Hurtado. Sus temas de investigación versan sobre políticas de estandarización, evaluación y rendición de cuentas; mercados escolares, gestión y cultura escolar, y privatización; y políticas de educación inicial a nivel nacional e internacional. Editora asociada de la revista Education Policy Analysis Archives.

Carolina Flores

Doctora en Políticas Públicas de la Universidad de Texas- Austin, Magister en Políticas Publicas de LSE, Magister en Economía (PUC) y Socióloga (PUC). Decana de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Previamente se desempeñó como Jefa de la División de Estudios de la Agencia de Calidad de la Educación. Sus líneas de investigación han sido los Mercados Educativos y la Elección de Escuelas, Segregación educativa y residencial, políticas docentes, y formación en habilidades para el siglo XXI.

Andrea Horn Küpfer

Doctora en Programa de Innovación y Formación del Profesorado de la Universidad Autónoma de Madrid, Magíster en Política Educativa, de la Universidad Alberto Hurtado e Ingeniera Comercial de la Universidad Adolfo Ibañez. Académica de la Universidad Alberto Hurtado, docente del Magíster en Gestión y Dirección Educativa y coordinadora de la línea de formación de líderes intermedios en el Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE).

Tomás Ilabaca

Sociólogo y Magíster en Política educativa de la Universidad Alberto Hurtado, y doctorante en sociología en la Universidad Católica de Lovaina. Investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Sus áreas de investigación son desigualdad y segregación educativa, educación de las elites y sociología de la educación.

Daniel Leyton

Sociólogo y Doctor por la Universidad de Sussex (Reino Unido). Actualmente es académico del Departamento de Política Educativa en la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Sus líneas de investigación son políticas educativas, subjetividades y desigualdades. Actualmente investiga temas de in/justicia epistémica en la experiencia de académicos y académicas migrantes y los procesos de internacionalización de la educación superior.

Cristóbal Madero Cabib s.j.

Sociólogo, y Magíster y Doctor en política educativa de la Universidad de California, Berkeley, y Magíster en Teología de Boston College. Jesuita y profesor asistente del Departamento de Política Educativa y Desarrollo Escolar de la Facultad de Educación en la Universidad Alberto Hurtado. Sus intereses de investigación incluyen las políticas de retención docente en niveles primarios y secundarios, la evolución de subsistemas educativos católicos, políticas de inclusión escolar, y la formación de líderes escolares para la nueva educación pública en Chile.

Fernando Maureira Tapia

Antropólogo de la Universidad de Chile y Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Académico de la Universidad Alberto Hurtado, Director y docente del Magíster en Gestión y Dirección Educativa. Coordinador de cursos de formación de directores del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) y coordinador de cursos del Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE) de formación de directivos escolares en tanto líderes sistémicos.

Camila Pérez Navarro

Doctora y magíster en Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Ciencias Sociales mención Sociología, Universidad de Chile, y Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica. Investigadora postdoctoral en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de O'Higgins. Editora de la revista Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación. Sus temas de investigación son relativos a la historia de la educación chilena, en temáticas como privatización educativa, educación primaria rural, experimentación pedagógica y educación de adultos.

Ximena Poblete Núñez

Psicóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Educación Internacional de la University of Sussex, y doctorante en educación inicial, en el Institute of Education de la University College London (Reino Unido). Académica del Departamento Educación Inicial y Básica de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y cofundadora e investigadora del Centro de Estudios Primera Infancia (CEPI). Sus temas de investigación se centran en la formación inicial y continua de las educadoras de párvulos, su identidad profesional, y estudios comparados en educación inicial. Ha realizado proyectos para organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE.

María Teresa Rojas Fabris

Profesora de Historia y Geografía y doctora en Educación de las Universidad Católica de Chile y Paris V, profesora asociada del Departamento de Política Educativa y Desarrollo Escolar de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Sus temas de investigación versan sobre la inclusión social en las escuelas en temas referidos a la mixtura social, la interculturalidad y el género y diversidad sexual.

Andrea Rufinelli

Doctora en Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica, y actualmente académica de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Sus temas de investigación son en torno a la formación inicial docente, formación de profesores reflexivos, iniciación profesional a la docencia y políticas docentes. En 2018 publica en coautoría con Tatiana Cisternas y Claudia Córdoba el libro *Iniciarse en la docencia: relatos de once experiencias* (Ediciones UAH). Actualmente trabaja en un proyecto de investigación FONDECYT orientado a desarrollar un modelo sobre las condiciones, estrategias y efectos de la reflexión generativa en el marco de la formación inicial docente.

Leandro Sepúlveda

Antropólogo Social de la Universidad de Chile y Doctor en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas de la Universidad ARCIS. Académico asociado de la Universidad Alberto Hurtado y Director del Departamento de Políticas Educativas y Desarrollo Escolar de la Facultad de Educación. Sus líneas de investigación son jóvenes, cultura escolar y trayectorias de vida; actores y subjetividad en el proceso educativo; sistema de educación técnica profesional en el nivel medio y superior; y metodología cualitativa en el estudio de las transformaciones del sistema educativo.

Ma. Paola Sevilla

Economista, Magíster en Economía de ILADES-Georgetown University, Doctorada en Educación de la Universidad Alberto Hurtado y Universidad Diego Portales. Académica asociada del Departamento de Políticas Educativas y Desarrollo Escolar de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Sus líneas de investigación refieren a sistemas y políticas de educación técnico-profesional (ETP), género, segregación escolar y transiciones desde la ETP a la educación superior.

Pablo Toro Blanco

Doctor en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Historia por la Universidad de Chile. Académico del Departamento de Historia en la Universidad Alberto Hurtado. Sus líneas de investigación se relacionan con historia de la educación en Chile, movimientos estudiantiles y juventud e historia de las emociones. Ha participado como investigador visitante, conferencista invitado y/o panelista en actividades académicas en Reino Unido, España, Alemania, Hungría, Argentina, Brasil, México, Perú, Colombia, entre otros países. Entre sus publicaciones se encuentra el libro, en coautoría, *Los muchachos de antes. Historias de la FECH 1973-1988* (Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2006) y *La letra ¿con sangre entra? Percepciones, normativas y prácticas de disciplinas, castigos y violencias en el liceo chileno, c.1842-c.1912* (Comisión Bicentenario, 2009, Premio Mención Honrosa en Concurso Tesis Bicentenario).

María José Valdebenito

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica, Magíster en Política y Gobierno FLACSO, y Doctora en Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. Académica del Departamento de Políticas Educativas y Desarrollo Escolar de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado, y actualmente dirige el Magíster en Política Educativa de dicha Universidad. Sus líneas de investigación se vinculan a transiciones y trayectorias educativas y laborales juveniles, educación media técnico profesional y subjetividades y experiencias de actores en el sistema escolar.