

El “problema educacional” entre 1920-1937: una historia de reformas y limitaciones

Braulio Carimán Linares (*)

RESUMEN

En el período comprendido entre 1920 (promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria) y 1937 (luego de la promulgación de la Ley de edificación escolar), el sistema educacional fue un laboratorio de experimentación de una secuencia de proyectos de reforma integral que pretendieron brindar una solución definitiva al “problema educacional”. Sin embargo, todos estos esfuerzos no se tradujeron en avances significativos ya que ni siquiera fue posible implementar la Ley de 1920, considerada un hito por la bibliografía educacional, pues nunca hubo ni voluntad política ni recursos para resolver las limitaciones de la edificación y la indigencia escolar.

Palabras clave:

Problema educacional y reformas - instrucción primaria - edificación escolar.

ABSTRACT

Between 1920, when the Mandatory Law on Primary Education was enacted, and 1937 which saw the enactment of a Law dealing construction of educational premises, the Chilean educational system became a sort of laboratory in which a large number of projects concocted in several efforts to find a definitive solution to the “educational problem”. However, the manifold efforts did not derive in meaningful advances in so far as not even the 1920 law on mandatory primary education was fully implemented. This was the outcome of the lack of the political will and resources required.

Keywords:

Educational problem and reforms - primary education - school building.

(*) Máster en Administración y Gerencia Pública, Universidad Alcalá y Administrador Público, Universidad de Santiago de Chile. Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

Artículo recibido el 4 de enero de 2012. Aceptado por el Comité Editorial el 5 de septiembre de 2012.

Correo electrónico: braulio.cariman@usach.cl

1. Introducción

La educación siempre ha estado subordinada a intereses superiores como el orden, la construcción de ciudadanía o el desarrollo económico, por lo que los debates, decisiones y acciones que se han tomado en el área educativa han tenido indiscutiblemente un trasfondo político e ideológico. Específicamente, la sociología de educación enfatiza que la escolarización de las masas constituyó una reforma fundamental de la modernidad, mientras que la pedagogía fue la forma de regulación social que pretendió vincular al ciudadano con el Estado, a través de la disciplina, la dirección, el aprendizaje y la ingeniería social (Popkewitz, 2000).

La fe en la razón y en el progreso social, propia de la Ilustración, abrió el camino a iniciativas políticas e ideológicas encaminadas a construir un mundo mejor, perspectiva que sustentó proyectos de reforma social planificada, en cuanto cambio racional e intencionado, que tuvo su expresión máxima, de acuerdo a Popkewitz (2000), en la denominada Era Progresista (1880-1920), o época de las reformas, que se caracterizó por la formación de una administración estatal para coordinar, supervisar y regular a la sociedad a través de los sistemas de bienestar social, de gobierno y de escolarización, entre otros. Entonces el convencimiento de que a través de la estructura macrogubernativa del Estado se podía incidir en el microgobierno de la sociedad y el individuo, inculcando las ideas de civilidad, ética, orden y disciplina, determinó la consolidación simultánea del Estado y la escolarización de masas en el dominio de lo que Popkewitz (2000) define como la relación entre el saber, las instituciones y el poder.

En este marco, las reformas educativas se asociaron propiamente a prácticas, procedimientos y herramientas pedagógicas, sustentadas por enfoques específicos, que en todo caso no pretendieron alterar la naturaleza intrínsecamente política de la educación. Estas más bien pugnaron por introducir cambios y adecuaciones frente a las necesidades y problemas de los sistemas escolares en un momento socio-histórico determinado. Por ejemplo, a mediados del siglo XIX surgieron enfoques pedagógicos que pretendieron sustituir los sistemas represivos, de impronta prusiana, por enfoques más democratizadores. Uno de los intelectuales más influyentes en esta área fue John Dewey (quien inspiró a educacionistas chilenos, como Darío Salas) que promovía el pragmatismo y el experimentalismo en la educación, aunque con el propósito político de garantizar y conservar la armonía social como forma de frenar las ideas revolucionarias de transformación social y minimizar el conflicto de clases (Popkewitz, 2000).

Específicamente en Chile, “en las tres primeras décadas de vida independiente, el Estado buscó principalmente proteger, fomentar y dirigir la red educacional ya existente de carácter religioso, municipal y, en menor medida, propiamente estatal. El gobierno no tuvo los medios para formar una red educacional nueva ni tuvo intención de reemplazar la antigua, aunque sí de controlarla y uniformarla” (Serrano, 1994, p. 45), respondiendo “al afán racionalizador de los sectores ilustrados de la clase dirigente que busca[ba]n ordenar desde el Estado una sociedad que aparec[ía] como caótica” (Serrano, 1994, p. 64); por lo tanto, el sistema escolar tuvo como principal propósito disciplinar y controlar a la sociedad, a través de la instrucción del pueblo, asunto indispensable “para avanzar en el proceso de modernización en que las élites gobernantes estaban empeñadas” (Egaña, Nuñez y Salinas, 2003, p. 9), aunque dentro del concepto de pueblo “se favoreciera a los sectores populares urbanos, y a una clase dirigente formada para ser la elite política y social” (Serrano, 1994, p. 99).

2. La consolidación del Estado y la expansión educativa en Chile: educación y empleomanía

Entre las décadas de 1840 y 1880 sostenidamente se construyó el edificio educacional chileno: en 1842 se creó la Universidad de Chile y la Escuela Normal de Preceptores; en 1849 se creó la Escuela de Artes y Oficios; en 1853 se creó la Escuela Normal de Preceptoras; en 1860 se promulgó la primera Ley Orgánica de Instrucción Primaria; en 1865 se dictó la ley que permitió la apertura de escuelas "disidentes" (no católicas) y en 1879 se dictó la ley que organizó la Instrucción Primaria y Secundaria y que creó el Consejo de Educación Pública. En la década de 1880, luego de la Guerra del Pacífico, la disponibilidad de mayores recursos fiscales permitió al país impulsar la primera gran reforma educacional (cuando se crearon la Escuela Normal de Profesores Secundarios y el Instituto Pedagógico) facultándose al Presidente de la República (1883) a contratar profesores extranjeros, invertir en equipamiento escolar y ordenar un vasto plan de construcción de escuelas, lo que contribuyó significativamente a la consolidación de una burocracia estatal permanente al permitir el ingreso de una gran cantidad de ingenieros y personal educativo a los Ministerios de Industria y Obras Públicas y de Justicia e Instrucción Pública, creados por la Ley de Reorganización de los Ministerios de 1887 (Urzúa y García, 1971).

Esta expansión educacional (entre 1875 y 1915 el número de escuelas fiscales creció de 818 a 2.920 y la matrícula lo hizo de 65.875 a 308.113 niños, de acuerdo a Salas, 2011, p. 24), permitió que la administración pública comenzara a experimentar un periodo de crecimiento sostenido que modificó su estructura, funciones, campo de acción y composición social (la emergente clase media comenzó a incorporarse al Estado) lo que, sin embargo, no hizo más que multiplicar la influencia y el poder de la élite dirigente, pues:

"El hecho de que todos los administradores centrales (ministros, intendentes, gobernadores, subdelegados, inspectores y aún los alcaldes) fueran, hasta 1891, designados por el Presidente, no hizo más que ensanchar el perímetro del "círculo interior" hasta abarcar toda la población funcionaria" (Salazar y Pinto, 1999, p. 84).

Lo anterior derivó en la denominada "empleomanía", caracterizada por un sistema de botín y reparto en el que los políticos llegaron a tener en la administración pública verdaderos feudos prebendarios. Esta situación se profundizó y extendió durante la etapa parlamentaria cuando:

"Los presupuestos de cada año se recargaron con gastos inútiles, en sumas cuantiosas, a fin de pagar con empleos administrativos servicios electorales o de atender empeños poderosos. Hubo despilfarros y desorganización administrativa. Los parlamentarios intervenían en las oficinas públicas, intimidaban a los funcionarios, los abrumaban con sus exigencias, y hasta los partidos llegaron a pactar alianzas a base del reparto de los altos empleos entre secuaces" (Luis Galdames, citado en Urzúa y García, 1971, p. 38).

Esta "empleomanía", conducida por los partidos políticos transformados en patrocinadores de empleos públicos, tuvo como consecuencia, según Salazar y Pinto (1999), una gran presión fiscal, gigantismo burocrático, ineficacia del Estado, corrupción y, en definitiva, una creciente ilegitimidad del régimen parlamentario, transformado en un sistema de representación política en el que "cada tres años llegan aquí [al Parlamento] los candidatos a defender poderes viciados y se enrostran mutuamente los fraudes, las falsificaciones, el cohecho" (Diputado Recabarren,

Cámara de Diputados (C.D), Diario de Sesiones (Ss.) 37ª sesión en 19 de julio de 1921, p. 1236).

Pero la “empleomanía” no se terminó con el fin el período parlamentario ya que luego de la crisis política de 1924-1925, y una vez superados los efectos más directos de la crisis financiera internacional de 1929, la clase política:

“Volvió a incrementar la burocracia, pero ya no en términos de estampida clientelística personal, sino como creación y diferenciación de “servicios” estatales. Así, cada Ministerio se elongó añadiendo Subsecretarías, Superintendencias, Direcciones Generales, Direcciones (simples), Consejos, Comités y Juntas de diverso tipo y naturaleza. Esa ramas florecían a su vez en “establecimientos públicos”, instituciones semi fiscales y otras de “administración autónoma”, sociedades y empresas mixtas, amén de “servicios de utilidad pública” (Salazar y Pinto, 1999, p. 85).

Especialmente en el convulsionado período 1924-1932 se modificó intensamente la estructura y tamaño de la administración pública acentuando su “gigantismo” e “hibridismo”. Los distintos gobiernos, a través de decretos leyes o decretos con fuerza de ley, reorganizaron el aparato público, crearon instituciones reguladoras, Ministerios (el DFL N° 7.912, de 1927, creó los Ministerios de Educación Pública y de Fomento y Bienestar Social) y organismos semifiscales, descentralizados y autónomos (cuya singularidad administrativa sólo fue plenamente reconocida por ley en 1952, Ley N° 10.343), con el consiguiente aumento del número y la complejidad de la burocracia, evidenciando una voluntad política de “copar” o “huir” del aparato estatal, según las urgencias de cada gobierno por llevar a la práctica sus programas y proyectos reformistas, especialmente si se consideraba que el Estado estaba controlado por funcionarios “no adeptos”. Por ejemplo, Carlos Ibáñez del Campo, al tiempo que argumentaba que la tarea estatal más importante era la modernización administrativa del país, planteaba que “debemos exigir que todos los funcionarios sean partidarios del gobierno, debiendo eliminarse no sólo a los enemigos, sino que también a los indiferentes” (citado por Urzúa y García, 1971, p. 52).

Entonces, la expansión y el crecimiento de la burocracia estatal en Chile, a la que colaboró de manera importante la expansión de la actividad educativa estatal (entre 1927 y 1937 el número de funcionarios del Ministerio de Educación Pública se incrementó de 1.567 a 12.483, según Urzúa y García, 1971), se puede explicar a la luz de lo planteado por Carmagnani (1984), para quien la expansión de la burocracia estatal, del sistema educacional y de las capas medias fueron parte de la misma ecuación. Para este autor, en América Latina las capas medias, fundamentalmente urbanas, emergieron con fuerza con la expansión del capital minero y la educación, ya que estas comprendieron tempranamente que por su falta de bienes materiales y simbólicos, su principal vía de diferenciación y ascenso social era la educación y el empleo formal y protegido (entiéndase empleo público), lo que determinó la generación de un intenso entramado de intereses entre estas y la oligarquía, especialmente la industrial (que controlaba la actividad económica y el aparato estatal), lo que supuso para las capas medias avances y conquistas socio-económicas (beneficios sociales y laborales) y mayores cuotas de poder político, pero a cambio de su subordinación y el mantenimiento de los privilegios y el poder de veto de la élite dirigente, lo que es totalmente coherente con lo planteado por R. Michels quien argumentaba que la demanda de empleos públicos:

"Es estimulada por la precariedad, siempre creciente, de la situación de las clases medias [ante lo que el Estado] se ve en la obligación de abrir las compuertas de sus canales burocráticos para admitir a millares de nuevos postulantes y transformar así a éstos de peligrosos adversarios en defensores y partidarios celosos" (citado en Urzúa y García, 1971, p. 59).

Por lo tanto, la tan denostada "empleomanía" fue el resultado de la necesidad de satisfacer la demanda de puestos de trabajo seguros y protegidos del "elemento educado" de la población (la elite y la clase media emergente) y del carácter científico-humanista del sistema educativo, lo que fue fuertemente criticado por diversos cronistas, historiadores, economistas y educadores desde principios del siglo XX. En 1911 Francisco Encina sostenía que Chile era una sociedad "civilizada para consumir, pero primitiva para producir [debido a] la propensión al ocio, la ambición de la riqueza fácil y el desprecio del trabajo manual" (en "Nuestra inferioridad económica", citado en Ruiz, 2010, p. 71); aspectos que según el mismo autor no habían sido más que reforzados por una educación científico-humanista orientada a "adiestrar nuestras aptitudes para rimar versos, coleccionar antiguallas históricas, clasificar insectos, defender pleitos, vivir a expensas del fisco, copiar municipalidades suizas o parlamentarismos ingleses" (citado en Ruiz, 2010, p. 73), lo que había determinado que "la inmensa turba de los aspirantes fracasados a sabios, a literatos o a artistas, incapacitados para el trabajo industrial, se [hayan orientado] hacia las profesiones liberales y los empleos públicos" (citado en Ruiz, 2010, p. 74). En esta misma línea, en el Primer Congreso Nacional de Educación Secundaria de 1912 (evento en el que participaron figuras como Francisco Encina, Luis Galdames, Darío Salas y Enrique Molina), se planteó como propósito educacional "educar antes que instruir, preparar la juventud más para la vida que para las ciencias y las letras" (Ruiz, 2010, p. 64) abogando por una educación práctica y económica.

La crítica al sistema educacional, secundario y universitario, se centró en su carácter excesivamente teórico y en que cada año expulsaba a una pléthora de bachilleres y profesionales que engrosaban las filas del "proletariado intelectual" compuesto por "una legión de jóvenes rezagados y moralmente quebrados, que ingresaron a las aulas de instrucción superior empujados por el miraje seductor de la educación gratuita" (Diputado Vicuña, C.D, Ss. 14ª sesión, 30 de abril de 1926, p. 673), la misma legión de "eternos vagos de guantes que andan por las calles de nuestras grandes ciudades [o frecuentan] eternamente las cantinas y prostíbulos" (Diputado Quevedo, C.D, Ss. 2ª sesión extraordinaria en 13 de diciembre de 1927, p. 546); jóvenes:

"A los que se les ve implorando un modesto empleo en las oficinas públicas y privadas, constituyendo un inmenso ejército de ineficaces (...), esa masa lastimosa de jovencitos (...), que rondan alrededor de puestos que no les demanden mucho sacrificio y no les estropee su delicada personalidad" (Diputado Martones, C.D, Ss. 41ª sesión ordinaria en 26 de agosto de 1930, p. 1927).

Por lo tanto, si el problema era el sistema educacional que preparaba "a los estudiantes para ser empleados públicos" (Diputado Durán, C.D, Ss. 2ª sesión en 24 de mayo de 1926, p. 51) al servicio del "Estado pulpo" que había expandido vertiginosamente su radio de acción y su vorágine de gastos, la solución era transformarlo radicalmente para que la educación tuviera una orientación práctica, industrial y comercial y así impedir la paradoja que "en este país, por un ingeniero de minas tenemos cientos

de abogados y hasta cientos de malos pintores y peores músicos” (Diputado Vicuña, C.D, Ss. 14ª sesión, 30 de abril de 1926, p. 673).

En definitiva, se argumentaba sobre la urgencia de que el sistema educacional tendiera “a crear un Chile capaz de bastarse solo y de asegurarse su independencia económica” (Diputado Mora, C.D, Ss. 17ª sesión extraordinaria en 19 de diciembre de 1927, p. 668) y “a formar caracteres, hombres independientes capaces de ejecutar sus actividades lejos de la tutela del presupuesto fiscal” (Diputado Urrejola, C.D, Ss. 22ª sesión en 21 de junio de 1926, p. 892) acostumbrando a las nuevas generaciones a desarrollar la iniciativa propia, considerada:

“El único medio eficaz que tenemos contra nuestra gran enfermedad de la empleomanía y es la única manera segura de que nuestros jóvenes abandonen las profesiones liberales y los puestos públicos (...) para dedicarse a actividades tan respetables como las profesiones, en la industria, en la minería, en agricultura, en el comercio” (Diputado Mora, C.D, Ss. 11ª sesión extraordinaria en 19 de diciembre de 1927, p. 667).

En consecuencia, la demanda de educación práctica, económica e industrial, defendidas por educadores, economistas y políticos, permitió allanar el camino para los diversos proyectos de reforma que pretendieron modificar la impronta teórica del sistema educacional. No obstante, los intereses políticos (la “empleomanía” como mecanismo prebendario), sociales (el empleo público como mecanismo de ascenso) y culturales (la educación científica-humanista para la elite) determinaron que la educación práctica e industrial, vinculada a la actividad manual y, por lo tanto, a las capas bajas y medias bajas de la población, quedara reducida a un anhelo que no encontrará su espacio sino hasta la apuesta definitiva por la industrialización nacional.

3. Implementación de la obligación escolar: infraestructura escolar e indigencia infantil

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (LIPO, en adelante) fue considerada todo un hito republicano cuando se promulgó el 26 de agosto de 1920. El hecho se celebró con un feriado nacional y con un gran acto cívico en el que los escolares que desfilaron cantaron el tema “Patria Nueva” escrita por uno de sus principales impulsores, Darío Salas (1881-1941), profesor normalista de la Escuela Normal de Chillán (1899), Doctor en Educación de la Universidad de Columbia (1907), discípulo y traductor de J. Dewey (“Mi credo pedagógico”) y a la sazón Director de Inspección General de Instrucción.

El mismo Salas había incorporado como anexo de su libro “El Problema Nacional” (1917) un proyecto de ley de instrucción primaria obligatoria, el que fue acogido por 41 diputados radicales que lo presentaron como proyecto de ley y lo defendieron especialmente cuando en 1918 el Partido Radical obtuvo la mayoría parlamentaria y se incorporó al gobierno con Pedro Aguirre Cerda, ex compañero de estudios de Salas, como Ministro de Instrucción Pública. En su libro Salas estimó en más de 400.000 los niños que “constituyen la reserva formidable del numeroso ejército de sin educación con que cuenta nuestra población adulta” (2011, p. 31) y criticó con fuerza que el país pretendiera ser una democracia cuando se deja que:

“La desigualdad de cultura perpetúe las diferencias de clases, mantenga en la condición de siervos o de parias a una fracción nada pequeña de la sociedad y condene a una parte de ésta, aún más considerable, a no vivir sino es con sujeción a normas de vida inferiores” (2011, p. 33).

Entonces la promulgación de la LIPO, bautizada como la “Ley Salvadora” (pues se supuso que definitivamente iba a redimir al pueblo de su condición de ignorancia y oscurantismo haciendo realidad aquella máxima de “educar al soberano”), fue recibida con euforia pues fue considerada como el primer esfuerzo educacional serio desde la década de 1880 (el mismo Salas calificó como “una gota de agua en el océano” (2011, p. 184) a la ley de 1915 que autorizó al Presidente de la República a invertir hasta 10 millones de pesos, hasta por 10 años, en edificación de escuelas públicas).

No obstante, a pesar de sus excelsos propósitos, esta “salvadora” ley fue inmediatamente criticada por diversos actores políticos y sociales que cuestionaron su improvisación, su inaplicabilidad y su falta de financiamiento. Por ejemplo, el Diputado Recabarren afirmó en 1921, casi un año después de su promulgación, que esta “aún no se ha puesto en ejecución por la falta de recursos y por falta de una inmensa cantidad de elementos para ponerla en vigencia” (C.D, Ss. 37ª sesión en 19 de julio de 1921, p. 1232).

En la época hay un intenso activismo gremial de los profesores, especialmente primarios, que se organizaron en diferentes agrupaciones y presionaron por la promulgación de la LIPO y luego lucharon por demandas gremiales y reformas pedagógicas. Una de las organizaciones más activas y exitosas en la década de 1920 fue la Asociación General de Profesores (AGP) que desde su creación, en 1923, trabajó en un plan de reforma integral de la educación pública, inspirado en el movimiento de Escuela Nueva (de acuerdo a esta, la escuela debía ser un espacio abierto, en lugares estimulantes y prácticos, como talleres y campos de cultivo, en el que debían participar niños, profesores, padres y la comunidad en general; debía ser una escuela centrada en la personalidad, habilidades e intereses de los niños, reconocidos como seres en formación, inquietos y activos; y debía ser conducida por profesores críticos que interpretaran, trabajaran y decidieran sobre su propia realidad educacional). En 1924, como respuesta al intenso activismo de los profesores, el Presidente Alessandri designó una comisión especial para estudiar y proponer una reforma para dotar de unidad y armonía al sistema educacional y concedió una audiencia a la AGP en la que expresó que los profesores se encontraban:

“Empeñados en agitar al pueblo sobre una campaña que es de incumbencia del Gobierno, [una campaña que] es inconveniente y desquiciadora, porque significa una presión que mi dignidad de Mandatario no puede tolerar y si continúan en ella no les dicto ninguna reforma (...). Su labor está en la escuela y nada más que en la escuela” (Reyes, 2010, pp. 46-47).

A pesar de lo anterior, en junio de 1924 el gobierno presentó un proyecto de ley de reforma de la LIPO (que en la práctica significó su derogación) en que se estipulaban el reestablecimiento del período de obligación escolar de seis años (en la LIPO se había disminuido a cuatro años), reglas más precisas para impedir el trabajo de menores sometidos a la obligación escolar, la modificación de la organización del Consejo de Educación Primaria incluyendo a miembros del magisterio primario y normal y la sustitución de las Juntas Comunales de Educación (que no habían funcionado) por las Juntas Provinciales de Educación.

En relación a la edificación escolar, considerado como el problema principal para cumplir con los preceptos de la LIPO, el proyecto modificó la obligación de las municipalidades de sostener un mínimo de escuelas en proporción a la población comunal (disposición no cumplida) por la obligación de destinar un 5% de las rentas municipales ordinarias y los ingresos provenientes de las multas por incumplimiento de la obligación escolar a la provisión del servicio de educación primaria, además de facultarlas para contratar créditos con garantía estatal para ese fin. Ya en 1917 Salas, un defensor de la descentralización y la administración local de la educación, recordaba que la Ley Orgánica de 1860 había establecido un sistema mixto de financiamiento estatal/local y un impuesto municipal específico, pero que el reglamento respectivo nunca se dictó.

El proyecto de ley de reforma de la LIPO también consideraba modificar la obligación impuesta a los grandes propietarios agrícolas (y empresas industriales y mineras) de sostener una escuela con el aporte de una subvención fiscal, por la obligación de ceder gratuitamente al fisco un edificio y un terreno para las funciones escolares. En la LIPO se establecían tres condiciones simultáneas para hacer obligatoria la disposición: extensión (predios de más de 2.000 hectáreas), precio (predios con avalúo superior a \$ 500.000) y población escolar (más de 20 niños); triple condición que en la práctica fue imposible de verificar por lo que en diversos intentos de reformas legales en el período analizado se desechó el criterio de la extensión, se mantuvo el de población escolar, pero se modificó el del precio (500.000, en 1924; 800.000, en 1927 y 200.000, en 1929).

En la Asamblea Pedagógica de 1926 el magisterio esbozó los principios básicos de una eventual reforma pedagógica. Entonces el gobierno convocó nuevamente a una comisión de profesores primarios con el propósito de presentar otro proyecto de reforma integral de la organización administrativa de la enseñanza pública en momentos en que se denunciaba que:

“Menos del 20% de las escuelas funcionan en locales propios; no hay fondos para instalar unas 120 escuelas cuya creación ha sido ya acordada; no hay fondos para dotar de mobiliario y material suficientes a las escuelas que ya existen; no hay fondos (...) para transportar a provincias los libros y útiles (...); no hay fondos para extender la educación del adulto (...); no hay fondos para ampliar la enseñanza vocacional” (Diputado Gutiérrez, C.D, Ss. 47ª sesión en 04 de agosto de 1926, p. 1984).

Pero no fue hasta enero de 1927, en su V Convención Nacional, que el proyecto de reforma de la AGP fue definitivamente sancionado. Meses después, Carlos Ibáñez del Campo, en calidad de Vicepresidente de la República, les ofreció a los profesores de la AGP implementar su plan y ocupar los cargos superiores de la instrucción pública lo que le permitió afirmar con orgullo que “se ha iniciado de un modo concreto la reforma integral de la enseñanza” (Discurso Presidencial, 1927). En consecuencia, durante 1927 se dictaron y se derogaron, de manera errática e improvisada, una serie de cuerpos legales que pretendieron crear la infraestructura organizacional de la “reforma integral”. Entre abril y mayo se creó y se derogó la Superintendencia de Educación y el cargo de Superintendente; se creó el Ministerio de Educación Pública que centralizó las funciones y competencias educativas; se crearon las Direcciones Generales, primero dependientes de la Superintendencia y luego del Ministerio, y se dictó el famoso Decreto N° 7.500, del 10 de diciembre, calificado por muchos pedagogos como “ley modelo” (incluyendo a Darío Salas y Gabriela Mistral, por

ejemplo), pues incorporó todos los preceptos de la "Escuela Nueva" (inspirada en Dewey), extendió la educación básica obligatoria a 6 años, precisó las condiciones para el cumplimiento de la obligación escolar de parte de los grandes propietarios agrícolas e industriales y reconoció el rol cooperador de la función educacional del Estado a los establecimientos privados.

Pero en medio de este paroxismo reformista se recordó que la LIPO ya había impuesto la obligación de crear y mantener escuelas a los municipios y a los propietarios agrícolas e industriales en ciertos casos, pero "ni siquiera [ha habido] una fiscalización estricta para que se cumplan a su respecto los preceptos de la ley" (Diputado Urrutia, C.D, Ss. 46ª sesión ordinaria en 29 de agosto de 1927, p. 2079) y, además, se precisó que la LIPO, dictada después de casi veinte años en el Parlamento:

"No ha podido cumplirse hasta hoy, porque faltan locales, faltan maestros, falta mobiliario y material de enseñanza, (el problema) no es tanto organización, no es tanto método lo que falta (...) es ante todo, y por sobre todo dinero, dinero y dinero" (Diputado Ramírez, C.D, Ss. 11ª sesión extraordinaria en 06 de diciembre de 1927, p. 351).

El mismo Presidente Ibáñez, reconoció que el problema de la edificación escolar era de vital importancia y anunció que "el gobierno no podría afirmar que existe verdadera reforma si no le fuera posible declarar que el mejoramiento de locales se inicia activamente en estos instantes" (Mensaje Presidencial, 1928). Pero la "verdadera reforma" se inició y se terminó durante el mismo año.

En la inauguración del año escolar de 1928 la reforma fue proclamada con entusiasmo por las autoridades; pero la situación financiera del Estado y "el sentido de autoridad" del gobierno pusieron prematuramente la lápida al experimento docente. Por una parte, el gobierno suprimió centenares de cargos de profesores por el ajuste financiero fiscal y, por otra, frenó drásticamente la reforma en octubre, destituyendo y reprimiendo a los responsables de la misma, debido a algunos incidentes estudiantiles que fueron apoyados por los profesores. La contrarreforma, entre octubre de 1928 y febrero de 1929, se expresó en la dictación del Decreto N° 5.449, que derogó el Decreto 7.500 de 1927; en la disolución de la AGP, que había transitado de una entidad mutualista y sindical reivindicativa, a un movimiento sociocultural y educacional con una clara posición pedagógica (Escuela Activa) y política (reforma integral) y en la represión física y burocrática del profesorado reformista, libertario y democrático, que fue capaz de proponer cambios radicales en el sistema educacional chileno (Egaña, Nuñez y Salinas, 2003).

Posteriormente, a fines de 1929, y frente a la necesidad de dar un golpe de autoridad en la materia, el gobierno dictó el DFL N° 5.291, del 22 de noviembre, que fijó el texto definitivo de la LIPO. Pero, el gobierno sufrió un revés importante cuando la Contraloría General de la República reparó los artículos referidos a las obligaciones materiales de los grandes propietarios agrícolas o industriales porque, de acuerdo al órgano contralor, se imponían contribuciones que sólo podían ser dictadas por el Congreso Nacional. A pesar de ello, el texto definitivo de la LIPO fue publicado el 19 de mayo de 1930, supeditando la entrada en vigencia de los artículos 17 y 18 (penas para empleadores y padres y tutores que no cumplieran con las disposiciones de obligatoriedad escolar) y 54 y 57 (obligaciones escolares de los propietarios agrícolas e industriales) a la aprobación legislativa. En agosto de 1930, el gobierno insistió en solicitar al Congreso Nacional la ratificación de las disposiciones del DFL N° 5.291,

argumentando que las obligaciones contempladas para los propietarios agrícolas no constituían contribuciones o impuestos, sino sólo servidumbre o limitaciones del derecho de propiedad en beneficio colectivo permitidas expresamente en la Constitución Política.

Entonces, una vez derrotados y subordinados los ánimos reformistas de los profesores, el gobierno de Ibáñez debió enfrentarse a los intereses de los agricultores e industriales fuertemente representados en el Parlamento. Los detractores del proyecto de ley argumentaron que las obligaciones educacionales que se pretendían imponer a la agricultura (terreno, escuela, remuneraciones, útiles y enseres) podrían “no sólo duplicar, sino triplicar las actuales contribuciones [lo que] en el terreno de la práctica sería humanamente imposible de realizar [y sería] la manera más fácil de enviar a los agricultores a la bancarrota” (Diputado Merino, C.D, Ss. 39ª sesión ordinaria en 20 de agosto de 1930, p. 1839) ya que la legislación educacional pretendía imponer una disposición que haría gravitar “sobre la mayor parte de nuestros agricultores la más onerosa, y más desproporcionada de las contribuciones” (Diputado Escobar, C.D, Ss. 39ª sesión extraordinaria en 20 de agosto de 1930, p. 1845) lo que podría traer como consecuencia, paradójicamente, el empeoramiento de las condiciones de los inquilinos y sus familias, ya que los agricultores se verían en la necesidad de despedir a los trabajadores con hijos para disminuir la población escolar de sus predios; al menos que se eliminaran las obligaciones o se brindaran ayudas y facilidades (como financiar el mantenimiento de los locales con recursos públicos, el pago de arriendo de los locales, la posibilidad de contratar a personas de su confianza y pagar en especies).

Ajeno a la férrea oposición de la mayoría de los propietarios agrícolas y a las denuncias de parlamentarios, profesores y cronistas de la época, en relación a la desidia, desinterés y beligerancia de los agricultores respecto de la educación en el campo, el Presidente Ibáñez afirmaba que para el fomento de la educación rural “se ha contado con la cooperación de los vecinos y propietarios agrícolas, quienes, en general, facilitan con patriótico desprendimiento los terrenos y locales necesarios para instalar escuelas” (Discurso Presidencial, 1931).

En julio de 1931 cae el gobierno de Ibáñez con un balance educacional contradictorio y confuso. Se creó el Ministerio de Educación Pública y se creó y derogó la Superintendencia de Educación, se auspició y reprimió los afanes reformistas de los profesores y a pesar de que se fijó el texto definitivo de la LIPO, el gobierno no logró aprobar artículos clave de la ley por lo que no se resolvió el problema de la edificación escolar y los grandes propietarios agrícolas nuevamente postergaron la escolarización en el campo donde se concentraba la mayoría de la población analfabeta del país.

Una vez recuperada la estabilidad institucional, en 1933 se reactivó el debate educacional cuando se publicó un informe oficial que señalaba que a la fecha habían aproximadamente 70.000 niños que se criaban sin padres ni tutores, evidenciando la magnitud de otro problema invisibilizado y postergado por años: la indigencia infantil masiva, factor que ciertamente contribuyó a impedir el anhelo de la educación del pueblo. En la discusión sobre el problema se estimó que habían “más de trescientos mil niños que no pueden acudir a las escuelas por falta de escuelas, por falta de materiales, por falta de profesores y porque sufren tanta indigencia que les es materialmente imposible llegar a la escuela” (Diputado Huenchullán, C.D, Ss. 17ª sesión ordinaria en 26 de junio de 1934, p. 965) además, se denunció que en las siempre escasas escuelas públicas “los maestros primarios, hambreados ellos, deben

educar a niños hambrientos y desnudos que en realidad no son tales, sino piltrafas humanas y en pocilgas que llaman escuelas y que no utilizarían para caballeriza los señores feudales de este país" (Diputado Escobar, C.D, Ss. 10ª sesión ordinaria en 12 de junio de 1933, p. 470); esa misma escuela pública a las que se les ha mantenido "pobre, malpocada, desnuda de materiales, alojada como una cenicienta, porque se la destina a la clase menesterosa, y no la frecuenta la mediana, porque esas condiciones materiales y ese ambiente espiritual, lejos de atraerle, la alejan" (Labarca, 1939, p. 305).

A pesar de la magnitud del problema, sólo en 1935 se estableció por primera vez un ítem presupuestario para desayuno escolar, aunque de alcance muy limitado (Ley N° 5.656) y el gobierno nombró una comisión para estudiar la forma de solucionar definitivamente el déficit de edificación escolar, instancia que elaboró un informe que fue traducido en un proyecto de ley en cuyo Mensaje se reconoció explícitamente el estado deplorable de la mayoría de las escuelas públicas (los calificativos utilizados en el Parlamento para referirse a las escuelas públicas son lapidarios: "tolderías de gitanos", "muladares", "ratoneras", "pocilgas", "chozas", "mataderos humanos" y "ranchos o conventillos insalubres"). En la discusión del proyecto, el Ministro de Educación sostuvo que el problema de la edificación escolar era el motivo principal del incumplimiento de la obligación escolar y la solución propuesta fue la creación de una sociedad anónima denominada Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos (Ley N° 5.989, de 1936) que tendría una duración de 30 años, que actuaría de acuerdo a un plan de edificación escolar aprobado anualmente por el Presidente de la República y que tendría un capital mixto de 210 millones de pesos (70 de los cuales serían de aporte fiscal). Además, en la ley se estableció que el Fisco debía arrendar los locales con un canon equivalente al 8% del capital invertido, garantizar un dividendo de 7% anual a la inversión privada y, en caso de liquidación de la sociedad, adquirir los establecimientos.

La iniciativa fue considerada como un avance importante para aminorar el problema del déficit de edificación escolar, aunque se cuestionó el "negocio sin riesgo" entregado a los inversionistas y, especialmente, la eximición de hecho de la obligación de construir escuelas rurales de parte de los grandes propietarios agrícolas que contemplaban los artículos 54 y 57 de la LIPO, cuya aprobación legislativa aún estaba bloqueada por los parlamentarios con intereses agrícolas. Estas críticas determinaron que en 1937 se re-discutiera airadamente la ley (en su artículo 4° establecía que no menos del 75% de la inversión debía destinarse a la construcción de escuelas primarias y de esta, no menos de 2/3 a la educación rural), debate en el que se apuntó directamente a los latifundistas que en su inmensa mayoría eran enemigos jurados "de la escuela fiscal y el maestro rural" (Diputado Godoy, C.D, Ss. 29ª sesión ordinaria en 28 de julio de 1937, p.1615) y que "hostilizan y hasta sitian por hambre a las maestras que tienen el heroísmo de ir a los campos a llevar las primeras letras a los niños" (Diputado Chamudes, C.D, Ss. 32ª sesión ordinaria en 04 de agosto de 1937, p. 1745).

En el mismo año 1937 se conoce otro informe oficial que reactivó la discusión sobre la indigencia infantil y escolar. La Dirección General de Sanidad realizó un operativo médico en el mes de abril en 22 escuelas primarias de Santiago estableciendo que de un universo de 2.882 escolares, solamente 262 estaban sanos (de los enfermos, 824 se alimentaban mal, 269 comían muy mal y el resto simplemente carecía de alimentación), razón por la que se consideró que la instrucción obligatoria es "casi una burla para el niño ignorante. El Estado obliga al niño a educarse; pero no le proporciona los medios suficientes para hacerlo" (Diputado Boizard, C.D, Ss. 29ª sesión ordinaria en 28 de

julio de 1937, p. 1607) y entonces si llegan a la escuela lo hacen “raquíticos, lentos, sin voz ni memoria, descalzos, cubiertos de harapos” (Diputado Chamudes citando una campaña de asistencia escolar en Valparaíso, C.D, Ss. 32ª sesión ordinaria en 04 de agosto de 1937, p. 1747).

Producto de esta discusión, en la Cámara de Diputados se votó un acuerdo para solicitar al gobierno aumentar los recursos destinados a la alimentación escolar e incluir una partida para vestuario escolar; además se presentó una indicación para aumentar de 0,5% a 5% el presupuesto municipal destinado a alimentación y vestuario escolar. Ciertamente este tema no era nuevo. De acuerdo a Salas (2011), en 1916, la Ley N° 3.091, de Organización y Atribuciones de los Municipios, había establecido un impuesto local destinado a asistencia médica y alimentación para escolares desvalidos y en 1917 el gobierno habría designado una comisión para estudiar la implantación de cantinas escolares.

En respuesta a estas demandas el Ministro de Educación informó que el gobierno había acordado dar una importancia decisiva al combate contra la indigencia escolar, reconociendo que no era posible mejorar el sistema educativo con estudiantes enfermos y mal alimentados, por lo que anunció que para 1938 se incrementaría el ítem de alimentación escolar, se reorganizaría el Auxilio Escolar y se establecería un servicio de visitadoras sociales, mientras que para el año en curso se destinarían 600.000 pesos para desayuno escolar, suma absolutamente insuficiente pues “un Embajador de lujo del Partido Conservador (...), cuesta más de dos millones de pesos al año, suma suficiente para triplicar el desayuno escolar” (Diputado Latcham, C.D, Ss. 50ª sesión ordinaria en 25 de agosto de 1937, p.2482). En definitiva, a 1937 ni el problema del déficit de escuelas ni el de la indigencia infantil y escolar se resuelven ya que:

“La voz de los niños sin escuela, el clamor de los analfabetos que viven como bestias, las aspiraciones humanitarias de los maestros y de todo el pueblo, no han llegado a conmover a nuestros hombres de gobierno ni a turbar sus elucubraciones y malabarismos que han ido llevando al país a la desorganización y la ruina” (Diputado Castelblanco, C.D, Ss. 36ª sesión ordinaria en 11 de agosto de 1937, p. 1965).

4. Conclusiones

Entre las dos últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX se produjo la expansión funcional y territorial del Estado en Chile, formándose una administración estatal afín a la reforma social destinada a supervisar y regular a la sociedad para imponer el orden social y político propiciado por la elite dirigente. Este proyecto tuvo como principal mecanismo de control y disciplina social a la escolarización, lo que determinó el crecimiento simultáneo del Estado y el sistema educacional que se masificó, pero no se democratizó.

La construcción y apertura de establecimientos educacionales y el carácter marcadamente elitista y teórico del sistema educacional permitió, por una parte, la creación de una burocracia pública permanente y, por otra parte, la generación del “elemento educado” o “proletariado intelectual”, proveniente de la elite dirigente y de la emergente clase media, que presionó por ingresar a la burocracia pública, en tanto alternativa laboral protegida. Esta intensa interacción entre expansión educativa y empleo público, tuvo como resultado la “empleomanía”, mientras que la

educación del pueblo tuvo que esperar hasta la promulgación de la ley de instrucción obligatoria.

Al iniciarse la segunda década del siglo XX Chile está atravesado por un ambiente de crisis moral (corrupción y empleomanía), política (ilegitimidad del parlamentarismo), económica (decadencia salitrera) y social (huelgas y represión). En este entorno el "problema educacional" (como es denominado en la época) fue abordado en el período comprendido entre 1920 y 1937 como un campo de experimentación de una sucesión de proyectos de reforma integral de la educación que pretendieron moldear (siempre en el marco del control, la disciplina y la armonía social) el sistema educacional de manera más bien precipitada y sin un interés político serio por corregir limitaciones de fondo. En paralelo a esta vorágine reformista, la discusión política se centró en la necesidad de transformar la educación teórica en una educación práctica y al cumplimiento efectivo de la obligatoriedad escolar.

A pesar de que diversos actores de la vida nacional abogaron intensamente durante el período por abandonar el carácter teórico de la educación, el modelo educativo nacional no se reorientó definitivamente hacia una educación práctica e industrial y la "empleomanía", asociada a la educación elitista, siguió operando como mecanismo de reclutamiento público. Por su parte, la obligatoriedad escolar, vinculada a la educación del pueblo, nunca terminó de implementarse en el período ya que no hubo una voluntad política para financiar, fiscalizar y refrendar las obligaciones escolares de los padres y tutores, municipios y propietarios agrícolas e industriales.

Los problemas centrales, la edificación escolar y la indigencia escolar, no se consideran seriamente si no a fines del período cuando se crea una sociedad constructora de capitales mixtos, con grandes ventajas para los inversionistas privados, y se comienzan a generar acciones en relación a alimentación, vestuario y auxilio escolar. Es decir, la vociferada educación del pueblo, a pesar de la obligatoriedad escolar, se siguió postergando en la práctica ya que no se resolvieron las dificultades principales que impidieron, por muchos años más, la realización de los anhelos de los grandes educadores de principios del siglo XX.

Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional, **Sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Diputados 1920-1937.**

Biblioteca del Congreso Nacional, **Discursos Presidenciales de Carlos Ibáñez del Campo.**

Carmagnani, M., **Estado y Sociedad en América Latina 1850-1930.** Capítulo 3. Editorial Crítica, Barcelona, España, 1984.

Egaña, M.L.; Nuñez, I. y Salinas, C., **La educación primaria en Chile: 1860-1930. Una historia de niñas y maestras,** PIIIE-LOM Ediciones, Santiago, Chile, 2003.

Labarca, A., **Historia de la enseñanza en Chile,** Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1939.

- Popkewitz, T., **Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación**, Ediciones Morata, S.L., Madrid, España, 2000.
- Reyes, L., “Profesorado y Trabajadores. Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928”, en *Revista Docencia N° 40*, pp. 40-49. En: <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100708081028.pdf>. [Consulta: 13 de enero 2012].
- Ruiz, C., **De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile**, Editorial LOM, Santiago, Chile, 2010.
- Salas, D., **El Problema Nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario**, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago, Chile, 2011 [1917].
- Salazar, G. y Pinto, J., **Historia contemporánea de Chile**. Volumen I. Capítulo 1. Editorial LOM, Santiago, Chile, 1999.
- Serrano, S., **Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX**, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1994.
- Urzúa, G. y García, A., **Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)**, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1971.