

**piie**

programa interdisciplinario  
de investigaciones  
en educación

**piie estudios**

SERIE HISTORICA Nº 2

**LA DESCENTRALIZACION Y  
LAS REFORMAS EDUCACIONALES**

**EN CHILE. 1940 - 1978**

Iván Núñez



**ARCHIV  
36802**

INSTITUTO VECESIANO DE HUMANISMO CRISTIANO

# LA DESCENTRALIZACION Y LAS REFORMAS EDUCACIONALES EN CHILE. 1940 - 1973

Iván Núñez

SERIE HISTORICA No. 2



SANTIAGO, Julio de 1989

## **PIIE**

**Programa Interdisciplinario  
de Investigaciones en Educación  
Brown Sur 150 Ñuñoa  
Teléfonos: 2231940 - 496644  
Telex: CK 340412  
Fax: (56) 2-2231940  
Santiago - Chile**

*La investigación fue terminada en Mayo de 1988. Ella fue posible gracias a la colaboración del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC), de Ottawa Canadá. Su publicación contó con aportes de la Swedish Agency for Research Cooperation, SAREC. Para ambas, los agradecimientos del PIIE.*

# INDICE

INTRODUCCION	7
CAPITULO I	17
El marco histórico-educacional	17
CAPITULO II	31
El Plan Experimental de San Carlos, 1943-1948	31
CAPITULO III	53
El Movimiento de Consolidación Educacional, 1049 -1973	53
CAPITULO IV	75
La Reforma de la Educación Secundaria, 1945-1965	75
CAPITULO V	121
La Superintendencia de Educación y la Reforma Educacional, 1953-1957.	121
CAPITULO VI	149
El Plan de Integración Educacional de Arica, 1961-1971	149
CAPITULO VII	179
Centralismo y descentralización educacional en el período 1940-1973.	179

# INTRODUCCION

Esta investigación tiene dos propósitos. El primero, abordar en la historia, un tema de preocupación del presente: la descentralización del sistema educativo. El segundo, rescatar del olvido, las reformas, ensayos y propuestas de cambio educativo que se iniciaron en Chile entre 1940 y 1961. Ambos propósitos serán abordados en un mismo trabajo. En él se describirá en rasgos muy gruesos, la evolución de nuestro sistema educativo en el período señalado y se presentarán y analizarán cinco intentos de cambio educacional. Sobre esa base histórica, aunque en un marco cronológico más dilatado, se explorará el problema de la descentralización, para establecer su presencia en el discurso y en la práctica de los cambios educacionales en el lapso 1940-1973.

## **La dialéctica “centralización descentralización” en la educación chilena.**

Los constructores del Estado nacional le imprimieron a éste un carácter unitario y centralizado. A partir de este rasgo, se edificó el sistema de educación. Aunque en el siglo pasado y hasta 1927, el aparato público de educación fue administrado por diversas y paralelas reparticiones (Ministerio de Instrucción, Universidad de Chile, Ministerio de Industrias, etc.), desde un punto de vista territorial fue una estructura centralizada. Cúpulas radicadas en la capital, presidían organizaciones jerarquizadas y crecientemente reguladas, que se extendían, en mayor o menor medida, a lo largo del territorio. Por añadidura, la constitución de un sistema nacional de educación pública, llevó a una organización del currículo de carácter uniforme, con objetivos y contenidos idénticos para su aplicación en todo el país, no obstante la diversidad geo-económica, social y cultural de éste.

La crítica al centralismo y a la uniformidad de la educación no tardó en despertarse.

En el escrutinio a que fue sometido nuestro sistema educativo hacia 1910-1912, hubo cuestionamientos y propuesta al respecto. En los años siguientes se abre lentamente paso la demanda de adaptación de la enseñanza a las particularidades regionales y locales. En la reforma de 1928 está contenido un serio esfuerzo por “regionalizar” el proceso educativo. No obstante, el peso del carácter unitario del Estado fue más fuerte. La conformación del Ministerio de Educación Pública -medida necesaria para superar la dispersión de la administración superior del sistema- contribuyó a reforzar la centralización (1). Esta permanecerá como un rasgo constitutivo de la organización educacional chilena hasta nuestros días.

Sin embargo, desde comienzos de la década del 40, se reanuda la crítica al centralismo y la uniformidad. Es cierto que la rama más compleja y extensa del sistema educativo, la educación primaria, tenía desde el siglo XIX una estructura administrativa desconcentrada y que los “inspectores provinciales” e “inspectores departamentales o locales” de esta enseñanza, poseían facultades delegadas de administración y supervisión. Pero, ni las otras ramas tenían tales canales, ni la fórmula de desconcentración parecía suficiente. Ella coexistía y se reforzaba con la dictación de programas de estudios nacionales y uniformes como los de enseñanza secundaria, aprobados en 1935 y los de enseñanza primaria de 1948.

Paralelamente, el sistema educativo iba creciendo -en términos que se cuantificarán en el capítulo I- y a la vez se diversificaba, como eco de los procesos de industrialización, urbanización y de movilidad social que vivía el país. A su turno, algunos actores sociales, como el profesorado, reclamaban un derecho a participar en las decisiones del gobierno educacional.

En este cuadro, se acrecentaban las demandas de descentralización administrativa y de adaptación del sistema educativo a las variadas condiciones, necesidades y características del medio en que se insertaban las redes escolares.

Los diversos proyectos de legislación orgánica de la educación que se proponían en los años 40 y 50, contemplaban formas más o menos importantes de descentralización. Pero ninguno fue aprobado. En cambio, hubo intentos prácticos de avanzar en el sentido de romper la uniformidad curricular y/o de ensayar modalidades de organización local descentralizada de la educación.

En las décadas del 60 y 70, la tensión entre centralización y crecimiento del sistema educativo se hizo muy fuerte. La explosiva expansión de matrícula, acompañada de

procesos de movilización social que exigían participación, ponían en cuestión la tradicional estructura administrativa.

El planeamiento integral intentado por la administración Alessandri, la reforma general de la administración Frei y los proyectos de cambio educativo propuestos por el régimen de Allende contuvieron soluciones al centralismo y a la uniformidad. Sin embargo, o no sobrepasaron la formulación discursiva o apenas se iniciaron en la práctica.

El problema fue heredado por el régimen militar instaurado en 1973. Durante seis primeros años de ejercicio gubernamental, apenas se avanzó en una desconcentración más amplia del aparato del Ministerio de Educación, generada al calor del esfuerzo general de "regionalización" del Estado, bajo inspiración geopolítica.

Desde 1980, el Estado autoritario ha promovido una sedicente política de descentralización administrativa en el sector educación, a través del impulso a la educación privada, del traspaso de las escuelas básicas y secundarias estatales al control de las municipalidades y de la reorganización de la educación superior. Esta política ha tenido una virtud: ha convertido la descentralización de "tema" en "problema"; esto es, la ha derivado desde el discurso a la práctica. Pero con ello, ha provocado una situación de crisis en la relación entre centralización y descentralización.

### **La presente crisis de la descentralización.**

Aquí entenderemos como crisis una situación histórica en que lo que tiene que nacer aún no alumbró y lo condenado a morir todavía agoniza y se niega a desaparecer. Es una situación de conflicto que -en imagen- suma dolores de parto y dolores de muerte.

En efecto, la descentralización parece ser una necesidad objetiva del desarrollo de los sistemas educativos en sociedades complejas y diversificadas -territorial, económica y socialmente- como la chilena. Más aún, existe conciencia generalizada acerca de esa necesidad, que se siente como impostergable. En otros términos: la descentralización es lo nuevo, lo que tiene derecho a nacer.

La política de reorganización administrativa iniciada a mediados de los años 70 ha creado condiciones en el sentido del parto. El complejo de medidas implantadas a partir de 1980, en principio debieron apurar el nacimiento de la descentralización. Sin embargo, no hay todavía en Chile efectiva descentralización educacional (2). Hay desconcentra-

ción administrativa del Ministerio de Educación, hay traspaso de la administración de escuelas al Ministerio del Interior, hay cesión de escuelas a las Corporaciones de empresarios, hay fomento a la creación de escuelas privadas, pero no hay descentralización educacional (3).

Por otra parte, el centralismo se niega a morir. Está aún vivo porque existe una inercia histórica difícil de contrarrestar. Se trata de casi 150 años de arraigo, no sólo en la educación sino en el sistema político y en la administración general del Estado. El centralismo está aún vivo porque en estos años ha recibido nuevos bríos, provenientes del carácter que ha asumido el Estado.

En efecto, la administración educacional ha sido reorganizada, pero en el marco de un régimen político que conserva la suma del poder en manos de estructuras de nivel nacional y, lo que es más grave, lo ejerce en forma excluyente y sin los contrapesos propios de los regímenes democráticos. Se trata de un régimen autoritario que sólo acepta delegar funciones de estructuras administrativas jerarquizadas y dependientes y que no acepta transferir poder a grupos sociales o a comunidades locales ni a favorecer autonomías. Específicamente, la llamada descentralización educacional es en verdad una desconcentración de la administración de personal, de la infraestructura y de los recursos financieros para el funcionamiento de las unidades educativas(4).

La desconcentración puede ser un avance en el sentido de la descentralización, pero no debe identificarse aquella con ésta. Las condiciones en que se ha dado la desconcentración, bajo su forma concreta de "municipalización-privatización", las racionalidades que la han inspirado y las estrategias para su implantación, se han vuelto contra el alumbramiento de una real y efectiva descentralización. Más aún, la reorganización del sistema educativo si bien ha planteado una conflictiva desconcentración administrativa, ha conservado en esencia la centralización de las decisiones propiamente educacionales: la fijación de los objetivos generales del sistema y del currículum, los contenidos, las normas pedagógicas y de evaluación, etc., son responsabilidades del Ministerio de Educación Pública, radicadas en su nivel central. La administración específica de la normativa educacional sigue en manos de una estructura jerarquizada y uniformante y, lo que es más negativo, en una doble condición de estructura cerrada a la participación y a la voz de los actores sociales o de las comunidades, y de estructura abierta, en su cúpula, a determinaciones ajenas a criterios educacionales y sociales como son las de origen político-militar y las de origen económico (5).

En este contexto, se ha creado una situación de crisis. Como ya se afirmó, la

descentralización es un requerimiento insoslayable, sentido y legitimado en la conciencia pública, pero no acierta a nacer. El centralismo es un obstáculo al desarrollo y está condenado, pero en los últimos años, aunque parece superado, permanece y ha recibido inesperados refuerzos, originados en el carácter del régimen vigente.

### **El recurso a la historia:**

Uno de los factores de consolidación del centralismo y de dificultad para avanzar a una auténtica descentralización educativa es el hecho, paradójico, que las organizaciones gremiales del magisterio se han opuesto no sólo a la forma particular de desconcentración que los afecta -la municipalización o "alcaldización" de los establecimientos escolares- sino que demandan el regreso a la administración del Ministerio de Educación. En la adopción de estas posiciones, se ha sostenido que los docentes chilenos, históricamente, han defendido el control estatal sobre la educación, identificando "control estatal" con administración a cargo del Ministerio de Educación. En la argumentación se olvida el antiguo discurso descentralizador que sostuvieron las organizaciones magisteriales y los grupos y personalidades reformadores.

Desde otro ángulo, el discurso oficial para legitimar la pseudo-descentralización, hace distorsionantes referencias al pasado. El régimen político imperante hasta 1973 habría sido consustancialmente centralista, estatolatra y uniformante. Estos rasgos generales se habrían proyectado también al campo educativo. Hay parte de razón en el juicio. Pero es una verdad incompleta.

Nuestra hipótesis es que efectivamente hay, desde fines de los años 20 y particularmente desde los 40, una creciente centralización en la organización y administración del aparato público de educación. Aunque la centralización pudo justificarse por la necesidad de impulsar la gigantesca tarea de expansión, mejoramiento y democratización -que sólo el Estado nacional unitario podía cumplir- ella terminó por convertirse en un cuello de botella. En efecto, las estructuras centralizadas no pudieron contener ni la presión del crecimiento explosivo del sistema, ni las demandas de participación y de atención a la diversidad geográfica y social del país.

Pero el centralismo fue cuestionado por los educadores chilenos. En el discurso de sus organizaciones representativas, en las propuestas de los reformadores y en expresiones frecuentes de las propias autoridades educacionales, se encuentran permanentes críticas al centralismo, rechazo a la uniformidad y reclamo de diversificación geográfica y adaptación a las condiciones y necesidades locales. Más aún, hubo intentos prácticos para superar el centralismo y la uniformidad.

Interesa clarificar con investigación el recurso que hoy se hace a la historia de la relación “centralismo-descentralización”, a partir de nuestra visión de la presente crisis de la misma. Estudiar el discurso de descentralización educacional y los esfuerzos concretos para materializarla, en el período 1940-1973, es el primer propósito de este trabajo.

### **Las reformas olvidadas:**

El segundo propósito de este trabajo es contribuir a la recuperación de la memoria colectiva sobre la educación chilena y, particularmente, rescatar de un cierto olvido, un conjunto de esfuerzos de cambio educativo que se realizaron entre 1940 y 1973.

Entre 1961 y 1973, se intentan en Chile tres vastos proyectos de remodelación de la educación, asociados a tres sucesivos proyectos políticos: i) el intento de introducir el “planeamiento integral de la educación”, bajo la administración del Presidente Jorge Alessandri; ii) la reforma global de la educación bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei; y iii) el intento de reforma a través del proyecto ENU durante el gobierno del Presidente Salvador Allende.

Los señalados proyectos han sido ampliamente estudiados, especialmente desde ópticas comparativas, extendiendo el análisis hasta la política educacional del régimen militar (6). Por otra parte, en la conciencia pública permanece el recuerdo de la reforma de Frei y del intento de Allende. La primera, por su amplitud y coherencia y por el grado de consolidación y permanencia que logró. El segundo, por su traumática implicación en la polarización política de 1973. El impacto de las actuales transformaciones y el recuerdo de los recientes intentos mencionados, han borrado de la memoria histórica las propuestas de cambio educativo que se hicieron para un Chile no tan lejano: el de treinta o cuarenta años atrás.

Los analistas de las reformas más recientes no han destacado suficientemente la continuidad existente entre las propuestas de Alessandri, Frei y Allende respecto a las corrientes de renovación educacional anteriores. Se hace necesario, para enriquecer la historiografía de la educación chilena, estudiar el período 1940-1961 y sus ricas alternativas de cambio educacional, a la vez que seguir la pista de las referidas propuestas en los años 1961-1973 en que se están implantando las reformas de Alessandri, Frei y Allende.

En consecuencia, esta investigación es también un aporte a la construcción de una historia general de la educación chilena y en particular, a la historia de las reformas y las

políticas educativas. Existe continuidad entre este estudio y otro anterior del autor (7), en que se estudian las reformas de los años veinte, a propósito de los enfoques sobre la profesión docente. Además y en cierto modo, este trabajo contribuye a llenar el vacío que deja la clásica historia de Amanda Labarca, que se cierra justamente hacia 1938 (8).

Sin embargo, el interés de rescatar las reformas olvidadas no es puramente académico. Hay además una motivación del presente. Es la que señalamos más arriba: la preocupación por la temática “centralismo-descentralización”. Ella nos lleva a buscar, en las fuentes del período 1940- 1973 y particularmente en las propuestas de reforma iniciadas entre 1940 y 1961, los enfoques y los intentos específicos para revertir el centralismo y abrir paso a la descentralización.

En consecuencia, describiremos los principales proyectos de cambio educativo de la época, en sus dimensiones más generales y luego, extraeremos de ellos los elementos de la dialéctica “centralismo-descentralización”. El análisis de esta última temática no dificultará que previamente reconstruyamos “las reformas olvidadas”.

Específicamente y después de una descripción general del período, basada en fuentes secundarias, se estudiarán los siguientes casos históricos: i) el plan experimental de San Carlos; ii) el movimiento de “escuelas consolidadas”; iii) la renovación gradual de la educación secundaria; iv) la fundación de la Superintendencia de Educación Pública y la propuesta reformista de ésta; y v) el plan de integración educacional de Arica.

La primera de las mencionadas reformas se inicia en 1943. La última de ellas, se implanta en 1961. No obstante, con la excepción del “plan San Carlos”, estas experiencias coexistirán, desde 1961, con los sucesivos proyectos totalizadores de los gobiernos Alessandri, Frei y Allende. En cada caso, se estudiará cómo “las reformas olvidadas” fueron afectadas por dichos grandes proyectos, hasta que el sismo de 1973 dio por tierra con todos ellos.

#### **Aclaraciones metodológicas:**

Como ya se indicó, el capítulo I del estudio tiene el carácter de una presentación muy general de la evolución de la educación chilena en el período de las reformas olvidadas.

Los siguientes cinco capítulos son de naturaleza descriptiva. Cada uno constituye la narración de un caso histórico de intento de cambio del sistema educacional. Se basan preferentemente en fuentes primarias, principalmente documentos oficiales, noticias de prensa, artículos de revistas de la época, etc.

En cada estudio de casos, por lo general, se ha optado por describir los antecedentes históricos, analizar los fundamentos, tanto socio-políticos como educacionales, examinar el diseño de la reforma y narrar las condiciones y eventualidades de su ejecución; por último, se comentan las posibles evaluaciones o los juicios correspondientes y se señalan las proyecciones ulteriores de la reforma estudiada.

El último capítulo es dedicado específicamente al tema "centralismo-descentralización". Sobre la base de las descripciones históricas ya presentadas, se sigue la pista de los enfoques y propuestas en torno a la descentralización y se recapitulan los intentos prácticos de lograrla. En este capítulo, para un tratamiento más orgánico del tema, se examina su presencia al interior de las políticas educacionales de los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende, aunque éstas no fueron obviamente incluidas en la descripción de las reformas parciales iniciadas anteriormente.

---

## NOTAS

- (1) Iván Núñez. **El Trabajo Docente. Dos Propuestas Históricas**, Santiago, PIIE Estudios, 1987; cap. III.
- (2) Loreto Egaña y Abraham Magendzo, **El Proceso de Descentralización Educativa bajo el Régimen Militar: Descripción y Análisis Crítico**, Santiago, PIIE Estudios, 1985
- (3) Loreto Egaña, Abraham Magendzo y Carmen Luz Latorre, **Privatización y Educación Particular bajo un Estado Subsidiario. El caso chileno: 1973-1985**, Santiago, PIIE Informes de Investigación, 1987.
- (4) Ernesto Schiefelbein y Osvaldo Cuevas, (editores), **La Regionalización Educativa en Chile : ¿Municipalización o Alcaldización?**, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, 1984.
- (5) Loreto Egaña y Abraham Magendzo, **El Marco Teórico-Político del Proceso de Descentralización Educativa: 1973-1983**, Santiago, PIIE, Estudios, 1983.
- (6) Pedro Castro, **La Educación Chilena de Frei a Pinochet**, Salamanca, Ediciones

Sígueme, 1977; Kathleen B. Fischer, **Polítical Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1876**, Los Angeles, California, Latin American Center, University of California, 1979; Joseph P. Farrell, **The National Unifical School under Allende's Government in Chile. The Role of Education in the Destruction of a Revolution**, Toronto, Ontario Institute for Studies in Educación, OISE, 1983; Rudecindo Vivallo, **Education in Chile under the Allende Government**, Temple University, Ed. Dr. Dissertation, 1978; **Continuity, Conflict and Change in State Education in Chile: a Study of the Pedagogic Proyects of the Christian-Democrat and the Popular Unity governments**, Ph. D. Thesis, University of London Institute of Education, 1984 y **Políticas Educativas y Principios Culturales, Chile 1965-1985**, Santiago, CIDE, 1987.

(7) Iván Núñez, op. cit.

(8) Amanda Labarca, **Historia de la Enseñanza en Chile**, Santiago, Procesos de la Universidad de Chile, 1939.

## CAPITULO I

# EL MARCO HISTORICO EDUCACIONAL

En este capítulo se presentará el marco social y educacional en el cual se desplegarán diversas expresiones de cambio del sistema escolar, en cuyo interior se rastreará la dialéctica “centralismo-descentralización”(1).

El telón de fondo es el “Estado de compromiso” y el proyecto nacional de desarrollo basado en la industrialización(2).

La década del 30 está signada por la crisis de 1929 1932 y sus efectos económico-sociales, que en Chile fueron particularmente grave. Durante los años restantes, hasta 1938, el segundo gobierno de Arturo Alessandri logró recomponer la economía sobre la base de estrategias de intervención estatales de reactivación que preludían el proceso de industrialización sustitutiva. A la vez logra, una relativa estabilidad política, después del confuso interregno que media entre la caída de Ibáñez (Julio de 1932) y su elección y entronización a fines de 1932.

El gobierno de Alessandri fue, en líneas gruesas, de orientación derechista. A pesar de una inicial colaboración radical, Alessandri se apoyó básicamente en conservadores y liberales y gobernó con mano dura respecto a la izquierda, que por esos años se constituía con creciente fuerza.

Los efectos limitantes de la crisis económica (estrechez presupuestaria, deterioro de los indicadores sociales) sumados a la naturaleza política del régimen, hicieron del segundo período de Alessandri un momento negativo en la evolución educacional de Chile. La expansión educacional se detuvo en 1928 y llega a su extremo retroceso hacia 1932-1934. La administración Alessandri apenas logra en los siguientes años acercar la

cobertura educacional a los niveles que tenía en 1928. Por otra parte, de la modernización educacional impuesta por Ibáñez -y particularmente, de su “contrarreforma”- Alessandri sólo mantiene los aspectos institucionales: el Ministerio de Educación a cargo de la enseñanza pública, a través de tres fuertes Direcciones Generales por ramas (primaria y normal, secundaria y profesional); la educación privada sometida a la égida estatal bajo la condición de “cooperadora de la función educacional del Estado”; la regimentación funcionaria del trabajo docente; etc.

El reconocimiento estatal de la “nueva pedagogía” se mantiene, pero de manera muy tenue. Las escuelas experimentales creadas por Ibáñez, se reducen a dos, que sobreviven con dificultades y rodeadas de una especie de “cerco sanitario” para que no contaminen al conjunto de la enseñanza primaria, que parece volver a la pedagogía tradicional. Más claramente, ésta impera en secundaria, a pesar del funcionamiento -también cercado- de un primer liceo experimental, fundado en 1932. Más aún, en el período 1934-1936, se observa una fuerte actividad de los sectores conservadores, con respaldo de la Iglesia, para combatir en la enseñanza pública las expresiones renovadoras, a pretexto de un supuesto avance del comunismo.

A fines de 1938, la situación político-educacional cambia. Ascende a la Presidencia de la República el radical Pedro Aguirre Cerca, elegido por la alianza Frente Popular, integrada por radicales, demócratas, socialistas y comunistas, con apoyo de la Confederación de Trabajadores de Chile.

Con éste y los sucesivos gobiernos radicales se haría más fuerte y visible el proyecto nacional de desarrollo económico basado en una estrategia de industrialización orientada al mercado interno y/o de “sustitución de importaciones”. Esta última política fue acentuada por los efectos de la Segunda Guerra Mundial que pronto estallaría. El Estado refuerza su intervención en diversas áreas: empresario directo en el desarrollo de una infraestructura para la expansión industrial (electrificación, explotación de petróleo, industria siderúrgica, etc.), control de comercio exterior, fomento al desenvolvimiento de industrias y minería, etc. La intervención económica fue acompañada de políticas sociales democratizantes, que favorecieron principalmente a las capas medias asalariadas pero que incluyeron también a los sectores obreros. No ocurrió lo mismo con el campesinado. La estructura agraria prácticamente no fue tocada y el movimiento campesino que comenzaba a nacer, fue desactivado hasta fines de la década de los 50.

Este nuevo esquema de desarrollo fue posible gracias a un acuerdo político, generado

en 1936, en el clima internacional de rechazo al fascismo, que permitió que fuerzas de izquierda se entendieran con fuerzas de centro. La coalición Frente Popular pudo ganar estrechamente las elecciones de Octubre de 1938. Aunque acompañada de una importante movilización social, la alianza referida no tuvo suficiente fuerza como para profundizar por sí sola su proyecto. Hacia 1940 el Frente Popular se rompió, por efecto de rivalidades entre los principales partidos. Por otra parte, el apoyo de masas que tuvieron los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda y siguientes, no se tradujo en fuerza electoral y parlamentaria suficiente como para gobernar con expedición en los marcos constitucionales de la época. De esta manera, los gobiernos encabezados por radicales hasta 1952, aunque elegidos con fuerte votación de izquierda, debían conciliar con fuerzas de derecha, la cual tuvo una cierta capacidad de veto o llegó a participar en varios gabinetes ministeriales de la época. Se conformó así a plenitud el llamado “Estado de Compromiso”, que socialmente se basaba en un arco que comprendía al movimiento obrero organizado y a sus expresiones políticas, a las clases medias que actuaban como eje y administradoras del ordenamiento y a los grupos propietarios. El primero se benefició de una progresiva aunque limitada incorporación social y política. Los últimos lograron mantener sus posiciones en la estructura social, en el reparto del ingreso y en la política, aunque excluidos del poder ejecutivo propiamente tal. En este marco se desarrollará la educación y las reformas que se analizarán en éste y los próximos capítulos.

### **1.1. Expansión y diversificación:(3).**

Entre 1935 y 1961, la matrícula del sistema escolar primario y secundario, aumenta desde 587.834 a 1.487.007 estudiantes, elevándose la tasa de escolaridad -en relación con la población de 6 a 18 años de edad- desde 41,9 hasta 65,4%. Entre 1961 y 1973, la población matriculada asciende hacia 2.760.145 alumnos y la correspondiente cobertura llega hasta 91,3%.

En 1935, el Estado atendía en sus escuelas a un 81,6% del alumnado, en 1961 a un 68,9 y en 1973 a un 80,7%. Parte importante de la participación de la educación privada se explica por la existencia de subsidios estatales, que en 1951 se codificaron en forma de una ley de subvenciones a las escuelas particulares gratuitas, en términos de aportarles el 50% del costo de un alumno de escuelas públicas del mismo nivel. Ello explica que en 1954 la participación de la enseñanza privada en la matrícula de todo el sistema escolar haya llegado a representar un 33,3%. El decrecimiento posterior podría explicarse por las insuficiencias e ineficiencias de la ley de subvenciones y por la ausencia de grupos privados dispuestos a invertir en la creación de escuelas sino con escaso apoyo estatal. En

consecuencia, el sector público se hizo cargo de la carga principal de la expansión, aparte de prestar otros apoyos al crecimiento y consolidación de la educación privada, tales como: formación de docentes, la gran mayoría de los cuales se preparaba en establecimientos públicos; programas de asistencialidad, estudiantil; financiamiento de construcciones escolares, etc.

La expansión se hizo con los siguientes ritmos de crecimiento promedio anual de la matrícula del sistema escolar, por períodos:

Períodos	Tasa en %
1938-40 — — — — — — — — — —	3,47
1940-46 — — — — — — — — — —	1,59
1946-52 — — — — — — — — — —	3,43
1952-58 — — — — — — — — — —	5,43
1958-64 — — — — — — — — — —	4,10

La expansión de matrícula es diferenciada según los niveles educativos. El nivel primario (1o. a 6o. grado), evoluciona aumentando un 133,1% entre 1935 y 1961. En el mismo lapso, el nivel secundario (7o. a 12o. grado) crece un 303,1%. Entre 1961 y 1973, el nivel primario se eleva en 55,4% mientras que el secundario lo hace en 238%. La educación superior, por su parte, se multiplica por cuatro entre 1935 y 1961 y casi seis veces entre 1961 y 1973.

“Desde el punto de vista geográfico, se extiende la red de escuelas primarias en el campo y en las poblaciones periféricas de las ciudades. Mayor número de ciudades pequeñas pueden contar con enseñanza media, gracias a la creación de escuelas consolidadas y liceos, los cuales se extienden también a los barrios populares de las grandes urbes”(4). En los años 50, además, se fundaron dos nuevas Universidades y en los 60 una más. La Universidad de Chile inició, por su parte, su proceso de descentralización, a través de la creación de los Colegios o Centros Universitarios regionales, y la Universidad Técnica del Estado, al crearse incorporó y dio carácter post-secundario a diversas Escuelas de Minas y Escuelas Industriales a lo largo del país. La Universidad de más reciente creación lo fue en la zona norte del país.

El crecimiento del sistema beneficia principalmente a las capas medias. El señalado mayor ritmo de desarrollo de la educación secundaria y superior así lo demuestra. La

creciente proporción del gasto educativo que se destina a la educación superior es otro indicador en el mismo sentido. Pero los sectores urbanos pobres van paulatinamente incorporándose a la escolaridad. El descenso progresivo del analfabetismo puede ser una expresión de dicha inclusión: 27,3% en 1940, 19,8% en 1952 y 16,4% en 1960(5). Pero hacia fines de la década de los 50, se denunciaba que había más de 300.000 niños que no ingresaban a la escuela. Ello podría ser signo principalmente de la exclusión de los hijos de campesinos.

Otro sector que paulatinamente va aumentando su participación en la matrícula es el femenino. En el nivel primario, 1o. a 6o. grado, las mujeres prácticamente mantienen estable una leve menor representación en el total de la matrícula: 48,9% en 1935, 48,7% en 1961 y 49,2% en 1973. En la enseñanza secundaria, 7o. a 12o. grado, prácticamente se logra el equilibrio: en 1935, la proporción de mujeres era 45,7%, en 1961, 50,3% y en 1973, 49,7%. Finalmente, es en la educación superior donde se observa la mayor incorporación: 25,1% de mujeres en 1940, 36% en 1961 y 38,6% en 1973. La matrícula de universitarias casi se quintuplica entre 1940 y 1961 y prácticamente se sextuplica entre este año y 1973.

La expansión va acompañada de diversificación del sistema de educación formal. La enseñanza técnico-profesional (incluida la normal), eleva su proporción en el conjunto de la enseñanza media desde 21,8% en 1935 a 35,3% en 1961, a pesar de los mayores costos que significa expandir esa modalidad en comparación con la enseñanza secundaria general. Las universidades, por su parte, multiplican las carreras cortas y de tipo técnico, especialmente en sus sedes regionales.

A pesar de la modernización y urbanización y del desarrollo industrial, la educación sigue impregnada de su énfasis en la cultura general o en las profesiones tradicionales. Los efectos de la diversificación se contradicen con las preferencias de la población. Continúa la tendencia a presionar por el ingreso a la Universidad y por lo tanto, la enseñanza secundaria general sigue predominando, tanto en número de matriculados, como en prestigio. La enseñanza profesional continúa siendo un canal ocupado por jóvenes de extracción medio baja o popular.

## **1.2. Primeras iniciativas de cambio.**

El gobierno de Pedro Aguirre Cerca abrió expectativas de desarrollo y de transformación de la educación. El nuevo presidente era un abogado y profesor secundario,

largamente comprometido con la renovación educacional. Perteneció a la generación de pedagogos reformistas que lucharon por cambios educacionales desde la Asociación de Educación Nacional y la Sociedad Nacional de Profesores. La coalición Frente Popular fue apoyada por la mayoría del magisterio, organizada gremialmente en la Unión de Profesores de Chile, desde 1935(6). El lema del presidente Aguirre Cerda fue; “gobernar es educar”. En relación con este propósito, la Unión de Profesores preparó un Plan de reforma que, sin embargo, no fue llevado a la práctica(7).

Lo cierto es que el gobierno de Pedro Aguirre Cerda no emprendió ninguna modificación de fondo en la estructura y orientación del sistema educativo, salvo el impulso a la continuidad de la expansión escolar que venía produciéndose desde 1932-34. Probablemente, esta parálisis se deba a la convergencia de varios factores: i) la corta duración de la administración Aguirre Cerda, de apenas tres años, debido al fallecimiento del Presidente. ii) durante el mismo período fallecieron dos líderes educacionales, Darío E. Salas y Luis Galdames, ambos radicales, quienes pudieron constituirse en los dinamizadores de una reforma desde la óptica del partido eje de gobierno; iii) el gran terremoto de Enero de 1939, que obligó a emplear fuertes recursos públicos en la reconstrucción material de la zona devastada; y iv) los desacuerdos entre radicales y comunistas, por una parte y socialistas por otra, que llevaron a una temprana ruptura del Frente Popular; en el sector educación, la rivalidad fue particularmente esterilizante(8).

En cambio, el gobierno de Juan Antonio Ríos -1942-1945- aunque también breve, por enfermedad y fallecimiento del mandatario, fue rico en iniciativas de cambio educativo. Podría decirse que con él se inaugura el período de las reformas parciales.

Durante la administración Ríos se emprendieron, con distinta suerte, cuatro esfuerzos de cambio, dos de los cuales serán estudiados en esta investigación: la fundación del Cuerpo Cívico de Alfabetización Popular, la reforma curricular de la educación primaria, el Plan Experimental de Educación de San Carlos y el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria.

La primera iniciativa, oficializada por Decreto N. 6911, de 30 de Octubre de 1944, creaba un cuerpo de voluntarios para alfabetización formado por “los ciudadanos de espíritu público que, habiendo recibido de su Patria los beneficios de la educación sistemática, estén dispuestos a proporcionar esos mismos beneficios en su forma elemental y sin interés remunerativo a sus compatriotas analfabetos, para que de esa manera puedan transformarse en miembros conscientes de nuestra democracia” (art. 1o. del Decreto 6.911).

Se esperaba que el voluntariado se formara con maestros en ejercicio o jubilados, estudiantes, trabajadores sociales, miembros de las fuerzas armadas y, en general, “empleados, obreros y vecinos del espíritu público”.

El decreto 6.911 contemplaba una estructura de dirección del Cuerpo. El Consejo Central estaba íntegramente formado por autoridades educacionales y técnicos. Los Consejos Departamentales y Locales, incluían a las principales autoridades políticas y administrativas y educacionales, dirigentes de organizaciones sociales, vecinos, caracterizados y profesores.

Cada uno de los consejos tendría como asesor y encargado ejecutivo, un Director Técnico de Alfabetización, que formaba parte de la planta de los servicios educacionales.

Se contemplaba la formación de una Caja de Alfabetización, con los fondos que anualmente le destinara la ley de presupuestos, el producto de una colecta nacional y otras entradas(9).

A pesar de que el analfabetismo era un grave problema -debido a que en los años 40 repercutía el retroceso de la expansión de la enseñanza primaria causado por la crisis de 1929-1932- y después de un comienzo entusiasta, el Cuerpo Cívico de Alfabetización Popular corrió la suerte de la gran mayoría de las campañas alfabetizadoras en América Latina: no resolvió por sí mismo el problema y terminó debilitándose y burocratizándose, hasta prácticamente desaparecer en los años 60. El descenso de las tasas de alfabetismo se debió más bien a la extensión de la enseñanza primaria de niños y de adultos que a campañas como la que emprendió el Cuerpo Cívico(10).

Otra iniciativa del gobierno de Ríos fue la reforma de objetivos, planes y programas de la educación primaria.

En 1943, la Sección Pedagógica de la Dirección General de Educación Primaria elaboró la Circular N. 49, titulada “Orientaciones Socio-Educativas para las Escuelas Primarias de Chile”. En este texto, dirigido a todos los maestros, se sostuvo que “es hora que nuestra educación primaria asuma con decisión la nueva responsabilidad histórica que le incumbe, y defina la filosofía social que la orienta, así como los planes de acción que le corresponde cumplir”. Se aludía explícitamente a la relación entre la Escuela y las transformaciones que se estaban produciendo en el país, en Latinoamérica y en el mundo. La Circular señalaba y comentaba un conjunto de problemas de ese tiempo, e invitaba a

los docentes a estudiarlos sistemática y colectivamente. Los problemas eran los siguientes:

- "1. La escuela y la democracia (sentido democrático de nuestra educación).
2. La escuela y el plan económico nacional (Orientación económica de nuestra educación).
3. La escuela y el sentido de chilenidad y de unidad latinoamericana (Sentido cívico de nuestra educación).
4. La escuela y el plan sanitario nacional (Orientación de nuestra educación hacia la salud).
5. La escuela y el plan de previsión social (Orientación del pueblo hacia la previsión social).
6. La escuela y los hábitos sociales (Sentido cultural básico de nuestra enseñanza)"(11).

Esta Circular fue concebida como el punto de partida para un proceso de reflexión, escuela por escuela, cuyos resultados, junto con orientar el trabajo cotidiano, sirviesen de base para una sustancial reforma de los objetivos, planes y programas de la enseñanza primaria. El animador de este esfuerzo era el pedagogo Daniel Navea, otrora dirigente de la Asociación General de Profesores.

No ha sido posible un seguimiento histórico de la discusión y análisis que realizaron los maestros primarios, ni conocer la forma y medida en que los productos de tal debate ilustraron la ulterior reforma. En 1948, se aprobaron nuevos objetivos, planes de estudio y programas de enseñanza para la educación primaria. En la introducción a su texto, se deja formal constancia de que ellos se inspiran en los contenidos de la Circular N. 49. Se reproducen sus seis enunciados problemáticos y se indica que "dentro de este cuadro de problemas, la Escuela Primaria debe moverse para llenar los siguientes fines específicos:

- "1. Capacitar para la conservación y robustecimiento de la salud.
2. Capacitar para el conocimiento racional y comprensión del universo.

3. Capacitar para una justa, solidaria y elevada vida social, cívica dentro de la Democracia.
4. Capacitar para la vida del trabajo y cultivar el sentido económico.
5. Capacitar para la apreciación, interpretación y creación de la belleza”.

Explícitamente, el nuevo currículo reconoce estructurar ...”los numerosos principios formulados por los pedagogos modernos y contemporáneos” en los siguientes cuatro: a) principio de actividad o de autoactividad; b) principio de comunidad o socialización; c) principio de unidad o globalización; y d) principio de racionalización.

El programa se presenta, por una parte, organizado en “ramos”, que “han de servir preferentemente para conducir al alumno en el análisis de la realidad objetiva”, conjugado con el enunciado de “unidades de enseñanza”, para “establecer las debidas correlaciones y síntesis de sus conocimientos”.

Por otra parte, el programa se estructura en “contenidos”, “rendimientos” y “actividades”, respecto a cada grado del plan de estudios y a cada materia ramificada.

Se indicaba que “antes de ser aplicados, los Programas deberán constituirse en objeto de estudio conjunto para adaptarlos a los respectivos medios nacionales (región, provincial, aldea, barrio)”. Pero a continuación se estipulaba que “esta adaptación no significa una selección de ciertos enunciados de materia con exclusión de otros, ya que el Programa representa una suma de rendimientos y contenidos exigibles, sin excepción a todos los educandos del país”(12).

En otros términos, en 1948 se aprobó una reforma que reemplazaba el currículo vigente desde 1929 en la enseñanza primaria. Teniendo en cuenta que “el espíritu, los contenidos y la estructura de los programas en uso... no pueden servir la actual política educacional del Estado, determinada por una nueva filosofía social, ni menos conformarse con los progresos didácticos alcanzados”, se implanta un nuevo currículo que reinterpreta y profundiza los principios de la “nueva pedagogía” y los aplica y emplea en una distinta selección y organización cultural, consonante con el proyecto nacional de desarrollo adoptado desde 1938.

Llama la atención que tal reforma pedagógica demore prácticamente diez años desde el triunfo del Frente Popular y cinco años desde que se formularon, en la Circular N. 49, las nuevas orientaciones socio-políticas para la educación primaria. También, que esta

reforma se produzca sin mayor conexión formal con otros procesos de reforma y particularmente con la “renovación gradual de la educación secundaria”, que se promovía por los mismos años. Por último, que a pesar de la inspiración democrática, se insistía en un programa nacional uniforme, que prácticamente no deja espacio a la adaptación local del currículo.

Los objetivos, planes y programas señalados mantuvieron su vigencia hasta 1966, en que gradualmente empezaron a implantarse los programas de la reforma de la administración Frei.

### **1.3. Las estrategias de reforma:**

Durante el gobierno de Ríos y en los siguientes, se expresaron dos concepciones estratégicas sobre cambios en la educación. El Ministro Benjamín Claro Velasco fue partidario de que las transformaciones se diesen a través de un proceso orgánico, a partir de la dictación de una nueva ley matriz que reorganizara el sistema educativo. En el fondo, se recogía la tendencia histórica manifestada en el Plan de Reconstrucción Educacional de 1926 y en la ley N. 7500, de 1927,(13). Era la tendencia a la “reforma integral” del conjunto del sistema de educación.

La estrategia del Ministro Claro Velasco, fue sustentada también por los educadores socialistas y por los gremios del magisterio, aunque discreparan del contenido de su proyecto.

La Federación de Educadores de Chile -nueva central gremial docente fundada en 1944- fue partidaria permanente de la dictación de una Ley Orgánica de la Educación que asegurase más firmemente la unidad del sistema educativo(14).

El proyecto de Claro Velasco volvía a crear la Superintendencia de Educación y le daba amplias facultades para dirigir la educación pública, aunque ésta continuaría administrada por las tres Direcciones Generales pre-existentes. Mantenía el carácter obligatorio y asistencial de la educación primaria. Incorporaba a la eventual ley un conjunto detallado de disposiciones de organización administrativa y un verdadero estatuto del profesorado. Enviado al Congreso en 1943, se dilató su tramitación y nunca se aprobó. Igual suerte corrieron posteriores proyectos de Ley Orgánica. Es el caso del proyecto preparado por los pedagogos Daniel Naveà y Víctor Troncoso y presentado al Congreso por el Senador

socialista y profesor Eugenio González Rojas, en 1949 (15), del proyecto del Ministro de Educación Bernardo Leighton, en 1951, y de un proyecto alternativo elaborado en esos mismos años por la Federación de Educadores de Chile(16).

En los hechos, la estrategia de cambios que se impuso fue otra; la adoptada por el siguiente Ministro de Educación del presidente Ríos, Enrique Marshall. Este había sido Director General de Educación Secundaria durante la Contrarreforma educativa(17). De esa experiencia, al parecer, extrajo una postura de rechazo a la reforma integral de 1928 y una adhesión a la estrategia de cambios graduales que defendieron los miembros del grupo de pedagogos moderados que promovió la Contrarreforma.

El Ministro Marshall fundamentaba así esta concepción estratégica:

“Las reformas integrales están desprestigiadas entre nosotros. Nadie cree en conceptuosas declaraciones si no van seguidas, en forma inmediata, de la acción. Así como se redactó un decreto fundado sobre el experimento de San Carlos y otro análogo sobre Educación Secundaria, pudo hacerse uno solo referente a la Reforma de la Enseñanza Pública o enviarse un proyecto de ley al Congreso. Pero el Gobierno no quiere hablar, por ahora, sino sobre reformas concretas que esté en condiciones de poner realmente en marcha. Considera, además, esencial que toda reforma pase primero por una etapa experimental. Prefirió comenzar por la Enseñanza Rural y por la Educación Secundaria, porque estimó que por el momento constituyen junto con la alfabetización de adultos... los problemas de más urgente solución”.

Más adelante, agregaba el Ministro:

“Hay que evitar los cambios violentos a que necesariamente se llega cuando las instituciones, acudiendo a subterfugios dilatorios, postergan indefinidamente su readaptación a las nuevas condiciones del medio social. Hay que cuidarse de ciertos reformadores que son precisamente lo contrario del hombre de acción, aquellos que exigen para poner en práctica una reforma tales requisitos que jamás es posible, si se les oye, iniciar el proceso renovador”(18).

Más allá de la postura estratégica del Ministro Marshall y de los sucesivos gobiernos, es posible que la opción por cambios parciales y graduales se deba también a la estructura segmentada del sistema escolar y de su administración estatal. A causa de ésta, fue posible

que en el ámbito de cada rama o nivel del sistema, surgieran iniciativas de cambio sin que se incluyesen en un plan general de transformaciones. Otro factor convergente con el anterior pudo ser el de la transitoriedad de los ministros -y con ellos, de las coaliciones de gobierno- frente a la permanencia más dilatada de los Directores Generales de Educación y de la alta burocracia de éstas. Así se configura un esquema de Ministros que en la práctica tenían menos poder que los Directores Generales y de Direcciones Generales que desarrollan su propia política, autosustentada, frente a un Ministerio incapaz de promover un proyecto orgánico y global de cambios.

Así, a los cuatro proyectos de cambio ya señalados, tres de los cuales tenían su origen en el "feudo" de la Dirección de enseñanza primaria y normal, se sucederían más tarde otros intentos de reforma que serán objeto de los subsiguientes capítulos: el movimiento de "consolidación de la educación pública"; la reforma general de la educación secundaria, desde 1953; la fundación y funcionamiento de la Superintendencia de Educación Pública, como esfuerzo por reformar la administración superior del sistema educativo, desde 1953; y el plan de integración educacional de Arica, desde 1961. Queda configurada de esta forma la época de las reformas parciales.

Su comienzo se encuentra en 1943, con el diseño del Plan San Carlos. El término de la época es 1961. En ese año, durante el gobierno del presidente Jorge Alessandri, se formula el último proyecto parcial, que fue el Plan Arica. En ese mismo año, se pone en marcha el primero de los nuevos proyectos globales de transformación educacional -el llamado "planeamiento integral de la educación"- al cual sucederá la reforma global de la administración Frei y el proyecto de Escuela Nacional Unificada, en el gobierno Allende. Sin embargo, varios de los intentos parciales, perduran después de 1961.

El período de las reformas parciales está marcado por tensiones o divergencias entre los proyectos reformistas: unos se orientan a enfatizar la renovación pedagógica, principalmente a través de modificaciones curriculares; es el caso de la reforma de la enseñanza primaria y de la "renovación gradual" de la secundaria; otros se orientan a las transformaciones institucionales o en la organización y administración escolar, como el Plan San Carlos, la "consolidación", la fundación de la Superintendencia y el Plan Arica; unos proyectos se inspiran en visiones parceladas, otros asumen visiones integradoras. Esta heterogeneidad de proyectos impidió darle un carácter orgánico a la expansión y diversificación, que transcurrían paralelamente, no resolvió los problemas de funcionalidad o pertinencia de la educación y creó condiciones de crisis. Se justificó así, la aparición de los ambiciosos proyectos globales de cambio en las décadas del sesenta y comienzos del setenta.

## NOTAS

- (1) Para la evolución de la educación chilena desde comienzos del Siglo XX, ver: Amanda Labarca, **Historia de la Enseñanza en Chile**, Santiago. Prensas de la Universidad del Chile, 1939; Gonzalo Vial C. **Historia de Chile (1891-1973)**, Vol. 1, Tomo 1, Santiago, Editorial Santillana, 1981; e Iván Núñez, **El Trabajo Docente, Dos Propuestas Históricas**, Santiago, PIIIE 1987.
- (2) Ver: Aníbal Pinto, **Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado**, Santiago, Editorial Universitaria, 1973; Oscar Muñoz, **Economía Política de la Industrialización Chilena, 1940-1970**, Santiago, Apuntes CIEPLAN N. 37, 1982; Tomás Moulian: **Desarrollo Político y Estado de Compromiso: Desajustes y Crisis Estatal en Chile**, Santiago, colección Estudios CIEPLAN. 8, 1982; y **Democracia y Socialismo en Chile**, Santiago, FLACSO, 1983; y Manuel Antonio Garretón, **El Proceso Político Chileno**, Santiago, FLACSO, 1983.
- (3) Salvo indicación expresa, los datos de matrícula provienen de Rafael Echeverría, **"Evolución de la Matrícula Escolar, 1935-1981**, Santiago, PIIIE Estudios, 1982.
- (4) PIIIE, **Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar**, Vol. I, Santiago, 1984; p. 18.
- (5) PIIIE, op. cit., Vol. II, p. 440.
- (6) Iván Núñez, **Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia 1900-1970**, Santiago, PIIIE, 1986.
- (7) Cecilia Martner, **Contribuciones y Carencias del Discurso Educativo de la Izquierda Chilena, 1938-1952**, Santiago, ECO, Educación y Comunicaciones N. 13, 1986.
- (8) Cecilia Martner, op. cit.
- (9) Oscar Henríquez Escobar, **La Educación Primaria en Chile**, Valparaíso, Imprenta y Litografía Pacífico, 1945; pp. 245-247.
- (10) Adriana Delpiano. **Los alcances y Perspectivas del Programa Campaña Nacional de Alfabetización**, Santiago, PIIIE Estudios, 1982.
- (11) Dirección General de Educación Primaria, **Circulación Técnicas del Servicio**", Santiago, 1943; p. 199.
- (12) Dirección General de Educación Primaria, **Planes y Programas de Estudio para la Educación Primaria, 3. Educación Primaria Común**, Santiago, 1949.,; pp. 13-32.

- (13) Iván Núñez, **Dos Propuestas**, op. cit.; cap. II.
- (14) Iván Núñez, **Gremios...**, op. cit.; capítulo V.
- (15) Daniel Navea y Víctor Troncoso, **Chile Reconstruye su Educación, Anteproyecto de Ley Orgánica**, Santiago, 1947.
- (16) Iván Núñez, **Gremios.....**, op. cit.; cap. V. pp. 173-176.
- (17) Iván Núñez, **Dos Propuestas...**, op. cit.; cap. IV.
- (18) **Revista de Educación**, Año V, N. 28, Santiago, Mayo de 1946, pp. 107-109.

## CAPITULO II

# EL PLAN EXPERIMENTAL DE SAN CARLOS 1943 - 1948.

En este capítulo, se presentará la primera de un conjunto de experiencias de cambio educativo que tienen lugar en las décadas del 40 al 60. Tienen de común su carácter parcial, en el sentido de operar en determinados niveles del sistema escolar (primaria, secundaria), en zonas geográficas delimitadas (Departamento de San Carlos o Departamento de Arica) o en específicos aspectos de la realidad educativa (currículo, administración, etc.).

El caso que se describirá a continuación, es el Plan Experimental de Educación de San Carlos. Se trata de un intento de ensayar nuevas formas de organización del sistema escolar para dar respuesta a las necesidades educativas de una zona rural, bajo la inspiración de los principios de la reforma educacional de 1928, analizada en el capítulo II. El "Plan San Carlos" se implantó en 1945 y se llevó a cabo, según su diseño original, hasta 1948. No obstante, elementos del esquema allí ensayado se proyectaron a otras zonas y se ampliaron hasta constituir una propuesta de transformación integral del sistema, bajo la denominación de "consolidación de la educación pública". Esta será materia del capítulo siguiente.

### **1. Antecedentes del Plan Experimental de Educación de San Carlos.**

Con esta denominación se identifica un intento de ensayar, a escala local, nuevas instituciones escolares y respuestas específicas a las necesidades educativas de comunidades concretas, bajo la inspiración de los principios de la Reforma educacional de 1928.

Como ya se indicó, el Plan Experimental Educacional del Departamento de San Carlos, se implantó en 1945 y se llevó a cabo según su diseño original hasta 1948. No obstante su término en esa fecha, el modelo allí elaborado se proyectó a otras zonas y a

escala nacional, a través del movimiento de las “escuelas consolidadas”, de importante significación para el cambio educacional en las décadas siguientes a 1950. Correspondió a la Dirección General de Educación Primaria la responsabilidad de administrar el Plan San Carlos y posteriormente las Escuelas Consolidadas. Fue el Ministro Benjamín Claro Velasco quien acogió y favoreció la idea del Plan.

En Marzo de 1943, Víctor Troncoso es designado Inspector de Educación Primaria del Departamento de San Carlos, área rural ubicada aproximadamente 400 kilómetros al Sur de Santiago y poblada por cerca de 50.000 habitantes, distribuidos en una superficie de 3.415 km<sup>2</sup>.

Durante el año 1943, el profesor Troncoso -uno de los líderes del movimiento reformista de 1928 y del grupo pedagógico “funcionalista”- y círculos docentes y sociales de la ciudad de San Carlos, realizaron un estudio de la realidad económica, social y educacional de la zona (1) y propusieron la puesta en marcha de un ensayo de nueva organización educacional para el Departamento de San Carlos.

La idea contó con la benevolencia de las autoridades educacionales de la época, particularmente del Ministro Claro Velasco y del Director General de Educación Primaria, Oscar Bustos (2). También se contó entre los más firmes partidarios de un eventual Plan, el entonces Jefe de la Sección Pedagógica de la Dirección de Educación Primaria, Daniel Navea, antiguo dirigente de la reforma de 1928 (3).

Según una publicación oficial de la Dirección de Educación Primaria (4), en Julio de 1943 se constituyó en San Carlos la Liga pro-Nueva Educación Rural, con participación de educadores, autoridades y personeros destacados de la comunidad. Esta institución se propuso elaborar, difundir y recabar un plan de transformación de la escuela rural, para lo cual comenzó un estudio del medio geográfico-económico, mediante encuestas y otros métodos. Luego organizó un ciclo de conferencias cuyos contenidos significaban aportes a la fundamentación del plan. Estos trabajos estuvieron a cargo de maestros y otros profesionales de la localidad.

Una forma de comunicar las ideas del plan que se gestaba fue aprovechar las visitas de autoridades educacionales a la zona. En Octubre de 1943, se recibió la visita del Director General de Educación Primaria. En Noviembre del mismo año fue a San Carlos el Jefe de la Sección Pedagógica, Daniel Navea, llevando la representación del Ministro de Educación. A este personero se le presentó una exposición gráfica y verbal colectiva

sobre los fundamentos del plan y las soluciones que en él se proponían.

En la Escuela de Verano de la Universidad de Chile, que se efectuó en Santiago, en Enero de 1944, un grupo de maestros de San Carlos expuso el proyecto del Plan, logrando entusiasta acogida de los participantes.

Por otra parte, la Liga pro-Nueva Escuela Rural realizó una concertada campaña de prensa en los órganos locales, regionales y nacionales de difusión, hasta que se logró la creación de la Zona Experimental.

El Decreto No. 3654, de fecha 30 de Junio de 1944, firmado por el Presidente Ríos y el Ministro Claro Velasco, declaró Zona Experimental al Departamento de San Carlos. La Zona fue puesta bajo la dependencia directa de la Dirección General de Educación Primaria y sujeta a la orientación técnica de las Secciones Pedagógicas y de Educación Rural, de la misma dirección (5). La jefatura en el terreno fue encargada al verdadero inspirador del ensayo, el profesor Víctor Troncoso.

Sobre la base de los estudios ya realizados, Víctor Troncoso y los Jefes de Sección profesores Navea y Ortelio Parra, dieron forma definitiva a un proyecto, el cual fue discutido en una Conferencia efectuada en San Carlos en Noviembre de 1944, con participación de los maestros de la Zona, líderes de la comunidad, autoridades y representantes de entidades nacionales involucradas (6).

Como fruto de esta Conferencia, el nuevo Ministro de Educación Enrique Marshall llamó a Santiago al Jefe de la Zona, durante los primeros meses de 1945 y luego dio los pasos conducentes a la aceptación oficial del Plan.

A nueve meses del establecimiento de la Zona Experimental y del comienzo oficial de los estudios de base, el gobierno aprobó el Plan presentado por la Dirección de Educación Primaria, mediante el Decreto No. 1100, de 9 de Marzo de 1945, que lleva la firma del Presidente Ríos y de su Ministro Marshall.

## **2. Fundamentos del Plan.**

### *2.1 Fundamentos socio-políticos:*

No obstante el origen político de su gobierno, que debía implicar una orientación general de tipo reformista, el Presidente Ríos tuvo en cuenta las circunstancias inter-

nacionales -la II Guerra Mundial y sus efectos- para intentar una política moderada y de alcances nacionales. En su Mensaje de 1943 (7), expresa su decidida intención de “imprimir a mi Gobierno un sentido y significación nacionales, en que cada uno de sus actos, ajenos a todo proselitismo de bando o parcialidad, mirara sólo al servicio de la Nación entera” (p.i.) y de “situarse por encima de las exigencias inmediatas de los diversos sectores políticos, y alejar, por lo menos en una tregua transitoria, estas luchas de Izquierdas y Derechas, que no acusan prudencia alguna ante la realidad excepcional que vive hoy el mundo y, con él, el pueblo de Chile” (p. ii.). Sería pues un gobierno ajeno a todo extremo y a toda definición tajante.

De un régimen con este sello no cabría esperar una política educacional de cambios drásticos, integrales y acelerados. No obstante, los dos pivotes centrales de su política en este ramo tuvieron bastante significación: la creación de zonas experimentales y de instituciones escolares específicas para las zonas rurales y la iniciación del movimiento de reforma gradual de la educación secundaria. Ambas iniciativas sumadas, representaban un poderoso aporte al cambio educacional en este país.

El peso específico de las empresas educacionales iniciadas en el gobierno de Ríos parece asociarse con dos factores influyentes: la política económica de industrialización y los efectos de la II Guerra Mundial y, en especial, de la victoria de las potencias aliadas.

La industrialización del país recibió fuerte impulso a raíz del terremoto de 1939, que obligó a la creación de la Corporación de Fomento a la Producción, y a raíz de las necesidades y problemas generados por el conflicto bélico, que llevó a una política de “sustitución de importaciones”.

En su Mensaje de 1945 al Congreso Nacional (8), el Presidente Ríos declaraba que:

“Bajo la atenta vigilancia del Gobierno han seguido ejercitándose poderosas iniciativas, cuyos rubros principales quiero precisarlos. Son ellos: el plan de Electrificación, la ampliación de nuestra Industria Siderúrgica, el incremento de nuestra producción de carbón, el aprovechamiento creciente de nuestras riquezas madereras y pesqueras, el estudio de las posibilidades de la industria química, la ayuda a la pequeña y mediana minería, la mecanización de las labores agrícolas, la ampliación de nuestras plantas industriales y la creación de nuevas fábricas y manufacturas”(p. viii).

El capital de las empresas industriales había aumentado -en pesos de 1938- de \$ 277

millones a \$ 813 millones, entre 1938 y 1945. Todo ello bajo el estímulo de la acción estatal, aunque Juan Antonio Ríos declaraba, en su Mensaje de 1944, que “su objetivo no es substituir las fuerzas productivas de la economía privada, sino impulsarlas en la mayor medida posible...” “tomando a su cargo aquellas empresas que excedan la capacidad de la iniciativa privada o que no ofrezcan el debido aliciente a la actividad particular”. (p. xi).

Como parte integrante de la política económica del Estado, el gobierno de Ríos concibió un Plan Agrario que en sus fundamentos consideró que:

“... nuestra agricultura debe llenar cinco funciones capitales: proveer de alimentos decalidad y en cantidad suficiente, constituir un mercado para las industrias manufactureras, proveer de materias primas, contribuir a la obtención de divisas y proteger y conservar los recursos naturales de nuestra tierra”. “El Plan recomienda orientar las explotaciones agrícolas, en donde sea técnicamente posible, hacia los cultivos intensivos, para proveer a la población de alimentos protectores que hoy se hallan en déficit. Igualmente, y para la disminución de los costos, propicia la distribución zonal de los cultivos, su mecanización y el sostenimiento de una campaña objetiva de capacitación de patrones y campesinos”.

“Se preveen en él, además, los procesos de distribución del tráfico de productos agropecuarios, en favor del productor y consumidor directo; para cuya obtención se indican los sistemas cooperativos y de asociación, constitución de fuentes informativas sobre la situación del mercado y otras positivamente útiles a este efecto”.

En esta moderada política de modernización se inserta el Plan Experimental de San Carlos, como se desprende de los siguientes considerandos, que forman parte del Decreto N.1.100, de 9 de Marzo de 1945:

1. “Que dentro de su política económica general el Gobierno se ha preocupado muy especialmente en los últimos años de crear nuevas bases y condiciones para el desarrollo de la agricultura nacional, a fin de fomentar sus actividades, de mejorar los métodos de producción y de consumo y de elevar el standard de vida de nuestra población campesina”.
2. “Que, correlativamente a este acelerado fomento de la economía agraria, el

Gobierno debe considerar la calidad de la enseñanza rural que se imparte, puesto que corresponde a la educación formar al hombre de trabajo, social y técnicamente capacitado para colaborar con éxito a la aplicación del Plan Agrario”.

3. “Que nuestra actual educación rural no armoniza suficientemente, en sus orientaciones y organizaciones, con las necesidades culturales que presenta nuestra realidad social campesina, especialmente en lo relacionado con el desarrollo de los nuevos programas de fomento de la economía agraria, como lo demuestra el hecho de que nuestras 2.000 escuelas rurales son, en su mayoría instituciones simplemente alfabetizadoras, cuya dotación y organización no les permite ejercer una amplia influencia cultural sobre el medio en que actúan ni adquirir los caracteres específicos que las distinguen de las escuelas urbanas y las hagan aptas para afrontar con eficacia los problemas y necesidades propias de nuestra vida rural; al mismo tiempo que, por otra parte, el profesor rural no logra reunir, a pesar del esfuerzo de las Autoridades educacionales, aquellas virtudes y capacidades sociales y técnicas propias de un profesional consagrado por entero a elevar culturalmente al medio campesino”.

4. “Que la ineficacia de nuestras escuelas rurales se debe, entre otras causas, a que en su mayoría están servidas por un solo maestro; a que no ofrecen al alumnado más de un segundo o tercer año de enseñanza elemental; a que funcionan en locales inadecuados, de pésimas condiciones higiénicas, sin tierras para cultivos y deportes y sin talleres ni herramientas de trabajo; a que no se adaptan a las características del medio rural, siendo en un 90% simples trasplantaciones del tipo de escuela urbana; a que no ofrecen a los maestros las más elementales condiciones higiénicas de vida y a que no están dotadas de medios que les permitan impulsar mejores formas de vida y de trabajo en las comunidades rurales”.

5. “Que, a la luz de los antecedentes expuestos aparece como una imperiosa necesidad la de iniciar un estudio dirigido a modificar el expresado estado de cosas, aspiración en la que han concordado las asambleas y congresos del magisterio, las Autoridades del Servicio y el Gobierno, que ha patrocinado en tal sentido diversas iniciativas con el propósito de afrontar con urgencia la transformación de nuestra enseñanza primaria rural, de acuerdo con los planes del Estado sobre fomento de la economía agraria y sobre creación de un nuevo sentido de la vida rural”.

6. “Que, de acuerdo con tales propósitos, cuya realización requiere tiempo, métodos y estudios previos, fue dictado el Decreto N. 3.654, de 30 de Junio de 1944, declarando Zona Experimental a la jurisdicción escolar del Departamento de San Carlos, en virtud de que ella presenta las condiciones típicas de vida rural, correspondientes a la zona agrícola de nuestro país, por su riqueza agropecuaria, por su ubicación céntrica, con fáciles medios de comunicación y por el desarrollo rudimentario que ofrece en todas las formas de su economía y de su cultura”.

A estos fundamentos de carácter político, económico-social y educacional podría sumarse el clima ideológico de los últimos años de la contienda y de la post-guerra y su influencia sobre la educación chilena -tema que será analizado más en detalle en relación con el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria.

Algunas de las consecuencias de la guerra mundial sobre el desarrollo educacional habían sido avizoradas por el Primer Mandatario, en los términos siguientes:

“El Supremo Gobierno está perfectamente posesionado de que el conflicto mundial de esta hora tendrá una extraordinaria repercusión en los sistemas educacionales actualmente establecidos en las naciones cultas del mundo. No se le escapa, por ello, que en la etapa de la post-guerra que se avecina, la educación tendrá sobre sí una responsabilidad sin precedentes, por lo que es necesario estar prevenidos para renovarla y fortalecerla, dedicándole, más que nunca, esa preferente atención que reclama para ella nuestra Carta Fundamental. Será imprescindible entonces, extender sus beneficios, enaltecer la función educacional, dignificar cada vez más la función del maestro, cuyas labores deben realizarse en un ambiente de comprensiva ayuda para sus nobles tareas y de ninguna preocupación de orden económico” (Mensaje al Congreso Nacional, 21 de Mayo de 1943, pág. 161.).

## *2.2. Fundamentos educacionales:*

Según testimonio de sus propios impulsores y partidarios, el Plan Experimental de San Carlos y su derivación en movimiento de escuelas consolidadas, tuvieron su origen en el ideario de la reforma educacional de 1928 y en posteriores elaboraciones teóricas de maestros e intelectuales chilenos conocidos como “funcionalistas”.

En 1951, un grupo de educadores que hizo un recuento y defensa de la experiencia de San Carlos a través de un folleto, reconocía que ésta era “el fruto de pacientes y tesoneros

estudios y del esfuerzo de elementos del magisterio que han hecho de la renovación de la función educativa la finalidad de su vida”(9) y anota como hitos históricos que anteceden al Plan: el movimiento de la Asociación General de Profesores de Chile, a partir de 1922, que enuncia los principios de Unidad, Correlación, Continuidad del Sistema Educacional, Descentralización, Dirección Técnica; el fracaso, en 1927, del intento de reorganizar la educación sólo desde el punto de vista administrativo; la implantación del Decreto 7.500, de fines de 1927; la Contrarreforma de 1929; y la acción de un grupo de docentes que fiel a los principios de la Reforma (de 1928), supera los errores, estudia la realidad nacional y sienta las bases de una **Pedagogía Nacional**, concretada después en el Plan San Carlos”.(10).

Por su parte, uno de los educadores participantes en la experiencia de San Carlos, señala que “el movimiento renovador de la educación iniciado en Europa a fines del siglo XIX, llegó a nuestro país después de la primera guerra mundial. Fueron los militantes de la Asociación General de Profesores de Chile, quienes estudiaron, divulgaron y propugnarón en el ambiente nacional y latinoamericano las nuevas ideas de la educación renovada. A ellos cupo el alto honor de concretar- las en un Plan de Reforma Integral de Educación (Decreto Orgánico 7.500)”. “Los principios que informaron aquella Reforma Educacional y cuya esencia, enriquecida por el tiempo y la experiencia, han ido nutriendo la doctrina de la Consolidación...” son: “unidad de la función educacional”; “continuidad del proceso educativo”; “correlación de los contenidos programáticos de la educación”; “integración social y administrativa de la educación”; “la educación en función de Estado”; y “descentralización de la experimentación educacional”(11).

Como se indica en el folleto antes aludido, los maestros que impulsaron la Reforma de 1928, a raíz de la frustración de ésta, adoptan tres posiciones: unos se retiran a sus hogares, otros optan por participar en el seno de los partidos políticos, creyendo servir a la educación desde sus cuadros partidarios y un tercer grupo, mantiene el apoliticismo original de los reformistas y aprovecha la experiencia de 1928 para formular “una concepción orgánica” destinada a superar el sistema educacional, la cual se objetivaría más tarde en el Plan San Carlos y en la tendencia a la consolidación de la educación pública.

La presencia de este grupo -conocido como “funcionalista”- puede ser rastreada documentalmente a través de varias fuentes. En 1935, Eliodoro Domínguez, uno de los principales dirigentes del movimiento reformista de 1928, publica una obra que se ubica por propia definición en la corriente funcionalista. Hace un análisis de la realidad

educacional fundado en una concepción filosófica organicista, influida por las enseñanzas del biólogo y profesor chileno Parmenio Yáñez, en una visión del hombre y del niño inspirada en psicólogos como Claparède y Adler, y en un examen histórico y crítico de la realidad económico-social de Chile. El balance específico de la educación es hecho bajo el prisma de los conceptos de la reforma del 28, los cuales inspiran las proposiciones básicas de un “plan de reconstrucción de la educación nacional” que Eliodoro Domínguez entrega en las páginas finales de su ensayo (12). Domínguez abandonaría más tarde el apoliticismo funcionalista y se incorporaría al Partido Socialista, del cual llegaría a ser Senador. En los años cuarenta, muchos funcionalistas seguirían su camino. El mismo Víctor Troncoso y su compañera, Haydée Azócar, se afiliarían también al socialismo (13).

Aunque publicada en una ciudad mediana de provincia, la revista gremial “Nervio”, sirvió de nexo ideológico a grupos de educadores repartidos a lo largo del país. Entre 1934 y 1936, veinte números de esta publicación, dirigida primero por Tomás O. Tapia y más tarde por Vicente Recabarren, recogía artículos de Víctor Troncoso (con el seudónimo de Helio Telman) y de otros educadores e intelectuales, muchos de los cuales eran antiguos participantes del movimiento reformista y/o tendrían destacada militancia en la tendencia pro-consolidación en décadas posteriores. La revista “Nervio” se basaba en una concepción biológico-organicista y se definía como sindicalista y anti-partidos, aunque con orientación socializante y anti-fascista y pacifista. En el terreno pedagógico defendería los postulados de la Asociación General de Profesores y de la reforma de 1928 (14).

En 1936, se publica en Santiago un folleto en el que se explica la doctrina del Sindicalismo Funcional, a la cual se caracteriza como “una doctrina político-social íntegramente elaborado, como una concepción biológica del mundo, de la sociedad y del Estado, y como una interpretación realista del acontecer humano y del sentido de las formas sociales”, que frente al caos del mundo europeo y americano, afirmaba “la necesidad de una nueva organización social dinámica, flexible, que respondiera en cada pueblo a las características del medio y de la época... La Democracia Funcional” (15).

Aplicando al desarrollo social principios biológicos, se sostenía que el Estado liberal había violado la ley orgánica de la vida, extremando la diferenciación de individuos y grupos y restringiendo al máximo la libre interacción con el mundo ambiente. Esta alteración de equilibrio hace necesaria una Revolución Social. La Revolución Social propugnada no es la que conduce al Estado soviético ni al fascista, por cuanto ambos violan la necesaria ley de la diferenciación de los individuos. La respuesta es el Estado Sindicalista Funcional, que se define como “socialista, democrático, unitario, descentrali-

zado, aburocrático, sin clases ni partidos, ORGANICO”, en el cual individuo y Estado, en vez de oponerse, se identifican a través de los grupos funcionales o gremios”.

“La Sociedad considerada como organismo vivo tiene FUNCIONES SOCIALES que realiza para satisfacer necesidades, igualmente vitales, de sus elementos integrantes. Ellas son nueve... extracción, elaboración, construcción, distribución, justicia, sanidad, educación, administración y defensa”(16).

En cada una de las funciones sociales, los individuos que trabajan en ellas se agrupan en sindicatos y gremios que, a su vez, deberían reunirse en una agrupación funcional por cada una de las nueve áreas. Los representantes de cada función a nivel comunales, zonales y nacionales, se integrarían en Consejos de Administración que constituirían la estructura del Estado Sindicalista Funcional.

El folleto citado dedica gran atención al desarrollo del sindicalismo de los maestros en Chile, describiendo las luchas de la Asociación General de Profesores como ejemplo de gremio que supera las meras preocupaciones mutuales y economicistas para abocarse “al estudio de su actividad social como función de Estado” y llega a elaborar “el plan más completo sobre organización funcional de la enseñanza” que “cristalizó después en la Ley Orgánica 7.500, de 10 de diciembre de 1927, que organiza científicamente todo el sistema educacional”(17).

Un capítulo especial se dedica a la organización funcional de la educación, otorgando especial importancia a la Reforma de 1928, a su génesis y a su significación para el proceso de constitución de la educación como función de Estado. Señala que “la más alta finalidad de la educación en el régimen Sindicalista Funcional es favorecer el libre y normal desarrollo de la Vida individual y colectiva en toda sus manifestaciones, propendiendo a obtener la diferenciación máxima del hombre simultáneamente con la exaltación máxima de su tendencia social o solidarista”.

“La realización de esta alta finalidad presupone que el proceso educativo debe enfocarse bajo tres aspectos:

- a) En cuanto al individuo mismo: la educación debe favorecer el desarrollo psicológico del educando en las diferentes etapas de su crecimiento, procurando que se verifique en su máxima expresión el proceso de diferenciación y la libre manifestación de su personalidad;

b) En cuanto al individuo y su medio geográfico-económico: la educación favorecerá la libre interacción del individuo con su medio, habilitándolo para que sepa extraer, elaborar y distribuir los elementos que la naturaleza le brinda en el medio en que actúa;

c) En cuanto al individuo y el medio social: la educación debe hacer vivir al educando prácticamente la solidaridad a fin de que al integrarse a las Funciones Sociales, como un ente productor, sepa mantener el equilibrio y solidaridad que debe existir en todas ellas” (18).

Por último, para el cumplimiento de estas finalidades se estima indispensable la observancia de los siguientes principios: unidad de la función educacional (“unidad, correlación y continuidad desde la escuela parvularia hasta la escuela universitaria”); autonomía de la función educacional (económica, técnica y administrativa); comunidad de padres, hijos y maestros; coeducación; y descentralización (en cinco zonas geográfico-económicas).

Aunque en los Decretos N. 3.654, de 1944 y N. 1.100, de 1945, no se explicitan los conceptos filosófico-sociales y educacionales del funcionalismo y esos instrumentos jurídicos se fundamentan en los problemas de la educación rural y en la necesidad de cooperar a la política agraria modernizadora, la doctrina que hemos reseñado estaba presente en el ánimo de los gestores y ejecutores del Plan San Carlos, como ellos mismos lo han testimoniado con posterioridad.

En los años cuarenta y en las condiciones del Estado de compromiso, los funcionalistas no mantienen en su integridad las posiciones de 1926-1928. En los años veinte habían logrado movilizar al conjunto del magisterio primario, conquistar amplio apoyo social y obtenido que el gobierno de Ibáñez prohijara su Plan de Reconstrucción bajo forma del DFL. 7.500 y la reforma integral de 1928. En ese proceso habían divergido de la estrategia gradual y experimentalista, sostenida por los pedagogos “de cúpula” que más tarde patrocinarían la Contrarreforma educativa.

En las nuevas circunstancias, los funcionalistas, tal vez deseosos de pasar a la acción, aprovechan la influencia socialista en el gobierno de Ríos y la designación de su principal cabeza, Víctor Troncoso, en el cargo ya mencionado de Inspector Escolar del departamento de San Carlos, para impulsar un “plan experimental”. En otros términos, emplean la estrategia asumida por sus antagonistas históricos. No obstante, el uso de la estrategia

experimental parece haber tenido más una motivación política táctica -ganar espacio para promover una transformación integral- que una motivación científica.

### 3. El Diseño del Plan.

El Decreto 3.654 había señalado como propósito de la Zona Experimental, el estudio de “una nueva organización de las instituciones de educación rural en relación con las condiciones objetivas zonales de la vida campesina, de la agricultura y de las industrias derivadas” (19).

En el Decreto 1100 se puntualizaba que la creación de la Zona se orientaba a “definir el carácter de la colaboración que la enseñanza rural debe prestar al desarrollo de los planes de fomento de la economía agraria, especialmente en lo que se refiere a la formación de las conductas generales, las habilidades técnicas y los conocimientos que debe poseer el nuevo tipo de productor campesino en relación con los procesos económicos y sociales que se están impulsando” y a “precisar la orientación y la organización más adecuada de las instituciones educacionales rurales, a fin de que sirvan de modelo para una transformación de la enseñanza rural en todo el país”(20).

Para este efecto, el Plan contempló la creación de las siguientes instituciones escolares, según el artículo 3o. del Decreto 1.100.

- a) Una Escuela Normal, que formaría profesores de ambos sexos para las Escuelas Rurales de la zona central del país;
- b) Una Escuela Primaria Anexa de Concentración Rural, que serviría a la práctica docente de la Escuela Normal y que sería una escuela primaria completa con internado, talleres y terrenos para trabajos agropecuarios;
- c) Escuelas Rurales de Concentración, que serían escuelas primarias completas, con talleres y terrenos;
- d) Una Escuela Hogar, de nivel primario completo, con régimen de internado para niños huérfanos, abandonados o semi-abandonados de la zona;
- e) Una Escuela Consolidada en la ciudad de San Carlos, que reuniría bajo una sola dirección, secciones de enseñanza parvularia, primaria, secundaria y vocacional;

f) Una Escuela Ambulante de Realizaciones Prácticas, concebida como una escuela móvil destinada a impartir cultura general, agropecuaria y sanitaria a los niños y adultos de las poblaciones diseminadas dentro del Departamento; y

g) Una Escuela Cordillerana de Salud, que se fundaría en el puerto de montaña de San Fabián y estaría destinada a la recuperación de niños débiles de la zona central (21).

Mediante el Decreto N. 1.859, de 6 de Abril de 1945, se creaba la Escuela Consolidada de la ciudad de San Carlos, con la intención de atender en forma integral la etapa de formación del educando y de servir las necesidades educativas y culturales de la comunidad.

En este nuevo tipo de establecimiento, el Departamento de Educación Primaria atendería a la población parvularia e infantil, a través de una sección pre-escolar y de la fusión de las escuelas primarias de la ciudad.

Un Departamento de Guía y Orientación Vocacional se abocaría al estudio y orientación de las vocaciones y aptitudes de todos los alumnos de la Escuela, a la capacitación elemental de los escolares y adultos para la vida práctica del hogar y del trabajo y a la formación profesional sistemática de los jóvenes de ambos sexos que no prosiguieren estudios en el Departamento de Educación Media. Se preveía la creación de un Gabinete de Investigaciones Psicotécnicas, de dos secciones vocacionales -de hombres y de mujeres- y de cursos de aprendizaje profesional.

El Departamento de Educación Media daría enseñanza de continuación a los egresados del nivel primario, mediante cursos de enseñanza secundaria y comercial, equivalentes a la impartida en Liceos e Institutos Comerciales. Los programas de estos cursos se fundamentarían en los programas nacionales de educación secundaria y de enseñanza comercial pero serían “completados con materias y actividades que guarden relación con los intereses agropecuarios de la zona”.

El Departamento Médico Social atendería “con fines de mejoramiento de la vida colectiva, a la rectificación y formación de conductas higiénicas prácticas en el alumnado y en sus familiares, por medio de actividades de medicina preventiva y educación sanitaria”.

Finalmente, el Departamento de Extensión Cultural desarrollaría actividades educa-

tivas con el objeto de “mejorar las condiciones culturales de la población adulta en lo relacionado con la salud pública y privada, las recreaciones populares, la alfabetización, la suplementación de estudios, la conservación de los recursos naturales de producción, la capacidad económica del hogar y el perfeccionamiento técnico de obreros y empleados”(22).

A través de este conjunto de instituciones educativas, el Plan se proponía satisfacer las necesidades educativas y los déficit escolares de una comunidad específica como era el Departamento de San Carlos, y, al mismo tiempo, ensayar nuevas formas de organización escolar que constituyeran soluciones replicables para enfrentar los problemas de la educación en las áreas rurales. Como se demostrará más adelante, subyacía en el Plan San Carlos una concepción pedagógica y de política educacional de alcance nacional, con valor tanto para las zonas rurales como para las urbanas. Puede observarse que, aunque el grupo que promovió y dirigió el Plan había adherido a los postulados de la “nueva pedagogía” en los años veinte, en el diseño de la experiencia no se propone la elaboración de un nuevo currículo sino más bien la adaptación del vigente. Tampoco se presta especial atención a modificar las prácticas pedagógicas. El ensayo se daría en el ámbito de la organización y administración del sistema escolar y en la organización de la escuela misma.

#### **4. La ejecución del plan.**

Como ya se ha anotado, el Plan Experimental Educacional de San Carlos puede considerarse en marcha a comienzos del año escolar de 1945, mediante la dictación de los Decretos N.1.100, que aprobaba el Plan, y N. 1.859, que creaba la Escuela Consolidada, primera de las instituciones educacionales contempladas en el ensayo.

De acuerdo con la ordenación institucional chilena, el Presidente de la República estaba facultado para crear, suprimir o modificar instituciones escolares, para dictar o modificar planes y programas de estudios, para nombrar personal, etc., con sujeción a las leyes vigentes. En consecuencia, el ensayo fue implantado mediante sucesivos Decretos, cuyas disposiciones generales fueron apoyadas, detalladas o especificadas mediante resoluciones de la Dirección General de Educación Primaria, circulares emanadas de la misma dirección e instructivos provenientes de las autoridades intermedias.

El Plan comenzó a ejecutarse a comienzos del año escolar de 1945, con la fusión de cuatro escuelas primarias de la ciudad de San Carlos y una escuela-granja en sus alrededores, para dar origen a la Escuela Consolidada.

Se decidió una puesta en marcha progresiva del conjunto de instituciones previstas en el Decreto 1.100 y durante el año lectivo 1945 no se fundaron otras.

En 1946, la Escuela Consolidada inició propiamente su crecimiento en el sentido de ofrecer oportunidades de continuación de estudios a los egresados de VI año primario. Como lo indica el Mensaje Presidencial de 1946, "sólo 5 alumnos de 120 egresados de los sextos años no se matricularon en la Escuela Consolidada. Los 115 restantes continúan estudios regulares"(23).

Con este propósito se creó la sección de enseñanza comercial, que llegaría a ofrecer hasta el 4o. año de esta rama. Pero lo más notable fue el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto N. 1.687, de 13 de Marzo de 1946. Este instrumento, considerando "la evidente correlación entre la experiencia de la Escuela Consolidada de San Carlos y el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, que aconseja la oportunidad de aplicar las orientaciones pedagógicas del Plan a los cursos de Liceo de la Escuela Consolidada", ordenaba que el citado Plan se aplicara en diversos Liceos que tendrían el carácter de experimentales y en "los cursos de Liceo del Departamento de Educación Media de la Escuela Consolidada de San Carlos"(24). Esto significaba que la rama humanística de la Escuela se beneficiaría de las innovaciones ensayadas en el paralelo plan de reforma gradual de la educación secundaria y del apoyo técnico del organismo que dirigía esa otra experiencia. Según Funes y otros (25), la sección humanística alcanzó también hasta 4o. año y llegó a tener 10 cursos con 325 alumnos.

Según los mismos autores, se creó el Departamento de Guía y Orientación Vocacional y como parte de sus programas, se establecieron los Talleres correspondientes, de lo cual también da cuenta el Mensaje Presidencial de 1947(26)). En ambas fuentes hay referencia a la creación del Departamento Médico-Social y al establecimiento de la Escuela Cordillerana de Salud de San Fabián. Esta última sería la única otra institución educativa creada después de la Escuela Consolidada.

Funes y otros aluden también al funcionamiento del Departamento de Extensión Cultural, cuyas acciones llegaron a beneficiar a 242 adultos y jóvenes de la ciudad, en cursos de alfabetización, música, teatro, manualidades, dibujo, etc. Además desarrolló amplias actividades de cine, conciertos, recitales, veladas, etc.

Por último, la Zona Experimental procuró actuar en relación con otros servicios públicos a fin de producir una "convergencia" que contribuyese al desarrollo económico-

social y cultural de la región. Así, consiguió que el Ministerio de Defensa Nacional ordenara la confección de un catastro de la zona (ver Mensaje Presidencial de 1947) y representó ante algunos Ministerios la necesidad de adoptar medidas tendientes a solucionar diversos problemas locales.

En cuanto a los mecanismos de apoyo, cabe destacar una permanente preocupación por el perfeccionamiento del personal que participaba en el Plan. En la Circular N. 64, enviada por el Director General del servicio de 1944, se instruía al profesorado de San Carlos para que bajo las direcciones técnicas de las Secciones de Educación Rural y Pedagógica y del propio Jefe del Plan, acentuara “su capacidad profesional para alcanzar un nivel que le permita participar en una labor experimental”. En este sentido se entregaba una pauta que incluía el estudio del problema agrario y del problema pedagógico, relaciones de la educación con el medio natural y social, nuevas técnicas pedagógicas y ensayos experimentales (27). Según Funes y otros, más tarde la función de perfeccionamiento se cumplió mediante los Consejos Técnicos de los profesores de un mismo nivel o grado, Seminarios, cursos de capacitación, cursos por correspondencia, etc.(28).

### **Las dificultades y obstáculos.**

Ya en su fase de programación el Plan Experimental comenzó a sufrir los embates políticos. Ciertos sectores de la comunidad reaccionaron negativamente. Según el folleto oficial sobre el plan, “los representantes de las fuerzas retardatarias creyeron en un principio que se trataba de un movimiento simplemente alfabetizador que culminaría en la creación de escuelas con este exclusivo fin y con la recuperación del Instituto Comercial, del Liceo y otro establecimiento de esta clase y, sobre todo, les interesaba la creación de una Escuela de Artesanos. A medida que se fue conociendo el verdadero pensamiento y se fueron presentando gráficamente las nuevas instituciones creadas por el Plan estos elementos empezaron a dudar y a restarse en cualquier forma a las actividades del movimiento”(229).

En los dos últimos años de su operación como tal, el Plan de nuevo sufrió los efectos de los ataques políticos en su contra, hasta su extinción en 1948. Todas las fuentes consultadas coinciden en atribuir a sectores partidistas y parlamentarios, una campaña que, a pesar de la buena voluntad de las autoridades educacionales, llevó el Plan a su término antes de que diera los frutos esperados.

En el folleto de Víctor Troncoso y Juan Sandoval “Consolidación de la Educación

Pública”, se reproducen juicios de diversas personalidades que señalan a la interferencia política como la causal de la frustración del Plan San Carlos. En la opinión del ex-Ministro Claro (p.8), del Director de Educación Primaria, Oscar Bustos (pág.9), del Senador y profesor Eugenio González (pág.12) y de la Directora de Escuela Consolidada Haydée Azócar (pág. 20).

En el mismo sentido se expresan otros autores como el Jefe del Departamento Pedagógico de la Dirección de Educación Primaria, en un estudio histórico sobre la experimentación educacional en Chile(30).

Las modificaciones que fue sufriendo la operación del Plan y que condujeron a su término de hecho están enumeradas en el folleto de Funes y otros:

1. En Junio de 1947, el Jefe del Plan, Víctor Troncoso es trasladado a Santiago, sin cargos en su contra.

2. En el mismo mes, el Gobernador de San Carlos dicta una orden disolviendo los Centros de Padres y Apoderados de las Escuelas del Plan. El Ministerio de Educación debe reclamar ante el Ministerio del Interior por la arbitrariedad de la medida y ésta es derogada.

3. A fines del año 1947, en la tramitación parlamentaria del presupuesto educacional para 1948, se suprimen los fondos asignados al funcionamiento del Plan.

4. También a fines de 1947 es designado un nuevo jefe del Plan extraño al mismo.

5. En 1948, se suprimen los cuatro años de enseñanza comercial y de enseñanza secundaria de la Escuela Consolidada y se estatuye que ésta sólo ofrecería tres años de los seis de que constaba la educación media en Chile. Además se eliminan los Departamentos Médico-Social y de Extensión Cultural de la misma Escuela, todo lo cual desnaturalizaría decisivamente el carácter de la experiencia y permite decir que la liquidan, aunque la Zona Experimental subsistiera en la letra de la legislación(31).

En verdad, el Plan San Carlos pareció una amenaza, por sus dimensiones democratizadoras, a los latifundistas y a los notables de la zona. Ellos hicieron presión sobre los sectores de derecha para emplear su influencia en el Parlamento o sobre el propio gobierno

en contra de la experiencia. Esta capacidad de veto se hizo más fuerte cuando, desde el otoño de 1947, el presidente González Videla abandonó su postura de centro-izquierda, rompió con el P.C. y lo persiguió, y comenzó a gobernar con la derecha política. Ello significaría la muerte lenta del ensayo de San Carlos.

A su debilitamiento también parecen haber contribuido la centralización administrativa de la educación pública -para la cual una estructura como la creada en San Carlos era una anomalía- rivalidades burocráticas y desconfianza de parte de radicales y aún de comunistas. En este último caso, se vio con malos ojos la presencia socialista en el Plan, en circunstancias que entre 1945 y 1947, ambos partidos se enfrentan agudamente en el escenario nacional. No obstante, el P.C. defendió la experiencia de San Carlos ante las amenazas de su extinción, pero cuando este partido ya estaba fuera del gobierno y en la ilegalidad.

## **5. Evaluación y Proyecciones.**

El Plan Experimental de Educación de San Carlos no fue sometido a un proceso objetivo de evaluación, de base científica. Su abandono se originó en razones extra-educacionales. Ante los ojos del gremio del magisterio, su fundamentación y sus lineamientos permanecieron válidos y dignos de replicarse. El propio gobierno del Presidente González Videla, a pesar de su responsabilidad en el término del Plan, mantuvo formalmente la Zona Experimental de San Carlos y no vaciló en autorizar más tarde la fundación de una nueva Zona en la naciente ciudad industrial de Huachipato, como se explicará más adelante.

El Plan San Carlos, como la reforma de 1928, ha sobrevivido a los infortunios de su propia aplicación. No se conocen estudios u opiniones de especialistas que rechacen la significación de sus fundamentos o la importancia de ensayar las soluciones que proponía. Por el contrario, son numerosas y variadas las autorizadas opiniones favorables a esta iniciativa.

En la publicación ya citada de Troncoso y Sandoval, se insertan juicios laudatorios del Ministro Claro Velasco, del Director Oscar Bustos, del Senador Eugenio González y de los profesores Samuel Zenteno y Haydée Azócar.

En 1951, en cierto modo, el Plan San Carlos fue sometido al análisis de los educadores e investigadores reunidos en las Jornadas de Investigación y Experimentación Educa-

cionales, a convocatoria de la Dirección General de Educación Primaria y de su Departamento Pedagógico.

Un trabajo presentado por el entonces Jefe del Departamento Pedagógico, profesor Salvador Fuentes Vega, expresaba: “este tipo de ensayo, de carácter universalista y unitario, porque toma a toda una población en su medio, con todas sus características y sus problemas reales, con sus bondades y sus vicios, con sus posibilidades y recursos... es la obra de mayor aliento que ha emprendido la Dirección General. Se trata con ello, se utilizan todos los elementos sociales y culturales, los organismos públicos y particulares, las actividades de la producción, de la agricultura, de la industria, etc. para hacer de la escuela el verdadero centro cultural de la población, en donde la niñez y la juventud tengan educación continuada a través de los ciclos parvulario, primario, secundario y especial y con planes y programas de estudio coordinados y correlacionados, unificados por el proceso educativo que no debe parcelarse en una enseñanza científicamente organizada. Es verdad que este tipo de ensayo... tuvo sus serias dificultades debido a la intromisión de la política lugareña y a la incomprensión del ambiente que creyó ver en él un atentado contra sus intereses y contra sus ideales rutinarios...”(32).

En otro estudio presentado a las mismas Jornadas, se estima que “no obstante que los ya señalados representan indiscutibles progresos en la marcha de la experimentación e investigación en Chile, el hecho más trascendente, revolucionario podría decirse con toda justicia, es la creación... de la Zona Experimental de San Carlos. Este histórico decreto permitirá reivindicar para Chile, en el momento necesario y oportuno, el mérito singular de haber creado en el campo de la pedagogía un nuevo y profundo concepto: el de Zona Experimental”(33).

Una Comisión especial designada en las mismas jornadas para elaborar una fundamentación de las Zonas Experimentales de Educación, opinó que “... a nuestro juicio procedieron con acierto aquellos educadores chilenos que, por primera vez en la historia de los países latinoamericanos, concibieron y pusieron en práctica la idea de desglosar del sistema nacional de educación una determinada jurisdicción, con el objeto de que en ella puedan ensayarse, con toda libertad, nuevas formas de organización administrativa, nuevos tipos de establecimientos y nuevos planes, programas y métodos” ... y que “... el acierto con que nuestro país ha procedido en esta materia, ha quedado de manifiesto por el hecho de que, con posterioridad... la UNESCO lanzó al mundo sus famosos Proyectos Pilotos del Valle de Marvial, Tanganyika y otros que no son, en el fondo, sino planes educacionales de tipo experimental aplicados a una zona determinada”(34).

Criterios oficiales fueron expresados más tarde por el Gobierno del Presidente Jorge Alessandri -1958-1964. En el documento presentado a la Conferencia de Santiago de Chile sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, se dice que “la Dirección de Educación Primaria y Normal ha realizado valiosos ensayos para unificar el proceso educativo y adaptarlo a las necesidades del ambiente. Como ejemplo tenemos el movimiento de consolidación, cuya expresión más significativa es el Plan Experimental de San Carlos que pretendió absorber el déficit educacional de la zona, en función de sus necesidades” (35). En el Informe Chileno a la III Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, Bogotá, 1963, también se alude al Plan San Carlos y a las escuelas consolidadas (35). En la presentación del documento oficial sobre el Plan de Integración Educativa de Arica, el Superintendente de Educación don José Herrera señalaba que este nuevo ensayo “... encuentra en la historia de nuestra educación, antecedentes de indiscutible valor: la Reforma de 1927, la creación del Liceo Experimental “Manuel de Salas”, el Plan de Experimentación Educativa de San Carlos, el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. Las experiencias arrojadas por estas realizaciones, han contribuido también a la concepción de esta iniciativa” (el subrayado es mío, I.N.P.)(37).

Más allá del reconocimiento del carácter pionero del Plan San Carlos y de su posible influencia en otras experiencias de descentralización como el Plan Arica, la principal proyección del aquél residió en el movimiento de escuelas consolidadas que será objeto de próximo capítulo.

---

## NOTAS

- (1) Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, **El Plan Experimental Educativo de San Carlos**, Santiago, 1946; pp. 19-36.
- (2) Según juicios citados por Víctor Troncoso y Juan Sandoval, en **Consolidación de la Educación Pública**, Santiago, Imp. Germinal, 1954; pp. 7-10.
- (3) Ministerio de Educación Pública, op. cit.; p. 25.
- (4) Ministerio de Educación Pública, op. cit.; pp. 19-36.

- (5) Ministerio de Educación Pública, op. cit., p. 55.
- (6) Establecida la Zona, una de las actividades más importantes en este sentido fue la Conferencia Pedagógica de Noviembre de 1944. Como ya se anotó, al llamado del Jefe de la Zona y de la Liga mencionada, se reunieron representantes del profesorado local, miembros de las fuerzas vivas de la comunidad e invitados especiales de Santiago, que hicieron de ponentes en temas como "alimentación y educación", "salubridad y educación", "economía y educación", "la agricultura de post-guerra", "función de la escuela rural", "fundamentos de un plan orgánico de educación nacional", etc. El folleto oficial del Ministerio de Educación estima que los participantes ni profesores intervinieron casi más que éstos y que el torneo tuvo un alto nivel, a raíz de lo cual, el Ministro Marshall llamó al Jefe del Plan a Santiago y luego preparó el Decreto que aprobaría el Plan. Ministerio de Educación Pública, op. cit.; pp. 43-48.
- (7) **Mensaje del Presidente de la República don Juan Antonio Ríos al Congreso Nacional**, Santiago, 21 de Mayo de 1943.
- (8) **Mensaje del Presidente de la República don Juan Antonio Ríos al Congreso Nacional**, Santiago, 21 de Mayo de 1945.
- (9) Francisco Funes y otros, op. cit.; p. 5.
- (10) Francisco Funes y otros, op. cit.; pp. 5-6.
- (11) icente Recabarren M., "La Concepción Global de la Consolidación, III y Última Parte", en *Avanzada*, Año II, N. 4, Santiago, Noviembre de 1959; pp. 16-17.
- (12) Eliodoro Domínguez, **El Problema de Nuestra Educación Pública**, Santiago, Imprenta W. Gnadt, 1935.
- (13) Iván Núñez, "Notas Históricas sobre el Socialismo chileno y la Educación", en *Temas Socialistas*, N. 1, Santiago, VECTOR, 1983; pp. 49-59.
- (14) *Revista Nervio*, N. 1 a 20, Curicó, 1934 a 1936.
- (15) **Frente Funcional Sindicalista, El Sindicalismo Funcional en la Teoría y en la Práctica**, Santiago, Editorial Nervio, 1936, pp. 3-4.
- (16) Frente Funcional Sindicalista, op. cit.; pp. 24-25.
- (17) Frente Funcional Sindicalista, op. cit.; p. 63.
- (18) Frente Funcional Sindicalista, op. cit.; pp. 95-96.

- (19) Ministerio de Educación Pública, op. cit.; p. 55.
- (20) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 57.
- (21) Troncoso y Sandoval op. cit.; pp. 58-59.
- (22) Ministerio de Educación Pública, op. cit.; pp. 65-67.
- (23) **Mensaje del Vicepresidente de la República, don Alfredo Duhalde Vásquez al Congreso Nacional**, Santiago, 21 de Mayo de 1946; p. 179.
- (24) Ministerio de Educación Pública, **Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria**, Santiago, 1946; pp. 34-37.
- (25) Francisco Funes y otros; op. cit.; pp. 11-13.
- (26) **Mensaje del Presidente de la República, don Gabriel González Videla al Congreso Nacional**, Santiago, 21 de Mayo de 1947; p.174.
- (27) Ministerio de Educación Pública, op. cit.; pp. 40-41.
- (28) Francisco Funes y otros, op. cit.; pp. 7-9.
- (29) Ministerio de Educación Pública; op. cit.; pp. 37-38.
- (30) Salvador Fuentes Vega, "Síntesis Histórica de la Experimentación Educacional", en **Boletín de las Escuelas Experimentales**, Año XXII, N. 10, Santiago, 1951; p. 27.
- (31) Francisco Funes y otros; op. cit.; pp. 7-9.
- (32) Salvador Fuentes Vega, op. cit.; p. 27.
- (33) "Jornadas de Investigación y Experimentación Educacional", en **Boletín de las Escuelas Experimentales**, op. cit.; p. 60.
- (34) "Jornadas..."; op. cit.; p. 77.
- (35) **Documento Presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina**, Santiago de Chile, Marzo de 1962; p. 64.
- (36) **Informe del Gobierno de Chile a la III Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, Bogotá, 1963**, Santiago de Chile, Agosto de 1963; Capítulo 3; pp. 13-14.
- (37) Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública, **Plan de Integración Educacional**, Santiago, 1961; p. 9.

## CAPITULO III

# EL MOVIMIENTO DE CONSOLIDACION EDUCACIONAL: 1949-1973.

Con esta denominación, se describirá un fruto tardío del Plan Experimental de San Carlos: las Escuelas Consolidadas y la propuesta de transformación global de la educación que acompañó su desarrollo.

Debe tenerse en cuenta que el intento de cambio que se estudiará en este capítulo, no tiene su origen en una voluntad política explícita de un determinado gobierno, sino que va conformándose por obra de diversas circunstancias. Es una empresa atípica, con más características de movimiento social que de reforma de origen estatal, aunque se dio en los marcos de la administración estatal de la educación.

### 1. Antecedentes.

Como ya se ha expuesto, el Gobierno de González Videla, que permitió la frustración de hecho del ensayo de San Carlos, dejó subsistir la Escuela Consolidada que se contemplaba en ese Plan, aunque limitada en sus proyecciones pedagógicas y sociales. La administración González Videla fue más allá y, por Decretos No. 5964 y 5965, de 30 de Junio de 1949, declaró Zona Experimental de Educación a la jurisdicción escolar de la localidad de Huachipato, en el Departamento de Talcahuano, a cerca de 500 km. al sur de la capital del país. Se trataba esta vez de un área industrial. Huachipato era la localidad donde se estaba levantando la gran planta siderúrgica del mismo nombre, uno de los pivotes del desarrollo industrial de Chile. En breve, estaría poblada por las familias de miles de obreros, empleados y técnicos, a quienes se quería, según los considerandos del Decreto 5964, "proporcionar... un medio material de vida y estímulos culturales que favorezcan el más amplio desarrollo de su personalidad".

Retomando las orientaciones del Plan San Carlos, el Gobierno consideraba, en el

mismo texto, que “es indispensable dar, desde un principio, a los servicios educacionales de la futura ciudad de Huachipato, una organización de carácter unitario que asegure la máxima integración, correlación y continuidad en el funcionamiento de los distintos establecimientos: pre-escolares, primarios, secundarios y de educación profesional...” y “que el esquema de organización que da mayores garantías de ayudar a la realización de estos propósitos es el estatuido por la Zona Experimental de Educación de San Carlos” (1).

En las postrimerías del gobierno de González Videla se crearon tres nuevas instituciones escolares a semejanza de la ex-Escuela Consolidada de San Carlos, en ciudades pequeñas situadas en regiones muy diversas: la Escuela Centralizada de Puente Alto, localidad fabril y agraria a 20 km. de Santiago, la Escuela Centralizada de Puerto Natales, en una localidad ligada a la explotación ganadera en la región patagónica, y la Escuela Centralizada de Curacautín, pueblo enclavado en plena Cordillera de Los Andes, a 600 km. al sur de Santiago. Estos nuevos establecimientos tendrían el carácter de ensayo pedagógico y, sobre la base de las escuelas primarias existentes en esas poblaciones, se desarrollarían en años sucesivos, los primeros cursos de enseñanza media, bajo la dependencia de la Dirección General de Educación Primaria (2).

Con el ascenso del general Carlos Ibáñez a la Presidencia de la República (1952-1958), la fundación de escuelas de este tipo adquirió características de un movimiento. A comienzos de 1953 se crearon las Escuelas Consolidadas de la Población “Miguel Dávila” en la comuna de San Miguel (3) y la de la localidad de Buin (4) en las cercanías de la capital. Ambas fueron respuestas del servicio de educación primaria a los requerimientos de comunidades movilizadas en busca de soluciones específicas a sus problemas educativos. Ambas fueron propuestas y dirigidas por antiguos participantes de los movimientos de 1928 y de San Carlos. Ambas llegaron a cubrir todo el proceso escolar, desde pre-escolar hasta el término de la enseñanza media y, paralelamente, establecieron fuertes y mutuos vínculos de servicio con sus respectivos medios sociales.

Antes de describir el desarrollo del movimiento de escuelas consolidadas, durante el gobierno de Ibáñez y las sucesivas administraciones hasta 1973, se presentarán a continuación los fundamentos que le dieron sentido y unidad al conjunto de establecimientos que tuvieron esa denominación.

## **2. Fundamentos.**

### *2.1 Fundamentos socio-políticos.*

Como ya se ha explicado, el movimiento de creación de escuelas consolidadas, aunque

iniciado en el gobierno de González Videla, durante el cual se crearon algunos establecimientos de este tipo, adquirió mayor vuelo y apoyo oficial en la segunda presidencia del general Ibáñez.

El régimen del Presidente Ibáñez ha sido descrito como nacional-populista, “nacido en las entrañas mismas de la nacionalidad, como una afirmación de una verdadera democracia, destinada a servir de cauce a las aspiraciones de los hombres de trabajo, al derecho a una vida más justa y compatible con la dignidad humana y como una reacción contra los vicios de la politiquería, contra la injusticia, el privilegio y los cerrados círculos partidistas”. Según el mandatario, su gobierno “marca la quiebra de una vieja mentalidad política, circunscrita a las minorías gobernantes, a los intereses de círculos y castas, al negocio del agio y la especulación a la burocracia infecunda e inoperante, al olvido de las masas productoras y de las necesidades del trabajo, para dar paso a la era del Gobierno de las mayorías nacionales, cuya misión es lanzar al país a una etapa de resurgimiento y estímulo de sus energías creadoras” (5).

La inicial política educacional de Ibáñez reconocía como antecedentes la voluntad de cambios manifestada en su anterior gobierno, que significó la Reforma de 1928 y la Contrarreforma de 1929-1930. “La redención espiritual de nuestro pueblo, que traté de realizar durante mi primera administración, reorganizando y modernizando nuestros métodos educacionales de acuerdo con normas cuyos fundamentos esenciales aún perduran y que, nuevamente, impulsaré con decisión inquebrantable, no sólo por mandato del conocido principio constitucional sino en virtud también de un convencimiento cada día más arraigado” (6).

Sobre esta base, el Presidente Ibáñez anuncia que “el Gobierno está firmemente decidido a realizar una sustancial reforma en cuanto se refiere a la estructura de todos los sistemas pedagógicos” y precisa que comenzará -como se hizo en 1927 y 1928- por crear la Superintendencia de Educación, medida que se describirá en otro capítulo. Al tenor de la política educacional de su primer mandato presidencial y considerando lo que representaría la Superintendencia como entidad unificadora y canalizadora de la participación de la comunidad, cabe inferir una voluntad de integración interna del sistema educativo y de ligazón efectiva de éste con los intereses y necesidades del cuerpo social.

En este marco, es comprensible que se diera cauce a la creación de Escuelas Consolidadas, en la medida en que éstas representaban ensayos tendientes a asegurar por la base una mayor cohesión y racionalidad del sistema educacional y una vinculación

funcional con las respectivas comunidades. En el Mensaje Presidencial de 1954, cuando se da cuenta de las realizaciones en materia de educación primaria, se citan en lugar preferencial los decretos que fundan las que llegarían a ser las dos principales Escuelas Consolidadas del país (Mensaje Presidencial de 1954, página 198).

Pero la creación de nuevas escuelas de este carácter podría fundarse también en otra manifestación política del Presidente Ibáñez: “mucho puede hablarse de nuevos rumbos y de modernización del régimen educacional chileno y mi Gobierno está dispuesto a afrontar en tal sentido todas las reformas que los técnicos señalen como convenientes...pero yo debo declarar que, en mi concepto, y sin perjuicio de lo anterior, es en la primera etapa de la educación, es en la enseñanza primaria donde deben concentrarse todos los recursos del Estado y todo el esfuerzo de los Poderes Públicos y del país entero. No es posible que el índice de analfabetismo siga marcando un nivel afrentoso para nuestro prestigio de país progresista y evolucionado; no es aceptable que más de 600.000 niños continúen separados del acervo civilizador del analfabeto y sumidos en la oscuridad de la ignorancia, porque no hay injusticia más tremenda que la de un estado social que ofrece a unos las oportunidades del saber, mientras niega a tantos chilenos humildes las luces elementales de los primeros conocimientos” (7).

En cuanto las Escuelas Consolidadas se ubican en sectores rurales o en sectores urbanos periféricos y al servicio de poblaciones de bajos ingresos y con fuertes déficits culturales, estaban respondiendo cabalmente a la voluntad de democratización educacional expresada por el Presidente Ibáñez.

La concepción teórica de la consolidación, sus fundamentos históricos y sus proyecciones prácticas tenían la simpatía del nuevo Director de Educación Primaria, Luis Gómez Catalán, quien, después de ser Presidente de la Asociación General de Profesores de Chile, había sido figura central de la reforma de 1928. Gómez Catalán escribía en 1953: “Entre las Escuelas de nuevo tipo que la Dirección General de Educación Primaria ha puesto en marcha, se encuentran las que se denominan Consolidadas, Centralizadas y Unificadas”...que “son la cristalización o realización del Principio de la Unidad Escolar; son las auténticas Escuelas de Comunidad, donde se vinculan los distintos servicios sociales con el fin de favorecer la formación integral de la personalidad de los individuos. Son escuelas que en otro sentido, significan grandes economías a los padres y al Estado” y agregaba... “Muchas de estas Unidades Escolares pueden ser organizadas por las tres Direcciones Generales dependientes del Ministerio de Educación sobre la base de los actuales establecimientos hoy separados y dispersos” (8).

Coincidente con la presencia de Gómez Catalán en la Dirección General de Educación Primaria, puede hipotetizarse como otro factor que fundamenta al apoyo del gobierno de Ibáñez a las Escuelas Consolidadas, la participación de los socialistas en esa administración, durante los años 1952 a 1954. Aunque los ministros de Educación no fueron socialistas, militantes de este partido tuvieron posiciones influyentes en diversas reparticiones del Ministerio y pueden haber incidido en el respaldo a un movimiento inspirado también por miembros del socialismo.

## 2.2 *Fundamentos educacionales.*

La creación de escuelas consolidadas está asociada al desarrollo de la doctrina de la “consolidación de la educación pública”, basada en los conceptos fundamentales de la reforma de 1928 y en las posteriores elaboraciones conceptuales de los “funcionalistas”. La doctrina de la consolidación va más allá de justificar la fundación de nuevos establecimientos o de ofrecer un modelo teórico para normalizar su constitución. La consolidación de la educación pública se presentó como una ideología y una política educacional de valor general que interpretaba la realidad del sistema educacional en su conjunto y ofrecía soluciones de alcance integral.

Los profesores Víctor Troncoso y Juan Sandoval, entonces Jefe de la Sección Alfabetización y Educación Fundamental de la Dirección de Educación Primaria y Profesor Asesor del Departamento Pedagógico de la misma Dirección, respectivamente, publicaron en 1954 un ensayo titulado “Consolidación de la Educación Pública”. En él se hace una crítica del sistema educacional vigente y se diseña un sistema consolidado de educación como alternativa válida. Reproduce importantes opiniones de autoridades políticas y educacionales y de destacados docentes, acerca del Plan San Carlos y la consolidación. Incluye, además, diversos documentos y artículos anexos sobre estos mismos temas.

Según Troncoso y Sandoval, “la educación pública constituye un sistema desarticulado carente de principios organizativos científicos, carece de unidad en cuanto a la concepción del hecho educativo y sus relaciones con el hecho social; esto hace que se pierda todo vestigio de correlación entre las distintas ramas de la enseñanza lo que, a su vez, repercute en los alumnos que no disponen de un sistema continuo que los conduzca desde la escuela de párvulos a la escuela profesional o a la Universidad, según sean sus aptitudes y sus capacidades” (9).

Tomando como base los progresos de la investigación científica acerca del proceso de

desarrollo individual, los autores sostienen que es tarea de la educación cuidar desde la gestación, el crecimiento del nuevo ser hasta que alcance su adultez, en un proceso unitario de atención. “El desenvolvimiento humano es una integración progresiva, mientras que el sistema educacional actual es una superposición estática de instituciones” y agregan: “el sistema educacional debe ser uno, regido por los mismos principios, sometido a las mismas dependencias administrativas desde la escuela de párvulos hasta la enseñanza superior. Esta unidad técnica y administrativa debe conducir a la continuidad funcional, expresión básica del proceso de consolidación...” (10).

Enseguida, Troncoso y Sandoval analizan la ineficiencia del sistema escolar chileno, su incapacidad para solucionar el problema del analfabetismo y erradicar el déficit de medio millón de niños sin escuela y también, la deserción y los problemas de continuación de estudios de los alumnos que terminan cada ciclo. Se detienen también en los problemas de atención a la vocación de los educandos y de profesionalización prematura de los egresados de primaria ya la cuestión de los locales escolares.

Por “consolidación de la educación pública” se entiende, según estos educadores: “robustecer, afianzar y darle solidez al sistema educacional; rehacer en unidades coherentes, la dispersión alarmante de instituciones, de dependencias administrativas, de principios organizativos, etc.”. La consolidación debe cumplirse en la institución que imparte enseñanza. Al efecto, Troncoso y Sandoval desarrollan un modelo de Escuela Consolidada similar al que se fundó en San Carlos. Afirman que “una escuela es consolidada cuando dispone de una estructura tal que, por un lado, atiende en forma integral la etapa de formación del educando y, por otro, interpreta y traduce las necesidades de la comunidad sirviéndolas y orientándolas. Esto es, representa, conjuga y coordina todas las agencias educativas, ahora dispersas, en un todo orgánico, en completa conjunción con el desarrollo evolutivo del sujeto en formación y con las necesidades y exigencias del medio; dicho en otras palabras, una escuela que integra funcionalmente a la escuela parvularia, primaria, profesional y secundaria, bajo una misma dirección, tanto técnica como administrativa, y que las conduce hacia el cumplimiento de un mismo cuerpo de finalidades y propósitos tanto inmediatos como mediatos”. Una interesante peculiaridad de este modelo es la inclusión de una Sección de Extensión Cultural ya que “a la escuela consolidada le interesa fundamentalmente, convertirse en la principal agencia de cultura de su medio, intervenir activamente en la comunidad y recibir las influencias de ésta para superar el ambiente cultural” (11).

Troncoso y Sandoval proponen cambios substanciales en la política de formación y

perfeccionamiento del magisterio. Distinguen cuatro grandes grupos de maestros que responden a otras tantas disposiciones psicológicas: a) el docente puro o técnico docente; b) el técnico investigador; c) el técnico director; y d) el técnico estadista. Sostienen que el proceso de formación y perfeccionamiento debe dar oportunidad de expresión a estos tipos de maestros y aprovechar las capacidades y aptitudes diferenciadas de los candidatos a educadores y de los docentes en ejercicio (12).

Por otra parte, la consolidación debe enfrentar el problema de “direcciones administrativas y técnicas completamente autónomas y sin ninguna clase de nexos entre ellas”, que representan solamente “un montaje burocrático que alza artificialmente los presupuestos educacionales, promueve el enquistamiento del servicio y constituye el más serio de los obstáculos para su normal desenvolvimiento y para su renovación”. En consecuencia, propone “la transformación del Ministerio de Educación de Secretaría de Estado de tipo político, en un Ministerio exclusivamente técnico”, y “la creación de una sola Dirección General en la cual se refundan las actuales Direcciones Generales de Educación Primaria, Secundaria y Profesional. Esta Dirección General estaría con todos aquellos organismos técnico-administrativos que las circunstancias aconsejen” (13).

Anticipando a los modernos conceptos de “desarrollo social integrado”, los autores propugnan una nueva modalidad de acción pública: la “convergencia de servicios”, que ya se había intentado a través del Plan San Carlos. “No puede concebirse una Escuela Consolidada que no participe activamente en la vida de la comunidad, es decir, sin que converjan hacia ella otras actividades vitales del medio: salubridad, economía, etc. “...” La Escuela como agencia educativa, está al servicio de la comunidad pero para que tales servicios sean más efectivos deben coordinarse con todos aquellos esenciales que repercutan en el niño, en su hogar, en la vida toda de esa comunidad” (14).

Para la implementación de estos conceptos, los autores proponen una estrategia evolutiva que tendría como pivote la experimentación educacional. Para factibilizar a esta última, sugieren la creación de un Departamento Experimental, que dependería del Ministerio y no de alguna de las Direcciones Generales de Educación. Este organismo se ocuparía, por una parte, de investigar la realidad económica, geográfica y educacional y de confrontarla con “los principios científicos de los modernos sistemas de enseñanza ensayados con buen éxito en otros países”. Por otra parte, intervendría en la acción pedagógica, a través de la creación e implementación de Zonas Experimentales, que debían crearse en los departamentos o comunas más representativas de cada una de las regiones geográfico-económicas del país (15).

“Tal aplicación, a base de zonas especialmente seleccionadas representa, por lo menos, la ventaja de circunscribir la experimentación educacional, no a una escuela como se hace en la actualidad, sino a un grupo humano, a una comunidad. Al concebir la educación como una función social no podemos limitarnos a una sala de clases, a una escuela encerrada dentro de sus límites materiales sino a la colectividad de la que es su principal agencia cultural”.

“En las Zonas Experimentales ha de expresarse, en todo su profundo sentido, el principio de continuidad de la función educacional y la convergencia de ésta con las actividades propias de la región y con los servicios esenciales de carácter nacional. En cada una de esas Zonas deben existir, por lo menos, dos escuelas consolidadas, una de fisonomía urbana y otra de fisonomía rural, a fin de controlar el funcionamiento del principio de consolidación en ambos medios”. (16).

Otra sugerente fundamentación de la doctrina de la consolidación en la educación fue formulada sumariamente en 1954, por el biólogo y profesor universitario Dr. Parmenio Yáñez -introdutor de la biología pedagógica en los círculos de estudio de la Asociación General de Profesores de Chile y en los cursos de formación y perfeccionamiento de maestros en la época de la reforma de 1928- para quien...”la educación es tan sólo un proceso biológico destinado a facilitar el desarrollo pleno -espiritual y físico- del niño y del adolescente, y no el proceso de formación de un mutilado Homo Economicus que preconizan hoy, con tanto ardor como ignorancia, innumerables pedagogos a la violeta”.

“Como el ser y su medio constituyen un todo indisoluble, el proceso de desarrollo determinado por la educación, tendrá que realizarse necesariamente dentro del ambiente de la comunidad a que pertenece la escuela, y participando en todas las actividades y problemas que le sean propios. En virtud de tal condición, resultará de todo bien llevado proceso educativo no sólo una juventud apta para cumplir las tareas habituales dentro de su comunidad, sino que será capaz de estimular, orientar y realizar los cambios sociales y técnicos que requieran el progreso y evolución de esa misma comunidad”.

“Dentro de una concepción científica de la enseñanza, no caben ni el atiborramiento de la mente juvenil con pesado fardo enciclopédico, ni tampoco una prematura preparación para las tareas de la vida adulta, que estropea el proceso vital de desarrollo, en desmedro del individuo y de la comunidad”.

“La realización de los postulados de la pedagogía científica, basada en las leyes

biológicas del desarrollo humano, exige la UNIDAD y CONTINUIDAD de todo el proceso educativo, dentro del cual deben desarrollarse las DIFERENCIACIONES y CORRELACIONES que impongan la personalidad y las capacidades y aptitudes de los educandos, con total prescindencia de sus respectivas situaciones económicas, y sólo mirando el interés de la comunidad, para la cual es, en último término, toda educación”.

“Estos puntos de vista, concordes con los de todos los pedagogos que algo significan hoy en el campo de la educación mundial, los hemos sostenido inquebrantablemente, desde hace más de un cuarto de siglo, y su realización sólo será posible mediante una consolidación de nuestra educación pública, análoga a la que se ha verificado en los servicios de salubridad, con exacto sentido técnico y definido concepto de organización” (17).

En el año 1959, uno de los veteranos de la reforma de 1928 y del ensayo de San Carlos, Vicente Recabarren, escribía que la finalidad concreta de la consolidación es ir **“a la Transformación Gradual de la Educación Pública**. Esta finalidad última es posible realizarla experimentalmente en el plano regional y nacional a través de etapas sucesivas científicamente planificadas y controladas” (18).

Para Recabarren, los siguientes eran los principios que nutrían la doctrina de la Consolidación:

### **1.Unidad de la función educacional:**

“La Unidad es un principio filosófico de valor universal que, hoy por hoy, domina la orientación del pensamiento científico y la vida misma de nuestro tiempo... En educación este principio debe regir aspectos tan trascendentales como: a) la Organización Escolar; b) la Administración del Servicio; c) la Formación del Profesor; d) la Técnica Pedagógica... La Consolidación aplica el principio de Unidad a los cuatro aspectos señalados”.

### **2.Continuidad del proceso educativo:**

“Este principio determina la concepción de la organización escolar como un todo continuo desde el Kindergarten a la Universidad, de modo que se produzca la evolución natural del proceso de desarrollo del educando durante su vida de formación....”

### **3. Correlación de los contenidos programáticos de la educación.**

“De acuerdo con este principio la educación debe dar Unidad total a los Planes de Estudio y Programas, a través de los Ciclos de estudio que atienden cada etapa de desarrollo del educando. De este modo, se evita la repetición de contenidos con la consiguiente pérdida de tiempo, de energías y de dinero. Es un principio racionalizador del proceso educativo que beneficia al educando, a la familia y al Estado”.

### **4. Integración social y administrativa de la educación:**

“Su aplicación al sistema educacional tiene por objeto: a) la organización de Unidades Educativas integradas, las que bajo una sola dirección imparten enseñanza parvularia, primaria, humanística y profesional; b) la integración de las actuales ramas de la enseñanza dependientes de una Dirección General Unica dentro de un Ministerio Técnico; c) la formación del profesor en Escuelas Unicas de Pedagogía”... “la integración administrativa y social de la educación termina con el divorcio existente entre la educación general, la educación vocacional y la profesional...” “Desaparece asimismo el concepto clásico de que la educación primaria está destinada para el “roto”; el liceo para la clase media; y la universidad para la aristocracia dirigente”.

### **5. La Educación en función del Estado:**

“La educación para ser fecunda necesita coordinar su doctrina y su acción con las diferentes funciones del Estado...”

### **6. Convergencia de los servicios e instituciones:**

“De acuerdo con este principio, los problemas que presenta la educación se hacen viables haciendo que concurren a su solución tanto los organismos del Estado, como los Municipales y las instituciones particulares...” “La convergencia de todas las fuerzas vivas de la Comunidad, sobre la base de una cooperación organizada, determinada por el legislador, crean poder y capacidad para dar solución a urgentes problemas educacionales”.

### **7. Descentralización de la experimentación educacional:**

“La realidad geográfico-económica del país presenta características muy espe-

ciales a lo largo de nuestra loca geografía”.

“Para llegar a la transformación gradual de nuestro sistema de educación, la Consolidación propugna la creación de Unidades Educativas (Escuelas Consolidadas) en cada una de estas Zonas geográfico-económicas. Se trata de una experimentación racionalizada que se fundamenta en las características de cada región, creándose estos tipos de escuelas consolidadas de experimentación que condicionan sus fines a la realidad que presenta cada Comunidad a la cual sirven...”

### **3.Desarrollo de las Escuelas Consolidadas:**

Como ya se indicó, además de la Escuela Consolidada de San Carlos (después denominada “Unificada”), durante el gobierno de González Videla se fundaron tres Escuelas Centralizadas, sobre las mismas bases que aquella; es decir, fusionando dos o más escuelas primarias de una localidad donde no existía enseñanza media pública y, sobre su infraestructura y con su personal, desarrollando progresivamente los tres primeros grados de la enseñanza secundaria de entonces (7o., 8o. y 9o. grados). La Escuela Consolidada de Buin, creada en 1953, sigue el mismo esquema de desarrollo pero creció hasta el término de la enseñanza media e incluyó una rama de enseñanza técnica-profesional. La Escuela Consolidada (Población “Miguel Dávila”) en cambio, se fundó en un área de viviendas colectivas construidas por la Corporación de la Vivienda, en la que no existían establecimientos educacionales, debió afrontar los problemas de un urgente crecimiento y, a la larga, pudo también desarrollarse hasta el término de la enseñanza secundaria.

La fundación de éstas y otras escuelas durante el gobierno de Ibáñez, tuvo obstáculos de índole administrativa.

#### *3.1 El debate sobre Consolidación:*

Las Escuelas Unificadas, Centralizadas y Consolidadas eran iniciativas de la Dirección General de Educación Primaria y, administrativa y presupuestaria, dependían de ella. Pero, en su programa de estudios se extendían a las esferas del sistema que dependían de las otras Direcciones Generales, de Educación Secundaria y de Educación Profesional. En una organización administrativa parcelada, en la que las Direcciones se desarrollaban en forma paralela, autosuficiente y compitiendo por los recursos financieros asignados a

la educación, esta “invasión” se hizo intolerable y las direcciones de enseñanza media resistieron el avance de las nuevas escuelas.

Por otra parte, en 1953 se fundó de nuevo la Superintendencia de Educación Pública, reforma administrativa que será estudiada en un capítulo posterior. Su reaparición repercutió en el desarrollo del movimiento de consolidación.

Según las facultades legales de la Superintendencia de Educación, toda modificación curricular o cambio del carácter de los establecimientos educativos tenía que ser conocido por el Consejo Nacional de Educación, alto organismo consultivo en el que participaban autoridades educacionales y universitarias, y representantes de diversas entidades sociales. También, el Consejo debía “estudiar las medidas que aseguren la coordinación y correlación de las diversas ramas y servicios de la enseñanza...cuidando especialmente que se realicen en la práctica la unidad y continuidad del proceso educativo”. Por último, debía “proponer al Ministro la aprobación de planes y programas de estudio de carácter experimental...” (D.F.L. No. 104, de 3 de Junio de 1953).

En consecuencia, la Superintendencia y su Consejo Nacional de Educación eran la arena en la que debía dirimirse el conflicto de las Escuelas Consolidadas. Además, por definición, la Superintendencia debía representar la tendencia a racionalizar la organización y administración del sistema, resolviendo el problema de la segmentación o parcelación del mismo. La consolidación era una propuesta para resolver el mismo problema en el nivel de la organización escolar y de los sistemas locales. Sin embargo, era una tendencia que nacía desde uno de los “feudos”. Por lo tanto, era previsible que la Superintendencia quisiese arbitrar entre las Direcciones en conflicto, pero al hacerlo, intentó colocar los ensayos de consolidación bajo su propia égida, como entidad superior y ajena a la parcelación.

Así fue como el Consejo Nacional de Educación aprobó las bases para un proyecto de Reglamento de las Escuelas Consolidadas. Además, se constituyó un Comité ad hoc, formado por representantes de las tres Direcciones generales y de la Superintendencia para darle orientación técnica a dichas Escuelas, aunque su dirección administrativa siguiese en manos de la Dirección de Primaria.

La consideración de la cuestión de las Escuelas Consolidadas en el Consejo Nacional de Educación, permitió advertir que existían dos visiones al respecto: la de los “funcionarios” y otros educadores que veían en las escuelas consolidadas ensayos y arietes para

una respuesta orgánica a los problemas generales de la educación y que sostenían la concepción de “consolidación” que se expuso en la sección “Fundamentos” de este capítulo; y otra definición menos ambiciosa y limitativa, que consideraba a las escuelas consolidadas como experimentos en la búsqueda de una solución eficiente a los problemas de atención educacional en comunidades pequeñas y/o aisladas.

El punto de vista más pragmático fue expresado por el primer Superintendente de Educación Pública, profesor Enrique Marshall, en Junio de 1954:

“...la Escuela Consolidada constituye, en gran número de casos, el organismo racionalizador por excelencia de los servicios educacionales. Esta es la razón por la cual bastó en Chile crear la primera Escuela Consolidada, no hace todavía diez años para que las ventajas educacionales, económicas y sociales de este tipo de establecimientos se impusiera a la opinión pública”.

“Lo dicho no significa que la Escuela Consolidada sea siempre el medio más adecuado para racionalizar los servicios educacionales. Hay, en esta materia, un límite más allá del cual no conviene ir. En los grandes centros de población, en ciertos casos, y cuando se trata de impartir enseñanza profesional muy especializada, es posible obtener mejores resultados con establecimientos que representen precisamente el tipo opuesto, es decir, que impartan en forma exclusiva enseñanza científica o técnica” (19).

A la larga, las escuelas consolidadas, en la medida en que se multiplicaron, demostraron ser más eficaces como soluciones de democratización de la educación que como catalizadores de un cambio global en el sistema.

### *3.2 El crecimiento de las Escuelas Consolidadas:*

La multiplicación de las Escuelas Consolidadas se explica más por las presiones de las comunidades que por efecto, de una planificación gubernamental.

El caso de San Carlos dio origen a un modelo económico y viable de ampliar las oportunidades de educación formal en comunidades locales y/o poblaciones aisladas. El fracaso de San Carlos tuvo otro efecto: dispersó por el país a varios “funcionalistas” y/o simplemente a profesores que habían participado en el Plan.

Lo anterior explica que, cuando comunidades que carecían de enseñanza post-

primaria presionaban por una solución y no encontraban respuesta en las Direcciones de Educación Secundaria y Profesional -para las cuales era difícil y anti-económico fundar liceos o escuelas técnicas en ciudades menores- reconocían en las escuelas consolidadas una estrategia accesible. Ese reconocimiento se producía por la intervención de uno o más veteranos de la experiencia de San Carlos o porque dicha experiencia era conocida entre el magisterio y era propuesta por los maestros a su comunidad.

El caso de la Escuela de la Población “Miguel Dávila”, en Santiago, es ilustrativo al respecto. En 1951, se entregó ese conjunto habitacional de más de tres mil viviendas, en un sector periférico del sur proveniente de la ciudad, en condiciones iniciales de aislamiento. La urbanización no contempló locales escolares. Durante 1952 no hubo atención para varios miles de niños de esa población. A fines de 1952, en unos barracones de madera, funcionaron dos cursos primarios para una centena de alumnos.

En la misma población residía un grupo de profesores. Ellos plantearon a sus vecinos que se luchara por la instalación de una Escuela Consolidada. Entre esos profesores había algunos “funcionalistas”, que más tarde trabajarían en la Escuela.

A comienzos de 1953, la movilización activa de los pobladores logró la fundación de la Escuela Consolidada. Los vecinos continuaron luchando para que se la habitara para una atención masiva. Gracias a su presión, en ese mismo año la Escuela llegó a tener 1.710 alumnos, con 47 profesores. A seis años de su fundación llegó a tener 2.432 alumnos, desde preescolar hasta el término de la secundaria y una sección de educación de adultos y comunitaria (20).

Con distintas variaciones, las demás Escuelas surgen de procesos similares de interacción entre las comunidades, los maestros y las autoridades. Este origen las singularizó y las marcó en lo referente a las relaciones “escuela-comunidad”. En mayor grado que el común de los establecimientos educacionales, las comunidades respectivas sentían a las Escuelas Consolidadas como “su” escuela. Ello facilitó que las Escuelas, a su turno, se convirtieran, más que el promedio, en focos de vida comunitaria.

En los siguientes años de la administración Ibáñez se crearon cuatro escuelas más, obra que continuó durante el mandato del Presidente Alessandri. En 1962 funcionaban ya 13 escuelas de tipo consolidado, con una matrícula de 16.782 alumnos (21). Cubrían ya toda la diversidad de tipos de medios geoeconómicos: centros mineros del desierto nortino, puertos, pequeñas ciudades cabeceras de zonas agropecuarias y/o forestales, localidades cordilleranas y sectores periféricos de la capital.

Durante la administración de Alessandri y en el gobierno del Presidente Eduardo Frei -1964-1970- se fundaron más Escuelas Consolidadas, como fruto de la demanda activa de comunidades locales que las reclamaban. En 1974, alcanzaban a 31 unidades, que atendían a 44.184 alumnos (22).

### *3.3 Obstáculos y soluciones:*

A pesar del apoyo de las respectivas comunidades en que se insertaban las escuelas y no obstante la ausencia de un rechazo abierto, el movimiento pro-consolidación encontró obstáculos. No logró extenderse mucho más, ni pudo lograr las condiciones mínimas que requería el ensayo para desenvolverse en profundidad. La resistencia del sistema educativo establecido a un cuerpo extraño como eran las Escuelas Consolidadas fue reconocido por el gobierno de Jorge Alessandri en su informe a la Conferencia de Santiago de Chile. Anota que “el sistema educativo, totalmente centralizado, es uniforme para todo el país, salvo algunas variables que se dan en los establecimientos de tipo experimental. Sin embargo, cada Dirección de Educación ha procurado hacer algunas adaptaciones del sistema a las condiciones del medio... La Dirección de Educación Primaria y Normal ha realizado valiosos ensayos para unificar el proceso educativo y adaptarlo a las necesidades del ambiente. Como ejemplo tenemos el movimiento de consolidación...expresado hoy en escuelas consolidadas, unificadas y centralizadas... Pero el hecho de que estos ensayos y realizaciones no hayan logrado derivar en una Dirección Unica de Educación, les ha quitado la necesaria concepción integral, ha producido interferencias, y ha menoscabado sus resultados” (23).

En efecto, las Escuelas Consolidadas eran iniciativa de la Dirección de Educación Primaria y permanecían bajo su dependencia, no obstante que prestaban también servicios de enseñanza secundaria y profesional, mediante docentes formados no sólo en las escuelas normales sino también en los institutos pedagógicos de las Universidades. No había en la administración educacional chilena una entidad capaz de hacerse cargo con autoridad y eficacia de este tipo de unidades tan complejas.

La legislación educacional no amparaba a los establecimientos de tipo consolidado y entre ellos mismos había diferencias estructurales y de denominación, fruto de los momentos sucesivos y de las orientaciones diversas que presidieron su fundación. El gobierno de Alessandri estimó necesario legislarlos. En la Ley No. 15.267, de 1963, se insertó un artículo, el No. 30, que ordenaba que “las Escuelas Centralizadas, Unificadas y Consolidadas en actual funcionamiento, se incorporarán al sistema de educación con la

denominación común de Escuelas Consolidadas de Experimentación y sus estudios, calificaciones, exámenes y promociones serán validadas para todos los efectos legales. La Dirección de Educación Primaria y Normal dictará un Decreto Orgánico fijando sus objetivos, estructuras y normas generales de funcionamiento” (24).

Obviamente, esta disposición legal no convertía a las escuelas consolidadas en modelo generalizado de institución escolar, como lo habrían deseado sus defensores más comprometidos, pero aseguraba jurídicamente su existencia dentro del sistema educativo y facilitaba su labor experimental al garantizar la validez legal de los estudios que realizaban sus alumnos; adicionalmente, obligaba a estatuir sus objetivos, estructuras y formas de funcionamiento.

El Reglamento de las Escuelas Consolidadas de Experimentación fue aprobado por Decreto No. 22.454, de 10 de Diciembre de 1963 (25). En él se define a estos establecimientos como “instituciones de investigación educacional que atienden el proceso completo de educación general y profesional y promueven el desarrollo cultural de la comunidad”, cuyas finalidades son: a) “Unificar y diferenciar el proceso educativo en un todo continuo, promoviendo la transformación gradual de la educación”; b) “realizar una labor permanente de investigación educacional, de acuerdo con las características geográficas y económico-sociales de la región en que están ubicadas”; y c) “contribuir a elevar los niveles culturales de las comunidades a las cuales sirven...mediante la acción coordinada con organismos estatales, municipales y particulares”.

En especial, se les encomendaba el ensayar nuevas estructuras y formas de organización, planes, programas y métodos de enseñanza y técnicas de evaluación; investigación del medio, etc. Se les asignaba una organización en Sección de Educación Preescolar y Primaria, Educación Media, Extensión Cultural, Investigación Educacional y Salud y Bienestar, muy similar a la original estructura de la Escuela de San Carlos.

La administración Alessandri, como se verá en otro capítulo, intentó iniciar una modernización general del sistema escolar bajo el signo del “planeamiento integral”. Esta empresa involucraba una estrategia gradual a base de ensayos, pero en vez de aprovechar la red de escuelas consolidadas se implementó, primero, un Plan de Integración Educativa en el Departamento de Arica, bajo la dirección de la Superintendencia de Educación Pública (26) y, más tarde, se proyectó la creación de hasta seis áreas de ensayo para aplicar en ellas una estructura de nueve años de enseñanza obligatoria y los estudios de continuación que fueren necesarios (27). Este proyecto no alcanzó a ponerse en ejecución.

La administración Frei, por su parte, mantuvo una concepción diferente sobre experimentación educacional. Al mismo tiempo que obligaba a todos los establecimientos de experimentación a asimilarse a los nuevos planes de estudio introducidos por la reforma iniciada en 1965, sostuvo que la función de experimentación podía ser cumplida en cualquier establecimiento educacional, en proyectos definidos y dentro de un plazo no mayor al paso de una promoción completa de un nivel a otro (28). En cierto modo, los establecimientos experimentales y, entre ellos, las escuelas consolidadas quedaron congelados y no fueron utilizados para apoyar la reforma.

El gobierno del Presidente Augusto Pinochet, iniciado en 1973, en cambio, en virtud de una política educacional radicalmente diferente, prescinde del rol experimental de las Escuelas Consolidadas y tiende a suprimirlas como tales. En el Plan Operativo del Sector Educación para 1975 se lee: "en este momento... está en discusión este tipo de escuela, ya que algunas investigaciones y estudios sobre esta materia permiten suponer que en muchos casos la calidad de la enseñanza se ve afectada negativamente, sobre todo en el nivel medio, donde no cuenta con el personal idóneo y con el material didáctico y equipamiento adecuado"... En consecuencia, "en aquellos casos donde están dadas las condiciones, tanto de personal como de local, se ha decidido ir a su transformación en Escuelas Básicas y en Liceos, que atenderán al alumnado respectivo" (29).

#### **4. EVALUACION Y PROYECCIONES.**

Durante la década del 60, la consolidación no logró convertirse en factor estratégico del cambio educacional. No obstante, en el gobierno del Presidente Salvador Allende, como se analizará en el capítulo respectivo, las antiguas aspiraciones de la reforma de 1928, de los precursores de San Carlos y del movimiento pro-consolidación, fueron recogidas y reformuladas por las autoridades educacionales y se propuso su concreción a escala general. El modelo de institución educativa planteado se asemejaba notablemente a las zonas experimentales y a las escuelas consolidadas, como se puede observar en el Informe sobre Escuela Nacional Unificada (ENU.) (40). En consecuencia, se planeaba utilizar a las Escuelas Consolidadas como primer instrumento de ensayo, de inmediata implementación. No obstante, el proyecto fue bloqueado por la oposición política y no alcanzó a concretarse.

Como consideración final sobre el significado del movimiento de consolidación en el proceso de democratización y cambio educacional chileno, es útil reproducir partes de un análisis hecho por el profesorado de una de las escuelas. En 1972, justamente en San

Carlos, cuna del movimiento, se formulaban los siguientes puntos de vista que parecen representativos de la suerte de toda esta experiencia:

“Después de varios lustros de existencia, esta Escuela Consolidada puede ser juzgada en su dimensión local, en cuanto haya servido a la comunidad sancarlina y de la zona, como también en el plano nacional, en la medida en que su trayectoria haya logrado abrir un nuevo camino al devenir educacional y una alternativa consecuente con nuestra época de cambio”.

“En el primer aspecto, es innegable el aporte inmediato y directo que la escuela ha logrado entregar a la juventud del departamento al permitir a varias generaciones la posibilidad de continuación de estudios de nivel medio, cuando es reconocida la modestísima condición económica de la mayoría de nuestros alumnos”.

Luego señalaba que el principio de continuidad escolar fue cumplido, aún incurriendo en la postergación de otros aspectos no menos importantes de la educación y presenta significativas cifras de egresados del nivel medio, de profesionales titulados por la Escuela y de ex-alumnos que continúan sus estudios en las universidades o que se han graduado en ellas.

Recuerda otros logros como la fuerte integración a la comunidad, “su actual compromiso con la educación de adultos, su extensión hacia las cabeceras de comunas, creando cursos anexos de Primer año medio, su participación en actividades deportivas, cívicas, artísticas y muchas otras”.

“Sin embargo, la concepción de la Escuela Consolidada, su aplicación y las limitaciones dentro de un sistema rígido y tradicional, dieron origen a ciertas inconsecuencias y contradicciones que sería honesto revisar”.

“La Escuela Consolidada no logró concretar una enseñanza relativa al cultivo de la tierra que elevara la dignidad del trabajador agrícola, mejorara la productividad de esas labores y arraigara al campesinado al medio rural”.

“Nuestra enseñanza industrial debió también ser orientada hacia la satisfacción de las necesidades derivadas de nuestra estructura agraria, formando elementos capacitados para asumir la asistencia técnica requerida por la agricultura e industrias derivadas de ella”.

“La Escuela Consolidada acentuó su preocupación en satisfacer una demanda educacional de enseñanza media, especialmente referida a la rama Humanístico-Científica y Comercial que en ningún caso satisface las necesidades de la estructura económico-social”.

“Consecuentemente con lo anterior, formó un contingente de egresados y profesionales destinados a funciones superestructurales que a corto plazo vio saturado el campo ocupacional de la zona, hecho que revela un vacío en su concepción y en sus objetivos”.

“La Escuela Consolidada como concepción educacional y su aplicación correspondiente, significó otra parcela dentro del sistema educacional chileno. Por tanto, en la experiencia cuyo objetivo final era la modificación y revisión del sistema, éste asfixió, en cierta medida, el desarrollo del ensayo, comprometiendo su funcionamiento, su iniciativa e incluso, su naturaleza experimental” (31).

En ausencia de una evaluación sistemática de este intento o de otros juicios generales documentados, éste de la escuela matriz de toda la tendencia, puede ser considerado como expresivo de las condiciones en que se desarrolló y de los logros que la consolidación consiguió en el desarrollo social y educativo de Chile.

---

## NOTAS

- (1) Iris Arenas San Juan y otros: **Antecedentes Históricos de la Actual Reforma Educacional**, Santiago, Seminario de Título. Instituto Pedagógico de la Universidad Técnica del Estado, 1967, p. 119.
- (2) David Ortega H., **El Sistema Consolidado de Educación y el Plan Experimental de San Carlos**, Santiago, Memoria de Título, Facultad de Filosofía y Educación, Universidad de Chile, 1955.
- (3) Jorge Vélez R., **Seis Años de Consolidación de la Enseñanza en la Población “Miguel Dávila Carson”**, Santiago, Memoria de Título. Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile; pp. 47-50.

- (4) **Lucinda Yáñez A., Monografía de la Escuela Consolidada de Buin**, Santiago, Memoria de título. Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, 1964.
- (5) **Mensaje del Presidente de la República, don Carlos Ibáñez del Campo al Congreso Nacional**, Santiago, 21 de Mayo de 1953; p. 5.
- (6) **Mensaje...**op. cit.; p. 27
- (7) **Mensaje...**op. cit.; p. 28
- (8) **Luis Gómez Calatán. Las Necesidades de la Educación Primaria y la Lucha contra el Analfabetismo**, Santiago. Dirección General de Educación Primaria y Normal, 1953; p. 10.
- (9) **Víctor Troncoso y Juan Sandoval, Consolidación de la Educación Pública**, Santiago, 1954; p. 23.
- (10) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 26
- (11) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p.p. 34-36
- (12) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p.p. 37-42
- (13) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p.p. 44-45
- (14) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 46
- (15) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 48
- (16) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 49
- (17) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p.p 16-17
- (18) **Vicente Recabarren M., “La Concepción Global de la Consolidación” III Parte**, en **Avanzada**, Año II, No. 4, Santiago, Noviembre de 1959; p.p. 16-17.
- (19) Citado por Troncoso y Sandoval, op. cit.; pp. 13-14.
- (20) Jorge Vélis, op. cit.; pp. 47-50.
- (21) **Informe del Gobierno del Chile a la III Conferencia...** op. cit.; p. 14.
- (22) **Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación, Plan Operativo Nacional y Regional 1975. Sector Educación**, Santiago, 1975. Tomo I; p. 61.

- (23) **Documento presentado por el gobierno de Chile...**, op. cit.; p. 64.
- (24) Iris Arenas San Juan y otros, op. cit.; p. 121
- (25) **Diario Oficial**, 4 de Diciembre de 1969.
- (26) Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública, **Plan de Integración Educativa**, Santiago, 1961.
- (27) Ministerio de Educación, Comisión de **Planeamiento Integral de la Educación**, Planeamiento Integral de la Educación, Santiago, 1964; pp. 21-29
- (28) Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública, **La Superintendencia de Educación y la Reforma Educativa Chilena**, Santiago, 1969; p. 52.
- (29) Ministerio de Educación, **Plan Operativo...** op. cit.; Tomo I; pp. 60-61.
- (30) Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública, **Informe sobre Escuela Nacional Unificada**, Santiago, 1973; ver numerales 3.2, 3.3, 3.7, 6.2, 6.3, 6.4, 6.6, 6.7 y 7.2.1
- (31) **La Escuela Consolidada de Experimentación de San Carlos**, San Carlos, 1972; mimeo; pp. 1-2.

## CAPITULO IV

# LA REFORMA DE LA EDUCACION SECUNDARIA 1945-1965.

En este capítulo se estudiará el proceso de reforma gradual de la educación secundaria iniciado en 1945, hasta su entronque con la reforma general de la educación chilena que se puso en marcha en 1965.

El objeto central de este capítulo es el intento de transformar el Liceo chileno mediante orientaciones y prácticas previamente ensayadas en un grupo de establecimientos experimentales, bajo la dirección de la Comisión de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, primero, y de una Sección ad-hoc de la Dirección General de Educación Secundaria, más tarde.

En estricto sentido, la experimentación educacional en la rama secundaria se había iniciado, con espíritu pionero, en el Liceo "Manuel de Salas", de Santiago, fundado en 1932. Durante más de dos lustros, éste fue el único exponente de formas modernas de educación secundaria, junto con el Instituto Inglés, establecimiento privado que ensayaba el Plan Dalton.

Por otra parte, algunos resultados de la experimentación dirigida por la Comisión de Renovación, fueron transferidos al conjunto de la enseñanza secundaria a través de la llamada "reforma del Liceo", en 1953.

Tanto la evolución y aportes del Liceo Experimental "Manuel de Salas", como la generalización de innovaciones ensayadas en el núcleo de liceos experimentales del Ministerio de Educación, son considerados como objetos adicionales de este capítulo. En el primer caso, por tratarse de un solo -y entonces aislado- establecimiento, cuya existencia aunque muy significativa, no podría considerarse en sí como una reforma, siquiera parcial, de la educación secundaria. En el segundo caso, por tratarse de modificaciones puntuales,

de aplicación limitada, que no alteraron suficientemente la esencia tradicional del Liceo chileno. En consecuencia, en esta investigación no se justifican estudios separados para ambos casos.

## **1. Antecedentes: El Liceo Experimental “Manuel de Salas”.**

El 28 de Marzo de 1932, el Presidente Juan Esteban Montero y su Ministro de Educación Santiago Labarca, ordenaron la creación de un Liceo en la comuna de Ñuñoa -barrio de la capital habitado principalmente por familias de clase media- que se denominaría “Manuel de Salas” y que estaría “destinado a la aplicación y experimentación de nuevas organizaciones, métodos y programas de enseñanza secundaria”.

Como fundamentos de este acto, el mismo decreto indicaba “...la necesidad de crear un establecimiento cuya característica permita ensayar reformas de organización didáctica, nuevos métodos de enseñanza y diferentes agrupaciones de materias en los programas; que tales innovaciones ensayadas y vigiladas, en un establecimiento adecuado, permitirán dar base sólida a las reformas que se intentan en la educación secundaria general, y considerando que los actuales establecimientos de educación secundaria no cuentan con los medios necesarios para ensayar esas innovaciones” (1).

Se daba vida así al primero de los liceos de experimentación que funcionó en el país y que puede considerarse fundamento teórico-práctico directo del ulterior movimiento de renovación gradual de la enseñanza secundaria.

A su turno, el nacimiento del Liceo “Manuel de Salas” fue fruto tardío de la estrategia de cambio propuesta por la Contrarreforma de 1928-30. La concepción educacional de la Contrarreforma está presente en los orígenes y evolución de este establecimiento y sería heredada por los liceos experimentales que se fundaron en 1946 y 1947.

“Desde 1932, dice un estudio histórico sobre el Liceo “Manuel de Salas”, el Marco Teórico de las variables del currículum utilizadas por el Liceo en su proceso de desarrollo como “Escuela Nueva” ... se observa fuertemente influido por la filosofía educacional democrática y pragmática de John Dewey. Aún cuando la adecúa a un ambiente en que se expresa el sello de la educación europea, identificada con la función escolar de “transformación de la herencia cultural” (2).

El impulso de 1928 y la inspiración en la nueva pedagogía, se reconocen en una serie

de disposiciones reglamentarias, orientaciones pedagógicas y prácticas escolares que lo caracterizaron como establecimiento pionero: el primer reglamento del Liceo estipulaba que “el trabajo escolar, en todos sus aspectos tenderá: a) a favorecer el desarrollo de aquellas aptitudes e inclinaciones de los educandos que le permitan vivir una existencia individualmente sana y socialmente bien orientada al servicio y al mayor progreso de la comunidad; b) a ponerlo en condiciones de aprovechar los recursos de la cultura tradicional y llegar a ser, si sus capacidades lo permiten, un factor creador en la cultura en formación; c) a ponerlo en condiciones de convertirse en un factor de vitalidad económica en el medio en que actúa”.

En su artículo 6o., el mismo cuerpo reglamentario expresaba que “el Liceo “Manuel de Salas” se organiza como una comunidad de vida, estudio y trabajo, en que tanto el profesor como el alumno puedan desarrollar sus actividades e iniciativas en forma que corresponda a los fines especiales del establecimiento”. El artículo 5o. indicaba que “el Liceo deberá fomentar por cuantos medios estén a su alcance, las relaciones de intercambio cultural entre el Liceo, por una parte, y el hogar y la comuna, por otra”. Para ello, estipulaba la organización de “la comunidad del Liceo”, con alumnos, ex-alumnos, padres de familia y profesores, y de la “asociación del Liceo”, tendiente al acercamiento del Liceo a la comuna y al intercambio de servicios mutuos entre ambos” (3).

Un recuento de sus experiencias y actividades, hacia 1934, revelaba renovadas formas de vida y de trabajo escolar: se practicaba la coeducación en sus dos secciones -primaria y secundaria; se había establecido un régimen de relativa libertad y de acercamiento entre profesores y alumnos, en un ambiente de “camaradería y recíproca cordialidad”. “La autoactividad, la adaptación a las diferencias de aptitudes entre los alumnos y la correlación orgánica entre las distintas materias de estudio, constituyen principios fundamentales a los cuales trata de adaptarse la enseñanza del Liceo. La técnica docente empleada comprende, aparte de las lecciones sistemáticas, investigaciones, trabajo individual y en grupos, y centros especiales de estudio” (4).

Otra fuente indica que, en el período 1933-1943, “... en lo que a contenidos se refiere, se ensayaron en los cursos A del primer ciclo, programas especiales “integrados”, en los cuales se organizaron las actividades de las asignaturas alrededor de un tema central... Además se estableció una diferenciación en los programas del 5o. y 6o. año, alrededor de los grupos Humanista y Científico” (5).

La misma fuente agrega que “se organizó un Gabinete de Psicopedagogía y un Servicio

de diagnóstico y medidas correctivas anexo a él, y datan de este período las actividades e instituciones especiales que tienen por objeto complementar la labor docente sistemática y atender de preferencia a la formación de hábitos cívicos, actitudes y sentimientos de significación social. Se mencionan las brigadas de cooperación social, centro dramático, club de niños, club de madres, centro de ex-alumnos, campamento veraniego y la Asociación de Gobierno Estudiantil, creada en 1939.

A pesar de los propósitos expresados en su creación, de los lineamientos teóricos adoptados y de las significativas innovaciones que emprendió, el Liceo “Manuel de Salas” no pudo asumir en plenitud su condición de establecimiento experimental. Tampoco pesó lo suficiente como para inducir, con su sola presencia, a una reforma de la educación secundaria.

Entre los factores limitativos de su quehacer y de su proyección, se han señalado: i) su población escolar que, por los ingresos relativamente altos de sus familias, no era representativa de la clientela de la educación secundaria estatal; ii) la desconexión con el resto del sistema educacional; no obstante que hasta Diciembre de 1942 el Liceo dependió del Ministerio de Educación, permaneció aislado en medio de una rama educativa que no se abría al cambio; iii) la presión ejercida por el Bachillerato, prueba ubicada al término de los seis años de Humanidades que condicionaba el ingreso a la Universidad, para la que era necesario “preparar” a los alumnos, con desmedro de los objetivos formativos integrales del Liceo; iv) el sistema de evaluación y promoción que, si bien utilizaba instrumentos objetivos, no podría sustraerse a las normas generales vigentes en el conjunto de la enseñanza secundaria; y v) limitaciones presupuestarias, que redundaron en problemas graves de local, materiales, régimen de remuneración de los profesores, etc. (6).

Un artículo publicado en la revista oficial del Ministerio de Educación en 1944, calificaba al “Manuel de Salas” como “el más pobre de los liceos”. Además de denunciar la inadecuación de sus tres viejos y estrechos edificios, señalaba que con el régimen de remuneraciones del profesorado no se podía exigir a éste que realizara “ese papel ideal de animador, psicólogo y partero de vocaciones que es fundamental en la escuela nueva”.

El mismo artículo apuntaba a una cuestión esencial al señalar que el “Manuel de Salas” conservaba la finalidad “herbartiana” del liceo clásico, memorista e intelectualista, a la que **agregaba** la finalidad de la educación moderna, que era el desenvolvimiento de la personalidad, el provechamiento de las aptitudes, etc. Anotaba que “en la actualidad rigen

en él los mismos planes de estudios y los mismos programas que para los demás liceos. Su meta final sigue siendo la selección de un pequeño porcentaje de alumnos que puedan llegar al Bachillerato” (7).

En 1943, el Liceo “Manuel de Salas” pasó a depender de la Universidad de Chile, manteniendo su condición de experimental y asumiendo la función de establecimiento de “aplicación” con respecto a la formación de profesores secundarios en el Instituto Pedagógico de la Universidad.

A juzgar por expresiones del mismo artículo, en sus primeros años de dependencia, la Universidad de Chile no se ocupó mayormente de su Liceo. Sus problemas subsistieron y solo paulatinamente fueron solucionándose, con posterioridad a la fundación de los liceos de Experimentación del Ministerio.

Es estrecha la relación entre el Liceo “Manuel de Salas” y el proceso de renovación gradual de la educación secundaria abierto en 1945. Puede decirse que el primer liceo experimental inspira e impulsa la elaboración y aplicación del Plan de reforma gradual de la educación secundaria, tanto mediante el ejemplo positivo de su filosofía y de las innovaciones ensayadas en él, como a través de la experiencia negativa de su aislamiento y limitaciones.

Vehículo directo de esta relación debieron ser la persona que dirigió el Plan de renovación, Irma Salas, que fue Directora del Liceo “Manuel de Salas” durante diez años, y varios profesores de este Liceo que se desempeñaron como integrantes del equipo de especialistas del Plan. A la inversa, profesores formados en los liceos renovados fueron más tarde docentes del “Manuel de Salas”.

“Con la creación del Liceo “Manuel de Salas”, dice un estudio sobre la renovación, da el país un paso decisivo en el avance de la educación secundaria: su función innovadora prepara el camino para la aparición de nuevos planteles de orientación similar, aunque deliberadamente emplazados en sectores urbanos de características diferentes. En el Liceo “Manuel de Salas” se perfeccionaron algunos de los profesores que más tarde formarían el núcleo que dio origen a nuestros liceos experimentales, y a través de los años se ha mantenido entre el Liceo Experimental de la Universidad y los Experimentales del Ministerio de Educación, una perenne y amistosa conexión. Buen número de los profesores que se perfeccionaron en nuestras filas pasaron también a formar parte del cuerpo de educadores del Liceo “Manuel de Salas”. Esta recíproca influencia ha sido altamente fecundada” (8).

Mas adelante se citarán expresiones del magisterio organizado en las que se reconocía la significación del Liceo “Manuel de Salas” y de los liceos renovados en el proceso de modernización de la rama secundaria.

El gobierno del Presidente Ibáñez también se sumó a este reconocimiento cuando designó, en 1953, a uno de los más distinguidos profesores de este plantel para integrar la Comisión redactora del Informe “Bases de un Mejor Liceo para Chile” y al estipular que la experiencia del “Manuel de Salas” constituyese una de las fuentes de proposiciones de cambio que se hiciesen en el Informe. Consecuentemente, este documento dejó constancia de que las medidas que recomienda habían sido probadas, sea en los liceos renovados, sea en el Liceo “Manuel de Salas”.

En efecto, prácticamente todas las innovaciones que sugiere el Informe de 1953, se aplicaban en el Liceo “Manuel de Salas”, desde sus primeros años de existencia o desde etapas más recientes. No obstante, como en el caso de los liceos renovados, “nunca se establecieron canales expeditos de comunicación del Liceo con los otros establecimientos de educación básica y media... para transmitir sus experiencias” (9). De esta forma, problemas estructurales han impedido que el acervo pedagógico acumulado por este Liceo tuviera la proyección debida en el proceso de reforma gradual de la educación secundaria. En todo caso, la importancia teórico- práctica del Liceo “Manuel de Salas” ha sido suficiente como para considerarlo uno de los factores que abrieron paso a dicho proceso.

## **2. Programación y preparación de la reforma.**

A comienzos de Marzo de 1945, un decreto firmado por el Presidente Juan Antonio Ríos y su Ministro de Educación Enrique Marshall, nominaba una Comisión que tendría como responsabilidad proponer al Gobierno “un Plan Gradual de Renovación de la Educación Secundaria, el que deberá comprender un conjunto de medidas coordinadas, tendientes a transformar sustancialmente dicha rama de nuestra enseñanza, de modo que se convierta en el instrumento de avance social y económico que reclama el país” (10).

En el mismo decreto, se explicitaba el alcance que debería tener el Plan, debiendo afectar “tanto a los planes y programas de estudio como a la organización y régimen interno de los Liceos, a las formas de trabajo escolar, al sistema de calificaciones y exámenes y a cuanto diga relación con la nueva estructura del Liceo”.

Desde la partida, se definió también la estrategia a que habría de ajustarse el Plan. El

artículo 3o. del decreto constitutivo de la Comisión, estipulaba que su aplicación sería por etapas escalonadas. “Se deberá comenzar por la transformación de un pequeño número de Liceos... de modo que se extiendan a continuación, en forma gradual y progresiva, los planes, programas y demás disposiciones que a ellos se apliquen, a nuevos grupos de Liceos, hasta obtener la transformación de la totalidad de los colegios existentes en el país”.

Otra condición para el trabajo de la Comisión fue que el plan debía dar “cumplimiento a las disposiciones del Decreto No. 22 -de 8 de Enero de 1929- relativas a la introducción en los planes de enseñanza de ramos o asignaturas de carácter variable y de actividades de orientación educacional y vocacional” (11).

Finalmente, se asignaba a la Comisión un conjunto de tareas de implementación que iban más allá de la mera redacción de un proyecto de Plan. Se le encomendó proponer a los profesores que participarían en la elaboración de programas y a los que tendrían a su cargo las actividades de perfeccionamiento que serían necesarias para preparar al personal de los liceos en que se iniciaría el Plan” (12).

Al asignar tareas a la Comisión, el mismo decreto procedía de acuerdo con una serie de “considerandos” que indicarían en forma indirecta el sentido del Plan. Se señalaba en los “considerandos” del decreto que “nuestro Liceo sigue en gran parte dominado por el concepto tradicional, de acuerdo con el cual la función única de la segunda enseñanza es preparar el ingreso a la Universidad...”. que “no se ha transformado lo suficiente para armonizar con las nuevas condiciones y exigencias de una población escolar en constante aumento” y “extraída de sectores cada vez más amplios de la sociedad”.

Se reconocía que la opinión pública no estaba satisfecha porque aspiraba a que el Liceo cuidara más de la formación del carácter y preparara para la ciudadanía y para las actividades económicas. Se reprochaba al Liceo su uniformidad, su intelectualismo, el énfasis que ponía en la información, etc. En consecuencia, en el mismo texto se favorecía la atención a las diferencias individuales, el pleno desarrollo de las capacidades, el máximo desenvolvimiento de la personalidad y una misión formativa y orientadora del Liceo, que contemplara los aspectos sociales, éticos y vocacionales (13).

La Comisión -cuya composición se anotará en próximas páginas- trabajó durante dos meses y, con fecha 3 de Mayo, entregó un informe que se ha denominado “Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria”. El documento constaba de dos partes:

“Ideas básicas que informan el Plan de Renovación Gradual del Liceo” y “Procedimiento que deberá seguirse en la aplicación del Plan” (14). El contenido de este informe se expondrá más adelante.

Aunque el informe fue aprobado formalmente a través de un decreto recién en 1946, de hecho se estimó como aceptado. El Ministro Marshall promovió la difusión y discusión de sus ideas. En entrevista concedida en Mayo de 1945, expresaba que el momento era excepcionalmente favorable para una reforma: “Hay en el ambiente el íntimo convencimiento de que se avecinan cambios de cierta transcendencia a causa del término ya cercano de la guerra... Creo sinceramente que nuestro sistema educacional necesita cambios de importancia y que el mejor método para innovar es el de los grandes experimentos” (15).

El Ministro Marshall pronto sería reemplazado por Juan Antonio Iribarren, como consecuencia de la asunción al Ejecutivo del vicepresidente de la República señor Alfredo Duhalde, debido a enfermedad mortal del Presidente Ríos. No obstante, la discusión estaba abierta. El Plan comenzó a recibir apoyo. Como ejemplos significativos pueden citarse acuerdos favorables de los Consejos de Profesores del Liceo “Manuel de Salas” y de los dos más prestigiosos Liceos tradicionales de Santiago, el Internado Nacional “Barros Arana” y el Liceo de Niñas No. 1, reproducidos en los números de Septiembre, Octubre y Noviembre de la “Revista de Educación”.

Por otra parte, mientras la Comisión preparaba su informe, el Gobierno establecía un Convenio con una institución oficial norteamericana, la Fundación Interamericana de Educación, por el cual se obtendría cooperación técnica y financiera para la ejecución del Plan. En la sección sobre “Medidas de apoyo”, se hará una referencia más detallada sobre el Convenio.

Con posterioridad a la publicación del Informe, la Comisión continuó trabajando, en el hecho, como organismo permanente de implementación del Plan. De acuerdo a lo estipulado en el decreto que la creó, continuó diseñando el detalle del Plan, reuniendo especialistas, encargando la preparación de instrumentos curriculares y organizando las actividades de perfeccionamiento que permitieran contar con un núcleo idóneo de docentes para los liceos experimentales que se crearían en 1946. Más aún, la presidente de la Comisión viajó a los Estados Unidos a seleccionar al grupo de especialistas que, en virtud del Convenio, participaría en los trabajos de la Comisión.

En realidad, dado el carácter gradual de la reforma, el trabajo de programación fue

permanente. Para los comienzos del año escolar de 1946, fue necesario contar con programas generales de estudios y con las unidades de enseñanza de las diversas asignaturas de los cursos renovados que funcionarían desde ese momento.

El mismo trabajo de planificación curricular debió continuar, tanto para afinar detalles o para rectificarlos con respecto a los cursos ya en marcha, como para construir instrumentos para los sucesivos cursos y a actividades que se irían incorporando al Plan.

Como se ha explicado en un capítulo anterior, el Presidente Ríos estuvo ampliamente abierto a una política de transformaciones educacionales (16). La presencia del Ministro Enrique Marshall, antiguo Director de Educación Secundaria en la primera presidencia de Ibáñez, fue una buena circunstancia para concretar dos empresas de cambio: el Plan Experimental de San Carlos y el Plan de Renovación de la enseñanza secundaria.

Sin embargo, según lo indica una fuente documentada, la idea de iniciar una reforma del Liceo no tenía aceptación unánime entre los funcionarios responsables del Ministerio de Educación. el propio Director General de Educación Secundaria, Adrián Soto, era partidario de que la disposición norteamericana de apoyar algún programa educacional en Chile, se aprovechara en la educación profesional y se resistía a iniciar innovaciones en la rama bajo su dirección (17). Fue la firme voluntad del Ministro Marshall la que prevaleció: logró que se designara la Comisión, se firmara el Convenio con la Fundación Interamericana de Educación y se inaugurara el proceso de renovación.

A causa de la misma oposición del Director General y de otros funcionarios de su dependencia, como el Jefe de la Sección Pedagógica, Arturo Piga (18), y de la necesidad de responder a un programa bilateral de cooperación técnica, la dirección operativa del Plan fue encargada a la Comisión de Renovación como entidad autónoma, bajo la superior tuición del Ministro (19).

La Comisión designada originalmente se componía de su Presidente, la Dra. Irma Salas, ex-directora del Liceo "Manuel de Salas" y profesora del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile; Ana Novoa, Directora del Liceo de Niñas No. 2 de Valparaíso; Arturo Piga, jefe de la Sección Pedagógica de la Dirección de Educación Secundaria; Daniel Navea, Jefe de la misma Sección en la Dirección de Educación Primaria; Oscar Vera, profesor del Internado Nacional "Barros Arana"; y Martín Bunster, Jefe de la Sección Cultura y Publicaciones del Ministerio, quién actuaría como su Secretario (20). Posteriormente se incorporaría a ella el padre Jorge González S.J., Rector del Colegio San

Ignacio, y Fidel Iturra, Presidente de la Sociedad Nacional de Profesores y docente de la Escuela Militar.

La comisión decidía sobre las líneas generales de funcionamiento del Plan, sobre la base de las proposiciones elevadas por los organismos técnicos que actuaban bajo su dependencia, aunque siempre encuadrándose en los términos del Decreto que la creó y en las recomendaciones tácitamente aprobadas de su propio Informe de 3 de Mayo de 1945.

Un Consejo Técnico estudiaba las medidas necesarias para la continuidad y progreso del Plan, proponía esas medidas a la Comisión y coordinaba la marcha del proceso (21). Este Consejo estaba compuesto por 20 especialistas chilenos y por los 10 expertos norteamericanos llegados en virtud del Convenio. 13 de los integrantes chilenos eran profesores universitarios y 11 de ellos habían hecho estudios de perfeccionamiento en el extranjero, particularmente en Estados Unidos. Los norteamericanos tenían calificación doctoral o de “master” y especial experiencia en las distintas disciplinas de la educación secundaria (22).

Para cada asignatura del plan de estudios, así como para la actividad de orientación, se establecieron Comités de Especialistas, formados por un asesor estadounidense y por uno o más expertos de la contraparte chilena. Estos grupos de trabajo determinarían las líneas generales el programa de cada asignatura, prepararían las unidades de enseñanza y orientarían y supervigilarían el trabajo docente en la respectiva área.

Finalmente, se creó un Comité correlacionador de programas, integrado por la Presidente y otro miembro de la Comisión, por el jefe de los expertos extranjeros y por un especialista chileno (23).

Con posterioridad a la publicación del Informe y a su aceptación de hecho por el Ministro Marshall, se inició una discusión pública del Plan. El Ministro solicitó a los Consejos de Profesores de los Liceos, que se pronunciaran sobre las recomendaciones del informe. Por otra parte, en entrevista ya citada, el profesor Marshall indicaba a las directivas gremiales del magisterio que sus instituciones tendrían plena oportunidad de pronunciarse sobre el Plan y que él acogería con suma complacencia las observaciones que se le formularan. Además, recordaba que los gremios podrían informarse de los alcances del documento mediante los miembros de la Comisión que a la vez eran afiliados a esas organizaciones.

En el Mensaje Presidencial de 1946, el Vicepresidente Duhalde explicaba que “...la

Comisión preparó un informe sobre los fundamentos y las grandes líneas de la proyectada reforma y la sometió en Mayo de 1945 a la crítica del magisterio y de la opinión pública, cuya reacción fue, en general, favorable a la renovación (24).

Otra forma de comunicación del plan y de consulta acerca de sus recomendaciones fue el importante curso de perfeccionamiento llevado a cabo en Enero de 1946, en Valparaíso. Como se expresa en el mismo Mensaje Presidencial y como se detallará más adelante, a él concurrieron voluntariamente más de 400 profesores de todo el país, que tuvieron la oportunidad de conocer y discutir en detalle el plan de renovación.

Iniciada su implantación gradual en Marzo de 1946, se reinició del debate público sobre esta iniciativa de cambio. La Comisión participó activamente en la difusión y defensa del Plan. En el primer número del Boletín que ésta editó, se da cuenta de los diversos viajes que miembros de la Comisión -y también expertos extranjeros- realizaban a las provincias y de las reuniones a que asistían en Santiago (25). La misma publicación del Boletín "Renovación", constituyó otra forma de comunicación del Plan.

A comienzos de Julio de 1946, el Directorio General de la Sociedad Nacional de Profesores, que agrupaba a los docentes de liceos, emitió una declaración cuyos "considerandos" eran coincidentes con los fundamentos del Plan y con las acciones de la Comisión de Renovación. En su parte resolutive, acordaba: "1o. Insistir en la necesidad de dictar una Ley Orgánica de los Servicios Educativos; 2o. Prestar su decidido apoyo al Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, en su etapa de experimentación, y protestar contra los ataques injustificados de que ha sido víctima la Comisión que dirige este proceso de renovación; 3o. Representar al Gobierno la necesidad de modificar el Decreto 1036 bis y de reorganizar la Sección Pedagógica de la Dirección General de Educación Secundaria con el objeto de que este organismo técnico, dotado de los medios necesarios, esté en condiciones de orientar permanentemente la labor renovadora del Liceo" (26).

En otros términos, junto con expresar su apoyo al Plan de renovación, la entidad gremial apuntaba a la necesidad de encuadrar esta experiencia en el marco de una reorganización general de los servicios educativos, a la vez que eliminar el conflictivo paralelismo entre la Comisión de Renovación y el órgano técnico de la Dirección de Educación Secundaria, a fin de que el proceso de reforma pudiera profundizarse con unidad de mando.

A fines de Julio del mismo año, se reunió el Congreso Nacional de Profesores

Secundarios, convocado por la Sociedad mencionada y con participación de más de mil docentes. Esta reunión acordó: “a) Prestar su aprobación a la labor del Liceo Experimental “Manuel de Salas” y al Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria; b) Ofrecer a estos organismos su cooperación para el mejor éxito de sus tareas; y c) Recomendar la extensión de los principios y prácticas que inspiran a dichos establecimientos, a otros liceos del país” (27).

### **3. Fundamentos de la reforma**

#### *3.1 Fundamentos socio-políticos:*

En el capítulo IV se hizo referencia a la orientación política de izquierda democrática que caracterizó al Gobierno del Presidente Juan A. Ríos, el cual se ubicó como el segundo de los regímenes de Frente Popular inaugurados con el triunfo electoral de 1938.

Teniendo como contexto de fondo el carácter moderadamente reformista y modernizador de estos regímenes, se han señalado dos importantes circunstancias que incidieron en la política educacional del Presidente Ríos: el impulso a la industrialización del país y la posición asumida por Chile en relación con la contienda mundial y las consecuencias de ésta sobre la propia realidad interna.

El desarrollo industrial de Chile, reactivado ya en el gobierno del presidente Aguirre Cerda, a través de una decidida acción estatal y de una estrategia de “sustitución de importaciones”, aceleraría una serie de cambios sociales que no podían dejar de repercutir en la educación. El Presidente Aguirre Cerda estimuló la creación de escuelas industriales y la expansión de la enseñanza primaria, política que continuaría su sucesor. No obstante, el régimen del Presidente Ríos dio un paso más, con el Plan Experimental de San Carlos y con la inauguración del proceso de reforma gradual de la educación secundaria.

La segunda guerra mundial parece haber contribuido indirectamente a la definición cualitativa de la política educacional. En efecto, la adscripción del país al campo de las potencias aliadas y la consiguiente valoración, difusión y profundización de las ideas democráticas, parece haber creado las premisas subjetivas para una tarea como la transformación gradual de la enseñanza secundaria. Así se explicaría que un instrumento oficial como es el Decreto No. 1036 bis, que creó la Comisión de Renovación, expresara el propósito de “transformar sustancialmente dicha rama de nuestra enseñanza, de modo que la convierta en el instrumento de avance social y económico que reclama el país” (Artículo 1o.).

El consenso democrático existente entre las distintas tendencias ideológicas y políticas explica que no hubiera oposición a la colaboración técnica y financiera de la Fundación Interamericana de Educación, organismo para-gubernamental de los Estados Unidos (\*). Explica también ciertos rasgos avanzados del complejo de pensamientos inspiradores de la renovación, que llegó hasta incluir ideas de distinguidos intelectuales europeos de filiación marxista como Paul Langevin y Henri Wallon.

La generalización de algunos productos de la experimentación al conjunto de los Liceos del país, a partir de 1953, debe insertarse también en un cuadro político ya diseñado en el capítulo anterior: la intensa movilización social que dio por resultado la elección de un Presidente como Carlos Ibáñez del Campo, de línea populista y reformadora. Ello significaría como la reforma del liceo, el impulso a la creación de escuelas consolidadas y la fundación de la Superintendencia de Educación Pública, que será objeto del próximo capítulo.

### **Los cambios en la sociedad chilena:**

En distintos textos, personeros del movimiento de renovación de la educación secundaria expresaron su percepción de los cambios sociales que fundamentaban la transformación gradual de esta rama escolar. Ya en 1945, en un folleto publicado por la Unión Panamericana, sobre la base de informaciones proporcionadas por la Dra. Irma Salas, se anticipaba que "...nuevos grupos sociales con diferentes capacidades, intereses y necesidades, se han incorporado al liceo... La población escolar que asiste al liceo se ha transformado de un grupo reducido, homogéneo y selecto, en un grupo numeroso, heterogéneo y diferenciado". Más adelante -agregaba que "... las nuevas condiciones sociales han hecho surgir dudas en la mente de los educadores y de los padres de familia respecto a la eficacia de una educación estrictamente general e igual para todos, a través de todo el curso de la educación secundaria" (28).

El Director General de la Sociedad Nacional de Profesores, en el que tenían alta influencia y participación autoridades y docentes de los liceos experimentales, declaraba, en Julio de 1946, "que los grandes cambios sociales y económicos que en este último

---

(\*) Algunos años más tarde, en 1951, un intento de establecer un Convenio educacional con el gobierno norteamericano, fue resistido e impedido por la presión del magisterio, del movimiento estudiantil y de las fuerzas políticas de izquierda.

tiempo ha experimentado el país hacen inaplazable la necesidad de proceder a una reforma gradual de la educación pública y de la educación secundaria en particular...” (29).

Una editorial del boletín oficial “Renovación” formulaba en los siguientes términos los fundamentos socio-políticos de la reforma gradual de la educación secundaria:

“Los cambios que ha experimentado y sigue sufriendo la estructura de la sociedad chilena como consecuencia del desarrollo y maduración de sus potencialidades económicas y políticas y de las repercusiones que sobre ella ha tenido la situación general del mundo, son mucho más intensos y amplios de lo que generalmente se cree. El proceso de industrialización, tanto en las ciudades como en los campos, afecta día a día a mayor número de habitantes; el nivel de vida -contrariamente a lo que repiten los pesimistas- se ha elevado considerablemente; masas cada día más importantes de la población despiertan a la conciencia política y se incorporan a la vida ciudadana y a los procesos de la democracia; la estática sociedad semi-feudal que añoran algunos espíritus conservadores y cuya imagen sigue guiando su concepción de la política, se desmorona irremisiblemente y está siendo reemplazada por otra que ofrece mayores oportunidades a sectores más amplios de la ciudadanía. Vivimos un activísimo período de transformación en todas las órdenes de la vida social, y es evidente que este proceso no hace sino iniciarse”.

“En el campo educacional -continuaba el editorial- estos cambios se hacen presentes en la forma de poderosas presiones sobre un sistema educacional anticuado e incapaz de responder a las nuevas condiciones creadas por la rápida evolución de nuestra sociedad y de nuestra economía...” (30).

Para orientar la discusión en un foro realizado dentro de los cursos de invierno de 1947, se elaboró un “Esquema de los Fundamentos Teóricos de la Renovación de la Educación Secundaria” que, aunque obviamente conciso, es muy expresivo. Después de establecer que “la educación es una función social y para ser eficaz debe adaptarse adecuadamente a los cambios sociales”, enumeraba los siguientes “Cambios que se observan en nuestra sociedad: cambio de una economía agrícola a una industrial; concentración urbana; aumento de la movilidad social; aumento del nivel de vida; debilitamiento de los grupos primarios (de contacto directo) y creciente importancia de los grupos secundarios; concepción más dinámica que estática de la vida social; mayor sentido de la responsabilidad local (descentralización); mayor conciencia de la interdependencia entre los pueblos

y los grupos; efectos del desarrollo de la técnica y de la ciencia, especialmente de las ciencias sociales -Psicología y Sociología”.

Tras esta puntualización, se anotaban las consecuencias de estos procesos sobre la población escolar que asiste al Liceo: rápido aumento y mayor heterogeneidad (origen en sectores sociales más variados y, por lo tanto, más diversas necesidades, intereses y capacidades) (31).

Años más tarde y siguiendo la misma línea de pensamiento, el Informe sobre las Bases de un Mejor Liceo para Chile, agrupaba los cambios sociales en tres categorías: i) Desarrollo de la democracia social, que había generado una participación creciente de obreros y empleados en la vida nacional y en sus procesos decisorios; mayor conciencia de deberes y derechos; más amplia movilidad social; y rápida incorporación de la mujer a la vida social y económica; ii) Desarrollo de la economía y creciente industrialización del país, que había derivado en una paulatina urbanización, en la elevación del nivel de vida y en el incremento de necesidades de consumo de bienes y servicios; aumento y diversificación de las oportunidades vocacionales; tecnificación creciente de las actividades nacionales; y iii) Evolución de las condiciones y estructura de la vida familiar, la cual se estaba empobreciendo como medio de educación refleja, en la medida en que la gran familia era reemplazada por el grupo conyugal; a ello se sumaba el trabajo de la mujer y la creciente influencia de los medios de comunicación de masas, para erosionar la capacidad educativa de la familia (32).

Como puede desprenderse de los conceptos citados, el movimiento de renovación tuvo una coherente -aunque esquemática- visión de los cambios económico-sociales, políticos y culturales que, a su juicio,, fundamentaban la necesidad del cambio educacional y de la reforma de la educación secundaria en particular.

### *3.2 Fundamentos educacionales:*

La renovación gradual de la educación secundaria definió en dos niveles sus fundamentos filosóficos, científicos y educacionales: i) como parte de una corriente crítica y evolucionista de la educación chilena, y ii) como eco de tendencias ideológicas y científicas universales. Este doble origen de sus bases teóricas no es visto como divergente o contradictorio, sino como perfectamente armonizable en el cuerpo conceptual que fue inspirando el proceso de ensayo y reforma del Liceo.

## Fundamentos histórico-educacionales:

Como se ha indicado, ya el instrumento jurídico matriz de la renovación, el Decreto 1036 bis, era encabezado con la frase: “Visto lo dispuesto en el Decreto No. 22, de 8 de Enero de 1929...” Se manifestaba, además, en el artículo 1o. del mismo texto que “La Comisión, al elaborar el proceso renovador, procederá de acuerdo con lo establecido en el Decreto Orgánico No. 22... de la Educación Secundaria”. Se simbolizaba así el entronque del esfuerzo de renovación con una de las expresiones doctrinarias oficiales del reformismo educacional chileno y, a través de él, con una corriente crítica y modernizadora que emerge en los años del primer centenario de la República.

Esta filiación con el Decreto No. 22 no sólo condicionó el contenido práctico de la renovación sino que contribuyó a generar una percepción histórica del movimiento de cambio educacional, que puede encontrarse en diversas fuentes.

El folleto de la Unión Panamericana ya mencionado, anotaba que “... el primer paso hacia la reforma del liceo chileno se dio en 1929. En el decreto No. 22 del 8 de marzo de ese año (\*), se sentaron pautas que difieren radicalmente de lo establecido hasta entonces en materia de enseñanza secundaria en el país, tanto desde el punto de vista de objetivos como desde el de la administración y estructura” (\*). Luego de resumir el contenido del decreto, indicaba que “no pudo llevarse a la práctica, pero tampoco fue derogado, sirvió de base a la actual reforma, y es en verdad su legítimo precursor” (33).

Una visión histórica más explícita fue formulada por la Dra. Irma Salas, en una intervención ante un seminario de perfeccionamiento: “La renovación que ahora se emprende en nuestra educación secundaria es la culminación del proceso de crítica y ensayo que se inicia en 1912, hace más de tres décadas... Ya en ese año se señalaba la inadaptación del liceo a las necesidades sociales y especialmente a las necesidades de la vida económica como una de sus fallas fundamentales. En esa época se abogaba ya por una diferenciación de los estudios que permitiera aprovechar todos los talentos en vez de someterlos todos al marco rígido de la uniformidad...” (34).

---

(\*) Error del folleto: el decreto es el mes de Enero.

(\*) Afirmación discutible si se tiene presente el concepto de educación secundaria “integral”, contenido en el Decreto 7500, de 1927, y en sus decretos complementarios de 1928.

Uno de los más destacados especialistas chilenos al servicio de la Comisión de Renovación, el catedrático Leopoldo Seguel, publicó un artículo que introducía y comentaba una bibliografía pedagógica recomendable para el estudio de los interesados en el movimiento de transformación del Liceo.

Después de advertir que “la selección de obras se ha hecho teniendo presente la doctrina pedagógica fundamental que orienta los ensayos de renovación gradual de la educación secundaria, tal como se expresa en el informe de la Comisión Oficial”, el profesor Seguel valoraba especialmente la literatura agrupada en una Sección de “Antecedentes Históricos Nacionales”. Comentaba, entonces, que “es notable comprobar cómo las ideas pedagógicas más importantes de los ensayos que ya están en marcha, encontraron un eco serio en las deliberaciones del ya lejano Congreso Nacional de Educación Secundaria de 1912... Si la Reforma Educacional de los años 28 y 29, constituye el antecedente directo de la renovación del liceo chileno, el Congreso Nacional de Enseñanza Secundaria de 1912 en su antecedente remoto, ya que marca un momento decisivo en la evolución de las ideas pedagógicas de los profesores secundarios...” En consecuencia, recomendaba las publicaciones del Congreso de 1912, los trabajos de Francisco A. Encina, las obras de Luis Galdames, la “Historia de la Enseñanza en Chile”, de A. Labarca y la notable intervención de Peter Petersen en la Asamblea Pedagógica de 1929.

En otra sección del mismo artículo, destacaba la importancia de los Boletines de las Escuelas Experimentales de Educación Primaria, que se venían publicando desde 1930 y las publicaciones diversas del Liceo Experimental “Manuel de Salas”, con lo cual se estaba implícitamente reconociendo como parte de los fundamentos históricos de la renovación, al movimiento de experimentación de la rama primaria y a los aportes del primer liceo que ensayó nuevas formas educacionales en Chile (35).

Años más tarde, una publicación semi-oficial de la Sección de Experimentación de la educación secundaria ampliaría aún más el rango de la percibida inserción histórica del movimiento de renovación, al reconocer que “... una serie de acontecimientos afortunados fueron marcando hitos de progreso hasta crear las condiciones favorables que permitieron el resurgimiento de 1945. Los más destacados entre ellos son la creación del Instituto Pedagógico en 1889; la de Experimentación en la Educación Primaria, en 1929; el proyecto de reforma de 1928 que fue interrumpido en su primer año de vida; la transformación de escuelas primarias en Escuelas Consolidadas, que incluían la rama secundaria, y la fundación del Liceo “Manuel de Salas”, en 1932” (36).

La ubicación del movimiento de renovación en la corriente crítico-reformista nacida

a comienzos del siglo, debe precisarse con respecto a las dos alas en que ésta se expresó en la tercera década. Sin duda, el movimiento de renovación se identifica mejor con el modelo de Contrarreforma de 1928-1930 que con el de la Reforma Educacional de 1927-28. El solo hecho de que se funde jurídicamente en el Decreto No. 22 de 1929, ya es prueba suficiente. La definición gradual de su estrategia de cambio, su esencia experimental y científica y su limitación de hecho a la naturaleza del liceo como forma de educación general, identifican al movimiento de renovación con el esquema de los reformistas moderados de 1926-27 y con la concepción implantada en 1929 por Pablo Ramírez y Darío E. Salas.

Cabe tener presente que el Ministro de Educación que en 1945 abre y respalda el proceso de renovación es Enrique Marshall, que fuera Director de Educación Secundaria en la época de la Contrarreforma y que la Presidente de la Comisión de Renovación y alma del esfuerzo de reforma, era hija del profesor Darío E. Salas.

A la inversa, el mismo carácter del movimiento lo aleja de una inspiración en el modelo y estrategia de la Asociación General de Profesores, de los Ministros José S. Salas y Eduardo Barrios y del Jefe de la educación secundaria, Luis Galdames. No es extraño que, a fines de 1952, cuando el recién iniciado gobierno de Ibáñez buscaba definir su política de educación secundaria, un editorial del boletín "Renovación" aclare que "...no creemos posible ni deseable que el Liceo se transforme de golpe. La experiencia de la reforma de 1928 no debe ser olvidada. La unificación del Liceo chileno y las modificaciones que en él se introduzcan, si no se quiere comprometer su éxito, deben realizarse en forma gradual y paulatina" (37).

### **La reforma y las influencias externas:**

Se ha querido ver en el proceso de cambio iniciado en 1945, una mera implantación de doctrinas pedagógicas foráneas, particularmente de origen norteamericano. La existencia del Convenio con la Fundación Interamericana de Educación y la acción de especialistas estadounidenses en los años iniciales del Plan han sido pruebas exhibidas en favor de esta aseveración.

La influencia del pragmatismo norteamericano y específicamente del pensamiento de John Dewey es, efectivamente fuerte. Pero constituye una simplificación excesiva, reducir la filosofía de la renovación a ese pensamiento, así como atribuir su formulación a obra de los asesores norteamericanos llegados en 1946.

Ya hemos demostrado suficientemente la filiación teórica y práctica del movimiento de renovación con la tendencia ideológica reformista y con los esfuerzos concretos de cambio educacional desplegados en Chile desde los inicios del siglo.

Lo que pudiera aparecer como pura importación de modelos conceptuales y operacionales, en gran medida corresponde a la temprana vinculación de los educadores chilenos con las corrientes más avanzadas del pensamiento social y educacional contemporáneo, ya en la segunda y tercera décadas del siglo. Ello implica que el aporte foráneo tuvo tiempo de ser asimilado, contrastado con la realidad nacional y, en alguna medida, experimentado, de manera que no cabe una imagen de copia indiscriminada.

Por otra parte, es fácilmente observable que la doctrina del movimiento de renovación está asociada a un conjunto de ideas más amplio y diversificado que el solo pragmatismo.

En un artículo del Boletín “Renovación” que estipulaba las normas y principios que informaban el Plan, se mencionaba un “nuevo humanismo”, como la concepción filosófico-educativa que daba primordial importancia a la formación del carácter moral, al logro de una vida sana, a la preparación para la vida familiar y ciudadana y para las actividades económicas, a la formación artística y recreativa y a la capacitación para el uso eficiente del lenguaje y los medios de comunicación. Conforme al nuevo humanismo, los programas de estudio debían cubrir no solo los aspectos intelectuales y técnicos de la cultura sino también sentido humano, social y ético de ésta (38).

Irma Salas declaraba en 1946 que el Plan “constituye un esfuerzo por adaptar, en forma gradual, nuestra educación secundaria a los cambios que se han producido en los últimos treinta años en la vida y en la sociedad chilena y por incorporar a su organización y a sus prácticas las ideas y técnicas pedagógicas que son patrimonio del mundo educacional de hoy”. Agregaba que los problemas educacionales son universales y que el conocimiento de las tendencias dominantes en otros países podía servir para “esclarecernos muchos de nuestros problemas, estimularnos al esfuerzo educacional y, sobre todo, señalarnos la dirección posible de nuestro propio desarrollo educacional” (39).

La misma Dra. Salas precisaría en 1947 la asociación con las corrientes filosóficas y pedagógicas internacionales, en los siguientes términos: “Pretendemos también redefinir nuestro concepto del humanismo a la luz del pensamiento contemporáneo y de las realidades de nuestra época... en nuestra revisión del Liceo chileno no hemos hecho otra cosa que ponernos a tono con la evolución de la Educación Secundaria en el mundo e

interpretar, para nuestro medio, el nuevo sentido de la cultura y de las humanidades que han definido pensadores eminentes de América y de Europa, tales como Dewey, Mannheim, Langevin, Wallon y otros” (40).

Un trabajo sobre el movimiento de renovación ha estudiado las influencias que reconocía Irma Salas. Sintetiza el pensamiento social y educacional de Dewey, examina los conceptos expuestos por Karl Mannheim en su obra “Diagnóstico de Nuestro Tiempo” y cita sendos artículos de Henri Wallon y de Paul Langevin, para concluir en que todas estas ideas podían considerarse como inspiradoras de la doctrina que orientaba al Plan de Renovación (41).

A mayor abundamiento, en el mismo artículo de Leopoldo Seguel que se ha citado, con el encabezamiento “Fundamentos Filosóficos y Psicológicos”, se presentaba y comentaba una bibliografía que permite filiar teóricamente el movimiento de renovación. Escribía el profesor Seguel: “La tradición política de nuestro país se orienta hacia formas de vida y gobiernos democráticos, incluyendo dentro de esta amplia filosofía social a grupos con diferentes ideologías éticas y religiosas. Con este criterio amplio se han incluido en la selección, estudios filosóficos que están más en armonía con el ideal democrático”. En consecuencia, recomendaba obras de Dewey, Kilpatrick y Mannheim. Al mismo tiempo, demostraba una actitud pluralista al destacar también trabajos que daban cuenta de otras corrientes del pensamiento filosófico como el idealismo alemán e italiano, expuesto y comentado por Juan Mantovani. En materia de psicología proponía la lectura de obras de Emilio Mira y López, Telma Recca y Aníbal Ponce (42). En otra sección titulada “Educación Comparada”, se refería a tendencias pedagógicas y a experiencias educacionales de diversos países, cuyo estudio consideraba útil desde el punto de vista de su relación con el proceso de cambio educacional chileno: la reforma alemana de la época de Weimar, la reforma escolar austríaca del período interguerras, las transformaciones pedagógicas soviéticas de la tercera década, etc. (43).

Por último, el también citado “Esquema de los Fundamentos Teóricos de la Renovación de la Educación Secundaria”, junto con puntualizar los cambios sociales indicaba que las prácticas del Plan de Renovación “se basan en teorías psicológicas y deben ser reformuladas cada vez que la ciencia arroja nueva luz sobre la naturaleza del individuo y sobre la forma en que éste aprende”. Luego señalaba como fundamentos “nuevas teorías psicológicas sobre: la naturaleza del adolescente y redefinición de sus necesidades; la naturaleza del aprendizaje (reemplazo de una psicología mecanicista del aprendizaje por una psicología organicista que considera al individuo como un organismo total)” (44).

Algunos años después, el "Informe sobre las Bases de un Mejor Liceo para Chile" manifestaba como cimiento teórico de sus proposiciones que "los progresos en las ciencias del hombre y de la educación en el presente siglo: Filosofía de la Educación, Psicología del Aprendizaje, Psicología de la Personalidad, Psicología Social, Sociología Experimental, han revolucionado los principios y las prácticas consagradas de la educación y han creado la necesidad imprescindible de dar un nuevo paso de tecnificar sobre bases científicas modernas, diversos aspectos de la labor educacional" (45).

No obstante la pluralidad de aportes que informaban la doctrina del movimiento de renovación, que llega hasta comprender conceptos del humanismo marxista de los franceses Langevin y Wallon y del pensamiento democrático socializante de Mannheim, es indudable que la más fuerte influencia corresponde a la obra teórica y técnica de John Dewey.

En el artículo dedicado a difundir el pensamiento del pedagogo norteamericano, Irma Salas reconocía que "los Liceos Experimentales y Renovados se inspiran en su orientación teórica, en la filosofía educacional y social de Dewey, y en sus realizaciones prácticas aplican muchos de sus principios pedagógicos". Agregaba que "los maestros y los niños chilenos tenemos, pues, contraída una inmensa deuda de gratitud con el gran filósofo y educador John Dewey y creo no equivocarme al decir que, gracias a la temprana difusión de sus ideas en nuestro país, hemos logrado el gran desarrollo pedagógico de los últimos treinta años que nos ha colocado en la avanzada educacional del continente" (46).

En realidad, un elemental análisis de documentos oficiales como el Informe de la Comisión de Renovación Gradual, el artículo sobre Normas y Principios que informan el Plan de Renovación y el Informe sobre las Bases de un Mejor Liceo para Chile, permiten descubrir la influencia de John Dewey, tanto en la formulación de los grandes fines de la educación secundaria -preparación para la democracia, desarrollo integral de la personalidad y preparación para una participación eficiente en la vida económica- como en la concepción de los correspondientes medios pedagógicos, papel de la experiencia y/o actividad, programas funcionales, reconocimiento de las diferencias individuales, consideración de la escuela como una institución social, etc.

Cabe insistir en que la presencia del pensamiento deweyano es de antigua data en Chile. En todo caso, ni siquiera los aportes más tardíos del maestro norteamericano pudieron haber llegado como novedad introducida por los asesores estadounidenses de la Comisión de Renovación.

Además de la especial calificación de los restantes miembros de la Comisión y de los expertos nacionales a su servicio, tres integrantes de ella habían hecho estudios en Estados Unidos y, específicamente en la Universidad de Columbia, y nueve especialistas también habían estudiado en la nación del norte y de ellos, por lo menos, cinco en la Universidad de Columbia y uno en la de Chicago, centros en los cuales puede suponerse más directa la exposición a la filosofía de Dewey (47).

#### **4. El modelo de la reforma.**

Las ideas básicas del Plan de Renovación Gradual del Liceo podrían resumirse en los términos siguientes, según el contenido del informe de la Comisión elevado el 3 de Mayo de 1945 (48):

**Fines del Liceo:** a) “satisfacer las necesidades de formación de los adolescentes... guiándolos hacia la afirmación de su personalidad”; y b) “elevar el nivel general de vida de la comunidad de la cual sus alumnos forman parte”, dejando claro que la educación es sólo una de las instituciones responsables del desarrollo individual y social y que está condicionada por el juego de factores extraescolares.

**El Liceo y el desarrollo de la personalidad:** “El Liceo debe ofrecer a los alumnos un ambiente en el cual puedan desarrollar su personalidad y prepararse para ser miembros eficientes de la sociedad...” En este sentido, se precisó adicionalmente que la personalidad se desarrolla tanto a través de las experiencias escolares como las extraescolares, que la adquisición del patrimonio cultural se refiere tanto al pasado y mediato, como al actual e inmediato y que la eficiencia social se logra sólo cuando se contribuye al mejoramiento de la colectividad.

**Definición del Liceo:** es el establecimiento típico de educación media ya que recibe un número cada vez mayor de adolescentes. Debe considerársele como continuación natural de la escuela primaria y antesala indispensable de los estudios especializados. Ya que está dejando de ser escuela de élite, el Liceo debe preparar para la vida en todos sus aspectos y para la continuación de estudios especializados.

**Areas del desarrollo de la personalidad:** La educación debe basarse en la consideración de una pluralidad de problemas fundamentales: cognoscitivos, técnicos, éticos, cívicos, económicos, familiares y de aprovechamiento del tiempo libre. En consecuencia, la vida del Liceo debe organizarse en las siguientes áreas principales de desarrollo de la per-

sonalidad: “1) educación para la salud; 2) educación social; 3) educación económica y vocacional; 4) educación estética y recreativa; 5) lenguaje, comunicación y expresión; y 6) educación científica y filosófica, que se divide en: a) estudios sociales y ciencia cultural en general; y b) matemáticas y ciencias de la naturaleza.

**Plan de Estudios:** conforme a los criterios ya señalados, se organizará en:

- A. Plan Común, obligatorio, que ocupará aproximadamente 2/3 de la vida escolar en el primer año, para llegar hasta 1/3 en el sexto año. Comprenderá las seis áreas de desarrollo indicadas.
- B. Plan Variable, de elección obligatoria, destinada a satisfacer las diferencias individuales y a la exploración vocacional y formación especializada. Ocupará aproximadamente 1/3 del tiempo en primer año para cubrir la mayor parte en el último año.
- C. Plan Complementario, optativo, para atender las necesidades específicas de los alumnos altamente dotados.

Con esta concepción del plan de estudios se esperaba “superar la falsa alternativa... entre una educación liberal o humanista y una educación práctica o para la vida”. Se suponía, también, que aquellos aspectos del Plan Variable que lo necesitaren, podrían realizarse con la colaboración de los establecimientos de educación profesional y con las empresas. Se especificaba, además, que el Plan de Estudios no sólo explicitaría áreas de experiencias sino la secuencia en que éstas se organizarían, de acuerdo con la complejidad de los problemas de la vida humana y con la maduración del educando.

**Orientación educacional y vocacional:** se estipulaba que en cada liceo debería desarrollarse esta función, con un servicio especializado que coordinaría y apoyaría las correspondientes acciones.

**Métodos:** “Deberán tomar en cuenta las diferencias individuales y estimular la iniciativa y la responsabilidad del estudiante como el mejor medio de desarrollar en él la capacidad de autodirección o autoeducación, y los hábitos y actitudes que ésto implicaba”.

**Evaluación:** una educación no elitista sino distributiva, exige que las calificaciones del alumno no tengan un carácter “judicial” sino de “evaluación”. Con este objetivo, el informe propone el uso de una diversidad de instrumentos modernos.

**La preparación del magisterio:** se reconoce la necesidad de una preparación especial del profesorado para desempeñarse con propiedad en los liceos renovados; ésta preparación no es tan necesaria en los contenidos específicos de cada asignatura como en las materias propiamente pedagógicas.

**Organización escolar:** la organización de los Liceos debe modificarse en profundidad sobre la base de ampliar la función educativa del profesorado, a través de su nombramiento por cátedras, de manera que una parte de su tiempo remunerado se destine al trabajo de aula y otra parte a tareas educativas generales. Los liceos deben contar con orientadores y con asesores pedagógicos y con plena participación de los profesores en los Consejos Técnicos y Consejos Generales de Profesores, que planificarían y coordinarían la labor educacional.

**Control de la experiencia:** finalmente, la caracterización del nuevo Liceo que recomendaba la Comisión se completaba con un reconocimiento de la necesidad de un control científico de la experimentación educacional que se iniciaría.

El documento básico constaba de una segunda parte, referente al procedimiento que debía seguirse en la implantación del plan, lo que se describirá en la próxima sección.

Complementariamente, la Comisión elaboró una versión inicial del Plan de Estudios que, progresivamente, se ensayaría en un núcleo de Liceos ya existentes o por crear.

El **Plan Común** se definía como “el conjunto de estudios y actividades destinados a satisfacer las necesidades de cultura general comunes a todos los alumnos del liceo chileno. Corresponde a la base mínima de informaciones, experiencias, hábitos y actitudes indispensables para lograr una genuina convivencia en todos los aspectos de la vida social”.

El **Plan Variable** estaba destinado a “satisfacer las necesidades culturales de los alumnos en relación con sus diferencias individuales de aptitudes e intereses y de acuerdo con las necesidades del país y de la localidad en que funcione el Liceo... Abarca estudios y actividades que permitan: a) explorar los distintos campos vocacionales; b) profundizar el dominio de determinadas técnicas o de determinados sectores del conocimiento; y c) iniciar al alumno en el aprendizaje pre-profesional o profesional”. (49).

El Plan Común comprendía materias de Estudios Sociales, Castellano, Ciencias

Naturales, Matemáticas, Idioma Extranjero, Educación Musical, Artes Plásticas, Artes Manuales y Educación para el Hogar y Salud y Educación Física, en una proporción que iba decreciendo desde 32 horas semanales en el Primer año de Humanidades hasta 21, en el Sexto año.

El Plan Variable aumentaba de 5, 5 y 6 horas semanales respectivamente en los tres primeros cursos, a 9, 15 y 15 horas en cuarto, quinto o sexto años. En los tres primeros años incluía materias opcionales de Artes Plásticas, Educación Musical, Danza, Artes Industriales, Educación para el Hogar, Introducción a los Negocios, Introducción a la Agricultura (según zonas del país), y un segundo Idioma Extranjero.

En los tres últimos años, el Plan Variable se dividía en cuatro grupos, de los cuales debía elegirse uno al comenzar el Cuarto año de Humanidades: A. **Grupo Humanístico**, con materias de Letras, como Gramática, Literatura, Idiomas Extranjeros, Latín y Raíces Griegas, Estudios Sociales, como Historia de la Civilización, Sociología, Economía, Geografía General y Humana e Historia de Chile; y Filosofía y Psicología; B. **Grupo Científico**, con materias de Matemáticas, Biología, Física y Química; C. **Grupo Artístico**, con Artes Plásticas, Educación Musical, Composición Literaria y Arte Dramático; y D. **Grupo Técnico-Vocacional**, con cursos de Técnica General, Comercio, Educación para el Hogar, o Agricultura (según la zona).

Finalmente, el Plan de Estudios contemplaba un Plan Complementario, optativo, de una a tres horas semanales y una hora adicional de Orientación en todos los cursos del Liceo (50).

En los primeros años de su aplicación, el Plan de Estudios sufrió diversas modificaciones, algunas de detalle y otras de mayor significación como las derivadas de la dificultad de desarrollar las áreas de carácter pre-profesional.

## **5. Implantación y ejecución.**

### *5.1 Estrategia de implantación:*

La misma denominación oficial del Plan indica su concepción estratégica gradualista. Reponiendo la concepción operacional de los reformistas moderados de 1926-27 y de los contrarreformistas de 1929-30, se ordena en el decreto de creación que "el Plan de Renovación contendrá las normas necesarias para proceder a su aplicación por etapas escalonadas". Ello involucraba una fase previa de experimentación y la generalización de

los resultados positivos de ésta a grupos cada vez mayores de liceos hasta llegar a la reforma total de la educación secundaria.

El Informe de la Comisión de Renovación propuso un procedimiento concreto para la implantación del plan: en cada Liceo, el proceso debía durar por lo menos cinco años, con las siguientes fases: i) en el primer año, poner en vigencia los nuevos planes y programas de estudios para los dos primeros cursos de Humanidades, más todas las reformas generales que no afecten a los planes y programas vigentes en los restantes cursos; ii) en cada uno de los cuatro años restantes, extender la aplicación de los nuevos planes al curso inmediatamente superior hasta llegar al sexto año de humanidades (51).

Para seleccionar los liceos o grupos de liceos que se irían incorporando al Plan, se debía considerar la opinión de los padres de los alumnos, la dirección y el cuerpo docente y, antes de la implantación, preparar materiales, realizar cursos de perfeccionamiento e informar a padres, alumnos y público en general. Las actividades de preparación debían culminar con la organización, junto a cada Colegio, de un Comité Consultivo y de Cooperación.

Indicaba el Informe otras condiciones como respetar los legítimos intereses del profesorado en cuanto a horario y especializaciones, dar oportunidades a directores y profesores para compenetrarse del espíritu y contenido del Plan, publicar folletos, libros y boletines de divulgación, etc.

De esto se desprende que la Comisión prefería el procedimiento de transformar progresivamente establecimientos ya existentes antes de fundar nuevos liceos experimentales. En la práctica, se combinaron ambas fórmulas.

Finalmente, el mismo documento de la Comisión recomendaba que para apresurar el proceso, la entidad encargada del Plan sugiriera al Ministerio de Educación, "aquellas innovaciones que sean susceptibles de ser aplicadas de inmediato en los demás Liceos del país, a fin de que esta Secretaría de Estado, si lo estima conveniente, las ponga en vigencia" (52).

Por decreto de comienzos de Marzo de 1946, el gobierno del Vicepresidente Alfredo Duhalde y de su Ministro de Educación Benjamín Claro Velasco, ordenó que: "el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria se aplicará en los siguientes establecimientos que tendrán el carácter de liceos de experimentación..." Acto seguido se señalaban dos liceos, uno de hombres y otro de niñas, de Santiago, los cursos de

Humanidades de la Escuela Consolidada de la ciudad de San Carlos, y dos liceos coeducacionales que se fundaban en sendos barrios de la ciudad de Santiago. (53).

En el Mensaje Presidencial de 1947, el nuevo Presidente Gabriel González Videla daba cuenta del siguiente paso en el proceso de renovación: "Con el fin de aplicarlo integralmente, el Gobierno decidió fundar un liceo experimental con humanidades completas, en Santiago. Por otra parte, siete liceos de provincia -ubicados en las ciudades de Antofagasta, Valparaíso, Quilpué, Talca, Chillán, Concepción y Temuco- aplicarán desde este año el Plan en los primeros cursos de Humanidades, en total 11 establecimientos, en los cuales se atiende a 2.600 alumnos en los cursos renovados" (54). Es decir, en el año escolar de 1947 se incorporaron 8 liceos más al Plan, uno de ellos fundado especialmente como experimental con estudios renovados completos -hecho que no estaba previsto en las recomendaciones iniciales de la Comisión.

Años más tarde, algunos de estos liceos suspenderán sus cursos renovados: un liceo de hombres de Santiago y los liceos de Valparaíso, Talca, Chillán y Temuco. De esta forma, el plan quedó circunscrito a cuatro liceos en Santiago, tres en provincias y en los cursos secundarios de la Escuela Consolidada de San Carlos, y, con posterioridad, de las nuevas escuelas consolidadas que se fueron estableciendo en la década del 50.

Un problema administrativo relacionado con la implantación, consistió en la definición del órgano que se encargaría, de la dirección técnica del Plan. Dentro de la estructura administrativa vigente, el órgano debió ser la Dirección General de Educación Secundaria y, dentro de ella, la Sección Pedagógica. En el caso del Plan Experimental de San Carlos, como se recordará, la dirección superior se encargó a la jefatura regular del servicio de educación primaria y a su equipo especializado, la Sección Pedagógica.

No obstante, a causa de las razones que se señalaron en páginas anteriores -oposición de las autoridades de la rama de educación secundaria y necesidad de una estructura ad-hoc para operar el Convenio- esta responsabilidad quedó en manos de la Comisión y, posteriormente, de la Sección de Experimentación.

Este hecho parece influyente sobre el aislamiento en que se desarrolló el Plan y sobre la dificultad para que sus experiencias positivas fueran proyectadas al conjunto del subsistema de educación secundaria, como se explicará más adelante.

### *5.2 La ejecución del Plan.*

La ejecución del Plan de Renovación Gradual de la enseñanza secundaria quedó a

cargo de las mismas estructuras administrativas y técnicas que participaron en su implantación; esto es, el nivel decisorio superior en manos del Presidente de la República y del Ministerio de Educación; la dirección técnica en manos de la Comisión de Renovación y, desde 1949, de la Sección de Experimentación de la Dirección General de Educación Secundaria; y la operación misma, a cargo de las autoridades de los Liceos Experimentales. Desde 1953, esta estructura se complicó con la creación de la Superintendencia de Educación Pública, organismo de carácter consultivo y coordinador, que intentará ejercer esta última función justamente en relación con los establecimientos de carácter experimental.

En cuanto a las formas de comunicación que se utilizaron para la coordinación del Plan, cabe señalar la importancia preponderante que se dio a la interacción personal. Desde luego, la Comisión misma se reunía por lo menos una vez por semana, el Consejo Técnico Superior, igualmente y los Comités de Especialistas, que trabajaban permanentemente como equipos, se reunían también una vez por semana con los profesores de la respectiva asignatura de los liceos experimentales de la capital (55).

En cada establecimiento se creó una compleja estructura de organismos que, a la vez que socializaban la labor interna de planificación y coordinación, permitían la comunicación desde y hacia la instancia superior del Plan. Estos organismos eran: el Consejo General de Profesores, el Consejo Técnico -formado por las autoridades del Liceo, el o los Consejeros Educativos y Vocacionales, los Jefes de Departamentos de Asignaturas y los Asesores de Actividades Educativas Generales- los Comités de Asesores del Gobierno Estudiantil, Comités de Asesores de Clubes, Comités de Profesores jefes de Cursos, Departamentos de Asignaturas, etc. (56).

Además de esta red de comunicación directa y regular, se utilizaron los frecuentes cursos de perfeccionamiento como instancias de información y discusión sobre los objetivos, contenido y medios del Plan.

Otro importante vehículo de comunicación fue el Boletín "Renovación", órgano oficial de la Comisión, que apareció en dos fechas de 1946 y en tres oportunidades de 1947, aunque en una fecha en verdad fue un número doble. Luego se interrumpió para reaparecer en 1952, con dos números bajo patrocinio de la Asociación de Profesores de Liceos Experimentales. En 1954 vuelve a aparecer como órgano oficial de la Sección Perfeccionamiento y Experimentación, con otro número de 1958 y el último en 1960.

En esta publicación se presentaban documentos del Plan, discursos de las autoridades,

acuerdos de reuniones, noticias del movimiento, selecciones de pedagogos de renombre y, sobre todo, trabajos técnicos de los miembros de la Comisión o de los especialistas.

Respecto a la marcha del Plan, cabe señalar que fue alterada en varios sentidos, respecto a su concepción original.

En primer lugar, no se cumplió con el ritmo y alcance que se pretendió al implantarlo. Ya hemos señalado que después de haberse iniciado su aplicación, total o parcial, en 11 liceos, es decir en menos de la décima parte del total de colegios secundarios fiscales, el Plan quedó circunscrito en 1948 a 7 establecimientos. Cabía esperar que, entre 1951 y 1952, al cumplirse cinco años de ejecución, se hubiese extendido a un grupo significativamente mayor. El gobierno del Presidente González Videla no adoptó una decisión al respecto. El gobierno del Presidente Ibáñez, iniciado en Noviembre de 1953, tampoco multiplicó el Plan. Su decisión final, que se detallará mas adelante, fue la de incorporar algunos aspectos parciales ensayados por los liceos experimentales al conjunto de la educación secundaria. El gobierno del Presidente Alessandri -1958-1964- tampoco innovó en este sentido. De esta manera, hasta 1965, el Plan de Renovación permanecerá como ensayo en un núcleo reducido de liceos y escuelas consolidadas, mientras en lo sustancial, sobrevivirá la enseñanza secundaria tradicional. Esta visión del proceso se documentará en la sección relativa a la reforma de 1953.

En segundo lugar, el Plan quedó incumplido en aspectos particulares de su formulación. No fue posible, por razones administrativas, financieras y materiales, ofrecer la rica diversidad del plan de estudios original. De hecho, no pudieron funcionar muchos de los ramos del plan variable y hubo de abandonarse, en el segundo ciclo, la oferta de alternativas de tipo artístico y técnico-vocacional. En el primer ciclo, en el que "se pretendió que el plan variable, además de la exploración vocacional, permitiera a los alumnos alcanzar una capacidad pre-profesional...dificultades de orden administrativo y razones de tipo pedagógico han hecho acentuar el primero de estos objetivos solamente" (57).

### *5.3 Mecanismos de apoyo:*

El principal mecanismo de apoyo a la aplicación del Plan de Renovación fue el Convenio firmado entre el gobierno de Chile y la Fundación Interamericana de Educación, organismo dependiente del Coordinador de Asuntos Interamericanas del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sobre la base de la Resolución Oo. 28, aprobada en la I Conferencia de Ministros y Directores de Educación de las Repúblicas Americanas, efectuada en Panamá, que recomendaba la realización de programas educacionales cooperativos entre los distintos países del continente (58), el gobierno chileno se había interesado en las posibilidades de cooperación técnica que podría brindar la Fundación. A comienzos de 1945, comenzó a discutirse la naturaleza o campo en que se prestaría tal cooperación y el gobierno chileno optó finalmente por la educación secundaria (59).

El Programa, aprobado por decreto de Abril de 1945, incluía: a) un cuerpo de educadores ofrecido por la Fundación para que estudiara el Plan y trabajara en su realización en Chile; b) subvenciones para que educadores chilenos pudieran viajar a Estados Unidos; c) desarrollo, adaptación e intercambio de materiales de enseñanza; y d) cualquier otro medio conducente a cumplir los propósitos del Programa.

La Fundación se comprometía a pagar los sueldos de los especialistas norteamericanos, por un valor de hasta US \$ 138,620 y a aportar US \$ 41,380 para gastos del Programa en Chile, a los cuales el Gobierno chileno sumaría 4.542.300 pesos (estimados en US \$ 214,110). Estos fondos se emplearían en asignaciones extras a los profesores de los Liceos experimentales y a los funcionarios a cargo del Plan; sueldos de especialistas chilenos y de profesores contratados para los cursos de perfeccionamiento; sueldos de personal administrativo y gastos varios, incluyendo movilización, arriendo de locales, materiales de enseñanza, publicaciones, etc. (60).

Gracias a esta cooperación, el Plan pudo arrendar oficinas, adquirir máquinas de reproducción, imprimir materiales de enseñanza especialmente preparados, financiar la edición del Boletín y de varios folletos, contratar profesores para las actividades de perfeccionamiento, asignar un sobresueldo de 10% a los docentes y funcionarios, contratar personal administrativo y técnico para las oficinas de la Comisión, hacer posibles los desplazamientos a lo largo del país, etc.

Los presupuestos normales del Ministerio de Educación no habrían posibilitado la obtención de todos estos recursos de apoyo. En 1953, cuando se discutía sobre la continuidad y perspectiva de la reforma gradual de la enseñanza secundaria, el Director General de entonces, llegaría a calificar de "privilegios" y de "principescos" estos recursos extraordinarios (61).

Un aspecto destacable lo constituyen las actividades de perfeccionamiento del

profesorado. Ya en el Mensaje Presidencial de 1946, el señor Duhalde ponía de relieve la celebración del primer curso de perfeccionamiento, en el campus de la Universidad "Santa María" de Valparaíso, con una asistencia superior a 400 profesores de todo el país, y dejaba constancia de que era la primera reunión de esa naturaleza que se realizaba en Chile desde 1930 (pág. 181).

Posteriormente, 170 profesores de Valparaíso continuaron asistiendo a cursos de perfeccionamiento en servicio, entre Agosto y Noviembre del mismo año. Otros tantos participaron en un curso de verano en Concepción, en Enero de 1947. 130 alumnos concurren a un curso de invierno en Santiago, en Julio de 1947, etc. Cabe indicar que estos cursos combinaban clases expositivas con seminarios, mesas redondas, clases de demostración y otras actividades (62).

Desgraciadamente no se han encontrado fuentes que permitan describir el cumplimiento de la cooperación en materia de becas o invitaciones a los Estados Unidos, que debe haber constituido otro canal de perfeccionamiento docente.

#### *5.4 Obstáculos.*

Un primer y grave contratiempo sufrido por el Plan de Renovación fue la continuación del Convenio con la Fundación Interamericana de Educación. El Convenio tenía una duración de tres años renovables. Sin embargo, a comienzos de 1948, el gobierno norteamericano decidió, unilateralmente, no prolongar su vigencia (63).

Esta situación obligó a recurrir a los recursos presupuestales ordinarios del Ministerio de Educación, los cuales debían asignarse previa aprobación parlamentaria. De esta manera, el Plan quedó expuesto a ataques de parte de sectores política e ideológicamente adversos, como también ocurrió con el Plan Experimental de San Carlos (64).

Ello significó una importante reducción de recursos y, después luego, obstaculizó su posible expansión.

Por otra parte, el gobierno del Presidente González Videla escatimó su apoyo al Plan. En su Mensaje Presidencial de 1948, da cuenta de la labor de la Comisión de Renovación en términos más fríos y escuetos que los entusiastas y detallados de los años anteriores. Además, informa significativamente sobre una política paralela de la Dirección General de Educación Secundaria: "Ya se ha comenzado a hacer un estudio de todo el sistema de

enseñanza media, con el objeto de robustecer la formación humanista, de procurar una mayor adaptación para la universidad y de preparar en forma práctica para la vida, mediante el funcionamiento de cursos o talleres anexos, especialmente en aquellas regiones donde no existen Escuelas Vocacionales. En el presente año se revisarán los programas de estudios” etc., y luego cita algunas realizaciones de cumplimiento inmediato (65). En otros términos, se deja ver que existen dos políticas de mejoramiento o modernización de la educación secundaria y que el Plan de Renovación ya no es la estrategia única de reforma de esta rama.

Por último, subsistió el problema de la inserción del grupo de liceos experimentales en la estructura de la enseñanza secundaria, a pesar de la creación de la Sección de Experimentación como órgano perteneciente a la Dirección General de Educación Secundaria. La necesaria autonomía que la Sección había heredado de la Comisión de Renovación, fue interpretada por algunos como un paralelismo que perjudicaba la comunicación entre ambos tipos de liceos y por otros como una situación anómala que menoscababa las atribuciones de la Dirección General del servicio.

Este conflicto se mitigó cuando asumió la Dirección General el educador Fidel Iturra, miembro de la antigua Comisión de Renovación Gradual y presidente de la Sociedad Nacional de Profesores, que apoyaba la experimentación. Pero, rebrotó a fines de 1952, cuando asumieron nuevas autoridades que no simpatizaban con el Plan y que no estaban dispuestas a conservar la relativa autonomía de los liceos experimentales. Después de 1953, el problema continuará latente y se traducirá en una situación de aislamiento del sector renovado y precariedad de las innovaciones que se incorporaron al liceo tradicional.

## **6. Rumbo inesperado.**

Los procesos de cambio educativo no siempre se cumplen de acuerdo a su diseño matriz. A veces, un obstáculo desvía la corriente en un sentido no previsto y provoca resultados distintos. Así ocurrió con el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. En su operación tropezó con varios obstáculos, ya descritos. Pero a fines de 1952 se encontró con otra valla muy difícil. Fue sobrepasada, pero el curso del cambio educativo en la educación secundaria ya no fue el prescrito en el Plan. Muchos de los logros de la experimentación pudieron generalizarse, pero ni en la forma planeada ni con la fuerza y coherencia necesarias para alcanzar a plenitud los propósitos originales de la reforma.

### *6.1 Un intento de contrarreforma: el Liceo Unico.*

Como se ha explicado, la existencia de los liceos de experimentación, más que por su valor en sí, se justificaba como núcleo pionero de un proceso de renovación que debía abarcar a un número creciente de liceos hasta alcanzar a la totalidad de la rama. Paralelamente, el propio Plan de Renovación había establecido la posibilidad de adoptar de inmediato en los liceos llamados tradicionales, algunas innovaciones limitadas que apresuraran el proceso. En efecto, por Circular conjunta No. 1, de la Dirección General y de la Comisión de Renovación, con fecha 17 de Abril de 1946, se sugirieron algunos aspectos del Plan como susceptibles de aplicación inmediata en todos los Liceos (68). Sin embargo, tales medidas o parecieron insuficientes o no fueron adoptadas en términos significativos, a juzgar por los reiterados acuerdos de las organizaciones magisteriales en cuanto a acelerar el proceso de renovación (67).

Aparentemente, la coyuntura más favorable se daría con la asunción del general Ibáñez a la primera magistratura de la Nación, en Noviembre de 1952. La orientación populista de su programa y los antecedentes de la política educacional desarrollada en su anterior administración, hacían nacer esperanzas entre el personal de los liceos de experimentación (68).

Sin embargo la nueva Ministra de Educación María Teresa del Canto y el Director General de Educación Secundaria, Miguel Angel Vega "coincidían en estimar que no era conveniente la coexistencia de dos tipos de liceos y que debía promoverse una reforma en el sentido de refundir a ambos en una fórmula común, que se denominó "Liceo Unico" (69).

A comienzos de Diciembre, el Director señor Vega designó una comisión cuyos alcances se definieron en los siguientes términos: "hacer un balance de la experimentación pedagógica en los liceos renovados y en el Liceo "Manuel de Salas" y otro del liceo común, y enseguida una síntesis de lo mejor de los tres sistemas para aplicarlo a un tipo de liceo chileno, sin abandonar la idea de una experimentación limitada. Señalará los aspectos administrativos y docentes del nuevo liceo, tomando en cuenta la realidad social y económica y la idiosincrasia del alumno y profesor chileno y establecerá las atribuciones de la Dirección General de Educación Secundaria con respecto al Liceo..." (70).

La Comisión estaba formada por una de las autoridades del Plan de Renovación, Oscar Vera, un rector de liceo de experimentación, Mariano Rocabado, un profesor del Liceo

“Manuel de Salas”, Alberto Arenas, y dos antiguos educadores y funcionarios del Ministerio, Moisés Mussa y Santiago Peñailillo.

Con fecha 20 de Enero de 1953, la Comisión entregó su informe a la Ministra del Canto (\*). El Informe, denominado “Bases de un Mejor Liceo para Chile”, hacía una breve introducción histórica y luego fundamentaba sus proposiciones en antecedentes muy similares a los que habían cimentado el Plan de Renovación Gradual: los cambios sociales y sus efectos sobre nuestra educación y los progresos de la ciencia y su repercusión en el liceo (71).

Como finalidades del nuevo Liceo, el informe proponía básicamente: preparación para la democracia, desarrollo integral de la personalidad del educando y preparación para la vida económica. Todo esto a cumplirse en un contexto de expansión educacional que configuraba al Liceo como distributivo en vez de selectivo (72).

Luego, la Comisión recomendaba un plan de estudios flexible, con áreas común, variable y diferenciada, y con actividades educativas generales incorporadas a él; programas funcionales y adaptados a diferencias individuales y características regionales; métodos de enseñanza modernos, a condición de que se proveyese de materiales de enseñanza, perfeccionamiento docente y supervisión técnica del trabajo del educador; calificación y promociones basadas en pruebas objetivas y en el trabajo de todo el año; convivencia democrática y fomento de la autodisciplina; necesidad de abordar convenientemente la educación sexual y la información política objetiva; mejores relaciones entre hogar y colegio, etc. (73).

En los aspectos político-administrativos, la Comisión se pronunciaba por una seria tecnificación de los servicios de educación secundaria, por una estrategia de reforma gradual y por un reconocimiento de la labor del Liceo “Manuel de Salas” y de sus congéneres renovados, que habían ensayado las modificaciones que ahora se estaba proponiendo (74).

El Informe sugería una serie de medidas concretas: introducción gradual del régimen de “cátedras” para remunerar al profesor; asignación de tres horas semanales rentadas al

---

(\*) Significativamente, el Informe fue publicado en forma fragmentaria y sería la Sociedad Nacional de Profesores y no el Ministerio, quien se encargaría de editar su texto completo.

profesor jefe de curso; asignación de dos horas semanales al Consejo de Curso en el Plan de Estudios a todo nivel; creación de los Departamentos de Asignaturas en cada Liceo, etc. En el aspecto específicamente curricular, la proposición más importante era establecer un plan variable, con 4 horas en el III año de Humanidades y un plan diferenciado de Letras o Ciencias, con 17 horas cada uno, en los V y VI años. Finalmente, recomendaba integrar la Sección de Experimentación con la dirección técnica del servicio de educación secundaria, incorporar plenamente los liceos de experimentación al sistema, manteniendo íntegramente sus funciones de ensayo, y utilizar los servicios técnicos de éstos en la implementación de la reforma (75).

La designación de la Comisión y los propósitos que debía cumplir, habían sido unánimemente saludados, entre los meses de Diciembre y Enero. Los editoriales de la prensa de Santiago coincidieron con los acuerdos de una Convención Nacional del gremio de profesores secundarios. El conocimiento del informe no rompió el consenso general, aunque aparecieron discrepancias parciales como las expresadas por "El Diario Ilustrado", vocero conservador que aplaudió muchas de las recomendaciones pero rechazó las relativas a educación sexual y educación política, abogando en cambio por una enérgica acción en favor de la cortesía y los buenos modos (76).

El conflicto estalló cuando la Sociedad Nacional de Profesores denunció públicamente que la Ministra de Educación, contradiciendo el programa educacional del gobierno y las aspiraciones de la opinión pública, no aceptaba el contenido del informe de la Comisión, especialmente en lo relativo al destino de la experimentación educacional (77).

En efecto, a la vez que se dictaba un Decreto introduciendo al sistema de enseñanza secundaria algunas de las modificaciones sugeridas en el informe, se promulgaba otro que limitaba el número de liceos de experimentación a dos, debiendo los otros cinco convertirse gradualmente en liceos comunes. De esta manera, se lograba la meta de llegar al "liceo único" (78). Para reafirmar y factibilizar esta política, un Decreto con Fuerza de Ley suprimió la Sección de Experimentación y dispersó su personal técnico (79).

Estos hechos desataron un debate público. El Director General de Educación Secundaria intervino activamente en defensa de la política de "liceo único" y de la minimización de los establecimientos experimentales, argumentando que éstos últimos se habían convertido en un "arrogante" y "privilegiado" subsistema, paralelo a la educación secundaria regular (80). A la vez, recorrió los liceos tradicionales tratando de movilizar a su profesorado y de enfrentarlo con el movimiento de renovación. Este, por su parte,

contó con el apoyo de la Sociedad Nacional de Profesores y de los Centros de Padres y Apoderados y de los Gobiernos Estudiantiles de los Liceos de Experimentación (81).

El conflicto, que alcanzó bastante acritud, fue acallado y dejado en estado latente, cuando, en virtud de una reorganización general del gabinete, asumió el Ministerio de Educación, el entonces Decano de la Facultad de Filosofía y Educación y más tarde Rector de la Universidad de Chile, Juan Gómez Millas.

El nuevo Ministro suspendió las medidas de su antecesora, manifestó su disposición de poner término a la “estéril disputa” entre el liceo tradicional y el liceo renovado, en el cuadro de una política educacional de amplio alcance, que incluía la creación de la Superintendencia de Educación como “gran oficina de elaboración técnica” y la mantención del núcleo de establecimientos experimentales como necesaria herramienta del progreso del sistema escolar (82).

Basándose en el espíritu de las recomendaciones del Informe sobre las Bases de un Mejor Liceo para Chile, el Ministro Gómez Millas dictó un Decreto, el No. 3232, de 18 de Mayo de 1953, que aprobó nuevos planes de estudios para los cursos de Humanidades de los Liceos del país.

El Decreto 3232 oficializa aportes muy significativos de la experimentación a la reforma del liceo: “...a) creación de los Consejos de Cursos en todos los Liceos; b) extensión del Servicio de Orientación; c) diferenciación del Plan de Estudios en el II Ciclo; d) establecimiento del Plan Variable en el I Ciclo; e) reorientación de las actividades estudiantiles (creación de los Gobiernos Estudiantiles); f) incorporación de las calificaciones de la personalidad y de normas de evaluación objetivas; y g) organización de los Departamentos de Asignaturas en los liceos y otras contribuciones al mejoramiento técnico del Liceo común” (83).

El Decreto 3232 incorporó una hora de consejo de Curso en todo el plan de estudios, estipuló tres horas semanales de Plan Variable en el III Año de Humanidades y estableció dos áreas diferenciadas, de Letras y de Ciencias, en el VI Año de Humanidades, con 18 horas semanales cada una (84).

Por otra parte, el DFL. No 246, ya citado, integró la Sección de Experimentación al Departamento Pedagógico de la Dirección General de Educación Secundaria. Para facilitar dicha integración, se designó como Jefe del Departamento Pedagógico a la Dra.

Irma Salas. Le sucedió como Jefe de la Sección, el profesor Francisco Salazar, en tanto que el profesor Oscar Vera era nombrado Asesor Coordinador de la Oficina Técnica de la Superintendencia de Educación Pública, que se creó ese año.

### *6.2 La ejecución de la reforma de 1953:*

Las disposiciones del Decreto No. 3232 constituyeron una implantación limitada de las recomendaciones del Informe sobre las Bases de un Mejor Liceo para Chile. A su vez, éste había propuesto sólo aquellas innovaciones probadas en los liceos experimentales que parecieron más factibles de generalizar considerando las limitaciones financieras, administrativas y humanas que afectaban a la educación secundaria.

No obstante lo anterior, tampoco las disposiciones de dicho Decreto pudieron cumplirse a plenitud.

Un estudio que se ocupó de la aplicación de la reforma, concluye que “en la mayoría de los casos, ella no contó con la asesoría técnica adecuada y de este modo, el Consejo de Curso, el Plan Variable, los planes diferenciados y otras modalidades de trabajo pasaron a los demás planteles educacionales (a los Liceos comunes) sin la posibilidad de recibir las recomendaciones del personal especializado que contaba con la experiencia requerida” (85).

Otro trabajo, basado en entrevistas con autoridades educacionales y rectores de liceo y en información documental, hizo un análisis del ejercicio de la reforma de 1953, hacia 1958 aún no se elaboraban nuevos programas, salvo para las asignaturas del Plan Diferenciado de VI año (las restantes sólo se renovarían a fines de 1963); la materia de estudios continuó organizándose en forma tradicional; los métodos continuaron con el mismo carácter, salvo excepciones; las formas de evaluación no cambiaron sustancialmente; no hubo tecnificación del servicio a nivel de los establecimientos; las funciones de orientación se cumplieron en condiciones precarias y solo en algunos liceos; en la mayoría de los colegios subsistieron los antiguos “centros de alumnos” -organizados independientemente por los estudiantes- en vez de los “gobiernos estudiantiles” integrados oficialmente a la vida escolar; se implantaron los Consejos de Curso, pero no hubo claridad en sus funciones y actividades; no se crearon otros grupos estudiantiles, salvo clubes deportivos y scouts; los Centros de Padres de cada curso funcionaron, por lo general, sólo a comienzos de año, con motivo de la entrega de calificaciones o con relación al financiamiento de viajes de estudios de los alumnos; los Centros de Padres de cada

Liceo, en cambio, funcionaron adecuadamente; se generalizó la remuneración de tres horas semanales al profesor jefe de curso; en cambio, la remuneración por cátedras no se llevó a realidad (sólo comenzaría a aplicarse lentamente en la década del 60); funcionaron los Departamentos de asignatura; pero con distintos criterios; la educación sexual y la educación política no se dieron en forma sistemática, etc. (86).

El mismo trabajo cita un estudio estadístico realizado por la Dirección General de Educación Secundaria, hacia Julio de 1956, sobre la aplicación del Plan Variable en 79 liceos fiscales comunes. Un 36% de los cursos ofrecidos eran de especialización profesional -como Carpintería, Moda Infantil, etc.; un 42% estaba formado por ramos básicos para una enseñanza profesional -como Dibujo Técnico o Redacción Comercial- en tanto que un 7% eran cursos de exploración vocacional amplia -como Iniciación a los Negocios. Pero, otro estudio citado recordaba que alrededor de un 36% de los alumnos que ingresaban al Liceo, se retiraba antes de cursar el III Año de Humanidades, sin poder beneficiarse con el Plan Variable (87).

Finalmente, un informe gubernamental preparado en 1962, después de afirmar que la enseñanza secundaria estaba todavía dominada por un humanismo de sentido restringido y por una orientación científica de menor dimensión que aquél, en desmedro de la educación artística y técnica, se refería a los resultados de la reforma de 1953.

El informe aseguraba que la rigidez y uniformidad de la enseñanza “se han atenuado notablemente con la diversificación de los planes de estudio”, pero luego agregaba que esta diversificación “solo se ha incorporado mínimamente al último año del Liceo”.

El mismo documento constataba que “el sistema de cátedras, que libera parte del tiempo del profesor para otras faenas educativas que no son propiamente la clase, se encuentra en su fase inicial y -tal como se ha planteado su extensión- se producirá en forma mucho mas lenta de lo que sería deseable...”.

“Los contenidos y la orientación de la enseñanza secundaria -aseveraba el informe- se ven, también, impedidos de alcanzar sus objetivos porque la organización de los colegios no se asienta suficientemente sobre bases democráticas en las que -desde el jefe al más modesto subordinado- cada uno realice su función con un claro sentido de la jerarquía y de la proyección de su obra en la suerte común de la institución. La creación de las instituciones de alumnos (Consejos de Cursos, Centros de Alumnos, etc.) y las organizaciones de Comités de

Profesores y de Departamentos por Asignaturas, que se ha generalizado en los liceos del país, como asimismo el Consejo Técnico de cada Liceo y los Consejos de Profesores para estudiar problemas docentes... son conquistas cuya extensión no se ha difundido en la medida necesaria a toda la educación secundaria del país y no se han aplicado en la forma adecuada. Tampoco se ha propiciado bastante la organización y el mantenimiento de Centros de Padres, que conecten la labor educativa del Liceo con la del hogar”.

Por último, el informe se refería a la deficiencia cuantitativa de los servicios de orientación, señalando que “...si quisiéramos atender a todos los jóvenes que pueblan los colegios secundarios del país, necesitaríamos 650 orientadores, por lo menos; pues bien: tenemos en la actualidad 48 orientadores en servicio y sólo 40 de ellos son titulados...” (88).

En síntesis, diversos estudios e incluso un informe oficial del gobierno, destinado a una reunión internacional, ponen de relieve la limitada proporción en que se aplicaron las medidas de reforma del liceo, como resultado también limitado del proceso de renovación gradual de la enseñanza secundaria. Puede decirse que, hacia 1965, subsistía el liceo tradicional cuyos defectos había tratado de enmendar la empresa de cambio iniciada veinte años antes.

## **7. Evaluación y proyecciones.**

El movimiento de renovación gradual de la educación secundaria se hace posible en las coyunturas socio-políticas favorables de 1945 y 1953; reconoce como fundamentos teórico- prácticos a los cambios económicos, sociales y políticos que se venían gestando en Chile desde la década del 30 y al especial clima ideológico creado por la ligazón del país a la alianza de potencias democráticas triunfantes en la II Guerra Mundial; se autopercebe como continuador de la corriente crítico-reformista nacional surgida hacia 1912, y en particular asociación con el primer liceo experimental creado en 1932 como fruto de las reformas y contrarreformas del primer período de Ibáñez; y, finalmente, asimila y adapta a la realidad nacional una amplia gama de influencias filosóficas, psicológicas y pedagógicas de origen externo, con especial eco del pensamiento de John Dewey.

Ni el proceso de reforma gradual de la educación secundaria, ni la labor de los liceos de experimentación fueron objeto de procesos sistemáticos y objetivos de evaluación,

antes de 1965. Respecto a los principios, se han encontrado sólo trabajos y análisis críticos del tipo de los que se citaron en la sección anterior. Respecto a la praxis de los liceos renovados sólo hay estudios descriptivos (89) y algunos juicios críticos que no corresponden a la exigencia de control científico que se estipulaba en el mismo Plan de Renovación.

Más allá de la ausencia de una evaluación técnica de la experiencia, cabe referirse a su funcionalidad dentro del proceso general de cambio educativo en Chile.

Es cierto que las innovaciones ensayadas en el Liceo "Manuel de Salas" y en los Liceos del Plan de Renovación Gradual tuvieron una difícil y limitada extensión al conjunto de la educación secundaria. También es cierto que la reforma general de la educación implantada en 1965 pareció no reconocer el aporte de la experimentación pedagógica, puesto que no adoptó formalmente el currículo de los liceos renovados. Por el contrario, la reforma del gobierno de Frei impuso su propio currículo a dichos liceos y no los empleó como "experimentales". Como se señalará más adelante, dicha reforma incorporó concepciones pedagógicas si no opuestas, diferentes a la del Plan. La reforma intentó también vencer el perdurable tradicionalismo del liceo chileno por caminos diversos.

No obstante, no podría hablarse de fracaso o frustración de la propuesta aquí estudiada. Muchas de las innovaciones o de los avances logrados por la renovación fueron acogidos y/o consolidados por la reforma de 1965.

Hay otro gran aporte del proceso de renovación gradual de la educación secundaria. Queda aquí planteado a modo de hipótesis, que requeriría un estudio histórico específico. Tanto el Liceo "Manuel de Salas" como la Comisión de Renovación y sus liceos se convirtieron en el gran y calificado espacio de formación de personal técnico y académico para el sistema educativo nacional.

Del cuadro de autoridades, técnicos y profesores que participaron en el proceso de reforma en los años 40 y 50, salió una generación de educadores que ocuparían posiciones claves en el Ministerio de Educación, en las Universidades y particularmente en sus Facultades de Educación y en las sedes regionales de las mismas, en organismo internacionales como UNESCO y OEA y, desde luego en la propia educación secundaria chilena.

La renovación de la educación secundaria operó, en diversas formas, con un canal de alta calificación, a través de la combinación de una praxis de investigación -experimen-

tación y de los estudios sistemáticos que muchos profesores hicieron en el marco de este gran ensayo.

El aporte valioso de esta generación, desgraciadamente, fue negado por el régimen instaurado en 1973, por obvias razones de incompatibilidad. La educación chilena perdió así la oportunidad de seguir beneficiándose de un rico capital cultural acumulado en su propio seno. Pero esa pérdida no desmerece sino que resalta la significación de la experiencia que aquí se mostró.

---

## NOTAS

- (1) Decreto No. 604, de 29 de marzo de 1932, en **Boletín del Liceo Experimental "Manuel de Salas"**, Año II, No. 3, Santiago, 1945; p. 7.
- (2) Viola Soto Guzmán, **Historia, Experiencias Pedagógicas y Contribución a la Educación Nacional del Liceo Experimental "Manuel de Salas"**, Santiago, 1974; (mimeo); p. 4.
- (3) Ricardo Donoso, **Recopilación de Leyes, Decretos y Reglamentos relativos a los Servicios de la Enseñanza Pública**, Santiago, Imprenta de la Dirección General de Prisiones; 1937; p. 4.
- (4) **Liceo Experimental "Manuel de Salas"**, Santiago, s. ed.; 1934; pp. 12 y 14.
- (5) **Boletín del Liceo Experimental "Manuel de Salas"**, Año II, No. 3, Santiago, 1945; p. 14.
- (6) Viola Soto Guzmán; op. cit.; pp. 3-4.
- (7) Ektor Franko, "El Liceo Experimental Manuel de Salas y la Reforma Educacional", en **Revista de Educación**, Año IV, No. 26, Santiago, Noviembre de 1944; pp. 397-398.
- (8) Agrupación de Centros de Padres y Apoderados de Liceos Experimentales, **Veinte Años de Experimentación**, Santiago, Imprenta Hispano Suiza; 1986; p. 10.
- (9) Viola Soto Guzmán, op. cit.; p. 3.

- (10) Ministerio de Educación, **Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria**, Santiago, 1946; p. 5.
- (11) Ministerio de Educación, op. cit.; p.7
- (12) Ministerio de Educación, op. cit.; p.8
- (13) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 3-5.
- (14) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 9-31.
- (15) **Revista de Educación**, Año V, No. 28, Santiago; 1945; p. 109.
- (16) “Si bien es verdad que la enseñanza secundaria ha seguido cumpliendo con su función cultural y educadora en la medida en que se los permite la actual fisonomía del Liceo, el Gobierno ha estimado que es indispensable y oportuno iniciar una cuidadosa revisión de la educación media” (**Mensaje del Presidente de la República señor Juan Antonio Ríos Morales al Congreso Pleno**, 21 de Mayo de 1945; p. 171).
- (17) Armando Samper, **A case of Study of Cooperation in Secondary Education in Chile**, Washington D.C., National Planning Association, Reportes on Technical Cooperation in Latin America; 1957; pp. 19-20 y 43.
- (18) Aunque miembro de la Comisión de Renovación, el profesor Piga, de formación humanística europeizante, expresó formalmente objeciones al Informe de aquella y, en los hechos, se restó a sus trabajos. Ver “**Plan de Renovación...**”; pp. 32-33.
- (19) “The establishment of the Commission as a separate agency was motivated by two main reasons: First, from the Minister down, there was a feeling that the officials of the Directorate General of Secondary Education were not too sympathetic with the renovation as planned; it was felt that a departure from the traditional could be accomplished best by organizing a separate agency within the Ministry. Second, it was felt that a new autonomous agency would have many advantages in undertaking a bilateral technical cooperation program” (Armando Samper; op. cit.; p. 31).
- (20) Ministerio de Educación, op. cit.; p.6
- (21) Comisión de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, **Boletín Renovación**, No. 1, Santiago, 1946; p.6.
- (22) Un curriculum vitae abreviado de todos ellos se publica en **Boletín Renovación**, No. 1, pp. 8-11.
- (23) “Como Trabaja la Comisión”, en **Boletín Renovación**, No. 1; pp. 6-8.

- (24) **Mensaje del Vicepresidente de la República señor Alfredo Duhalde Vásquez al Congreso Pleno**, Santiago, 21 de Mayo de 1946; p. 181.
- (25) **Boletín Renovación** No. 1, Julio de 1946; pp. 59-61
- (26) **Boletín Renovación** No. 1, pp. 52-53
- (27) **Revista de Educación**, Año VI, No. 36; Junio-Julio de 1946.
- (28) Unión Panamericana, **La Renovación del liceo chileno**, Washington D.C., Oficina de Cooperación Intelectual, 1945; p. 4.
- (29) **Boletín Renovación** No. 1, p. 52
- (30) **Boletín Renovación** No. 3, Enero de 1946; pp. 1-2
- (31) **Boletín Renovación** No. 6, Noviembre de 1947; p. 34
- (32) Sociedad Nacional de Profesores, **Reforma del Liceo**, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1953; pp. 4-6.
- (33) Unión Panamericano, op. cit.; p. 5.
- (34) **Boletín Renovación** No. 1, p. 5.
- (35) **Boletín Renovación** No. 1, pp. 46-47 y o, 49
- (36) Agrupación de Centros de Padres...; op. cit.; p. 10.
- (37) **Boletín Renovación** No. 8, Diciembre de 1952; p.2.
- (38) "Normas y Principios que Informan el Plan de Renovación", en Ministerio de Educación, op. cit.; p. 4.
- (39) Discurso en el Seminario de Perfeccionamiento de Valparaíso, en **Boletín Renovación** No. 1, p. 16.
- (40) Discurso en el Seminario de Perfeccionamiento de Concepción, en **Renovación** No. 4-5, Agosto Diciembre de 1947; p.16.
- (41) Maxidie Inostroza **El Movimiento de Renovación y sus proyecciones en la enseñanza secundaria chilena** Memoria de título, Concepción, 1965; p. 62.
- (42) **Boletín Renovación** No. 1, Julio de 1946; pp. 50-51.

- (43) Boletín **Renovación** No. 1, Julio de 1946; p.48.
- (44) Boletín **Renovación** No. 6, Noviembre de 1947; p.35.
- (45) Sociedad Nacional de Profesores, op. cit.; p. 6.
- (46) Irma Salas, "John Dewey, educador y filósofo", en Boletín **Renovación** No. 7, Agosto de 1952; p.10.
- (47) Datos extraídos de los currícula sintetizados de los miembros de la Comisión y de los especialistas chilenos que colaboraban con ella. Boletín **Renovación** No. 1, Santiago, Julio de 1946; pp.8-11.
- (48) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 10-26.
- (49) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 38-39
- (50) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 39-47
- (51) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 26-31
- (52) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 29-30
- (53) Ministerio de Educación, op. cit.; pp. 34-37
- (54) **Mensaje del Presidente de la República señor Gabriel González Videla al Congreso Pleno**, Santiago, 21 de Mayo de 1947; p. 178.
- (55) "Como trabaja la Comisión", op. cit.; pp. 6-8
- (56) Maxidie Inostroza, op. cit.; pp. 50-60
- (57) Maxidie Inostroza, op. cit.; p. 62
- (58) **Mensaje del Presidente de la República señor Juan Antonio Ríos Morales al Congreso Pleno**, Santiago, 21 de Mayo de 1945; p. 172.
- (59) Armando Samper, op. cit.; pp. 19-20
- (60) "Extractos del Convenio", en Boletín **Renovación** No. 1; pp. 12-14.
- (61) **El Mercurio**, Santiago, 31 de Mayo de p.17.
- (62) Boletín **Renovación**. Ver los primeros números.

- (63) Armando Samper, op.cit. Este estudio está documentado con fuentes primarias norteamericanas y chilenas. Además de describir los antecedentes, fundamentación, contenido y ejecución del Plan, analiza el Convenio como ejemplo de ayuda técnica y discute las razones de su suspensión. Más allá del pretexto de “conflictividad” del Plan, Samper estima que fueron razones de política interna y externa de los Estados Unidos las que primaron para la no prolongación del programa.
- (64) Armando Samper, op. cit.; pp. 36-37
- (65) **Mensaje del Presidente de la República señor Gabriel González Videla al Congreso Pleno**, Santiago, 21 de Mayo de 1948; p. 196.
- (66) **Boletín Renovación**, No.1; pp. 44-46.
- (67) Fuera de los acuerdos ya mencionados de SONAP y del Congreso Nacional de Profesores Secundarios, en 1947 se registra una declaración adoptada unánimemente por 200 profesores concurrentes al curso de perfeccionamiento de Invierno. Ver **Renovación**, No. 6; Noviembre de 1947; pp. 1-2.
- (68) Un editorial de **Renovación** No. 8, de Diciembre de 1952, ponía a disposición de las nuevas autoridades la experiencia acumulada en siete años de labor del Plan Gradual.
- (69) Superintendencia de Educación Pública, **Recopilación de Antecedentes acerca de la Historia y Evolución de la Educación en Chile**, Santiago, 1965, (mimeo); p. 46.
- (70) **La Nación**, Santiago, 4 de Diciembre de 1952; p. 6.
- (71) Sociedad Nacional de Profesores, op. cit.; pp. 4-6
- (72) Sociedad Nacional de Profesores, op. cit.; pp. 7-8
- (73) Sociedad Nacional de Profesores, op. cit.; pp. 8-13
- (74) Sociedad Nacional de Profesores, op. cit.; pp. 13-14
- (75) Sociedad Nacional de Profesores, op. cit.; pp. 16-22
- (76) **El diario Ilustrado**, Santiago, 3 de Febrero de 1953.
- (77) **El Mercurio**, Santiago, 6 de marzo de 1953; p. 17.
- (78) Decreto No. 1151, que regiría desde el 1o. de Abril pero que fue derogado por el Ministro Gómez Millas apenas asumió la cartera.

- (79) D.F.L. No. 21, de 18 de Marzo de 1953.
- (80) *El Mercurio*, Santiago, 31 de Marzo de 1953; p. 17.
- (81) Ver declaraciones en *El Mercurio*, 3 de Abril de 1953; pp. 15-17.
- (82) Ver declaraciones en *El Mercurio*, 2 y 14 de Abril de 1953
- (83) Superintendencia de Educación Pública, op. cit.; p. 47
- (84) Eleazar Bocaz, **La Reforma de la Educación Secundaria de 1953**, Santiago, Memoria de Título, Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, 1958; pp. 211-212.
- (85) Maxidie Inostroza, op. cit.; p. 82.
- (86) Eleazar Bocaz, op. cit.; pp. 221-233.
- (87) Eleazar Bocaz, op. cit.; pp. 217-219.
- (88) **Documento presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina**", Santiago, Marzo de 1962; pp. 46.
- (89) Enrique Saavedra y otros, "El Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria y su Realización en el Liceo de Experimentación Gabriela Mistral", en **Año Pedagógico 1960**, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Educación, 1960; pp. 112-195.

## CAPITULO V

# LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACION Y LA REFORMA EDUCACIONAL.

La tendencia a organizar la educación en un verdadero sistema y a darle una dirección superior coherente es antigua en Chile. Fue recogida ya por la Constitución que rigió entre 1833 y 1925. Durante gran parte del siglo XIX, la función de “superintendencia” se encargó a sucesivas autoridades y organismos, aunque paulatinamente se fueron diferenciando las ramas del sistema, cobrando independencia y afectando la original unidad de dirección.

La Constitución de 1925 volvió a reiterar la existencia de un organismo de inspección y dirección superior de la educación nacional. El primer gobierno de Ibáñez dio vida a la Superintendencia, pero pudieron más las tendencias centrifugas y después de la Contrarreforma educacional de 1929, el sistema volvió a su “parcelación”.

En la década del 40 se replanteó la aspiración a integrar el sistema educativo, tanto en su base escolar como en su dirección superior. Como fruto de las aspiraciones de muchos sectores, se creó en 1953 la Superintendencia de Educación Pública. Se esperó de ella un rol de unificación o coordinación de las ramas dispersas o superpuestas, de supervisión tecnificadora y de vinculación de la enseñanza con la realidad económica y con las fuerzas sociales, lo que en sí constituía un programa de reforma parcial de la educación.

Aunque la ley no la dotó de los medios suficientes, la Superintendencia luchó por responder a las esperanzas puestas en su existencia. Se esforzó por promover una reforma, esbozada en dos ámbitos: a) **en el nivel de la organización educacional**, bregó por unificar la dirección técnica y administrativa del servicio, por establecer una efectiva supervisión pedagógica, por promover la investigación y el planeamiento y por apoyar iniciativas integradoras como la consolidación educacional y el Plan Arica; b) **en el**

**ámbito curricular**, a través de una formulación de objetivos generales para la educación y de la proposición de los correspondientes medios y estructuras para cumplirlos.

En el primer aspecto, las tendencias diferenciadoras fueron más poderosas. La propuesta no fue acogida por el propio Gobierno que había creado la Superintendencia. No obstante, este organismo pudo cumplir una importante función técnica y de coordinación, aunque siempre en la medida limitada en que lo permitieron los intereses burocráticos de otras reparticiones del Ministerio de Educación.

En el segundo aspecto tampoco logró una concreción inmediata de su iniciativa de reforma, pero su formulación conceptual logró aprobación en diversas reuniones internacionales, sirvió de marco doctrinario al Plan de Integración Educacional de Arica, en 1961, y fue adoptada como enunciación oficial de fines de la educación, en 1962-63, para ser finalmente operacionalizada por la Reforma Educacional iniciada en 1965. Estos últimos momentos serán objeto de los tres subsiguientes capítulos. En este capítulo se describirá el intento de reforma que resulta de la creación de la Superintendencia.

## **1. La Fundación de la Superintendencia en 1953:**

El mismo día de su juramento como Ministro de Educación y cuando aún no se hacía cargo de su despacho el catedrático Juan Gómez Millas se dirigió al local de la Sociedad Nacional de Profesores e hizo declaraciones ante la directiva de este gremio y profesores allí reunidos.

Según información periodística, después de asegurar su respeto por el profesorado y de recabar su colaboración, el nuevo Ministro manifestó que las reformas eran necesarias y que “ellas debían hacerse dándoles los medios filosóficos, pedagógicos y científicos” y que “los diversos grados de la educación deben considerarse ... como etapas y ellos deben estar coordinados para un mejor rendimiento...”

“Expresó su deseo de incorporar la comunidad a las labores escolares, centros de padres y apoderados, federaciones de maestros, centros científicos, etc.”.

“Se refirió a su deseo de formar la Superintendencia, no por una ley sino utilizando las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado y después de verla funcionar, corregir las fallas que pueda tener y redactar la ley correspondiente. Hacer de esta entidad una gran oficina de elaboración técnica donde se estudien todos los asuntos educacionales...”

“A través de la Superintendencia -según señaló el señor Gómez Millas- se resolverán los muchos problemas que se relacionan con métodos y programas de enseñanza y con la reforma que viene propiciándose desde tantos años”(1).

Se puede hacer abstracción de algunas imprecisiones debidas al calor de una improvisación o a la versión periodísticas, pero el fondo de lo expresado demuestra que el Ministro llegaba con una concepción globalizadora de la política educacional y con una definida voluntad de crear la Superintendencia de Educación como la gran herramienta para los necesarios cambios en el sistema de enseñanza.

En efecto, en días siguientes reiteró las líneas esenciales de estas declaraciones y dio algunos pasos que implicaban que de inmediato iría a concretarlas en hechos. Su antecesora, María Teresa del Canto, había iniciado la tramitación de un Decreto con Fuerza de Ley que denominó “Estatuto Orgánico de la Educación”(2) y que incluía la creación de la Superintendencia. Con fecha 7 de Abril, el Ministro anunció que se sometería a revisión dicho Estatuto y el 11 de Abril terminó por comunicar la suspensión de su estudio.

El 29 de Abril, la prensa de Santiago anunciaba que el Ministro Gómez Millas ya tenía listo un proyecto que establecía la Superintendencia de Educación, aún cuando no se daba a conocer todavía. No ha sido posible averiguar si la preparación de este proyecto fue solamente obra del Ministro o si éste trabajó con la colaboración de algún equipo o de algunas personas en especial.

En todo caso, antes de la elaboración definitiva, el Ministro Gómez Millas sometió el proyecto a consultas. La prensa informa que, separadamente, el “Comando de Profesores Ibañistas” y la directiva de la Federación de Educadores de Chile -entidad que agrupaba a las diferentes instituciones gremiales del magisterio estatal- se entrevistaron con el Ministro para conocer los estudios de creación de la Superintendencia(3). En los días siguientes se da cuenta de diversas reuniones de las directivas gremiales para conocer y discutir el proyecto.

Más aún, el 7 de Mayo, el secretario de la cartera de educación se entrevistaba con el catedrático de Derecho Guillermo Varas Contreras, de filiación conservador católico, quien había publicado tres sucesivos artículos en los que junto con reafirmar la vigencia irrestricta de la libertad de enseñanza, sostuvo que una Superintendencia de Educación no podía, legalmente, tener jurisdicción sobre la enseñanza privada. Adicionalmente, el señor

Varas había estimado extemporánea la creación de un organismo como el proyectado y anticipaba que éste se yuxtapondría a las Direcciones Generales de Educación sin agregar mayor eficiencia a los servicios(4). Previamente a la entrevista, el Ministro “expresó su satisfacción por el valor constructivo que dichas críticas jurídicas y de alta política educacional representaban, agregando que incluirá varias de esas ideas en la aplicación de la proyectada Superintendencia”(5), hecho que efectivamente ocurrió.

El 18 de Mayo de 1953 se realizó una ceremonia solemne en el Salón Rojo del Palacio de La Moneda. Con asistencia de varios ministros, autoridades y delegaciones de profesores, el Presidente Ibáñez procedió a firmar el Decreto con Fuerza de Ley que creaba la Superintendencia de Educación Pública. Hubo breves discursos del Presidente de la Federación de Educadores de Chile, del Ministro del ramo y del Presidente de la República. La información de prensa aclara que el Decreto fue elaborado por el Ministro en permanente consulta con el primer mandatario y que se había considerado opiniones de los diversos sectores vinculados a la enseñanza: organizaciones del profesorado, educación particular y asociaciones de padres de familia(6).

En otros términos, en un plazo inferior a un mes y medio, el Ministro de Educación lograba plasmar el anhelo vastamente compartido de la creación de este organismo de dirección superior de la enseñanza.

El texto íntegro del DFL. No. 104, se publicó en la prensa de Santiago en fecha 26 de Mayo. A la aprobación brindada por el gremio de maestros en la propia ceremonia de firma, se sumaron en los días siguientes, editoriales laudatorios de “La Nación” -diario de gobierno- y de “El Mercurio” -órgano independiente de inspiración derechista. “El Diario Ilustrado” -vocero conservador- opinó que la función de la Superintendencia “llena una aspiración muchas veces manifestada” y “que dará unidad a la enseñanza nacional”; reconoció que el texto legal respetaba la libertad de enseñanza y aplaudió que en ella tuvieran representación los padres de familia y los representantes de la producción. Sin embargo, dio la nota disonante al denunciar que artículos transitorios del Decreto, entregaba la Superintendencia al manejo de tres funcionarios “de tendencia marxista”, sindicando como tales al futuro Secretario General Técnico, Manuel Zamorano, al futuro Asesor Coordinador, Oscar Vera y al profesor Martín Bunster, quien en definitiva no ocuparía cargo alguno en el nuevo organismo(7).

En esos mismos días surgió la inquietud que la creación de un organismo de dirección superior e inspección de la enseñanza pública pudiese significar desmedro de la autonomía

universitaria. En conferencia de prensa, el Ministro Gómez Millas afirmó que la presencia de rectores universitarios en el recién creado Consejo Nacional de Educación (cuerpo integrante de la Superintendencia), no significaba menoscabo de la autonomía de las casas superiores de estudios y que sólo tendía a facilitar su participación en la orientación del sistema educativo al cual ellas estaban naturalmente vinculadas(8). Posteriormente, el Rector de la Universidad de Chile, en nombre del Consejo de ésta, felicitó al Ministro por esta aclaración y dio por disipadas las inquietudes al respecto.

## **2. Fundamentos de la Reforma**

### *2.1. Fundamentos socio-políticos.*

La creación de la Superintendencia de Educación en 1953, se fundamenta, en primer lugar, en las tendencias de la evolución del sistema educativo desde los orígenes de la República de Chile.

Un estudio histórico elaborado por la misma Superintendencia(9), demuestra que los fundadores de la nación coincidieron en una voluntad de centralización administrativa para utilizar mejor los escasos recursos escolares del país y en “dar una orientación común a la enseñanza, que sirva a la formación de una primera conciencia nacional”(10).

Estos propósitos se fueron precisando hasta consagrarse en la carta constitucional de 1833, que estipuló que “la educación pública es una atención preferente del gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; el Ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República. Habrá una Superintendencia de Educación Pública, a cuyo cargo estará de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del Gobierno”.

En los decenios siguientes, aunque no se estableció un organismo específico que la cumpliera, la función de “superintendencia” fue encargada a la Universidad de Chile, quién la ejerció en términos que contribuyeron “a fijar el perfil rigurosamente unitario de la educación nacional”(11).

En 1879, esta función volverá a ser especificada por la ley que estatuyó un “Consejo de Instrucción Pública encargado de la Superintendencia de la enseñanza costeadada por el Estado”, corporación que estaría integrada por el Ministro del ramo, el Rector de la Universidad de Chile, los Decanos de Facultades, miembros designados por el Presidente de la República y otros elegidos por el claustro pleno de la misma Universidad.

Sin embargo, la educación nacional había crecido y sus ramas tendían a diferenciarse. Ya en 1860, una ley había organizado autónomamente la educación primaria. El Consejo de Instrucción Pública no ejercería jurisdicción sobre ella ni tampoco sobre los establecimientos de enseñanza profesional que empezaban a crearse(12).

Como se señaló en el capítulo inicial, en el primer cuarto de siglo presente, la educación chilena distaba de construir un sistema orgánico. La enseñanza primaria se gobernaba autónomamente; la secundaria y universitaria dependía del Consejo de Instrucción Pública; los liceos de niñas y los institutos comerciales, directamente del Ministerio del ramo y las escuelas industriales y mineras, del Ministerio de Industrias. Esta situación fue criticada por sectores de la corriente reformista y modernizante, de tal manera que la Constitución de 1925 reafirmó jurídicamente la voluntad de establecer un organismo de inspección y dirección, en los mismos términos que lo hizo la ley fundamental de 1833.

Durante el primer gobierno de Ibáñez, fugaz e imperfectamente, se dio cumplimiento a este precepto constitucional y, además, se intentó una reforma comprensiva de la educación que tendía a organizarla verdaderamente como un sistema y no como un mero agregado de ramas autónomas, divergentes y/o yuxtapuestas(13).

El impacto de la reforma de 1928 sobre importantes sectores del magisterio nacional se sumó, en los años posteriores a 1939, a las aspiraciones hacia una educación democrática y moderna, a las precisiones y problemas generados por el crecimiento y diversificación cada vez mayor de la demanda educativa y a la conciencia de la necesaria vinculación de la enseñanza con el desarrollo nacional. En las décadas del 40 y 50 retomó vigor la aspiración a integrar el sistema educativo, a pesar de la resistencia de la corriente que el Ministro Claro Velasco denominó "parceladora" de la educación.

El sector partidario de la unificación del sistema escolar centró sus demandas en tres estrategias diferenciadas pero convergentes: 1) la iniciación de experiencias concretas de integración como el Plan San Carlos y las Escuelas Consolidadas; 2) la dictación de una Ley Orgánica de la educación nacional; y 3) el establecimiento de una Superintendencia de Educación.

La demanda de aprobación de una ley que organice un sistema integrado de educación está constantemente presente en los acuerdos de las convenciones o congresos de las instituciones gremiales del profesorado (14). Varias iniciativas trataron de responder a este requerimiento: los proyectos presentados por el Ministro de Educación, Benjamín

Claro Velasco, de filiación radical; por el Ministro del ramo Bernardo Leighton, social-católico; y por el Senador y profesor Eugenio González, socialista (15). La propia Federación de Educadores de Chile, FEDECH, elaboró en 1951 un contraproyecto al del Ministro Leighton. El proyecto gremial es, en el fondo y en la forma, muy similar al DFL N. 104, por lo que debe suponerse que constituyó una inspiración directa e inmediata de dicha ley(16).

Todos estos proyectos coincidían en proponer la creación de una Superintendencia de Educación que diera cumplimiento al mandato constitucional y llenara la necesidad de un órgano de dirección y supervisión del sistema, que tendiera a la integración y tecnificación de los servicios de la enseñanza pública y diera participación a los sectores sociales en la elaboración de la política educacional de la Nación.

La coyuntura favorable fue la instauración del segundo gobierno del general Ibáñez, a fines de 1952, pero más apropiadamente, la designación del Decano Juan Gómez Millas como Ministro de Educación, a comienzos de Abril de 1953.

En el tercer capítulo de este estudio se definió el carácter populista y modernizador del gobierno de Ibáñez y se citaron manifestaciones de su orientación reformista en el campo educacional, la que se objetivaría en su decisión de dar vida a la Superintendencia. En su Mensaje de 1953, el Presidente Ibáñez declaraba que “el Gobierno está firmemente decidido a realizar una sustancial reforma en cuanto se refiere a la estructura de todos los sistemas pedagógicos. La primera herramienta de trabajo técnico-objetivo tendrá su base orgánica en la Superintendencia de Educación, entidad ésta señalada en nuestra Carta Fundamental”(17). Expresaba en el mismo documento que su deseo de cambios educacionales tenía una de sus inspiraciones en las mismas normas perdurables según las cuales trató de reorganizar y modernizar la enseñanza en su primera administración.

En efecto, además del básico cimiento constitucional de ambas leyes, el DFL. 104 que creó la Superintendencia y el DFL 7.500 de 1927, coinciden en varios conceptos de fondo y en más de algún detalle. Una revisión de los “considerandos” y del articulado del DFL. 104 pone de relieve varios puntos doctrinales que se encuentran también en el espíritu y en el texto del Decreto 7.500: i) educación al servicio de los intereses y necesidades nacionales, especialmente de las de carácter económico y social; ii) atención a la diferenciación regional del país; iii) unidad del proceso educativo; iv) correlación y continuidad de la enseñanza; v) racionalización y tecnificación de los servicios educacionales; vi) participación de los maestros, los sectores productivos y otros grupos en la conformación de la política educacional, etc.

Puede suponerse que esta asociación entre ambos textos legales tenga que ver con la intervención del Ministro Gómez Millas, quién participó en el movimiento reformista de 1928 como catedrático del Instituto Pedagógico y miembro de la comisión redactora de los programas de la educación secundaria de entonces.

Con motivo de la firma del DFL. 104, el Ministro Gómez Millas hizo la siguiente declaración en la que explicita los fundamentos de la creación de la Superintendencia:

“El DFL. que crea la Superintendencia de Educación responde no sólo a un mandato constitucional, sino también a una necesidad nacional planteada desde hace más de un siglo y que ha venido siendo postergada hasta ahora”.

“En efecto, nuestros servicios educacionales han crecido y se han desarrollado en respuesta a las necesidades reales de la educación, pero en forma inorgánica y, en algunos casos, hasta incoherente, contradictoria y onerosa. Estos servicios no han abarcado en conjunto e integralmente las necesidades del país”.

“Lo que se ha llamado carencia de una política educacional no ha sido otra cosa que el efecto del crecimiento inorgánico de los servicios educacionales, de la falta de una visión de conjunto y de la interferencia de fuerzas extrañas a la educación que han acentuado la parcelación y de desarticulación de los organismos educacionales con fines partidistas”.

“La creación de la Superintendencia está llamada a remediar progresivamente una situación de esta naturaleza que ha malogrado muchos esfuerzos patrióticos de los educadores, de la sociedad y del Estado”.

“La consideración unitaria de las finalidades que deben presidir la organización y funcionamiento de los servicios educacionales y la efectiva integración de los mismos, que deben ser una de las tareas preferenciales de la Superintendencia, hará posible la tecnificación de los servicios, a la cual ha habido muchas veces oposición sistemática por parte de quienes tenían interés en mantener desvinculadas las diversas ramas de la enseñanza”(18).

En síntesis, la fundación de la Superintendencia responde, por una parte, a una tendencia histórica en la evolución político-educacional de Chile que demandó permanentemente la constitución de la enseñanza como un sistema, con una dirección integradora

y, por otra, a necesidades objetivas del desarrollo educacional de los años posteriores a 1939, necesidades interpretadas por las organizaciones magisteriales, por personalidades de distinta filiación política y por el Gobierno del Presidente Ibáñez, que pudo inspirarse al respecto en su propia obra educacional del año 1928.

## *2.2. Fundamentos educacionales:*

Como ya se explicó, la Superintendencia de Educación no se limitó a funcionar dentro de los moldes estrechos que le asignó la legislación. Quiso responder a las aspiraciones de quienes promovieron su fundación y buscó una respuesta a los problemas objetivos que justificaron su nacimiento. En otros términos, la Superintendencia elaboró y propuso una iniciativa de reforma educacional comprensiva, cuyas líneas gruesas se expresaron en el llamado Segundo Informe de la Comisión de Planes y Programas.

Este documento, que se describirá más adelante, fue elaborado por una Comisión del Consejo Nacional de Educación, aprobado por éste en 1955 y sometido a consideración del gobierno. Aunque no fue implementado como tal, sirvió de base para posteriores iniciativas de cambio.

En los “considerandos” del Segundo Informe y en sus proposiciones, se contienen explícitamente algunos de sus fundamentos o se sugieren otros que no están directamente expuestos en el mismo.

Desde luego, el Informe contiene un sucinto diagnóstico de la realidad educacional chilena en esos años, que es complementado con algunos anexos estadísticos y gráficos incluidos en la publicación oficial.

Se indican allí las dimensiones de la expansión educacional, los déficits de atención escolar que afectaban principalmente a los niños de escasos recursos económicos, la mala distribución geográfica de los servicios docentes, el problema de la edificación escolar, las características de la pirámide educacional, que discrepaba grandemente de la estructura del sistema escolar, etc.

El documento menciona también problemas de organización escolar, de administración de los servicios, de formación del personal y de rentas del mismo y señala necesidades como las de educación complementaria y las de investigación y experimentación pedagógica.

Las formulaciones demasiado esquemáticas del informe fueron ampliadas y mejor fundamentadas por su relator en las numerosas sesiones que le dedicó el Consejo Nacional de Educación(19), todo lo cual permite concluir en que la proposición de reforma se basa, en primer lugar, en una apreciación de la realidad educacional chilena y de sus problemas más importantes.

En segundo lugar, puede advertirse que el Segundo Informe se fundamenta en una doctrina filosófico y pedagógica subyacente, inspirada en el mismo humanismo democrático en que se basó el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria y en las concepciones de la nueva pedagogía de base científica ya identificada en este estudio.

El informe propone para la educación general el fin de atender al desarrollo integral de la personalidad, entendida como formación del hombre, del ciudadano y del productor (20). A la educación profesional se le asigna la preparación teórica y práctica específica para la eficiencia laboral. Se postula además, una complementariedad entre ambas formas de educación (21).

Los fines generales que se sugieren están enmarcados en el servicio a una sociedad democrática, que se supone inspirada en los altos valores propios de la cultura americana, occidental y universal, valores que no sólo deben ser discernidos sino también expresados con originalidad y aún, enriquecidos por los participantes del proceso educativo.

Similar inspiración democrática y humanista se observa en las diversas medidas de política educacional que se recomiendan para asegurar igualdad de oportunidades educacionales a toda la población.

Cuando se propone organizar los planes y programas de estudios, las escuelas y la escala educacional de acuerdo con las características biopsicológicas de la niñez, la pubertad y la adolescencia, se está recurriendo a uno de los principios básicos de la moderna pedagogía, el de la funcionalidad de la educación con el desarrollo del educando, científicamente conocido.

En el mismo principio se cimentan las demandas por la unidad y continuidad del proceso educativo y por una efectiva correlación de la enseñanza, vulneradas por la presión anarquizante de la división administrativa del sistema.

El conjunto de objetivos específicos de la educación general y de la educación profesional refleja también un basamento en la pedagogía moderna, en la medida en que

no sólo se proponen objetivos de información o conocimiento, sino que de desarrollo de aptitudes, habilidades, actitudes y capacidades de variada índole, así como la necesaria exploración destinada a facilitar la orientación vocacional.

La concepción de los planes y programas contenidos en el Informe también es propia de la nueva pedagogía. En efecto, se declara en el considerando 1o. que los planes y programas son medios para realizar los fines de la educación, y en el considerando siguiente, que su revisión requiere un análisis previo de los fines y estructura del sistema educacional y una apreciación global de las necesidades y de las posibilidades sociales, económicas y educacionales del país. El mismo sentido científico tiene la proposición de un mecanismo para revisar planes y programas y la recomendación de que su implantación sea gradual y sujeta a experimentación en aquellos aspectos que lo requieran(12).

Aunque el Segundo Informe es responsabilidad colectiva de una comisión y del Consejo de la Superintendencia, su redacción en gran medida es obra de su relator, el profesor Oscar Vera. A su acción puede deberse la identificación de muchos de sus conceptos con documentos como el "Informe sobre las Bases de un Mejor Liceo para Chile" y "Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria", en cuya elaboración participó también el profesor Vera. En el capítulo anterior hemos demostrado que estos documentos se fundamentaron en la tradición crítico-reformista de la educación chilena y en la temprana asimilación del ideario de la nueva pedagogía de base científica e inspiración democrática, simbolizada en el pensamiento de John Dewey. Por las consideraciones anteriores y por la fecunda participación de Oscar Vera, no es aventurado sostener lo mismo respecto del Segundo Informe.

### **3. Funciones y Estructura de la Superintendencia.**

Aunque la creación de la Superintendencia no constituye, en estricto sentido, una reforma del sistema educativo o de una rama particular de éste, lo es de una de las variables más importantes del proceso educativo: la administración superior. Por otra parte, constituyó una base significativa para futuras empresas de renovación integral de la enseñanza.

El Decreto con Fuerza de Ley que la estableció, va precedido de un conjunto de siete "considerando" en los que se sintetizan los fundamentos de la decisión. Se invoca como cimiento jurídico, lo dispuesto en el artículo 10, inciso 8o. de la Constitución Política de

1925, vigente entonces(\*). Esto significa que la Superintendencia de Educación se establece en virtud de un directo mandato constitucional y que por ello gozaría de un rango que tenían poquísimos órganos de la administración pública de Chile.

Según el articulado del DFL. “se crean tres organismos diversos, vinculados por una dirección común encomendada al Superintendente de Educación Pública, jefe ejecutivo de la Superintendencia y su representante legal: a) el Consejo Nacional de Educación; b) la Oficina Técnica de Investigaciones Educativas y Servicios Especiales; y c) el Fondo Nacional de Educación”(23).

En el artículo 1o. de esta ley orgánica, se establece la Superintendencia, que “tendrá a su cargo la Dirección Superior e Inspección de la Educación nacional, bajo la autoridad del Gobierno”.

Esta disposición de apariencia amplia y vigorosa es restringida de inmediato en el propio artículo 1o., al colocar a la Superintendencia bajo la autoridad del Gobierno y al agregar la expresión “sin perjuicio de las garantías que sobre esta materia consagra la Constitución”. Ello se refiere a la garantía fundamental de la libertad de enseñanza, establecida en otro inciso del Artículo 10 del texto constitucional. Para que no haya duda al respecto, el DFL. estipula en el mismo artículo que “... se entiende por Educación Nacional la que imparte directamente el Estado”, con lo que se excluye a la enseñanza privada de la dirección superior e inspección que ejercería la Superintendencia. Más aún, el mismo inciso agrega que tendrá sólo la supervigilancia de la educación particular, “velando porque realice su labor en conformidad a los objetivos e intereses nacionales” (24).

A la cabeza de la institución queda el Superintendente de Educación Pública, designado por el Presidente de la República, por un plazo de tres años renovables. Como requisito para la designación, se requiere ser Profesor con título de Estado y no menos de 15 años de servicios en la educación pública (Art. 1o., segundo párrafo).

El Consejo Nacional de Educación, según el artículo 4o, queda formado por 26

---

(\*) En su párrafo tercero, este inciso estipula: “Habrá una Superintendencia de Educación Pública, a cuyo cargo estará la Inspección de la Enseñanza Nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno”.

miembros. Preside el Ministro y, en su ausencia, el Superintendente. Lo integran: el Subsecretario de Educación; los Rectores de las dos Universidades estatales; dos Rectores de las Universidades privadas; los Directores Generales de Educación Primaria, Secundaria, y Profesional; el Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Chile; el Director de la principal Escuela Normal del país; el Director del Instituto Pedagógico de la Universidad Técnica del Estado; cuatro representantes de las diversas instituciones gremiales del magisterio; un representante de la educación particular; dos representantes de las asociaciones de centros de padres (uno de los colegios fiscales y otro de los particulares); dos representantes de las actividades económicas (uno de la agricultura y otra de las fabriles); un representante de la Corporación de Fomento de la Producción; un representante de los sindicatos obreros; el Secretario General Técnico de la Superintendencia y el Asesor Coordinador de la Oficina Técnica de la misma.

Las atribuciones de este Consejo, según el artículo 6o., son variadas y se refieren principalmente a: 1) la política educacional de la Nación (objetivos educacionales de cada tipo de enseñanza, medidas de coordinación y correlación entre las ramas y servicios, de acuerdo con los principios de educación democrática y de unidad y continuidad del proceso educativo); 2) descentralización de la administración de la educación y ajuste de su organización y funcionamiento a las necesidades sociales y económicas de la Nación y de sus diversas regiones geográficas; 3) formación y perfeccionamiento del profesorado; 4) planes y programas de estudios y otros aspectos técnicos, incluyendo los de carácter experimental; 5) planes de educación extraescolar; 6) evaluación de los resultados del trabajo de los diferentes servicios educacionales del Estado; 7) estudio de modificaciones a la legislación y reglamentación educacional vigente y de nuevas leyes y reglamentos aconsejables; 8) estudio anual del presupuesto de educación y del plan de edificación escolar, etc.

Sin embargo, estas funciones tan importantes quedaron precisadas en términos de "proposiciones" o "estudios" que el Consejo debía elevar a consideración del Gobierno; se definía así el Consejo, y con él la Superintendencia, como organismo consultivo y asesor. Pero, al mismo tiempo, el tipo de las atribuciones del Consejo -y de la Oficina Técnica- prefiguraban la condición de organismo máximo de planificación que la Superintendencia asumirá cuando futuros gobiernos decidan aplicar estrategias de planeamientos global del desarrollo educativo.

El artículo 8o. asignaba a la Oficina Técnica de Investigaciones Educativas y Servicios Especiales, las siguientes principales funciones de estudio y proposición de

normas en las áreas y cuestiones que se indican: 1) sistematización de datos sobre el estado de la educación (estadísticas); 2) profesiones, oficios y actividades públicas, en relación con la educación de los que las desempeñan; 3) aplicación de sistemas psicotécnicos y pedagógicos para distribuir a los alumnos en los diversos tipos de establecimientos y especialidades educacionales; 4) planes y programas, material didáctico, orientación y supervigilancia del trabajo docente y toda otra actividad técnica que se implante en la enseñanza; 5) proyectos de experimentación pedagógica; 6) organización y coordinación de servicios especiales de orientación educacional y vocacional, médico-dental, asistencia social, bienestar escolar, etc.; y en general, la realización de cualquier estudio técnico o informe que le encomiende la Superintendencia.

El Fondo Nacional de Educación, creado por el artículo 10o., se destinaba a proporcionar los recursos necesarios para estimular y desarrollar aquellos aspectos de la educación nacional que el Consejo de la Superintendencia estimare conveniente recomendar al Ministro. Su patrimonio estaría formado por las rentas que le asignare el Presupuesto de la Nación o leyes especiales y por eventuales donaciones, herencias y legados.

Cuatro artículos transitorios establecían la forma en que se integraría la Oficina Técnica, a base de la transferencia de personal de algunas secciones del Ministerio de Educación.

Como se puede apreciar, la ley orgánica de la Superintendencia afectó indirectamente a todo el sistema educativo y especialmente a la educación primaria y media estatal. Alteró la estructura y funcionamiento de la administración superior de esta área de la educación, particularmente en lo que se refiere a la elaboración de políticas y planes y a la administración curricular. Estableció un canal de representación y participación de sectores sociales en la dirección de la educación y consagró legalmente una serie de principios mayoritaria y persistentemente sentidos: educación democrática, unidad y continuidad del proceso educativo, correlación y coordinación de las ramas de la enseñanza, adaptación de la educación a las necesidades económicas y sociales de la Nación y a su diversidad geográfica, necesidad de tecnificar los servicios educacionales y de cimentarlos en un exacto conocimiento de la realidad nacional, etc.

#### **4. Funcionamiento de la Superintendencia en sus años iniciales.**

El instrumento jurídico que creó la Superintendencia fue un Decreto con Fuerza de Ley, dictado en virtud de Facultades Extraordinarias que el Congreso Nacional delegó en

el Presidente de la República, por Ley N. 11.151. Lleva el N. 104 y fue promulgado el 3 de Junio de 1953.

Esta medida de reforma, naturalmente, no tuvo un carácter gradual ni fue precedida de ensayos. Sin embargo, cabe recordar que el Ministro Gómez Millas, en sus declaraciones iniciales, habló de crear un organismo con cierta transitoriedad, que más tarde pudiera ser perfeccionado mediante una ley, según lo aconsejare la experiencia de su funcionamiento. Esta estrategia parece confirmarse con expresiones del Primer Superintendente, profesor Enrique Marshall, emitidas tiempo después. “Aunque yo era partidario -decía el señor Marshall- de crear la Superintendencia de Educación en la forma en que la concibe nuestra Constitución Política, es decir, encargándole la dirección e inspección de los servicios educacionales, bajo la autoridad del Gobierno, no vacilé en aceptar el cargo de Superintendente que me ofreció el Ministro de Educación señor Gómez Millas porque consideré que así preparaba, por medio de un régimen de transición, el advenimiento de una Superintendencia con facultades ejecutivas...”(25).

Sin embargo, el status legal de este organismo no fue modificado hasta 1974, en que el Gobierno de las Fuerzas Armadas reformó gravemente el DFL. N. 104 suprimiendo el Consejo Nacional de Educación.

Debe recordarse la estructura vigente de la administración educacional. Como resultado de factores históricos y del carácter unitario del Estado chileno, la dirección del sistema era centralizada. Por otra parte, el manejo técnico y administrativo del servicio estaba encomendado a tres Direcciones Generales de educación primaria, secundaria y profesional, con fuertes y decisivas atribuciones.

El problema se complicaba por el hecho de que cada una de las ramas tendía a desarrollarse de manera autónoma, sin coordinación entre ellas e incluso con paralelismos, y superposiciones que dañaban gravemente la racionalidad del sistema educativo(26). La Superintendencia fue propuesta y concebida como un instrumento para remediar este cuadro.

A pesar de las limitaciones graves con que nació, durante el primer año y siguiente, la Superintendencia, además de estructurarse internamente, cumplió una labor coordinadora tendiente a aminorar la llamada “parcelación” de los servicios educacionales y ejecutó adicionalmente varias funciones técnicas de importancia.

El Consejo de la Superintendencia se constituyó por primera vez el 31 de julio de 1953

y en la sesión siguiente designó un total de nueve comisiones de trabajo para enfrentar las tareas más urgentes (27).

La Oficina Técnica se instaló con una reducida planta de carácter técnico y administrativo proveniente del traspaso de funcionarios de secciones suprimidas en la administración central del Ministerio, según los artículos transitorios del propio DFL. No. 104.

El año 1953 puede considerarse como de implementación jurídica. Hubo que estudiar, proponer y promulgar un Reglamento General de la Superintendencia, dado el carácter muy general del articulado del Decreto 104 (28).

Asimismo, se estudiaron y aprobaron Reglamentos especiales que complementaron el de carácter general: el del Fondo Nacional de Educación y los que fijaban las normas para la designación de representantes de la educación particular y de las asociaciones de centros de padres de los establecimientos fiscales y de los particulares.

La Oficina Técnica organizó el servicio centralizado de estadística educacional y realizó dos importantes investigaciones estadísticas sobre el volumen general de la educación en todos sus niveles y sobre la distribución de alumnos por edades y por cursos. Creó un servicio de investigación, apoyo y coordinación de la orientación educacional y vocacional. Informó los proyectos de presupuesto educacional. Estudió el problema de las escuelas consolidadas, se ocupó de reformas a los planes y programas de estudios y otras materias, en apoyo a las labores del Consejo, etc.

El Consejo Nacional de Educación, por su parte, a través de sus comisiones y en sesiones plenarias, abordó proyectos relacionados con perfeccionamientos del personal, reglamento de calificaciones del profesorado, reformas menores y urgentes a aspectos particulares de planes de estudios, construcciones escolares, reglamentos varios, creación o fusión de establecimientos, etc. (29).

El Fondo Nacional de Educación, por último, no pudo cumplir sus importantes finalidades ya que las sumas que le asignaron sucesivos presupuestos educacionales fueron mínimas. El Fondo terminó sirviendo más bien de financiamiento a las tareas de investigación y planeamiento de la propia Superintendencia, a la cual no se dotó con recursos económicos apropiados para la complejidad e importancia de sus tareas.

En suma, la presencia del nuevo organismo implicó prácticamente que toda iniciativa

técnica de importancia que emprendiesen las Direcciones de educación debía ser previamente informada por la Oficina Técnica, conocida y discutida por el Consejo Nacional de Educación, como instancia de vinculación con el medio social y de coordinación entre las ramas y servicios de la enseñanza pública, aunque sus acuerdos constituirían meras recomendaciones al Gobierno.

Sin embargo, la labor cumplida por la Superintendencia en virtud de las disposiciones del DFL. No. 104 no alcanza a satisfacer las aspiraciones y fundamentos que presidieron su creación. Así lo comprendían el Superintendente, el equipo directivo de la Oficina Técnica y muchos Consejeros, entre ellos la representación gremial de los docentes.

La distancia entre lo que se esperaba de la Superintendencia y sus posibilidades reales de acción integradora y modernizante, se vio acrecentada cuando, semanas después de la promulgación del DFL. No. 104, se dictó el DFL. No. 246, de 23 de julio de 1953. Este texto legal reorganizó la Subsecretaría y las Direcciones Generales de Educación, sin considerar las funciones de la Superintendencia. En su artículo 2o. estipuló que “... las Direcciones Generales de Educación tendrán bajo su inmediata responsabilidad la dirección técnica y administrativa de las diversas ramas de la enseñanza que forman el sistema de Educación Nacional; ejercerán el control sobre todos los establecimientos y personal que estén sometidos a su jurisdicción; supervigilarán la enseñanza particular... de acuerdo con los reglamentos vigentes e intervendrán en la designación del personal de acuerdo con las disposiciones legales...” (30).

Esta contradictoria situación fue interpretada por el Superintendente Marshall como expresión de un sistema de dirección compartida entre las Direcciones Generales y la Superintendencia, en que la “dirección superior” ejercida por ésta, podía ser compatible con las atribuciones administrativas y disciplinarias entregadas a aquéllas; según esta interpretación, las atribuciones de orden técnico debían diferenciarse en forma que la Superintendencia, como organismo coordinador, propusiese al Ministro las normas y reglamentos necesarios y correspondiese su ejecución a las Direcciones Generales(31).

El requerimiento de la Superintendencia para deslindar claramente las responsabilidades de acuerdo con dicha interpretación, no fue escuchado. Debe constar que el Ministro de Educación ya no era el profesor Juan Gómez Millas.

En su Memoria de 1954, el Superintendente expresa: “Un año más de experiencia en el desempeño de las funciones que me han sido confiadas me permite confirmar... los

juicios que sobre esta materia formulé en mi primera Memoria Anual y me permitiría reiterar las recomendaciones que entonces hubo de formular al Gobierno, si no hubiese adquirido posteriormente el convencimiento de que es necesario ir más lejos y poner término a toda posibilidad de antagonismos entre las entidades directivas de la enseñanza” (pág. 33).

Un ejemplo de los efectos de la irracionalidad de la estructura de los servicios lo ofrecían las nacientes Escuelas Consolidadas. El Consejo Nacional de Educación aprobó la fundación de sucesivas escuelas de este tipo, a las que consideró una buena solución para las necesidades educativas de determinadas localidades del país, pero estimó que la Dirección de Educación Primaria tenía dificultades “... para ejercer la dirección técnica de los cursos de enseñanza media por cuanto no cuenta con el personal especializado que le permita atender a los problemas propios del funcionamiento de cursos de enseñanza secundaria y profesional”(32).

El Consejo propuso entregar dicha dirección técnica a un Comité ad-hoc de la Superintendencia, integrado por los Jefes de los Departamentos Pedagógicos de las tres Direcciones Generales y por un funcionario de la Oficina Técnica. Así se decretó, pero en Junio de 1954, un nuevo decreto colocaba otra vez las escuelas consolidadas bajo la dirección administrativa y técnica de la Sección de Experimentación de la Dirección de Educación Primaria. El Consejo Nacional de Educación representó al Ministro la inconveniencia de esta medida, pero no se innovó(33).

En la Memoria Anual de 1955, el Superintendente volvió a insistir en sus anteriores demandas para que se resolviese la duplicidad en la dirección superior de los servicios, reiterando textualmente los fundamentos expuestos en las memorias anteriores (pág. 64 a 57).

En 1956, la situación se hizo más grave y el tono de la Memoria es, en el fondo más que en la forma, acusador: una facultad extraordinaria concedida al Poder Ejecutivo para fusionar servicios ofrecía una coyuntura para superar las restricciones del DFL. N. 104 y encomendar a la Superintendencia, en plenitud, la “dirección superior e inspección de la enseñanza nacional”.

El Superintendente presentó al Ministro de entonces “un proyecto sobre la materia en que se satisfacía ampliamente esa aspiración”, pero encontró “tenaz resistencia ... en diversos elementos del Ministerio y en algunos círculos de la opinión pública”. Tampoco

aceptó el Gobierno un proyecto de fusión de los organismos directivos del Ministerio presentado por una comisión designada por el Ministro y en la cual no estaba representada la Superintendencia.

Expresaba entonces el profesor Marshall: “Tengo el íntimo convencimiento de que, tarde o temprano las tendencias opositoras serán superadas y conluirá por triunfar la fórmula que mejor satisface, en mi concepto, el interés del servicio. La Superintendencia debe continuar promoviendo mientras tanto, en la limitada medida que la organización vigente se lo permite, el mejoramiento y progreso de nuestra educación”.

Según el jefe de la Superintendencia “... la labor realizada por ella en sus primeros tres años de vida no fue suficiente para contrarrestar las tendencias opositoras que fatalmente se presentan cuando una iniciativa cualquiera, al abrirse paso, pretende sustituir una organización por otra”(34).

## **5. Una propuesta de Reforma Educativa desde la Superintendencia.**

La Superintendencia valoró como parte central de sus primeros esfuerzos, el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 6o. del DFL. 104, que responsabiliza al Consejo Nacional de Educación de “proponer al Ministro de Educación la política educacional de la Nación, para lo cual deberá precisar, en cada caso, los objetivos educacionales que se pretende alcanzar con los distintos tipos de enseñanza y estudiar las medidas que aseguren la coordinación y correlación de las diversas ramas y servicios de la enseñanza, dentro de los principios de la Educación para la democracia y cuidando, especialmente, de que se realicen en la práctica, la unidad y continuidad del proceso educativo”.

En su primer año, el nuevo organismo se vio urgido por la necesidad de estudiar diversos proyectos de planes y programas de estudio. Los de carácter más circunscrito se fueron aprobando en el curso de 1953 y 1954. De mayor complejidad era la elaboración de programas para complementar la reforma del plan de estudios de la enseñanza secundaria que había tenido lugar en 1953. Para ello se aprobó un “Primer Informe” de la Comisión de Planes y Programas del Consejo, que era un documento orientador para uso de las subcomisiones que redactarían los programas de las diversas asignaturas, al mismo tiempo que avanzaba conceptos para una revisión integral del currículum.

Pero, junto con dar respuesta a necesidades inmediatas, el Consejo entendió que su

tarea era más global y profunda y, en consecuencia, encomendó a su Comisión de Planes y Programas la elaboración de un estudio que permitiese dar cumplimiento a la disposición legal antes citada, justificación primordial de la existencia de esa corporación.

Este estudio, que se denominaría “Segundo Informe de la Comisión de Planes y Programas”, fue preparado durante el año 1954 y presentado al Consejo a fines de Diciembre, por su relator Oscar Vera. Se discutió en los meses de Marzo y Abril de 1955 y fue aprobado finalmente el 26 de Abril de ese año. Contenía una definición de las funciones y objetivos de la educación general, de la preprofesional y de la profesional; una nueva división de la escala educacional; procedimientos para la preparación de planes y programas de estudios; recomendaciones sobre los establecimientos que figurarían en un lugar intermedio en la nueva escala educacional propuesta; y una serie de objetivos de política educativa(35).

El informe proponía “como base para la preparación de los planes y programas de estudios de las diversas ramas de la enseñanza, la siguiente formulación de los fines de la educación que se imparte...”

A. “**La educación general** tiende al desarrollo integral de la personalidad, es decir, a la formación del hombre, del ciudadano y del futuro productor de bienes y servicios para una sociedad democrática”. A continuación sugiere 11 objetivos relacionados con el desarrollo físico, intelectual y estético, la formación cívica y económica, la exploración y desarrollo de aptitudes e intereses vocacionales y la formación de hábitos y actitudes valiosos.

B. “**La educación profesional**, sostiene el documento, es el complemento de la educación general; tiene por objeto la preparación teórica y práctica específica para el ejercicio eficiente de una profesión o trabajo remunerativo y socialmente útil. Aspira a realizar los siguientes objetivos principales: a) el dominio de los fundamentos teóricos de la actividad o profesión; b) el aprendizaje de las habilidades específicas esenciales para el ejercicio de la actividad... y c) la comprensión de la responsabilidad personal y social de la actividad o trabajo, y del lugar de éste en la cultura”.

C. “**La educación preprofesional** es preparatoria para la anterior; tiene por objeto la preparación teórica y práctica general para un determinado campo vocacional” y es concebida también como complementaria de la educación general orientadora hacia la elección vocacional”(36).

Después de establecer que los objetivos mínimos de la educación general no podían cumplirse en menos de 4 años de estudios y que se requerían 7 u 8 años de educación general para iniciar los estudios preprofesionales o profesionales, se proponía una nueva división de la tradicional escala educacional de dos tramos de 6 años cada uno.

El informe recomendó una división de tres ciclos de 4 años cada uno: el ciclo elemental, que proporcionaría la base mínima de educación general; el ciclo intermedio, que continuaría la educación general, acentuaría la exploración de las vocaciones y podía culminar con uno o dos años de formación pre-profesional para aquellos alumnos que no pueden continuar sus estudios; y el ciclo superior, que podría ser de educación general y preprofesional orientada hacia las carreras universitarias o de diversas combinaciones de educación preprofesional y profesional(37).

Luego de sugerir un procedimiento para la revisión general de planes y programas de estudios, conforme a los fines, definiciones y escala antes diseñada, plantea medidas como la “coordinación de la dirección técnica de los servicios educacionales, especialmente en los establecimientos en los cuales se imparte el ciclo intermedio y existen problemas de competencia entre las Direcciones Generales” y la coordinación e impulso a la formación y perfeccionamiento del personal docente y directivo docente(38).

Finalmente, el documento propone un conjunto de 14 objetivos de política educacional, algunos de los cuales se relacionan directamente con las formulaciones curriculares anteriores, mientras que otros implican el esbozo de un verdadero plan de desarrollo (39), tendiente a asegurar los beneficios de la acción educacional a toda la población del país.

Los primeros objetivos de política educacional se orientaban a lograr una sustancial ampliación de la oferta de educación pública y su mejor distribución para asegurar la igualdad de oportunidades educativas.

Los siguientes objetivos, en los hechos enriquecían el Segundo Informe hasta configurarlo plenamente como una propuesta de reforma del sistema educativo. Algunos objetivos se enunciaban como sigue:

- i) “Asegurar la unidad de los fines de la educación que se imparte, evitando que las reales diferencias socio-económicas en la población escolar de los diversos establecimientos contribuyan a acentuar las diferencias de clases y a desvirtuar la igualdad de oportunidades educacionales”;

j) “Estimular la investigación y la experimentación como bases indispensables para el desarrollo técnico de los servicios”;

k) “Adaptar la organización y distribución de los establecimientos de enseñanza a las... necesidades educacionales de los niños y de las diversas localidades más bien que a la estructura administrativa del Ministerio de Educación... de tal modo que se asegure la continuidad del proceso... y que, donde las circunstancias lo requieren, existan escuelas en las que se combinen... los diversos tramos de la escala educacional...”;

l) “Asegurar la unidad de la formación pedagógica y del perfeccionamiento de todo el personal docente en los principios de filosofía de la educación, en cuanto éstos se relacionan con los objetivos e intereses nacionales, y en los fundamentos científicos de la profesión, sin perjuicio de la diferenciación que requieren los diversos niveles de la enseñanza y las diversas especialidades de la educación general y profesional y de la función docente directiva”;

El objetivo signado con la letra n) fue motivo de una significativa discusión en el propio Consejo y del rechazo por parte de representantes de los mismos sectores o intereses a que se refería el Superintendente Marshall. En la proposición de Osca Vera se proponía “... el establecimiento de una dirección técnico-administrativa unificada de la educación nacional, compatible con una mayor descentralización administrativa de los servicios que estimule la responsabilidad regional o local en cuestiones educacionales”.

Esta enunciación fue defendida en el Consejo por el Superintendente, el Secretario General Técnico y el Asesor Coordinador, que era a la vez relator del informe. Fue apoyada por los representantes de las organizaciones magisteriales y por el Director General de Educación Primaria, Luis Gómez Catalán, que hacía honor a su condición de antiguo líder de la reforma de 1928.

Se opusieron al proyecto de informe los otros Directores Generales. El de Educación Profesional, Hernán Pardo, manifestó ser partidario de la coordinación entre las ramas, pero rechazó la dirección única por estimar imposible que una persona pudiera “atender tanta diferencia”, particularmente en lo relativo a enseñanza profesional, que tiene caracteres propios y diferentes a los de la educación general. El de Educación Secundaria, Miguel Angel Vega, fundamentó su oposición en el extraordinario crecimiento que ha tenido la educación, que la ha llevado a diferenciarse en razón de la complejidad de los problemas actuales.

El representante de la educación particular, Guillermo Varas Contreras, desde un punto de vista doctrinario rechazó la idea de “unidad” por ser totalitaria, aherrojar la libertad y llevar a la uniformidad de planes y programas; desde un punto de vista legal, argumentó que era innecesaria una dirección única porque ésta es encomendada por la Constitución a la Superintendencia -”hecho que yo rechazo”- y porque sería ineficaz debido a que la dirección de la enseñanza técnica requiere conocimientos muy especializados.

Después de largos debates y de la proposición de fórmulas transaccionales, se aprobó -con la oposición del señor Varas Contreras- un texto final que proponía: “Regularizar la dirección técnica y administrativa de la enseñanza nacional, sustituyendo el actual régimen en que coexisten, legalmente desconectadas, la Superintendencia y las Direcciones Generales, por otro en el cual estos cuerpos directivos, en cumplimiento del precepto constitucional que encarga a un sólo organismo la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno, sean vinculados entre sí o fusionados en una sola entidad”(40).

En definitiva, el gobierno del Presidente Ibáñez no aceptó las proposiciones del Segundo Informe. Las partes más estrictamente curriculares serían acogidas, en cambio, por los siguientes gobiernos. En 1961, se puso en marcha el Plan de Integración Educacional del Departamento de Arica, que tuvo como marco teórico los fines y objetivos definidos en el informe de 1955. En 1962-63, la Comisión de Planeamiento Integral hizo suyos con leves modificaciones los mismos conceptos, en su intento de reformar la educación a través de un proceso de planificación global. En 1965, el gobierno del Presidente Frei introdujo una nueva estructura del sistema escolar similar a la propuesta, visionariamente, en el Segundo Informe.

## **6. Evaluación y Proyecciones.**

La Superintendencia de Educación no ha sido objeto de un estudio histórico-crítico sistemático, ni de una evaluación institucional de rigor científico. Sin embargo, han abundado los estudios descriptivos(41), las opiniones de diversos sectores y personalidades, y los juicios oficiales. Particularmente lúcidos fueron los conceptos emitidos por el gobierno del Presidente Alessandri, en la época en que se introducía la estrategia del planeamiento integral de la educación.

En un informe oficial destinado a una conferencia internacional, se expresaba que “la

tarea de dirigir y perfeccionar el proceso educativo requiere, para ser más eficiente y completa, de la integración de los organismos técnicos que actualmente se hallan dispersos e inconexos en las Direcciones de Educación”.

“Para ello, continúa el documento, el Ministerio cuenta con un organismo técnico superior, la Superintendencia de Educación... El DFL. 104 creó un organismo que permitiera dar unidad, coordinación y flexibilidad al sistema educacional chileno; formular, sobre la base de un conocimiento lo más exacto posible de nuestra realidad, una definida y clara política educacional, y de acuerdo con las aspiraciones y necesidades planteadas por los diversos sectores de la vida nacional, proponer al Gobierno las medidas más adecuadas para satisfacerlas”.

“La idea del legislador, sin embargo, se ha cumplido sólo en cierta medida. Los factores que han determinado este incumplimiento cabal de las funciones otorgadas a la Superintendencia se podrían resumir, a grandes rasgos, en los puntos siguientes:

1. Falta de coordinación entre las funciones de la Superintendencia y aquellas que se les han otorgado a las Direcciones de Educación en la legislación correspondiente. Esto ha producido conflictos de autoridad y duplicación de funciones.
2. Falta de una organización interna funcional debido a que la Ley Orgánica le da una estructura basada en ciertas secciones técnicas del Ministerio que sólo abarcan un aspecto del trabajo que la Superintendencia debe cumplir.
3. Escasez de recursos para el cumplimiento de las funciones que se le han asignado”(42).

Otro documento gubernamental de la misma índole, atribuye ese incumplimiento a las siguientes razones: “serias limitaciones de su autoridad legal para coordinar los diversos servicios; resistencia de éstos a considerar modificaciones de la estructura administrativa que pudieran restringir su autonomía para asegurar un mínimo de unidad en la dirección de los servicios escolares; interferencias políticas y escasez de recursos técnicos y financieros”(43).

En los siguientes capítulos, se verá a la Superintendencia de Educación moviéndose para promover la integración orgánica del sistema educativo y para lograr transformaciones sustantivas no sólo en la administración sino también en la funcionalidad social de

la educación y, en la enseñanza misma. Sin embargo, lo hará en el marco de las condiciones limitantes que recién se señalaron.

En algunos momentos, la Superintendencia apareció como retrasada o como obstáculo a iniciativas de cambio que se radican fuera de su estructura. En el caso del proceso de planeamiento integral de la educación, para el cual el gobierno de Alessandri creó una entidad directiva ad hoc. En cierto modo, es también el caso de la reforma general de la educación de la administración Frei, que fue más bien liderada por una oficina de planeamiento no incluida en la organización de la Superintendencia, y por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, que asumió parte de las funciones que le correspondían a la Superintendencia en la promoción de la reforma.

En otros momentos, la Superintendencia fue capaz de impulsar sus propias iniciativas de cambio, como el Plan Arica, objeto del próximo capítulo, o apareció encabezando esfuerzos transformadores como el proyecto de Escuela Nacional Unificada, en el gobierno de Allende.

---

## NOTAS

- (1) **El Mercurio**, Santiago, 2 de Abril de 1953; pp. 1 y 23.
- (2) Publicado íntegramente en **El Mercurio**, Santiago, 4 de Abril de 1953.
- (3) **El Mercurio**, Santiago, 6 de Abril de 1953; p. 3.
- (4) **El Diario Ilustrado**, Santiago, 2, 3 y 4 de Mayo de 1953.
- (5) **El Diario Ilustrado**, 5 de Mayo de 1953; p. 9.
- (6) **El Mercurio**, Santiago, 19 de Mayo; p. 11.
- (7) **El Diario Ilustrado**, Santiago, 28 de Mayo de 1953; p. 3.
- (8) **El Mercurio**, Santiago, 27 de Mayo de 1953; p. 23.

- (9) Superintendencia de Educación Pública, **La Superintendencia de Educación Pública**, Sanitago, Publicación de la Superintendencia de Educación, 1958; pp. 9-36.
- (10) Superintendencia de Educación Pública, op. cit.; p. 9.
- (11) Superintendencia de Educación Públicas, op. cit.; p. 17.
- (12) Superintendencia de Educación Pública, op. cit.; p. 22.
- (13) Ver los Capítulos II y III de este estudio. En el segundo se destaca la concepción integradora y plena de la superintendencia de Educación, expresada en el Decreto 7.500, de 1927; y en el Tercero, se describen las fórmulas de una Superintendencia coordinadora y coexistente con las Direcciones Generales de fuertes atribuciones, aplicadas en la reforma del Ministro Vergara, en 1927, y en la Contrarreforma del Ministro Ramírez, en 1928-29.
- (14) VII, XIII y XIV Convenciones Nacionales de la Unión de Profesores de Chile (1946, 1959 y 1961, respectivamente); Congreso Nacional de Educación Secundaria (1946). I, II y III Convenciones Nacionales de la sociedad Nacional de Profesores (1953, 1955 y 1958, respectivamente). Ver **Algunos Antecedentes para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena**, Publicación de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, Santiago, 1964; pp. 52-61.
- (15) Ver Superintendencia de Educación Pública, op. cit.; pp. 31-34 y Marta Zeballos King, **La Superintendencia de Educación**, Santiago, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1962.
- (16) Iván Núñez P., **Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia 1900-1970**, Santiago, PIIE, 1986; pp. 174-176.
- (17) **Mensaje del Presidente don Carlos Ibáñez del Campo al Congreso Nacional**, Santiago, 21 de Mayo de 1953, p.29.
- (18) **El Mercurio**, Santiago, 27 de Mayo de 1953; p. 23.
- (19) Superintendencia de Educación Pública, **Dos Informes sobre Educación**, Santiago, Editorial Universitaria, 1958. En esta publicación se incluyen los textos del Primer y Segundo Informes, con las relaciones del Profesor Oscar Vera, que fue el autor del segundo, y las explicaciones y argumentos de los debates en el Consejo Nacional de Educación.
- (20) Superintendencia de Educación **Dos Informes...**, op. cit.; p. 95.
- (21) Superintendencia de Educación, **Dos Inforems...**, op. cit.; p. 96.

- (22) Superintendencia de Educación, **Dos Inforems...**, op. cit.; p. 98.
- (23) Superintendencia de Educación, **Dos Inforems...**, op. cit.; pp. 35-36.
- (24) El texto íntegro del Decreto de fundación se puede consultar en Superintendencia de Educación, **La Superintendencia...**, op. cit.; pp. 39-49.
- (25) **Cuadernos de la Superintendencia**, N. 13, Santiago, Publicaciones de la Superintendencia de Educación Pública, Junio de 1968; p. 57.
- (26) Una objetiva descripción de esta anomalías se encuentra en la Memoria 1954 del Superintendente Marshall. Ver: Superintendencia de Educación Pública, **Memorias 1954, 1955 y 1956**, Santiago, 1957; p. 34.
- (27) "Primera Memoria Anual", en Superintendencia de Educación, **La Superintendencia...**, op. cit.; pp. 62-63.
- (28) "Primera Memoria Anual", en Superintendencia de Educación **La Superintendencia...**, op. cit; pp. 64-65.
- (29) Ver Superintendencia..., **op. cit; pp. 64-65.**
- (30) **Diario Oficial**, Santiago, 5 de Agosto de 1953; p. 18
- (31) "Primera Memoria Anual", op. cit.; pp. 72-80.
- (32) Superintendencia de Educación, **Memorias...**, op. cit.; p. 27.
- (33) Superintendencia de Educación **Memorias...**, op. cit.; p. 28.
- (34) Superintendencia de Educación **Memorias...**, op. cit.; pp. 93-96.
- (35) Superintendencia de Educación, **Dos Informes...**, op. cit.
- (36) Superintendencia de Educación, **Dos Informes...**, op. cit.; pp. 95-97.
- (37) Superintendencia de Educación, **Dos Informes...**, op. cit.; pp. 97-98.
- (38) Superintendencia de Educación, **Dos Informes...**, op. cit. pp. 98-99.
- (39) Un destacado especialista en planeamiento ha sostenido que "sólo la falta de un estudio de los recursos necesarios para cumplir los objetivos impide calificarlo como un plan de educación, pero es, sin duda alguna, un intento serio de mirar al problema educacional en forma global e, incluso, en sus relaciones con el resto de los sectores

de la sociedad”, Schiefelbein, Ernesto: “El Planeamiento de la Educación en Chile”, en “**Cuadernos de la Superintendencia**”, N. 13; Junio de 1968; p. 82.

- (40) Superintendencia de Educación, **Dos Informes...**, op. cit.; pp. 141-175.
- (41) Marta Zeballos King, op. cit.; y Félix Cañete Escalona, **El Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y el Sistema Escolar**, Santiago, Memoria de Título, Facultad de Filosofía y Educación, Universidad de Chile, 1961.
- (42) **Documento presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina**, Santiago, Marzo de 1962; p. 60.
- (43) **Informe del Gobierno de Chile a la III Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, Bogotá, 1963**. Santiago, Agosto de 1963; p. 1.

## **CAPITULO VI**

# **EL PLAN DE INTEGRACION EDUCACIONAL DE ARICA 1961-1971.**

El Plan de Integración Educacional del Departamento de Arica se inició en 1961 y se prolongó hasta 1971. Promovido y orientado por la Superintendencia de Educación, fue un ensayo destinado a poner en práctica, en escala local, la concepción unificadora y modernizante que este organismo venía sosteniendo desde su creación en 1953.

El Plan Arica incluyó a los dispersos establecimientos de la enseñanza parvularia, primaria y media estatal de este Departamento del extremo norte del país, los reorganizó bajo una común dirección, dio nueva estructura al sistema escolar de la región y lo orientó con nuevos fines, objetivos y planes de estudios. Además ensayó formas de educación no escolar y de desarrollo de la comunidad.

En 1965, se puso en marcha en toda la República una reforma educacional de carácter global. El Plan Arica se mantuvo en cuanto a la organización y administración escolar integrada, pero se introdujeron los planes y programas de estudios elaborados por la reforma para el conjunto del país.

De acuerdo con lo estatuido en el momento de su formulación, el Plan finalizó al término de 1971. Aunque involucró sólo a una pequeña periférica zona del territorio, constituyó otra y significativa experiencia de integración y renovación educacional, precursora directa de la reforma comprensiva de 1965-1970 y punto de apoyo del intento de planeamiento integral de la educación llevado a cabo entre 1962 y 1964.

### **1. Antecedentes.**

Como ha ocurrido con otras experiencias de reforma, el Plan de Integración Educa-

cional de Arica fue diseñado en sus líneas generales con mucha premura y llevado a una pronta implantación, de manera que la tarea de programación debió ser completada cuando ya se había puesto en marcha el ensayo.

### *1.1. Estudios previos:*

La primera huella documental que se ha encontrado, reside en una intervención del Superintendente de Educación, José Herrera, a fines del año 1960, cuando se debatía en el Consejo Nacional de Educación la continuidad de los estudios de revisión de los programas de la enseñanza secundaria, que se prolongaban desde 1954. En esa oportunidad, el Superintendente proponía que esa revisión contemplara también a la enseñanza profesional y que se ensayaran formas de integración educacional. Textualmente decía el profesor Herrera: “Así podríamos empezar a trabajar en este sentido, ya que habría cierta unanimidad en cuanto a la idea de no seguir considerando tan separadamente la secundaria, la profesional, la técnica femenina, sino tratar de buscar una coordinación. Yo estuve hablando con el Presidente... y él me insistió mucho en la importancia de la correlación. Pero yo creo que la sola correlación no es posible. Mucho mejor es ir a una cosa radical, un establecimiento común, donde vayan todos y donde no se insistiría demasiado en una formación enciclopédica... Incluso se ha pensado con el Ministro la idea de ensayar un sistema así en alguna pequeña localidad. Se ha pensado que podría ser Magallanes o, tal vez, Arica... Yo no soy partidario de llegar y aplicar estas cosas en forma total. Si vamos a poner en marcha esto, debemos tomar las medidas necesarias para poder echar marcha atrás si nos equivocamos. Se podría tomar, por ejemplo, pequeñas localidades donde haya un grupo educacional más o menos compacto...” (1).

En definitiva, el Consejo de la Superintendencia sólo acordó “reiniciar el estudio de la última fase de la revisión de los planes y programas de educación secundaria y la coordinación de éstos con los programas de los distintos niveles de nuestra educación, con el fin de establecer en la enseñanza media un ciclo de enseñanza general común con planes y programas flexibles” (2).

Sin embargo, la idea de un ensayo local de integración continuó siendo desarrollada por el Ministro del ramo, señor Eduardo Moore y por el Superintendente Herrera. No hay testimonio directo de sus reflexiones y decisiones, hasta que el 4 de Enero de 1961, se anuncia que el Ministro viajará a Arica, acompañado de la plana mayor del servicio educacional, para estudiar “la organización de un plan piloto educacional en esa ciudad a partir del presente año escolar...” (3).

Según cuenta del Superintendente al Consejo Nacional de Educación, los estudios se iniciaron con una visita a Arica del funcionario de la Oficina Técnica Jorge Castillo, quien reunió información, se entrevistó con las autoridades locales y exploró las posibilidades de aplicar al plan en esa zona. Después de esta misión, a comienzos de Enero, se organizaron en Santiago los trabajos, en estrecho contacto con el Ministro y los Directores Generales de Educación. El profesor Jorge Castillo preparó un estudio descriptivo-estadístico de la realidad geo-económica y social del Departamento de Arica. Una comisión ad-hoc formuló los fines de cada uno de los niveles educacionales del Plan, etc. (4).

En la segunda quincena de Enero, cuando el Ministro y demás autoridades educacionales van a Arica, el Plan de Integración ya está elaborado en sus conceptos más gruesos. Un informe oficial posterior, recuerda que entre el 19 y 23 de Enero, una delegación presidida por el Ministro, visita Arica "... para aplicar un plan, cuyas líneas fueron expuestas y fundamentadas" ante representantes de la comunidad local (5). Un artículo editorial de "El Mercurio" de Santiago, publicado cuando el Ministro estaba en el Norte, contenía ya un diseño básico de la iniciativa (6). Las declaraciones del señor Moore a su regreso, confirman que lo esencial del Plan ya estaba elaborado (7).

En la segunda quincena de Febrero se dictó el decreto que autoriza la ejecución del Plan y se designa a su Jefe en el terreno. Continúan los estudios y en Marzo se da fin a la investigación descriptiva de la realidad ariqueña. Según las actas, el Superintendente informó en Abril al Consejo Nacional de Educación sobre la puesta en marcha del Plan y entregó varios documentos "improvisados", según su propia expresión" (8).

No se ha podido dilucidar exactamente cuales fueron esos documentos. El Superintendente identificó solo uno: la investigación sobre la situación económico-social y educacional de Arica, de la cual hay numerosas referencias en diversos textos.

En el folleto oficial sobre el Plan, editado por la Superintendencia, se cita el programa de edificación escolar, señalando que se ha investigado "todo lo referente a construcciones en la zona: su calidad, cantidad, ubicación, planimetría, la función que sirven y cómo la sirven, su suficiencia e insuficiencia, llegándose a la conclusión de que la mayoría de los edificios que actualmente desempeñan el papel de escuelas, son deficientes en todo sentido (9).

En la publicación, se describe la situación arquitectónica de cada nivel o tipo de enseñanza, se describe el modelo de local que habría que construir, incluso acompañado

de algunos planos, se estudia la distribución de la población escolar, se deducen las necesidades de edificación y se concluye en una proposición de programa mínimo de construcciones para el año 1962 (10).

En el mismo folleto, se incluye un capítulo dedicado al marco teórico del Plan y a aspectos curriculares. Aunque el folleto es aproximadamente de fecha Septiembre u Octubre de 1961, puede suponerse que el contenido de este capítulo está basado en los estudios presentados por el Superintendente al Consejo. Dado que el Plan se inició en Marzo, con la apertura de los séptimos años de los Colegios Medios Comunes que no habrían podido funcionar sin las normas curriculares mínimas, estimamos que el contenido del capítulo ya estaba preparado a comienzos de Marzo, por lo menos en sus líneas fundamentales.

El capítulo aludido contiene una formulación de los fines educacionales que orientarían al Plan, que corresponden textualmente a los fines propuestos en el Segundo Informe de la Comisión de Planes y Programas, aprobado por el Consejo Nacional de Educación en 1956, con la sola excepción de las referencias a la educación preprofesional. Presenta la organización del proceso educativo, con la correspondiente caracterización de cada ciclo de estudios y su relación con los fines generales enunciados. Declara que los planes de estudio y los programas del nivel primario se mantendrán provisoriamente y presenta el plan de estudios a seguir en los nuevos colegios medios comunes, cuyo curso inicial empezaría en Marzo de 1961. Finalmente, el capítulo se refiere a la organización administrativa del Plan, a los servicios especiales que se establecerían y a los principios educacionales que lo inspiran (11).

Los antecedentes anteriores hacen suponer que entre los meses de Enero y Febrero, trabajando aceleradamente, la Superintendencia elaboró las normas pedagógicas, organizativas y administrativas mínimas para la iniciación del plan, sobre la base de una doctrina educacional pre-existente y de un estudio somero de la realidad de la región en que se aplicaría. En meses posteriores ésto se complementaría con el programa de edificación escolar.

En Septiembre de 1961, se dictó un nuevo decreto, que precisaba normas para la aplicación del Plan y desarrollaba las orientaciones iniciales. Debe suponerse que este instrumento implicó nuevos estudios y deliberaciones que no ha sido posible documentar (12).

En los años siguientes a 1961, fue necesario estudiar y aprobar programas de estudios

para los colegios medios comunes y, más tarde, planes y programas para los colegios medios diferenciados. En el ciclo primario, se innovó en materia programática sólo a partir de 1965. Los proyectos de programas fueron elaborados por comisiones de profesores de los colegios de Arica y revisados y aprobados por la Superintendencia, de acuerdo con la legislación vigente (13).

### *1.2. Toma de decisiones: (\*)*

El Decreto de Septiembre de 1961, junto con entregar la dirección superior del ensayo al Superintendente, funda un Comité de Coordinación, que asesoraría a esta autoridad y que entre otras funciones, cumpliría las de programación, pues se le encarga preparar instrumentos técnico-administrativos, proponer normas, elaborar los programas de edificación y dotaciones escolares, el proyecto anual de presupuesto del Plan, etc. Componían este Comité, el Secretario Técnico de la Superintendencia y un Visitador de cada una de las Direcciones Generales de Educación (14). El Comité se apoyó frecuentemente en el personal de la Oficina Técnica de la Superintendencia y en especialistas contratados, como el Arquitecto Asesor.

En el terreno, intervinieron en la programación, en términos de proponer o adaptar normas, el Jefe del Plan, el Consejo Departamental de Coordinación, establecido por el mismo decreto ya señalado y compuesto por autoridades educacionales locales y especialistas, y grupos de profesores que trabajaron en la elaboración curricular.

### *1.3. Comunicación:*

La visita del Ministro, el Superintendente, los Directores Generales de Educación y otras autoridades a Arica, en Enero de 1961, constituyó una primera manifestación informal de consulta a las fuerzas de la comunidad.

La creación de un Consejo Consultivo, en el Decreto de Septiembre de 1961, significó un mecanismo permanente de vinculación del Plan con la comunidad de Arica, a través de los diversos personeros que lo integraron.

---

(\*) En la sección relativa a "fundamentos de naturaleza socio-política", se presentarán las razones que llevaron a la aplicación del ensayo en Arica.

Por otra parte, es interesante observar que, nacido como iniciativa de la Superintendencia, el Plan Arica no fue consultado previamente con el Consejo Nacional de Educación. El ensayo se diseñó durante los meses de Enero y Febrero. Incluso se publicitó y se dictó un decreto que lo ponía en marcha, pero el Consejo sólo tomó conocimiento oficial en la sesión No. 2, del mes de Marzo. No obstante que no participó en la gestación del Plan ni en su planificación, la corporación aprobó lo obrado (15).

## 2. Fundamentos del Plan.

### 2.1 Fundamentos socio-políticos.

El intento de cambio educacional llevado a cabo en Arica, es, aunque sea obvio decirlo, un Plan. En su condición de esfuerzo consciente y sistemático, se vincula a una corriente de índole político-técnica que comenzaba a manifestarse en los últimos años de la década del 50: la estrategia de "planeamiento integral de la educación".

Los hitos más visibles del desenvolvimiento de esta corriente en América Latina han sido, en 1950, la creación del CREFAL; en 1956, el lanzamiento del Proyecto Principal de UNESCO y la Segunda Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, en Lima, Perú; y el Seminario de Washington, celebrado en 1958, bajo el patrocinio conjunto de la Organización de Estados Americanos y la UNESCO.

A través de estos años, se fue reconociendo que para **enfrentar** los crecientes problemas educacionales era aconsejable apelar a las técnicas del planeamiento, en términos integrales y en estrecha relación con el desarrollo económico y social.

Ya con anterioridad a 1961, algunos países latinoamericanos comenzaban a organizar sus servicios de planeamiento educativo. Puede decirse que la Superintendencia de Educación Pública, era en Chile la base institucional sobre la cual podía desarrollarse esta función y que el Segundo Informe de Planes y Programas, aprobado en 1956, es un texto precursor en este campo, como se señaló en el capítulo anterior.

Generalmente se identifica a la Conferencia de Punta del Este (1961) y a la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, como la motivación fundamental que impelió a los gobiernos de la región a aplicar estrategias de planificación educacional vinculada a los planes globales de desarrollo.

Sin embargo, en el caso de Chile ya existía con anterioridad una definida voluntad

política de marchar en este sentido. El 18 de Enero de 1961, el Consejo de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), aprobó el Plan Decenal de Desarrollo Económico que le había encargado el año anterior el gobierno del Presidente Alessandri (16).

Las premisas fundamentales de este Plan fueron expuestas por el primer mandatario, al señalar que “el desarrollo económico del país no puede depender exclusivamente del juego espontáneo de las fuerzas económicas y requiere una acción concertada y encausada para promoverlo”. Demandaba estrecha colaboración entre el sector público y el privado y al mismo tiempo, definía las respectivas órbitas de acción y la forma de complementarlo. El Plan intentaba dar una visión de conjunto y una apreciación cuantitativa del desenvolvimiento económico de Chile y formulaba las correspondientes metas en cada rubro, metas que se juzgaban útiles para trazar las políticas económicas. No obstante, el Plan se había conformado como un instrumento flexible y capaz de ser reajustado conforme al rumbo de los acontecimientos (17).

En su Mensaje Presidencial de 1961, el Presidente Alessandri señalaba, con orgullo, el hecho de que este Plan Decenal se hubiera aprobado con anterioridad a la proposición que en fecha 13 de Marzo hiciera el recién elegido Presidente Kennedy, en orden a “que las Repúblicas Americanas inicien vasto plan de 10 años para las Américas, un plan para transformar los años de la década del 60 en una década histórica de progreso democrático” (18).

Esta política global del gobierno chileno de la época tenía un eco en el campo educacional. Un importante analista, al hacer un recuento del año educacional 1960, escribía:

“...se ha avanzado en algunos sentidos y si se supera la errada costumbre de proyectar reformas a planos parciales que sólo logran atomizar y desarticular más aún el sistema, se va, a todas luces hacia la realización de algunos valiosos enunciados del actual Ministro de Educación que miran hacia el analfabetismo y hacia el sistema total del país”.

“El hecho de que ya se hable de planeamiento en las esferas directivas y de que se tienda a mirar el problema en su totalidad, con las conexiones sociales y económicas que lleva implícitas, permite esperar el dinamismo que la empresa requiere” (19).

Presionado por el explosivo incremento de la demanda educacional y por una compleja

diversificación de ésta, el gobierno del Presidente Alessandri realizó importantes aunque todavía insuficientes esfuerzos por satisfacer las crecientes necesidades, en términos cuantitativos. Así, entre 1958 y 1962, la matrícula aumentó en los siguientes porcentajes por ramas: primaria, 25%; secundaria, 39%; y profesional, 39%. La dotación de profesores, entre 1958 y 1963, aumentó en 39,6% en primaria, 37,7% en secundaria y 68,6% en profesional. La Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos -organismo semi-estatal encargado de la edificación estatal- había construido entre 1958 y 1961, cerca de un tercio del total de metros cuadrados levantados desde que se fundó la empresa en 1937 (20).

Es posible que este esfuerzo de expansión, los fuertes requerimientos de diversos sectores sociales y la propia política económica desarrollista y modernizante de este gobierno, se hayan conjugado para llevarlo, por una parte, a una inusitada toma de conciencia sobre la magnitud y complejidad de los problemas educacionales y, por otra, a la decisión de aplicar estrategias de reforma integral del sistema educativo y de desarrollo planificado de éste, en concordancia con las estrategias globales de carácter económico y social.

En este marco habría que ubicar las motivaciones del Plan de Integración Educacional de Arica. El Decreto que le dio origen se fundaba en las siguientes consideraciones:

“Que es de urgente necesidad promover reformas del sistema educacional de la República con el objeto de asegurar el cumplimiento de las finalidades y propósitos asignados a los diversos tipos de enseñanza, especialmente en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades que afectan a las diferentes regiones del país como consecuencia de las transformaciones económicas y sociales que en ellas se operan” (21).

El Ministro de Educación Eduardo Moore, por su parte, en declaración de prensa, afirmaba que “...la implantación del plan de integración educacional que se proyecta llevar a la práctica en Arica, es el primer paso que se da en estos últimos años para establecer una reforma del sistema educacional... Es necesario imponer cambios drásticos y hasta audaces, a fin de afrontar el rápido incremento de la población escolar” (22).

El hecho de que la política de cambios educacionales del gobierno de Alessandri se haya concretado en el Plan Arica, se debió en parte a un fundamento científico: se deseaba ensayar en pequeña escala transformaciones que más tarde podrían implantarse en el

ámbito nacional. En este sentido, el Plan es continuador de una tendencia “experimental”, que venía optando por los ensayos y experiencias pilotos, en vez de transformaciones simultáneas e integradas en escala de todo el sistema educativo.

Sin embargo, que el Plan de Integración se aplicase en el Departamento de Arica parece deberse a una decisión política. Los últimos gobiernos chilenos venían intentado, limitadamente, un desarrollo territorial más armónico y un mayor equilibrio entre regiones de desigual desarrollo. Especial atención habían merecido los extremos sur y norte del país. Con el objeto de promover el desenvolvimiento de la zona de Arica, el Presidente Ibáñez la había convertido en “puerto libre”, tendiendo a favorecer su comercio y el crecimiento industrial correspondiente. Fruto de esta política fue el desarrollo liderado por la Junta de Adelanto de Arica y manifestado en un incremento extraordinario del comercio y en el establecimiento de numerosas industrias, con significativas consecuencias demográficas y sociales.

El auge de la región fue una de las razones de que se optara por ella. Por una parte, podría proporcionar recursos para respaldar materialmente la ejecución del plan, y por otra, su bullente realidad socio-económica ofrecía condiciones sui-generis para experimentar una estructura educacional moderna, que fuera funcional a un proceso de desarrollo que se esperaba más tarde en el resto del país.

La publicación oficial de la Superintendencia que presenta el Plan de Integración, enumera los factores que se tomaron en cuenta para optar por Arica:

1. Carácter fronterizo de la región, en la que era necesario acentuar el sentido de nacionalidad y cuya mejor integración con el resto del país podía facilitarse al llamar la atención de éste sobre su extremo norte, a través de medidas como el Plan.
2. Aislamiento de su población, que minimizaba la emigración de alumnos hacia el resto del país, favoreciendo las condiciones de ejecución de un proyecto experimental.
3. Crecimiento muy reciente de la zona, de manera que en ella no existía un tradicionalismo educacional arraigado que se opusiera a la reforma.
4. Ofrecimiento de la Junta de Adelanto para proveer los bienes muebles e inmuebles necesarios para la aplicación del Plan, lo que posibilitaría un ensayo de colaboración

de la comunidad en el desarrollo educativo, susceptible de replicarse más tarde en otras regiones del país.

5. Fuerte expansión demográfica y diversificación de la demanda educacional, como fruto del progreso comercial y productivo, lo que hacía necesaria una respuesta educacional adecuada en calidad y cantidad, etc. (23).

En breves términos, el Plan de Integración Educacional se inscribe, por una parte, en una tendencia universal de política educativa que quería fundar el desarrollo de los sistemas escolares en un planeamiento comprensivo y a vincularlo estrechamente con los programas de desarrollo económico y social. Por otra parte, se fundamenta en una política general de carácter modernizante y desarrollista del gobierno de la época, expresada en el planteo de estrategias de planificación económica nacional y de desenvolvimiento regional, que requerían el concurso de la educación para el pleno logro de sus metas. Todo lo anterior, tenía como fondo el crecimiento demográfico, el aumento y complicación de las demandas populares y la presión política hacia su satisfacción, que adquieren caracteres dramáticos en la década del 50 y comienzos del 60, tanto en Chile como en toda Latinoamérica.

## *2.2 Fundamentos educacionales:*

El Plan de Integración Educacional de Arica participa también de un movimiento histórico en favor de la reforma, modernización y democratización del sistema educacional, cuyos orígenes esenciales están en las primeras décadas de este siglo.

En la publicación oficial que presenta el Plan, el Superintendente de Educación José Herrera manifiesta que "...encuentra en la historia de nuestra educación, antecedentes de indiscutible valor: la Reforma de 1927; la creación del Liceo Experimental "Manuel de Salas"; el Plan de Experimentación Educacional de San Carlos; el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. Las experiencias arrojadas por estas realizaciones, han contribuido, también, a la concepción de esta iniciativa" (24).

En efecto y como se demostraría más adelante, en la medida en que el Plan Arica es un esfuerzo de integración, inspirado básicamente en el principio de unidad y continuidad

del proceso educativo, se identifica claramente con la Reforma de 1928 (\*), con el Plan San Carlos y con las Escuelas Consolidadas. Esta coincidencia se demuestra en medidas concretas como la unificación de la estructura administrativa del sistema local de enseñanza; la supresión de las formas diferenciadas de educación primaria (escuelas primarias comunes y escuelas anexas a liceos) y su integración en un solo tipo de escuela; el establecimiento de un primer ciclo medio común y, por lo tanto, la prolongación de la educación básica y retraso de la opción vocacional; la adaptación del curriculum a las condiciones locales, sin desmedro del carácter nacional del mismo; la participación de los sectores de la comunidad en la tarea educacional; las acciones de educación no formal y de desarrollo de la comunidad; la consideración de alternativas de educación diferenciada de carácter técnico-profesional, con el mismo nivel de calidad y dignidad que la alternativa académica, etc.

En la medida en que el Plan Arica constituye un esfuerzo de modernización pedagógica y de democratización, particularmente al nivel post-primario, se basa directamente en las experiencias arrojadas por el Liceo "Manuel de Salas" y por los Liceos del Plan de Renovación. La concepción flexible del curriculum, los planes electivos, la funcionalidad de los programas y su correlación, el énfasis dado a la orientación educacional y vocacional, el nuevo carácter de la evaluación, son aspectos en que se nota una identificación más cercana con aquellos esfuerzos de reforma. Cabría señalar que el Superintendente Herrera y el Secretario Técnico de la Superintendencia en el momento en que se diseña el Plan, Natalio Glavic, habían sido profesores del Liceo Experimental "Manuel de Salas".

En un terreno más teórico, el Plan Arica, como se ha señalado, reconoció como suyos los fines y objetivos generales de la educación propuestos en el Segundo Informe de Planes y Programas de la Superintendencia. En la publicación en que se describe el Plan, la Superintendencia lo reconoce oficialmente y reproduce dichos enunciados, con una sola modificación: considera los fines de la educación general y de la profesional y desestima los de la "educación pre-profesional" (25).

Lo anterior significa que el Plan hace suya una formulación que, a su vez, se inspira en el "humanismo democrático" y en lo que podríamos denominar la elaboración chilena

---

(\*) A ella, originada legalmente en el Decreto 7500 de 10 de Diciembre de 1927, ha querido referirse el Superintendente en el párrafo recién citado.

de la doctrina pedagógica moderna de base científica, que hemos descrito en capítulos anteriores.

La adopción de las ideas pedagógicas del Segundo Informe no es una cuestión formal, que pudiera resultar de que la misma Superintendencia de Educación es la gestora del Segundo Informe y también del Plan Arica. Puede observarse una estrecha concordancia entre el marco teórico proveniente del Segundo Informe, el diseño escrito del Plan y las acciones educacionales intentadas, a pesar de las limitaciones de índole práctica que éstas debieron afrontar.

En la declaración de prensa con que el Ministro Moore informaba sobre los fundamentos y características del Plan que se iniciaba en Arica, ponía fuerte énfasis en la necesidad de atender las necesidades y diferencias individuales, particularmente, en el caso de alumnos con una edad promedio de quince años, “peligroso límite entre pubertad y adolescencia”. Señalaba que el problema de la enseñanza media no radicaba en la discusión del número de asignaturas sino que incidía en la calidad de la educación que había de darse a niños con esa edad. Destacaba la importancia de la orientación educacional y vocacional y la necesidad de reducir la cantidad de materias en los programas, que conspiraba contra el cumplimiento de las finalidades formativas de la educación, etc.

El principio democrático es indicado como fundamento de la integración de estudios en el colegio medio común. Al respecto, el Ministro Moore expresaba que “... la convivencia obligada que determinan los estudios comunes en el colegio medio, elimina la odiosa discriminación o subestimación de ciertas actividades con respecto a otras. Se fomenta en forma práctica la convivencia democrática, sin distinciones de tipo social”. Adicionalmente, en esta medida subyacía un esfuerzo por valorizar y dignificar la educación vinculada al trabajo productivo, esfuerzo que también se basaba en la nueva concepción humanista que presidía los intentos de cambio educacional que antes hemos indicado (26).

En suma, el sentido democratizante del Plan Arica, su concepción integral del proceso educativo, el funcionalismo del currículum, el intento de aplicar el método científico a una empresa de renovación, el carácter activo del aprendizaje, la atención a las diferencias individuales y la exploración de aptitudes e intereses, etc., son dimensiones cuyo fundamento se encuentra en las influencias filosófico-educacionales que se han descrito como tempranamente incorporadas a la pedagogía renovada en Chile.

### 3. El diseño del Plan.

Según lo expresara el Presidente Alessandri, el Plan de Integración Educacional del Departamento de Arica “constituye el primer esfuerzo serio por llegar a una coordinación de todas las ramas de la enseñanza con el proceso de desarrollo del país y adaptar la estructura educacional a las exigencias de la realidad nacional” (27).

El artículo 1o. del Decreto No. 15.473, de 30 de Septiembre de 1961, declara Zona de Experimentación Educacional al Departamento de Arica, por el plazo de diez años a partir desde 1961 y estipula que “el ensayo comprenderá todos los establecimientos y servicios educacionales que existen y los que se creen en el futuro...” (28).

Las finalidades del Plan, expuestas en el mismo cuerpo legal, eran:

a) “Promover la integración de las instituciones y servicios educacionales del Departamento bajo los postulados de la educación democrática y sobre la base de los principios de unidad, continuidad, correlación y diferenciación de la función educativa, y descentralización de la administración educacional”.

b) “Buscar una nueva estructura del sistema escolar que incluya los tipos de instituciones de educación sistemática y de desarrollo de la comunidad, necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades culturales de los individuos, de la zona y del país”.

c) “Establecer normas para la dirección, organización y funcionamiento de un sistema educacional integrado, al servicio de la comunidad, y en coordinación con las demás instituciones sociales”. (29).

#### 3.1. Aspectos de administración:

La dirección superior del Plan fue encargada al Superintendente de Educación, asesorado, como ya se dijo, por un Comité Coordinador integrado por representantes de las Direcciones Generales de la Enseñanza.

La dirección inmediata fue encargada a un Jefe del Plan, designado por el decreto inicial del ensayo, quién “para el cumplimiento de su labor podrá adoptar y proponer al Gobierno, según corresponda, todas aquellas medidas que estime necesarias para alcanzar

los fines que se han tenido en cuenta con la aplicación del Plan...” (30).

El Decreto 15.473 precisó que del Jefe del Plan “dependerán todos los establecimientos y servicios educacionales de la Zona” y que “sus funciones y atribuciones serán fijadas por Decreto especial” (Artículo 4o.).

El mismo texto legal estableció con carácter asesor, un Consejo Consultivo integrado por representante de diversos organismos e instituciones sociales de la zona y un Consejo de Coordinación, compuesto por autoridades educacionales de la misma (Artículos 5o. y 6o.).

### *3.2 Aspectos de organización educacional:*

El ensayo hizo suyos los fines de la educación general y de la educación profesional enunciados en el Segundo Informe de Planes y Programas de la Superintendencia de Educación (1956).

Para su cumplimiento, se distinguieron los siguientes niveles de educación sistemática: parvulario, primario y medio, este último dividido en ciclo medio común y ciclo medio diferenciado (artículo 2o. del Decreto 891 y artículo 7o. del Decreto 15.473). Se estipuló la creación de servicios especiales de orientación, médico-dental y de asistencia social y bienestar y de las siguientes formas de enseñanza especial: a) cursos de capacitación para el trabajo; b) atención educativa de irregulares; y c) programa de desarrollo de la Comunidad (artículo 7o. del Decreto 15.473).

**El nivel parvulario tendría por objeto:** i) “Atender al desarrollo integral del párvulo, contribuyendo, de preferencia, a su equilibrio emocional”; ii) “Facilitar su incorporación a la vida escolar”; iii) “Colaborar con la familia, fortaleciendo o rectificando -según sea conveniente- la formación hogareña” (31).

Estos objetivos se cumplirían en Jardines Infantiles y eventualmente en Centros de Atención Integral del Párvulo en que se combinarían Jardines Infantiles y Salas Cunas.

**El nivel primario** tendría por objeto “proporcionar a los niños la base de educación general indispensable para realizarse como persona y participar con alguna eficiencia en la vida de la nación” (32). Se cumpliría en Colegios Primarios, en los que se integrarían en una sola organización democrática las tradicionales Escuelas Primarias Comunes y

Escuelas Anexas a los Liceos. Su duración sería de seis años de estudios.

**El Ciclo Medio Común:** “continúa la educación general y acentúa la exploración de las vocaciones de modo de guiar a los alumnos, por de oportunidades funcionales de trabajo, hacia las actividades que mejor acomoden a sus características individuales y a las necesidades y posibilidades del medio” (33). Se impartiría en Colegios Medios Comunes con tres años de estudios post-primarios.

**El Ciclo Medio Diferenciado:** en los Colegios Medios Humanísticos “se continúa y perfecciona la educación general y se orienta vocacionalmente con el propósito de lograr definiciones más específicas en el campo de los estudios superiores o del campo del trabajo”. Los demás Colegios Medios Diferenciados “también persiguen fines de educación general, pero de preferencia, cumplen fines de educación profesional. En ellos, se definen las vocaciones de los alumnos y se les proporciona una preparación profesional que les permitirá desenvolverse en la profesión elegida o continuar su formación en las universidades” (34).

**Los Cursos de Capacitación para el Trabajo:** se crearían para los alumnos desertores que presenten las siguientes condiciones: 1o. que hayan cumplido la edad máxima de obligación escolar (14 años); 2o. que tengan una escolaridad mínima de 4o. año; 3o. que manifiesten su decisión de incorporarse a dichos cursos; y 4o. que el Colegio, por intermedio de su Consejo de Profesores, recomiende esta decisión.

Los Cursos de Capacitación abarcarían los oficios y actividades que aconsejaran las características de la región y tendrían niveles y duración variables (35).

### *3.3. Aspectos Pedagógicos:*

En sus primeras formulaciones el Plan no incorporó innovaciones importantes en el currículum de la enseñanza primaria. En cambio, diseñó un novedoso plan de estudios para los tres años del Colegio Medio Común que contempló: i) un Plan de Cultura Básica de 14 horas semanales de clase, en las asignaturas de Castellano, Matemáticas, Estudios Sociales, Ciencias e Idioma Extranjero; ii) un Plan de Desarrollo Físico y Artístico, de 2 horas semanales para cada una de las asignaturas de Artes Plásticas, Artes Musicales y Educación Física, más una tarde deportiva; iii) un Plan Exploratorio Técnico que contemplaba una mañana o una tarde para cada uno de los talleres industrial o comercial (y agrícola en los eventuales Colegios Medios rurales que podrían crearse); iv) un Plan de

Orientación, que incluía 1 hora semanal para cada una de las actividades de Consejo de Curso, Orientación Colectiva y Orientación Individual; y v) Actividades Electivas, una tarde semanal (36).

Los planes de estudios correspondientes a los Colegios Medios Diferenciados fueron aprobados año a año, a partir de 1964 en que funcionaron por primera vez. El plan de estudio correspondiente al 11o. año del Colegio Medio Diferenciado Científico-Humanístico ofrece un plan diferenciado en las áreas de Letras y Ciencias, y el correspondiente al 12o. año consulta un plan diferenciado en tres áreas: Letras, Ciencias y Matemáticas. La aprobación de 12o. año de este Colegio da derecho a la obtención de la Licencia Secundaria.

El Colegio Medio Diferenciado Técnico-Profesional ofrece en los cursos 10o. y 11o., en el Departamento de Enseñanza Comercial, las especialidades de: Oficinista-Contralor de Materiales, Oficinista-Taquidactilógrafo, y Contralor de Materiales-Taquidactilógrafo. El 12o. año del mismo departamento, da derecho a un Diploma de Licencia Secundaria Comercial. En el 13o. año se consulta la especialidad de Contador que da derecho al título correspondiente.

El Departamento de Enseñanza Industrial Masculina ofreció la especialidad de electricidad. La aprobación del 12o. año de esta especialidad daba derecho a la obtención del grado de Subtécnico.

Los programas de estudios de los Colegios Diferenciados Humanístico-Científico y Técnico-Profesional, fueron elaborados por el profesorado del Plan y por comisiones de especialistas de la Dirección de Educación Profesional, con la coordinación de la Superintendencia de Educación (37).

La estructura organizativa y curricular del Plan intenta dar cumplimiento a diversos principios educacionales. Se quiere lograr una efectiva democratización, a través de varios órdenes de medidas: la unificación del proceso educativo, poniendo término a situaciones discriminatorias como la existencia paralela de escuelas primarias comunes y escuelas anexas a liceos; estrategias para lograr un máximo de retención hasta el noveno año de estudios; postergación de la decisión vocacional hasta ese mismo curso; atención educativa a la deserción, a través de cursos de capacitación para el trabajo, etc.

“Desde otro punto de vista, el Plan presenta un sistema educacional integrado, sin vacíos ni superposiciones. Los niveles de enseñanza se articulan automáticamente;

los planes son diversificados y la correlación de los programas, aspiración permanente del profesorado nacional, sólo ahora, gracias a esta organicidad del sistema, podría convertirse en realidad. Los alumnos serán guiados, en forma sistemática, de modo que su desarrollo educacional completo se realice a través de un proceso continuado y armónico. El plan satisface así los principios educacionales de integración, continuidad, correlación y diversificación” (38).

## **4. Implantación y ejecución.**

### *4.1. Forma de implantación:*

El Plan Arica tuvo un carácter “piloto” con respecto a una estrategia de reforma a desarrollarse a escala nacional. El Presidente Alessandri lo definió así: “El Plan de Integración Educacional, que consta de varias etapas y que ha sido puesto en marcha en Arica, es otro de los medios de que se ha valido el Gobierno para realizar una efectiva reforma de los sistemas de enseñanza (\*), tantas veces criticada por su excesivo verbalismo y su frecuente olvido de las grandes realidades sociales y económicas de la población chilena... Hondamente compenetrado de la necesidad de integrar todas las ramas de la enseñanza al proceso de desarrollo de la nación, el Gobierno consideró a Arica... como la zona más apropiada para poner en vigencia la primera fase de ese plan... Una vez conocida la valorización de los primeros resultados, no será difícil extender la reforma a los diversos centros educacionales del país” (39), creciendo gradualmente hasta alcanzar el ciclo completo en 1966; se harían reformas en el nivel primario y se consolidarían las restantes variables del Plan. Con posterioridad a 1966, ya podrían realizarse evaluaciones globales de los resultados significativos del ensayo.

Como se señala en esta declaración presidencial, el Plan Arica tendría varias etapas. Durante los tres primeros años, se implantarían gradualmente los cursos de que constarían los Colegios Medios Comunes (7o., 8o. y 9o. años). Paralelamente, se prepararían innovaciones en el ciclo primario, se crearían condiciones para desarrollar el siguiente Ciclo Medio Diferenciado y se implantarían los restantes aspectos del Plan. En una segunda etapa, a iniciarse en 1964, se fundarían los Colegios Medios Diferenciados, que irían.

---

(\*) El intento de reforma general aludido, será objeto del próximo capítulo de este estudio.

El Plan Arica fue implantado mediante decretos del Poder Ejecutivo. El decreto No. 891, de 17 de Febrero de 1961, autorizó “la aplicación progresiva del Plan”. Después de enumerar los ciclos de estudios sistemáticos que comprendería, indicaba que el ensayo sería dirigido por el Visitador de Educación Secundaria señor Octavio Palma y señalaba sus atribuciones en los términos que se han citado (40).

El Decreto 2020, de Marzo de 1961, ordenó la instalación de los Colegios Medios comunes de Hombres y Mujeres.

El Decreto No. 15.473, de 30 de Septiembre de 1961, precisó normas para la aplicación del Plan, supliendo así la parquedad del primer decreto (41).

La Circular No. 251, de 24 de Marzo de 1962, del Ministro de Educación, quiso resolver la contradicción entre las atribuciones concedidas a la Jefatura del Plan y los poderes de las Direcciones Generales de Educación (42).

El Decreto No. 20.473, de 20 de Noviembre de 1963, delegó en el Superintendente de Educación Pública las atribuciones técnicas y administrativas de los Directores Generales de Educación que decían relación con los servicios educacionales del Departamento de Arica (43).

#### *4.2. El funcionamiento de la coordinación:*

El decreto que autoriza el Plan, al designar un Jefe de éste, fue muy vago respecto a su dependencia y a la forma como se relacionaría con las autoridades que tenían jurisdicción legal sobre los servicios educacionales de Arica.

Dada la estructura parcelada del Ministerio de Educación y los fuertes poderes de las Direcciones Generales, un intento de integración y descentralización tenía que entrar en conflicto con el aparato administrativo tradicional.

El decreto de Septiembre de 1961 trató de resolverlo, entregando la dirección superior al ensayo al Superintendente de Educación. No obstante, continuaron creándose situaciones problemáticas que la Circular No. 251 no logró tampoco resolver.

Sólo en 1963, al entregarse al Superintendente las atribuciones propias de las Direcciones Generales, pudo normalizarse la estructura jerárquica que implantaría y

ejecutaría el Plan: Presidente de la República y Ministro de Educación; Superintendente de Educación, asesorado por un Comité Coordinador; Jefe del Plan en terreno; Jefes de las unidades escolares y servicios educacionales del Departamento de Arica.

En cuanto a la participación de la comunidad, ya hemos anotado que los organismos sociales de alcance nacional representados en el Consejo de la Superintendencia de Educación, tuvieron un conocimiento tardío de la implantación del Plan, pese a lo cual lo aprobaron y apoyaron.

En Arica misma, la vinculación de la comunidad al ensayo comenzó con los lazos creados con la visita del Ministro Moore, quién logró interesar a las fuerzas vivas del Departamento y, particularmente, a la poderosa Junta de Adelanto de Arica. Esta era una organización semi-estatal, con participación privada, que administraba los ingresos extraordinarios provenientes de la creación del llamado “puerto libre” de Arica, para promover el desarrollo económico y social de la región.

La creación de un Consejo Consultivo, con representantes de la Junta de Adelanto, la Municipalidad, los empresarios, profesionales, entidades sindicales, educación particular y otros, vino a consagrar un apoyo social que fue decisivo.

Respecto a algún personal ad-hoc que haya participado en la implantación del Plan, se debe señalar que la Jefatura no contó con un equipo técnico en la zona. Sólo pudo utilizar el personal directivo-docente, docente y profesional existente en los establecimientos y servicios de Arica. En los años siguientes a 1961, cuando se crearon nuevas plazas de personal, fueron para dotar a los establecimientos escolares mismos. En consecuencia, no hubo un cuerpo ad-hoc de orientadores de la reforma (44).

#### *4.3 Operación del Plan:*

El Jefe del Plan, profesor Octavio Palma, llega a Arica a fines de Febrero de 1961. Encuentra a esta región fronteriza en pleno desarrollo. Sus 55.000 habitantes se concentran en su mayor parte en la ciudad y puerto del mismo nombre, aunque en oasis del desierto interior y en las áreas andinas del oriente, se encontraban pequeñas y dispersas comunidades agrarias y pastoriles. Gracias a medidas especiales de política económica, Arica experimentaba un auge comercial e industrial que atraía a numerosos migrantes del resto del país y aún de países vecinos.

Desde el punto de vista educacional, existía en Arica un total de 9 escuelas primarias

fiscales urbanas y un puñado de 21 escuelas rurales, la mayor parte de ellas uni o bi-docentes; un Instituto Comercial; un Liceo coeducacional, con cursos técnicos femeninos anexos; y grados vocacionales de oficios, dependientes de la Dirección General de Educación Primaria (45).

Según informe del Jefe del plan (46), la primera y central medida adoptada fue la fundación de los dos Colegios Medios Comunes, de hombres y de mujeres, que funcionaron con un total de 19 cursos de 7o. año. Para ello, se utilizaron locales de otros establecimientos y profesorado que quedó disponible al suprimirse los primeros años del Liceo, del Instituto Comercial y de los Grados Vocacionales.

La Escuela Primaria Anexa al Liceo fue convertida en Escuela Primaria Común.

Se organizó y puso en marcha el Consejo Departamental de Coordinación y se creó el Consejo de Directores de las Escuelas Primarias, presidido por el Director Departamental de dicho servicio.

Se dio a conocer amplia y profusamente al profesorado la comunidad la filosofía, estructura y propósitos del Plan.

En el año 1962, se crearon los octavos años de los Colegios Medios Comunes -19 cursos otra vez- y se fundaron, como estructuras transitorias, escuelas profesionales que más tarde se convertirían en los Colegios Medios Diferenciados. Al mismo tiempo se suprimieron los segundos años del Liceo y del Instituto Comercial. Estos mismos avances se repetirían en el año 1963.

En el terreno pedagógico, los Colegios Medios funcionaron con programas especialmente elaborados por la Superintendencia, pero desde 1963 se utilizaron los programas nacionales de enseñanza secundaria puestos en vigencia ese año, aunque adaptados y organizados en unidades por el propio profesorado de Arica, que se había constituido en Departamentos de Asignaturas y había recibido cursos de perfeccionamiento.

A pesar de múltiples limitaciones, se trató de aplicar métodos modernos de enseñanza y de utilizar formas objetivas de evaluación.

La función de orientación fue cumplida básicamente por los profesores jefes de cursos, organizados en un Consejo, con la asesoría y coordinación de los dos únicos orientadores

de que dispuso inicialmente el Plan y con el apoyo de dos asistentes sociales y de un educador sanitario.

Los Talleres del Plan de Exploración Técnica se organizaron tardía y deficientemente, por carencia de locales, equipamiento y/o profesores.

Los Clubes, Academias y Centros contemplados en el Plan de Actividades Electivas operaron regularmente, a pesar de diversas limitaciones.

Durante los años 1963 a 1965, funcionó un curso femenino de capacitación para el trabajo que otorgaba un Certificado de Auxiliar de Taller. En la enseñanza industrial masculina se ofrecieron cursos de capacitación en la especialidad de electricidad y otros en la de motores de combustión interna. Además, se organizaron cursos de capacitación profesional para adultos, cursos vespertinos para dueñas de casa, alfabetización y educación básica de adultos. En el área rural, se efectuaron labores de desarrollo de la comunidad(47).

Desde 1964 funcionaron los dos Colegios Medios Diferenciados: Humanístico-Científico y Técnico-Profesional. Este último contó con Departamentos de Enseñanza Comercial y Enseñanza Industrial Masculina. Los Departamentos de Enseñanza Industrial Femenina y de Enseñanza Agrícola no funcionaron como se había planificado.

A contar desde 1968, los 9os. años de los Colegios Medios Comunes se transformaron en cursos de 1er. año medio de la enseñanza humanística-científica y técnico-profesional, de acuerdo con la estructura implantada nacionalmente por la reforma educacional de esos años. En 1969, los 7os. años de dichos Colegios se convirtieron en 7os. años de educación general básica y en 1970, ocurrió lo mismo con los 8os. años (48). En 1970, egresó la última promoción de alumnos de los Colegios Medios Diferenciados que cursó el curriculum del Plan, en tanto que en 1971, egresó la primera promoción de dichos Colegios que completaba el curriculum de la reforma nacional de la enseñanza media. Por último, a fines de 1971, los establecimientos y servicios del Plan fueron transferidos de la Superintendencia a las correspondientes Direcciones Generales de Educación, se suprimió la Jefatura del Plan y se puso término al ensayo.

#### *4.4. Facilidades y limitaciones en la operación:*

En lo que respecta al personal docente, el Departamento de Arica contaba con un alto

porcentaje de profesores primarios titulados. En la enseñanza media, el porcentaje de calificados era menor. Este problema se resolvió, por una parte, mediante cursos de perfeccionamiento, particularmente en el área de orientación y, por otra, mediante concursos que permitieron atraer a la zona profesores titulados provenientes del resto del país.

Desgraciadamente, el Plan no contó con un presupuesto propio. Funcionó con los fondos que anualmente le asignaban las Direcciones Generales y la Superintendencia. En los diversos documentos consultados, se expresan quejas respecto a la exigüidad y a la irregularidad con que se proveían los recursos financieros.

La ayuda de la Junta de Adelanto de Arica permitió afrontar, en forma parcial, el problema de los locales escolares, grave para un programa de mejoramiento y, sobre todo, de expansión de los servicios educacionales. La Junta financió también la adquisición de mobiliario, maquinarias y herramientas para los talleres y colaboró con fondos para algunos gastos administrativos.

Una de las primeras e importantes limitaciones radicó en la estructura jurídico-administrativa en la que se insertó el Plan. Esta estructura era centralizada y concentraba en manos de los Directores Generales de Educación las atribuciones que permitían resolver las múltiples situaciones de la administración rutinaria de los establecimientos - en este caso situados a 2.000 km. de la capital -y sobre todo, los derivados de la constitución de un sistema local integrado y que aspiraba a la descentralización. Los informes del Jefe del Plan y de la Superintendencia que se han citado, coinciden en señalar los graves tropiezos derivados de esta situación.

En el mismo sentido operó la falta de un presupuesto autónomo y la carencia de un equipo técnico que respaldase en el terreno las acciones y decisiones del Jefe del Plan, máxime cuando la propia Oficina Técnica de la Superintendencia carecía de recursos humanos suficientes para respaldar desde Santiago la operación del Plan (49).

El problema de los edificios escolares conspiró también para limitar el funcionamiento de los talleres exploratorios y para impedir el establecimiento de un Departamento Industrial Femenino en el Colegio Medio Diferenciado Técnico-Profesional.

Según apreciación del Jefe del Plan, los Colegios Medios Diferenciados debían funcionar en un mismo gran edificio y constituir una unidad, no sólo para aprovechar

mejor servicios comunes, sino para facilitar una integración curricular congruente con los propósitos esenciales del Plan. En su informe de comienzos de 1963, reclamaba insistentemente la pronta construcción de aquél, ya que los colegios debían iniciar su trabajo en 1964 (50). En definitiva, los locales que se levantaron, significaron el funcionamiento separado de ambos Colegios y, en el caso del Técnico-Profesional, la separación física de los dos Departamentos que lo compondrían.

## **5. Evaluación y proyecciones.**

En sus primeros años de funcionamiento, el Plan Arica no fue evaluado. A mediados de 1963, el Secretario Técnico de la Superintendencia, Oscar Pereira, presentó un informe que contenía un capítulo crítico, en el que se señalaban las siguientes dificultades y tropiezos de la aplicación del Plan:

- 1o. Carencia de legislación, estatuto y reglamento;
- 2o. Dependencia del Jefe del Plan de las Direcciones Generales;
- 3o. Carencia de una planta técnica que asesore al Jefe del Plan;
- 4o. Carencia de un presupuesto propio;
- 5o. Falta de una política de construcciones escolares;
- 6o. Deficiencias en la capacitación, perfeccionamiento y rentas del profesorado;  
y;
- 7o. Insuficiente asistencia técnica por parte de la Superintendencia (51).

Al mismo tiempo, el informe reconocía los méritos, logros y significación del Plan. No obstante, el documento no alcanzaba a constituir una evaluación propiamente tal.

En 1965, iniciado el gobierno del Presidente Frei, las nuevas autoridades educacionales encargaron a un equipo de funcionarios de la Superintendencia, la elaboración de un informe evaluativo, con vistas a la eventual incorporación del Plan Arica a un nuevo estatuto legal que el gobierno proyectaba para ese departamento.

Después de presentar las ideas directrices del Plan y de describir con cierto detalle la operación del mismo, el informe procede a una evaluación general.

Como síntesis de ella, se reproducen los encabezamientos de los diferentes párrafos de que consta la evaluación:

**Aspectos positivos:** 1) Planteamiento de una nueva concepción filosófica para nuestro sistema educacional; 2) Aplicación de una estructura integrada y funcional en el sistema educativo, con fijación de objetivos bien definidos; 3) Creación y funcionamiento de los organismos locales de carácter consultivo-asesor; 4) Alto índice de retención escolar; 5) Incorporación del nivel parvulario al sistema educativo; y 6) Respaldo entusiasta y decidido de profesores y comunidad local ariqueña. **Aspectos semipositivos:** 1) Organización de un Servicio de Orientación del Plan; 2) Puesta en marcha de los Cursos de Capacitación para el Trabajo; 3) Integración relativa de los diversos niveles educativos; 4) Limitado apoyo de las autoridades técnicas de la Superintendencia; 5) Aporte económico de la Junta de Adelanto de Arica limitado exclusivamente a construcciones escolares. **Aspectos negativos:** 1) Carencia de una legislación, estatuto y reglamentación apropiada del Plan y de atribuciones de descentralización del Jefe del Plan; 2) Inexistencia de una Planta Técnica suficiente que asesore a la Jefatura del Plan; 3) No disponibilidad de un Presupuesto autónomo; 4) Falta de una política de construcciones escolares; y 5) Falta de respaldo al Plan de parte de las autoridades políticas de la administración anterior y ausencia de un replaneamiento permanente de su desarrollo (52).

Según un nuevo estudio de la Superintendencia, "... La experiencia pedagógica que se realiza en el Departamento de Arica, ha sido objeto de varios estudios que han dado origen a otros tantos informes emitidos por las autoridades educacionales de la zona, del Ministerio de Educación, de la Junta de Adelanto Local, del Poder Legislativo, de diversos organismos internacionales como la Unesco, Junta de Asistencia Técnica, etc."

"Del examen de estos estudios se puede concluir que de este ensayo pedagógico se han obtenido resultados positivos en diversos aspectos que señalamos a continuación".

1) El planteamiento de una nueva concepción filosófica para nuestro sistema educativo nacional.

2) La aplicación de una estructura integrada y funcional en el sistema educativo, con fijación de objetivos bien definidos.

- 3) La creación y funcionamiento de los organismos locales de carácter consultivo-asesor: el Consejo Consultivo y el Consejo Departamental de Coordinación.
- 4) El alto índice de retención escolar.
- 5) La aplicación de una modalidad especial de evaluaciones y promociones.
- 6) El mejoramiento de las condiciones de trabajo de los profesores.
- 7) La implantación de Cursos de Capacitación para el Trabajo.
- 8) El aumento de construcciones escolares y dotación de mobiliario y material escolar.
- 8) El respaldo entusiasta y decidido de los profesores de la zona, de las autoridades locales y de la comunidad (53).

En la fuente anterior y en otras, se alude a una evaluación realizada por funcionarios de UNESCO. No ha sido posible contar con el texto del informe de esa misión, que al parecer no se publicó. Pero cabe citar la referencia que de él hace el Superintendente de Educación, profesor Sergio Aguilera:

“La evaluación de este Plan, recientemente efectuada por cinco expertos de UNESCO, entre el 18 y el 25 de Junio de 1967 en una primera etapa y en septiembre en la segunda, permite concluir que su aplicación ha sido un acierto, que su experiencia ha resultado valiosísima y que su filosofía en las grandes líneas, ha servido no solo de inspiración, sino de base para la Reforma Educacional puesta en marcha a partir de 1965. Además, se desprende del informe de los expertos de UNESCO que debe efectuar la incorporación gradual del Plan Arica a la Reforma Educacional vigente en el resto del país” (54).

Aunque no se conozca el texto del informe evaluativo de UNESCO, dado el desarrollo alcanzado por las disciplinas que fundamentan la evaluación de proyectos y teniendo en cuenta el carácter y nivel de las misiones de UNESCO, debe suponerse que éste es el primer caso de una reforma o ensayo educacional evaluado científicamente y sistemáticamente en el país.

Visto en perspectiva histórica, el Plan Arica representa el último de los ensayos

parciales iniciados con el Plan San Carlos en 1943. Como tal, recoge e integra los enfoques y experiencias derivadas del conjunto del movimiento de cambio educacional del período; es decir, incorpora los esfuerzos en favor de la integración del sistema escolar y de su planificación a nivel local, a la vez que rescata los aportes en materia curricular y de configuración del trabajo docente.

El Plan Arica representa también el más logrado empeño en ensayar formas de descentralización y de adaptación del currículo a específicas condiciones, necesidades e intereses locales. El gobierno de Alessandri intentó, como se verá en el próximo capítulo, multiplicar ensayos similares antes de una gran reforma. Sin embargo, cuando esa reforma general se implantó, bajo el gobierno de Frei, se optó por una transformación a escala nacional sin apoyarse en previas experiencias locales. El aporte del Plan Arica quedó circunscrito al beneficio logrado en favor de la comunidad respectiva. Por el contrario, se le impuso a la experiencia ariqueña una reforma nacional uniformante. El siguiente gobierno, de Allende, no se interesó tampoco por prolongar el Plan ni por incorporarlo como ejemplo o base de una necesaria descentralización educacional.

---

## NOTAS

- (1) **Actas Grabadas de las Sesiones del Consejo Nacional de Educación**, Sesión No. 25, del 6 de Diciembre de 1960; pp. 18-19.
- (2) Consejo Nacional de Educación: **Versión Resumida de la Sesión No. 25 del 6 de Diciembre de 1960.**
- (3) **El Mercurio**, Santiago; 4 de Enero de 1961; p. 3.
- (4) **Actas Grabadas de las Sesiones del Consejo Nacional de Educación**, Sesión No. 3, del 12 de Abril de 1961.
- (5) "Informe del Jefe del Plan de Integración Educacional de Arica", en **Cuadernos de la Superintendencia**, No. 2, Santiago, 1963; p. 3.
- (6) **El Mercurio**, Santiago; 21 de Enero de 1961; p. 3.
- (7) **El Mercurio**, Santiago; 26 de Enero de 1961; pp. 1 y 20.

- (8) **Actas Grabadas...**, Sesión No. 2, 14 de Marzo de 1961, pp. 5-17.
- (9) **Plan de Integración Educacional**, Publicaciones de la Superintendencia de Educación Pública, Santiago, 1961; p. 31.
- (10) **Plan de Integración...**; pp. 31-40.
- (11) **Plan de Integración...**; pp. 13-23.
- (12) **Plan de Integración...**; pp. 45-48.
- (13) Lidia Meza y Héctor Alvarez; "Plan de Integración Educacional de Arica", en **La Superintendencia de Educación y la Reforma Educacional Chilena**, Santiago, 1969; pp. 161-162.
- (14) **Plan de Integración...**; p. 46.
- (15) **Actas Grabadas...**; Sesión No. 2, del 14 de Marzo de 1961 pp. 5-17.
- (16) **El Mercurio**, Santiago; 19 de Enero de 1961; p. 1.
- (17) **Mensaje del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional**, Santiago 21 de Mayo de 1961; pp. 56-57.
- (18) **Mensaje del Presidente...**; 21 de Mayo de 1961; pp. 58-60.
- (19) Waldemar Cortes: "Breve Recuento Educacional", **El Mercurio**, Santiago; 4 de Enero de 1961; p. 3.
- (20) **Mensaje del Presidente...**; 21 de Mayo de 1963; pp. 251-252.
- (21) **El Mercurio**, Santiago; 18 de Febrero de 1961; p. 1.
- (22) **El Mercurio**, Santiago; 26 de Enero de 1961; p. 1.
- (23) **Plan de Integración...**; pp. 27-29.
- (24) **Plan de Integración...**; p. 9.
- (25) **Plan de Integración...**; pp. 13-14.
- (26) **El Mercurio**, Santiago; 26 de Enero de 1961; pp. 1 y 20.
- (27) **Mensaje del Presidente...**, 21 de Mayo de 1962; p. 214.

- (28) La anterior declaración no comprometía a los planteles universitarios, acogidos legalmente a autonomía.
- (29) **Plan de Integración...**; pp. 45-46.
- (30) Decreto No. 891, de 17 de Febrero de 1961, publicado en **El Mercurio**, Santiago 18 de Febrero; p. 1.
- (31) **Plan de Integración...**; p. 16.
- (32) **Plan de Integración...**; p. 16.
- (33) **Plan de Integración...**; p. 16.
- (34) **Plan de Integración...**; p. 17.
- (35) **Plan de Integración...**; pp. 15.
- (36) **Plan de Integración...**; p. 18.
- (37) Lidia Meza y Héctor Alvarez: op. cit.; pp. 160-161.
- (38) **Plan de Integración...**; p. 22.
- (39) **Mensaje del Presidente...** 21 de Mayo de 1961; p. 196.
- (40) Este decreto, a pesar de su trascendencia, no fue publicado en el “Diario Oficial” ni en el folleto “Plan de Integración Educacional”. Ver “**El Mercurio**”; 18 de Febrero de 1961; pp. 1 y 16.
- (41) **Plan de Integración...**; pp. 45-48.
- (42) Informe del Jefe del Plan...; p. 23.
- (43) **Diario Oficial**, 18 de Diciembre de 1963.
- (44) Ver: “Informe de la Oficina Técnica”, en **Cuadernos de la Superintendencia**, No. 2, Santiago, Agosto de 1963; “Informe del Jefe del Plan...”; y Superintendencia de Educación: “**Informe General Relativo a la Incorporación del Plan de Integración Educacional de Arica a un Nuevo Estatuto Legal para el Departamento de Arica**”; Santiago, 1965 (mecanografiado; la copia consultada se conserva en el Centro de Documentación Pedagógica del Ministerio de Educación).
- (45) **Plan de Integración Educacional...**

- (46) “Informe del Jefe del Plan...”; pp. 9-16.
- (47) Lidia Meza y Héctor Alvarez: op. cit.; pp. 161-162.
- (48) Lidia Meza y Héctor Alvarez: op. cit.; p. 163.
- (49) “Informe de la Oficina Técnica...”; pp. 3-7
- (50) “Informe del Jefe del Plan...”; pp. 29-30.
- (51) “Informe de la Oficina Técnica...”; p. 7.
- (52) **Informe General...**; pp. 69-82.
- (53) Lidia Meza y Héctor Alvarez: op. cit.; p. 162.
- (54) Sergio Aguilera: “Quince Años de Labor de la Superintendencia de Educación”, en **“Revista de Educación”**, No. 6; Santiago, Mayo de 1968; pp. 51-52.

## CAPITULO VII

# CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL EN EL PERIODO 1940-1973.

### 1. INTRODUCCION.

En el presente estudio se entenderá el **centralismo** como una forma de organización, gobierno y administración del sistema de educación formal, en la que las decisiones políticas y administrativas son adoptadas por un “centro” con jurisdicción sobre todo el sistema, incluida su extensión territorial. En el caso chileno, este “centro” es el Estado nacional, a través de su poder legislativo y principalmente, de su poder ejecutivo y de su órgano especializado, el Ministerio de Educación Pública.

El centralismo educacional chileno está relacionado con el principio de Estado Docente, pero no debe ser confundido con éste. En efecto, a pesar de la fuerte tendencia al monopolio estatal de la educación formal, el gravitante rol del Estado en educación ha dejado un espacio variable a la iniciativa privada en educación, amparada en el principio de la libertad de enseñanza.

El centralismo educacional es una forma de organización, gobierno y administración del aparato estatal de educación. El sostenimiento de escuelas en manos privadas podría entenderse como ajeno al concepto de centralización. Sin embargo, dado que el Estado chileno ha impuesto a la educación privada las normas pedagógicas y orgánicas establecidas para su propio aparato -a cambio del reconocimiento oficial o validación de sus estudios y, en gran medida, de su apoyo financiero- la educación privada ha recibido los efectos del centralismo y ha debido enmarcarse en éste.

Se entenderá que el centralismo se expresa en varias dimensiones, entre ellas, la financiera, la administrativa y la propiamente educacional.

En el sentido financiero, el centralismo significa que el Estado nacional recauda, a través de leyes generales, recursos financieros en todo el territorio, los integra en un presupuesto nacional y lo distribuye desde el “centro” hacia el país. No admite impuestos ni presupuestos locales.

En el sentido administrativo, el centralismo implica por una parte, la existencia de normas legales y reglamentarias de alcance nacional y la existencia de una estructura de administración también de alcance nacional y jerarquizada, en la que los funcionarios son, por lo general, designados desde el “centro” y poseen distintos grados de poder y responsabilidad delegada según su ubicación en una escala jerárquica cuya cúspide es el gobierno nacional y cuyos niveles inferiores están en la periferia geográfica. A menudo, decisiones de detalle y de alcance local deben adoptarse en el nivel nacional o en un nivel intermedio, con o sin propuesta desde los niveles locales y operativos, causando una gran lentitud en el funcionamiento del sistema y aumentando las posibilidades de error en la calidad de la decisión.

En el sentido educacional, el centralismo se expresa en el imperio de objetivos, planes de estudio, programas de enseñanza, normas metodológicas y de evaluación, textos y materiales didácticos y formas de organización y funcionamiento de las unidades educativas, adoptados en el nivel central y aplicados en términos uniformes, a lo largo de todo el sistema, sin tener en cuenta las particularidades geográficas, sociales y culturales. En otros términos, implica un currículo uniforme y normalmente impuesto “desde arriba”, sin márgenes de creatividad local. Implica también la formación de educadores “indiferenciados”, en el sentido de una preparación general, supuestamente útil en cualquier rincón del territorio, aunque en el caso chileno es antigua una cierta diversificación de la formación de maestros primarios para zonas urbanas y para zonas rurales.

La descentralización, por su parte, será entendida como una forma de organización, gobierno y administración que, en el caso chileno y dado el carácter unitario del Estado, supone grados variables de diversidad y poder o autonomía radicados en los niveles regionales y locales del sistema formal de educación.

La **descentralización** debe distinguirse de la mera “desconcentración administrativa”, que significa que una autoridad central delega atribuciones en funcionarios intermedios y locales y en los responsables operativos, reservándose la facultad de otorgar, modificar o retirar las atribuciones y la facultad de designar y, en algunos casos, remover a los funcionarios bajo su dependencia. La desconcentración administrativa

admite grados diversos que van desde mínimos que apuntan a un mejor funcionamiento del centralismo hasta máximos que preparan o abren paso a la descentralización.

En el terreno financiero, la descentralización debe significar una posibilidad importante de un manejo regional o local de recursos, sea a través de la asignación de "fondos" provenientes del erario nacional y cuya distribución y uso sea de decisión descentralizada, sea a través de la recaudación local de recursos que se invierten o gastan localmente.

En el terreno administrativo, la descentralización debe manifestarse en una amplia autonomía para tomar decisiones a escala regional o local y para designar o elegir funcionarios y/o cuerpos responsables. La forma superior de la descentralización es la de tipo democrático-participativa, que reconoce en las estructuras intermedias o locales electivas no sólo una capacidad para administrar su espacio de autonomía sino una capacidad -variable- para participar en la generación de las decisiones de los niveles superiores. Ello no excluye obviamente, la existencia de un Estado nacional y el ejercicio de una soberanía popular en los asuntos y dimensiones que atañen a la comunidad en su conjunto.

En el terreno educativo propiamente tal, la descentralización se expresa, dentro de ciertos marcos que garanticen la integración e identidad cultural de la Nación, en atención a las diversidades territoriales, étnico-culturales, sociales y de género. El rechazo a la uniformidad se extiende también a las prácticas pedagógicas mismas, a fin de responder con eficiencia a los desafíos de la atención a la medida de las personas y de los micro-grupos y al carácter emergente e irrepetible de las situaciones de aprendizaje. Una óptima descentralización financiera y administrativa es aquella que facilita una generación local y participativa del currículum y la autonomía de los docentes en su desempeño profesional en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Para el caso chileno, es necesario tener presentes otros temas relacionados con centralización y descentralización. Uno es el rol distributivo del Estado Nacional. En buena medida, la legitimación del "centralismo" -al menos en los últimos cuarenta o cincuenta años- se ha buscado en el papel del Estado como garante de la justicia social y de una distribución equitativa de la riqueza. Se ha supuesto que una fuerte intervención del Estado nacional sería el mecanismo apropiado de solución de las inequidades. Por el contrario, su debilitamiento se ha visto como oportunidad para que los grupos más poderosos se apropien de una proporción indebida del excedente. Aplicado al tema de la descentralización, una fuerte autonomía regional o local ha sido percibida como lesión a

las áreas de menor desarrollo y como favor a las más ricas o desarrolladas. Sólo un rol importante del Estado nacional, se dice, podría asegurar un desarrollo equilibrado a lo largo del territorio y una distribución más justa de bienes y servicios entre regiones y comunidades de desigual desenvolvimiento.

Asociado al tema anterior, está el de la expansión educativa. Por una parte, el centralismo fue interpretado como indispensable para concentrar los recursos financieros, materiales y humanos que permitieran cumplir las tareas de expansión del sistema educativo y que llevarán a la universalización de la educación primaria y a la masificación de la media y la superior. Por otra parte, en los momentos más explosivos del crecimiento del sistema educativo, el centralismo, objetivamente, se convirtió en obstáculo o freno para la continuidad de la expansión y para el mejoramiento de la claridad de la educación.

En las siguientes secciones y sobre la base de la información histórica ya presentada y de otras fuentes, se analizarán y discutirán las ideas y propuestas descentralizadoras y los intentos de llevarlas a la práctica en el período 1940-1973. Se tendrá, obviamente, como telón de fondo, la dominante presencia del Estado unitario y centralizado y sus proyecciones en el terreno educacional.

## **2. El centralismo.**

### *2.1. Antecedentes:*

Como ya se ha indicado, desde su fundación, el Estado chileno se definió como unitario. Esta opción constitucional configuró el carácter centralizado de la administración pública y por extensión y atendiendo a la fuerte responsabilidad que el Estado asumió en la educación, modeló también el carácter centralizado y uniformante de la organización y administración educacional.

Las grandes leyes orgánicas del siglo pasado -ley de instrucción primaria de 1860 y ley de instrucción secundaria y superior de 1879- estructuraron sendos sistemas centralizados. Ambos se diferenciaron en que entre las unidades educativas y las autoridades nacionales en el caso de primaria, se estableció un escalón jerárquico: los visitantes provinciales o departamentales, y en el caso de secundaria, no existió tal escalón.

Ya en 1917, Darío E. Salas enjuiciaba en los siguientes términos la administración escolar primaria: "La característica dominante... es su centralización. La Inspección depende del gobierno central; los visitantes se ciñen a las instrucciones que reciben del

inspector. Los intereses locales no están representados”. La ley de 1860 estipulaba que las Municipalidades podrían nombrar comisiones para el cuidado y vigilancia de las escuelas, pero estas comisiones no podían alterar las prescripciones de la Inspección de Instrucción Primaria. Lo mismo ocurría con Comisiones Departamentales que establecía la misma ley. Al decir de Darío E. Salas “... como hemos visto, la intervención local ha desaparecido. Ninguna comisión departamental funciona en la actualidad. Nuestro sistema se ha centralizado por completo”.(1).

A pesar de ciertas disposiciones de la ley de 1860 sobre participación municipal, el financiamiento de la enseñanza primaria pública había recaído sobre el gobierno central. Según Darío E. Salas, “en 1910, año en que el estado invirtió en los gastos ordinarios de las escuelas la suma de \$ 7.356.915 y en la instrucción pública en total un 8.82% de su presupuesto, las autoridades locales apenas concurren al fomento de la educación popular con 112.232 pesos, o sea con un 0.62% de sus gastos”(2).

A pesar de la moderada posición descentralizadora de Darío E. Salas, la ley de educación primaria obligatoria de 1920 conservó en manos del gobierno central la administración de la enseñanza elemental. Creó un Consejo (nacional) de Educación Primaria, de composición política y burocrática, el cual compartió facultades con el Director General del servicio. Se encargó a éste “la dirección y vigilancia inmediatas en todo el país de la educación primaria y normal”. Bajo su autoridad había visitadores provinciales y departamentales, que serían “los jefes inmediatos de los directores y profesores de las escuelas situadas en el territorio de su jurisdicción” (3).

Avanzada la década del 20, el gobierno del general Ibáñez osciló entre dos opciones de difícil conciliación: una preocupación por la dimensión territorial del desarrollo -quizás de inspiración geo-política- que apuntaba en el sentido de la descentralización y una tendencia a la modernización y fortalecimiento del Estado nacional(4). No es extraño que, en un primer momento, Ibáñez favoreciera la propuesta de reforma educativa del gremio de maestros primarios, que contenía fuertes demandas descentralizadoras y participativas, como se analizará en la próxima sección. Pero en definitiva, el general Ibáñez optó por la centralización educacional, a través de diversas medidas de la Contrarreforma de 1929.

La centralización operó en dos sentidos: i) concentró en el Ministerio de Educación Pública -creado en 1927- la dirección superior de las diversas ramas de la enseñanza pública, hasta entonces dispersa entre la autoridad del viejo Ministerio de Justicia e Instrucción, las de otros Ministerios como el de Industria y la de la Universidad de Chile,

que administraba los liceos de varones. ii) cortó de raíz los avances participativos y descentralizadores de la reforma de 1928 y restauró, perfeccionándolo, el centralismo en la administración y la regimentación jerárquica y funcionaria de la organización de la enseñanza pública(5).

En efecto, a pesar que la Constitución entregaba “la dirección superior e inspección de la educación nacional” a un organismo colegiado denominado Superintendencia, entregó dicha función al Ministro de Educación y a los tres Directores Generales de las ramas de la enseñanza. Estos últimos recibieron fuertes atribuciones normativas, disciplinarias y de administración. De ellos, el Director General de Enseñanza Primaria y Normal dispuso de un aparato jerárquico y desconcentrado de autoridades intermedias: los Inspectores Provinciales y Departamentales o locales -más tarde llamados también Directores- que actuaban en sus jurisdicciones por delegación y bajo estricta dependencia del Director General según lo dispuso la reforma de la ley de educación primaria obligatoria(6). Las ramas de enseñanza secundaria y técnica, por su menor desarrollo cuantitativo y territorial, sujetaron sus respectivos establecimientos a directa administración por los respectivos Directores Generales.

No se mantuvo ningún organismo o autoridad que dirigiese o coordinase a nivel regional, provincial o local las unidades educativas de las diversas ramas y que diese alguna participación a las respectivas comunidades o a los docentes. Por el contrario, se restringió aún más la posible intervención de las Municipalidades, circunscribiéndola a participar en la asistencia a los escolares pobres, a través de las Juntas Locales de Auxilio Escolar.

Se acentuó la tendencia al financiamiento centralizado de la enseñanza pública. Las municipalidades que aún sostenían escuelas, paulatinamente fueron dejando esa responsabilidad, ahora voluntaria, sin perjuicio de que en diversos grados muchas de ellas colaborasen de manera puntual en mejoramientos de la infraestructura escolar.

Después de los intentos flexibilizadores de 1928, el currículum volvió a la condición de nacional y uniforme. La regimentación funcionaria del trabajo docente(7), ahogó la posibilidad de la diversificación y de la innovación localmente situada. Para mantener el control sobre la actividad renovadora, se la circunscribió a las “escuelas experimentales”, fundadas en 1929 y a un “liceo experimental”, fundado en 1932. Pero todos ellos funcionaron en Santiago y por tanto, no pudieran contribuir a un proceso de generación local de currículum.

El régimen centralista y uniformante que replanteó la Contrarreforma de 1929, permaneció sin mayores variaciones hasta la década del 40 y, en gran medida, se proyectó hasta nuestros días.

Es probable que la prolongación del centralismo haya sido inadvertidamente facilitada por la tendencia democrático-modernizante en los educadores chilenos. En general, y a partir de la postura de los reformistas de 1928, los gremios docentes y los grupos de pedagogos y administradores educacionales progresistas, fueron partidarios de la descentralización, de la adaptación de la enseñanza a las condiciones locales y de la participación social en la gestión educativa. Pero, antes que nada, promovieron en diversas formas y grados, la unificación del sistema educativo, entendida en varias dimensiones: i) unidad y continuidad del proceso escolar, desde el parvulario hasta la Universidad; ii) la integración de la dirección y administración del aparato público de enseñanza, para superar la desconexión entre las distintas divisiones del Ministerio de Educación, tanto a nivel nacional como intermedio y local; iii) la creación de unidades educativas integradas y, en algunos casos, la integración institucional y curricular de las modalidades de la enseñanza media. Tras esta posición unificante, subyacía una voluntad democratizadora, que quería superar la segmentación social del sistema educativo y las discriminaciones que éste reforzaba o creaba. Subyacía también una lógica de reforzamiento del Estado Docente, frente a las tendencias "anarquizantes" de la libertad de enseñanza. Racionalizar la intervención del Estado, en los términos señalados, era visto como una contribución a la democracia y como un camino para modernizar o transformar cualitativamente la educación(8). Como se examinará más adelante, la postura descentralizante y diversificadora de la corriente democrático-modernizante, se desarrollará subordinada -en medida variable- a la postura unificadora o integracionista. Con ello, y sin quererlo, pudo favorecer la persistencia del centralismo. Aunque existió y fue importante, el discurso descentralizador no tuvo suficiente fuerza para derrotar la tendencia concentradora.

## *2.2. Evolución del centralismo en el período 1940-1973.*

La evolución del centralismo educacional en los años 40 y posteriores, debe considerarse a la luz del crecimiento del sistema y del desarrollo de la población a la que servía.

La población total del país creció, entre 1940 y 1970, desde 5.023.539 hasta 8.884.768 habitantes, lo que representa un 76.8% de incremento. En el mismo lapso, la población de 9 a 24 años de edad aumentó desde 2.809.426 hasta 5.321.501 niños y jóvenes, lo que representa un 89.1%(9).

Por otra parte, se produjo un proceso de paulatina urbanización y “metropolitización” del país. La población urbana aumentó de 2.639.311 habitantes en 1940, a 6.675.368 en 1970, en tanto que la población rural en el mismo período descendió desde 2.384.288 hasta 2.209.400 personas. En 1940, la provincia de Santiago concentraba un 25.1% de la población del país. En 1970 reunía un 34.6% del total de habitantes.

En el capítulo I se presentaron diversos indicadores del crecimiento de matrícula y cobertura. Baste recordar que entre 1940 y 1973, la cobertura de la educación formal en su conjunto se elevó desde 25,4 hasta 54,5% de la población de 9 a 24 años de edad(10).

En 1944, la Dirección General de Educación Primaria y Normal administraba 4.658 escuelas de todo tipo (parvularias, comunes, especiales, normales y otras), la Dirección de Educación Profesional mantenía 59 establecimientos y la de Educación Secundaria administraba 95 liceos(11).

En 1960, la Dirección de primaria se encargaba de 5.121 unidades diversas, la de profesional administraba 164 y la Dirección de secundaria un total de 131 liceos(12).

En el año 1959, las escuelas primarias eran atendidas por 21.460 maestros y los liceos fiscales por 4.701 profesores(13). En 1960, el profesorado de la enseñanza profesional ascendía a 4.554 personas(14). En 1970, el personal docente de la educación parvularia especial y básica alcanzaba a 52.919 maestros y el de enseñanza secundaria y profesional a 18.846 profesores(15).

En estas condiciones, el fenómeno del centralismo fue, objetivamente, agravándose. La administración del sistema educativo desde un nivel central situado en la capital fue haciéndose más y más difícil e ineficiente. El sistema educativo crecía y se extendía en el sentido territorial. Pero, ni las plantas de funcionarios del Ministerio aumentaban proporcionalmente, ni existían recursos materiales y técnicos -transporte, comunicaciones, sistemas modernos de información o procesamiento de datos- adecuados. Por último, tanto las grandes como menores decisiones políticas y administrativas permanecían concentradas en cinco personas, cuyo número y capacidad física no aumentó: el Ministro, el Subsecretario y los tres Directores de Educación Primaria y Normal, Secundaria y Profesional.

Algunos informes oficiales reconocieron el problema del centralismo, particularmente en el período de introducción del planeamiento educativo, que fue rico en diagnósticos y en cuestionamientos.

Un documento presentado por el gobierno del Presidente Alessandri a la Conferencia de Santiago de Chile sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, en 1962, es particularmente insistente en admitir la vigencia del centralismo.

“La configuración geográfica del país y sus defectuosos sistemas de comunicación hacen poco recomendable el centralismo que adolece el sistema. Hay regiones muy distantes; otras con gran dificultad de acceso, otras, con poca densidad de población. Todas ellas son mal atendidas por un sistema que no refleja todas sus necesidades y que, cuando las atiende, las atiende en forma poco oportuna”(16).

En el citado informe hay referencias especiales a la dimensión administrativa del centralismo:

“La administración educativa no es suficientemente flexible y rápida, y su total centralización entorpece los servicios... las tramitaciones son lentas: un decreto de nombramiento demora habitualmente dos meses, si no encuentra ningún obstáculo; hay decretos que tardan cuatro meses, y algunos, un año. El hecho de que todos los asuntos administrativos -aún los más regulares y nimios- se resuelvan por el Director de Educación respectivo, produce un inútil recargo de trabajo para este jefe, con la correspondiente pérdida de tiempo y entorpecimiento para los establecimientos que deben esperar su resolución”.

“Sería necesario que se racionalizara de modo que los cambios que se requieren para adaptar la educación a las necesidades del país, pudieran efectuarse disponiendo de los recursos legales que los hagan posibles y de modo que -sin trasgredir las disposiciones generales- en cada región, en cada establecimiento, dispusieran los jefes de las atribuciones que les permitieran resolver los problemas inmediatos de menor importancia que surgen en cada situación”(17).

En otro documento gubernamental se abunda más sobre los efectos de ineficiencia que provocaba la gestión centralizada.

“Si a esto se agrega el exagerado centralismo que, debido a razones histórico-administrativas, caracteriza nuestro sistema educativo, podría explicarse la interminable tramitación de expedientes sobre nombramientos, licencias, adquisiciones, etc., los cuales a menudo deben pasar por más de quince oficinas

diferentes antes de obtener la resolución final... Los excesos del centralismo se manifiestan claramente, por ejemplo, en el increíble número de documentos que llega diariamente a la firma del Ministro (en promedio 300). Se ha calculado que, en virtud del mero crecimiento vegetativo, dentro de 5 años, el Ministro tendría que dedicar 5 horas diarias a firmar el despacho, y el Subsecretario el doble”(18).

La dimensión curricular del centralismo también fue reconocida o incluso aceptada. Es el caso del Programa de Educación Primaria aprobado en 1949. En su introducción, se expresa de manera ambigua la necesidad de adaptación al medio, pero se la enmarca en una contradictoria exigencia de uniformidad nacional del programa:

**“Antes de ser aplicados los Programas deberían constituirse en objeto de un estudio conjunto para adaptarlos a los respectivos medios nacionales (región, provincia, aldea, barrio)... La adaptación implica una acomodación de esos enunciados a las realidades que ofrece el medio; dicho de otro modo, se trata de aprovechar las características del medio con el fin de poner en función el Programa... Esta adaptación no significa una selección de ciertos enunciados de materia con exclusión de otros ya que el Programa representa una suma de rendimientos y contenidos exigibles, sin excepción, a todos los educandos del país”** (19). (El subrayado es mío, inp).

El informe oficial antes citado, registra también los efectos uniformantes del centralismo: “la educación primaria obedece a un programa común, que puede ser interpretado y adaptado de acuerdo con las características zonales y con la capacidad e intereses de cada curso, pero aún así, no presenta, sobre una base general, algunos contenidos especiales para cada región; debiera presentarlos, ya que la geografía de nuestro país es tan diferenciada”.(20).

Tras la existencia del currículo nacional uniforme, parecía yacer una visión de país integrado y homogéneo, que acotaba más bien el reconocimiento, del centralismo a la dimensión administrativa y que le restaba fuerza a la necesaria diversificación y adaptación de los programas al medio. Así se leía que:

**“Chile es una Nación cuyos habitantes, diseminados en su heterogeneidad geográfica, presentan bastante homogeneidad en su naturaleza y en su cultura. Se puede afirmar que, a pesar de las diferencias condicionadas por factores económicos, sociales, demográficos y geográficos, no hay en Chile problemas raciales ni**

culturas regionales. Sin embargo, la educación dentro del país no busca atender o explorar en la idiosincracia del chileno medio, sino que está concebida en bstracto y aún con prescindencia de la realidad económico-social del país y de su posible evolución... El sistema educativo, totalmente centralizado, es uniforme para todo el país, salvo algunas variables que se dan en los establecimientos de tipo experimental (21).

El desconocimiento de la diversidad se expresaba con especial énfasis, en lo relativo a la dimensión étnica. “No hay, decía el referido informe gubernamental, problemas de gran importancia al respecto debido a que la población indígena alcanza sólo a unos 200.000 habitantes” (22). En otro documento oficial de 1963, se manifestaba que “no existen problemas provenientes de la diversidad de lenguas por cuanto la población indígena... está incorporada al idioma nacional...”. Más adelante agregaba que “el acceso que los grupos indígenas tienen a la educación y a otros aspectos de la vida del país les ha permitido incorporarse gradualmente a la idiosincracia nacional” (23).

Desde 1964, el problema objetivo del centralismo en el sistema educativo tendió a agravarse. Por una parte, influyó la fuerte expansión experimentada por los servicios educativos, al acelerarse el ritmo del crecimiento de las matrículas que es observable desde el ascenso del presidente Frei y hasta el mismo año 1973. Lo anterior significó aumentar las construcciones escolares, reclutar o formar miles de nuevos educadores, ampliar el equipamiento, elevar las prestaciones asistenciales, etc. Al mismo tiempo, el sistema educativo es reformado profundamente, lo cual significó una mayor complejidad del planeamiento y nuevas tareas como las de desarrollo curricular, perfeccionamiento masivo de docentes, etc. En consecuencia, la administración del sistema, a todo nivel, se hizo mucho más complicada que en períodos anteriores y su carácter centralizado tendió a convertirse en un “cuello de botella”.

Se sumó a lo descrito, el proceso de incorporación social y política de sectores de la población hasta entonces marginados, y la mayor movilización y expresividad del resto de la población. En otros términos, el despertar y activación de los sectores urbano-marginal y campesino y el aumento de la presión de los sectores obreros y de los grupos medios -entre los cuales, estudiantes y docentes- significaron fuertes demandas hacia el sistema educativo, el cual no estaba preparado para acogerlas o canalizarlas.

Las mayores exigencias sociales no sólo eran de acceso o incorporación a los beneficios educativos. Eran también de participación en los procesos y particularmente en

las decisiones educativas. Todo ello, planteado en un clima de creciente polarización política y de fuerte ideologización.

Obviamente, el sistema centralizado tradicional era opuesto a la participación. Ampliar la participación significaba desconcentrar el poder de decisión. Sin embargo, tanto el carácter y la estructura general del Estado como los del sistema educativo en particular, fueron resistentes a la presión social por participación y al interés de los gobiernos por desconcentrar para agilizar la administración. A fines del período el gobierno del presidente Allende, resumía con su lenguaje propio el crónico fenómeno del centralismo en sus diversas dimensiones:

“La tendencia del régimen capitalista de centralizar la dirección, administración y técnica de los servicios, entre los cuales contamos la educación, provocó diferencias notables en el desenvolvimiento cultural, económico-social de las comunidades y regiones”.

“No diferenció las reales necesidades formativas específicas, socio geográficas y económicas dadas en ellas. Por el contrario, enfatizó un tratamiento homogéneo de nivel nacional, en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos en la formación educativa de nuestro pueblo”(24).

**“El Sistema Educacional Estatal es gobernado autoritariamente conforme al principio ejecutivo y de dirección delegada y genera un profundo burocratismo.**

“Existe una pirámide de mando que va desde el Presidente de la República, Ministro de Educación, Directores de Educación (de nivel nacional), Directores Provinciales y Departamentales o Locales de Educación Primaria y Directores o Rectores de establecimientos, hasta los profesores y demás funcionarios”.

“El principio de democratización se expresa, imperfectamente, en los Consejos de Profesores y en el Consejo Nacional de Educación”.

“También se ha logrado una democratización formal del gobierno de las Universidades y, en alguna medida de las Escuelas Normales, pero este hecho resultó de la acción espontánea de los estudiantes y docentes de dichas instituciones, más que de una política oficial”.

“El sistema educacional estatal adolece de excesiva centralización y de prácticas administrativas burocráticas que se traducen en la falta de adaptación a las necesidades regionales, de abandono de las provincias y de entramientos en todos los procesos conducentes a la toma de decisiones administrativas” (25).

Más adelante, se podrá observar cómo el centralismo burocrático así enjuiciado, fue capaz de resistir el intento de pasar de la crítica a la transformación.

### **3. Las propuestas de descentralización:**

#### *3.1. Antecedentes:*

Ya en las primeras décadas de este siglo, es posible encontrar propuestas de descentralización. En 1917, Darío E. Salas criticaba el centralismo en los siguientes términos(1):

“...suprime un medio eficazísimo de cultura cívica, debilita el interés del pueblo en las escuelas, estorba la adaptación de la enseñanza a las necesidades regionales y locales, impide justificar el sostenimiento parcial de la instrucción primaria con fondos del Municipio, priva a la Escuela de un elemento de relación entre ella y el hogar y la colectividad, dificulta el desarrollo de la educación suplementaria y complementaria, crea entre los funcionarios escolares el espíritu burocrático...”

De esta crítica, Salas no desprendía un rechazo a toda centralización. A pesar de sus defectos, algún grado de centralismo sería necesario porque....

“...contribuye a mantener cierta uniformidad que favorece la coordinación de las instituciones y simplifica el rodaje administrativo; facilita la prosecución de una política educacional definida y durable; libra a las escuelas y a los maestros de los peligros que para ellos podrían traer las diferencias sectarias y la desidia y falta de preparación de las autoridades locales; permite formar carrera al profesorado y fijar normas igualmente elevadas en toda la extensión del territorio a las escuelas y a los maestros, y hace posible el empleo de especialistas en la dirección e inspección de la enseñanza”.

Se inclinaba Darío E. Salas por un régimen mixto en que un sano y limitado centralismo se compatibilizara con una descentralización cuyas estructuras esbozaba como sigue:

“...direcciones regionales o de zonas, tres o cuatro, cuyos límites serían señalados atendiendo a la extensión del territorio, a las facilidades de transporte y a la comunidad de intereses entre las localidades. Estas direcciones dependerían de una Dirección General o Nacional, que a la vez lo sería de una zona; se encontrarían respecto de ella, en lo concerniente a sus facultades dentro de sus zonas respectivas, en la misma relación en que se encuentra hoy la Inspección General respecto del Ministerio. De las direcciones regionales, a su vez, dependerían los inspectores escolares de distrito, o sea los actuales visitadores provinciales o departamentales. Estos últimos, por su parte, servirían de intermediarios entre la dirección regional y las Juntas de Educación de las comunas”.

Para el nivel local, Salas proponía también un sistema mixto. Las escuelas públicas dependerían del gobierno central -bajo la administración desconcentrada que ya se describió- pero los municipios deberían aumentar gradualmente su participación en la educación, empezando por la mantención de diversos servicios de apoyo, por la cesión de terrenos para edificar escuelas crecientes contribuciones a su construcción, arrendamiento de locales, etc. Entre los servicios de apoyo, incluía el sostenimiento de escuelas para jóvenes y adultos, bibliotecas, campos de juego y sobre todo, la asistencialidad escolar.

Para financiar las acciones municipales en la enseñanza, Darío E. Salas proponía un conjunto de disposiciones sobre financiamiento y para administrarlas y coordinar con el aparato estatal de administración, sugería el establecimiento de Juntas Comunales de Educación, con representación magisterial (2).

El enfoque de Darío Salas, hace más de setenta años, discutía en el lenguaje de la época la mayoría de los temas y argumentos que hoy día se debaten en esta material. En términos gruesos, su propuesta de un sistema mixto es al presente una de las más factibles opciones. El insigne pedagogo fue realista al señalar la debilidad de las condiciones para una descentralización más enérgica. Sin embargo, la traducción de su propuesta en la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, representó un retroceso. No innovó en la limitadísima desconcentración administrativa hasta entonces vigente. Omitió la creación de las Direcciones Zonales y si bien creó las Juntas Comunales de Educación, no implementó los medios para que los municipios pudieran aumentar su participación.

El problema del centralismo y la descentralización siguió pendiente. En la siguiente década, sería el gremio de maestros quién lo retomaría con mayor fuerza. En su crítica al sistema y en su propuesta de reforma integral de la educación, la Asociación General de

Profesores sería particularmente insistente (3). Probablemente la extracción provinciana de la mayoría de sus miembros y la extensión territorial de dicho movimiento gremial puedan explicar parcialmente su postura. Pero la postura descentralizadora del gremio puede asociarse también a una voluntad de participación colectiva de la profesión docente en la gestión educativa y en una comprensión de la necesidad de una enseñanza funcional a las condiciones y necesidades locales. En concreto, el Plan de Reconstrucción Integral de la Educación defendido por la Asociación, contemplaba la organización del sistema de educación formal en cuatro o cinco regiones, cada una de ellas a cargo de un Consejo, con mayoritaria participación del profesorado. La Superintendencia nacional de la educación estaría a cargo de un Consejo formado por representantes de las regiones. El poder normativo residiría en Congresos General y Regionales de la Educación (4).

El Plan magisterial de reforma fue la base de la dictación del Decreto con Fuerza de Ley No. 7500, de 1927, que reorganizaba radicalmente el sistema educativo, en la primera presidencia de Carlos Ibáñez. Sin embargo, en materia de descentralización, el Decreto difiere de la propuesta gremial (5).

En su artículo 2o. el Decreto 7500 indicaba que:

“La ejecución de las disposiciones educacionales se confiará a las autoridades que se designen en las distintas divisiones del territorio nacional, no sólo con fines administrativos sino con el propósito de que la educación se adapta a las características de la región que sirva”.

El título III del Decreto en referencia creaba los Consejos y las Direcciones de Educación en cada provincia del territorio. Las facultades de ambos se extendían más hacia la esfera propiamente educacional que hacia la administrativa. Explícitamente a los Directores Provinciales se les entregaban atribuciones de supervigilancia y de “puente” entre la administración central y las escuelas. Específicamente se les encomendaban atribuciones para calificar al personal y para autorizar licencias. Pero la mayor parte de las funciones de administración de personal y de recursos seguía centralizada. En cambio, el Consejo Provincial debía “estudiar los resultados de programas, métodos y procedimientos en práctica y las reformas e innovaciones que creyere necesario establecer”, “autorizar a los maestros más idóneos para experimentar y poner en práctica nuevos métodos y regímenes de trabajo en sus establecimientos”; “estudiar el plan de ubicación de las Escuelas y el mejor aprovechamiento y distribución de los locales”; “arbitrar a recabar todos los medios que tiendan al perfeccionamiento del personal”, etc. (artículo 37 del Decreto 7500).

Otra expresión significativa de cierta voluntad descentralizadora de la reforma de 1928, fue la reorganización particular de la enseñanza secundaria y profesional, bajo la dirección de Luis Galdames. El Decreto 7500 preveía la articulación de ambas modalidades de la educación media en el llamado “liceo integral”, que ofrecería en una misma institución opciones humanísticas, científicas y técnicas. Para dilucidar qué especialidades técnicas se ofrecerían en cada provincia o localidad, se llevó a cabo un estudio geoeconómico y de recursos, que constituye un prototipo de planificación educacional regionalizada y localizada, que apuntaba a hacer efectiva la diversificación de la enseñanza secundaria y su adaptación a las características concretas del medio(6).

En definitiva y a pesar del discurso descentralizador del general Ibáñez, la propuesta del Decreto 7500 corrió la suerte de la reforma de 1928: fue ahogada por la Contrarreforma de 1929, que abandonó toda utopía de regionalización o autonomía local, en favor de un reforzamiento del centralismo (7).

### *3.2. Las propuestas de legislación orgánica:*

El discurso gremial sobre descentralización y su expresión legal de 1927 no quedó en el olvido. En los años 40 es retomado por los veteranos de la reforma de 1928 y está en la base de experiencias como el Plan San Carlos y las Escuelas Consolidadas. Pero es recogido también en los primeros proyectos de “ley orgánica de educación”.

Como ya se ha anotado, en las décadas del 40 y 50 se abre paso la demanda de reestructurar el sistema escolar público a través de una regulación especial que tuviera la forma de ley general de educación o “ley orgánica de educación”, al modo del DFL No. 7500.

Un primer ejemplo es el proyecto de ley elaborado por el Ministro de Educación Benjamín Claro Velasco, en 1944. Sin embargo, este proyecto se inscribía más bien en la tradición centralista. Concentraba las decisiones en las autoridades nacionales (Ministro, Subsecretario y Direcciones Generales de primaria, secundaria y técnica) y reproducía la estructura de desconcentración administrativa limitada, hasta entonces vigente: inspecciones provinciales e inspecciones locales o departamentales, en la educación primaria (8).

En cambio, el proyecto de ley orgánica elaborado por los educadores Daniel Navea y Víctor Troncoso y presentado por el Senador y profesor Eugenio González, se inspiró en

la corriente gremial descentralizadora (9). En su artículo 8o. se expresaba que:

“La organización de la educación nacional estará descentralizada en cinco zonas geográfico-económicas bien definidas, las que serán delimitadas de acuerdo a los estudios que haga la Superintendencia de Educación Nacional atendiendo a la configuración natural del país, a las actividades económicas preponderantes y a la mejor adaptación de los individuos al medio natural y social de cada región...”

“En cada zona, la educación tenderá a crear un fuerte sentimiento de arraigo a las condiciones reales de la vida de la región y a dar a los habitantes una amplia capacidad para apreciar los problemas y necesidades de su medio y para contribuir con su esfuerzo, al bienestar y al progreso colectivo”.

“Igualmente, la educación de cada zona deberá, dentro de los fines educativos nacionales, establecer una adecuada diferenciación en los contenidos y planes de acción de la enseñanza urbana y rural, a fin de que las Instituciones escolares de cada una se ajusten a las características y a las necesidades de estas dos grandes realidades de la vida nacional”.

Para poner en práctica las posturas de descentralización, diversificación y participación que inspiraban el proyecto de Troncoso, Navea y González, se contemplaban disposiciones operativas como las que siguen.

Al estipularse, en el Título II del proyecto, la refundación de la Superintendencia de Educación, se estableció que ella estaría integrada, entre otras autoridades y representantes, por dos educadores provenientes de cada una de las cinco zonas territoriales en que se dividía el sistema (artículo 47). Dichos representantes serían elegidos en Congresos Zonales de Educación (artículo 49).

El Título V del proyecto fue dedicado a los Consejos Zonales de Educación. Se encargaba la “dirección y vigilancia de los servicios de educación parvularia, primaria, media y profesional de cada una de las zonas...” a los Directores y Consejos Zonales de Educación, bajo los cuales operarían los Directores Departamentales de Educación y “los Inspectores Escolares que sean necesarios”.

Las atribuciones de los Consejos y de los Directores Zonales y Departamentales y de los Inspectores Escolares se fijarían en un Reglamento que debía dictar el Presidente de

la República a propuesta de la Superintendencia. Dado que el propio proyecto configuraba también la autoridad centralizadora del Subsecretario y del Director General de Educación, no podía esperarse que los Consejos Zonales y Directores intermedios pudieran disponer de importantes facultades de administración. En efecto, el artículo 52 indicaba que “la Subsecretaría tiene a su cargo el manejo administrativo de los servicios y organismos educacionales dependientes del Ministerio”. El artículo 53, por su parte, encargaba al Director General “ejecutar normas y disposiciones educacionales establecidas en esta Ley o emanadas de la autoridad superior”, “coordinar y supervigilar la acción administrativa y técnica de los organismos y autoridades zonales”, “proponer el nombramiento del personal de su dependencia”, etc. En consecuencia, la “dirección y vigilancia” atribuida a los Directores y al Consejo Zonal podría reducirse más bien a una dirección administrativa delegada y subordinada y a funciones de estudio y consulta.

Los Consejos Zonales de Educación estarían formados por el Director Zonal, por cinco educadores representantes de las diversas ramas y por un médico de la localidad. Cada cuatro años se reuniría un Congreso Zonal de Educación en cada circunscripción regional para “estudiar los problemas y necesidades educacionales de su región y elegir los representantes al Consejo Zonal y a la Superintendencia de Educación” (Título VI, artículo 58). Los participantes en el Congreso Zonal serían elegidos por todo el magisterio, a nivel departamental y por ramas.

El artículo 59 del proyecto, definía las entradas que financiarían los servicios de educación. Las principales eran el 30% del monto global del Presupuesto de la Nación y un 20% del presupuesto global de cada Municipalidad. Este último fondo quedaría a disposición del Director Departamental de Educación, quién resolvía sobre su inversión en “el mejoramiento de las condiciones educacionales de la comuna”.

Otra disposición, indicativa de una tendencia de diversificar territorialmente la educación, era el artículo 7o. de las Disposiciones Generales del proyecto:

“Con el objeto de vincular prácticamente a los alumnos y profesores con las diversas formas de las actividades de la vida social y de la producción local y regional, los establecimientos educacionales estarán en lo posible en funciones durante todo el año, y las vacaciones se concederán para profesores y alumnos en dos períodos: uno de primaria, a partir del 18 de septiembre y hasta el segundo lunes de octubre y otro de verano de un mes, que será ubicado en la época que más convenga a la defensa de la salud y a los intereses económicos de la región”.

En 1950, el Ministro de Educación señor Bernardo Leighton elaboró un proyecto de ley para la creación de la Superintendencia de Educación. Contemplaba, además, la fundación de Consejos Provinciales y Comunales de Educación y el establecimiento de Fondos Económicos provinciales y comunales para al fomento de la educación (10).

El proyecto omitía referirse a las atribuciones administrativas del Ministro, Subsecretario y Directores Generales de Educación Primaria Secundaria y Profesional y debe suponerse que éstos permanecían, con su carácter centralizador. No obstante, se encargaba a la Superintendencia un conjunto amplio de atribuciones, algunas ejecutivas, otras consultivas o propositivas y otras de orientación y supervigilancia. Entre ellas, la de “correlacionar la educación con los diferentes aspectos de la vida nacional y con las necesidades propias de cada región”.

El Título II del proyecto del Ministro Leighton, establecía los Consejos Provinciales con, entre otras, las siguientes misiones principales:

“a) Promover el interés de los ciudadanos de la provincia por el fomento y progreso de la educación regional del Estado; b) Atender a la coordinación de la labor educacional de los establecimientos escolares de la provincia, de acuerdo con las características y necesidades propias de la región;”

Entre las atribuciones del Consejo Provincial, se indicaban las que siguen:

“1. Preocuparse de la buena marcha de los establecimientos educacionales de la provincia, en colaboración con los Consejos Comunales, sin perjuicio de las responsabilidades que incumben a los funcionarios del servicio”...

“3. Establecer un Fondo Económico de Educación, destinado al fomento y progreso de la enseñanza de la provincia, mediante al aporte de las organizaciones regionales o de particulares. Este Fondo será administrado por el Consejo e invertido de acuerdo con las normas generales que establezca la Superintendencia”.

“4. Proponer a la Superintendencia las medidas tendientes a adaptar la enseñanza de los establecimientos escolares de la provincia a las características regionales”.

Los Consejos Provinciales estarían integrados por el Intendente, que lo presidiría, representantes municipales, del magisterio, de los padres de familia, de las actividades empresariales, profesionales, organizaciones laborales y culturales.

Los Consejos Comunales, establecidos en el Título III del proyecto, tendrían aproximadamente las mismas misiones y atribuciones que los Consejos Provinciales y una composición parecida, pero variable según las características de la localidad. También en el nivel comunal se estipulaba la creación de un Fondo Económico de Educación.

La Federación de Educadores de Chile, FEDECh, por esos años agrupaba a las organizaciones representativas del profesorado de las diversas ramas de la educación pública.

El Ministro Leighton envió su proyecto de ley a consideración de la FEDECh. La Comisión de Educación de este gremio emitió un informe que, en general, comparte las ideas fundamentales del proyecto, entre ellas la de “descentralización del sistema educativo mediante los Consejos Provinciales y Comunales ya mencionados” (11).

Sin embargo, entre otros aspectos, la FEDECh propuso modificaciones a las funciones del Consejo Nacional de Educación. Entre otras se le atribuyó “...adaptar los servicios educacionales a las necesidades sociales y económicas de la nación y de sus diversas regiones, considerando especialmente las exigencias de la agricultura, la industria, la minería, el comercio y los servicios públicos”. Por otra parte, se le encargaba “orientar, supervigilar, coordinar y controlar la labor de los Consejos Provinciales, Departamentales y Locales de Educación...” Nótese que el informe gremial estipulaba la creación de Consejos Departamentales.

Al proponer cambios en la composición de los Consejos intermedios, el informe de la FEDECh afirmaba que éstos debían crearse “para asegurar la participación de las diversas actividades nacionales en la empresa educacional y la descentralización de los servicios educacionales”. Entre las funciones atribuidas a los mismos, se leía:

“1o. Promover el interés de los ciudadanos... por el fomento y progreso de la educación, e informar periódicamente la marcha y las necesidades de los servicios educacionales”.

“2o. Orientar y coordinar la labor de los establecimientos de su jurisdicción de acuerdo con las características y necesidades propias de la región y con las normas que al respecto imparta el Consejo Nacional de Educación”.

“7o. Proponer al Consejo Nacional de Educación las medidas tendientes a adaptar

la educación a las necesidades sociales y económicas de la zona de su jurisdicción”.

Por último, respecto a financiamiento, se propuso la creación de un Fondo Nacional de Educación formado por donaciones, legados y diversos tributos. Un 80% del producto de los tributos indicados de cada provincia debería quedar a disposición del respectivo Consejo Provincial, el cual podría invertirlo de acuerdo con un presupuesto que sería aprobado por el Ministerio de Educación. El 20% restante quedaría a disposición del Consejo Nacional de Educación. Parte de los ingresos de éste podrían destinarse a subvencionar a los Consejos Provinciales cuyos recursos fueran manifiestamente insuficientes.

### *3.3. Propuestas en los años 50.*

Durante la década del 50, desde diversos ángulos se continuó insistiendo en la necesidad de la descentralización y en temáticas afines como la diversificación o regionalización curricular y como la participación de las comunidades en las decisiones educativas. Las distintas propuestas se enmarcan, por lo general, en una propuesta más amplia y dominante: la de dar unidad al sistema educativo para lograr la integración y racionalización de la administración superior de la educación pública.

Las distintas convenciones o congresos de las organizaciones magisteriales incluyen en sus enfoques y demandas el aspecto descentralización, con variable fuerza y detalle(12).

Así, la II Convención Nacional de la Sociedad Nacional de Profesores, celebrada en La Serena en 1955, acordaba:

“3. Luchar porque la nueva organización del Ministerio se descentralice, entregando la dirección y coordinación de los servicios en plano zonal u organismos de estructuras y funciones semejantes a las de la Dirección Nacional unificada a la cual deberán subordinarse” (13).

La XIII Convención Nacional de la Unión de Profesores de Chile, en 1959, era más explícita. Fijaba ocho principios para una nueva estructuración del sistema democrático “que esté de acuerdo con modernas y democráticas concepciones”. Ellos eran los de Unidad, Integración y Continuidad del proceso escolar, Racionalización de medios y

recursos, Autonomía económica, técnica y administrativa, Descentralización administrativa, Coparticipación gremial, Investigación educacional y principio de Comunidad.

Los principios más afines a la temática de la descentralización, eran explicitados como sigue:

“d) **Principio de autonomía económica, técnica y administrativa:** las funciones impartidas por los servicios educacionales deben desarrollarse al margen de los intereses partidarios o confesionales, primando su carácter técnico o científico, consultándose la suficiente libertad para aprovechar racionalmente los recursos económicos otorgados por el Estado y asegurándose que el régimen de administración sea expedito, eliminando el excesivo centralismo burocrático, dando mayores atribuciones resolutivas a los organismos directivos intermedios y locales. e) **Principio de descentralización administrativa:** Permite asegurar a los servicios una forma de operar más de acuerdo a las reales necesidades y problemas locales, facilitando una mayor iniciativa, responsabilidad y actuación a los organismos y autoridades locales y representantes gremiales en la dirección y control de las uncciones educacionales” f) **Principio de coparticipación gremial:** Asegura la participación activa de las instituciones gremiales del Magisterio en la planificación de las funciones educacionales...” (14).

La misma Convención traducía los indicados principios en un “bosquejo de una estructura para un nuevo sistema educacional” y distinguía tres planos de estructuración: el local, el provincial y el nacional.

El plano local contemplaba una organización a cargo de un Jefe Departamental de Educación, asesorado por un Consejo Consultivo con representación de padres, maestros y trabajadores. Se estipulaba que el Jefe Departamental tendría atribuciones para designar “el personal de servicio” (es decir, auxiliares), efectuar traslados o permutar y nombrar suplentes dentro del Departamento.

En el plano provincial se replicaba la organización local y se le atribuía al Jefe Provincial facultades para “designar personal docente y de servicio”, efectuar traslados o permutas, suplencias, dentro de la provincia (15).

La IV Convención Nacional de la Sociedad Nacional de Profesores, que tuvo lugar en Valparaíso en 1961, declaró que “el planeamiento de la educación debe estar vinculado

al desarrollo económico nacional, pero estrictamente dentro de una concepción democrática, unitaria, científica, funcional y descentralizada del proceso educativo”.

Más adelante, la IV Convención sostuvo que las bases del planeamiento debía obtenerse de la consideración de diversos aspectos entre los cuales situaba los “administrativos: estructura del sistema escolar, desde la educación parvularia a la enseñanza universitaria y diferenciación regional, urbana y rural” (17).

Por otra parte, como se describió en los capítulos II y III de este estudio, a partir de la experiencia frustrada del Plan Experimental de San Carlos, se desarrolló en los años 50 y 60 el movimiento de “consolidación educacional”. Este movimiento fue inspirado en el discurso de los llamados “funcionalistas”, educadores que defendían la herencia ideológica de la Asociación General de Profesores y de la reforma de 1928. En la sección anterior -3.2- se presentó la expresión de ese pensamiento, en lo que a descentralización se refería, en el proyecto de ley orgánica de educación de los profesores Troncoso y Navea.

En el ensayo del mismo Victor Troncoso y Juan Sandoval(18), se pone mucho énfasis en la articulación de los servicios educacionales con las necesidades y características regionales y locales y, particularmente en la diversificación urbano-rural:

“La educación que enriquece el medio en que actúa, que eleva el nivel del campo y la urbe, que abre las posibilidades a los hombres de todos los confines de Chile, que desentraña la riqueza y la elabora donde está, que pondera el esfuerzo humano y lo pone al servicio de la prosperidad de cada región; que hace brotar el himno de la vida en la montaña, en la campiña, en el villorrio y en la ciudad, sin preeminencias ni postergaciones, la educación que logra poner un pueblo en esta actitud está forzando su propia cultura, y es vanguardia en el buceamiento del porvenir. Esta es la única manera de extirpar el centralismo absorbente y corruptor que ha ahogado la vida de las provincias, que ha esterilizado el paso de todos los funcionarios que vegetan en el medio provinciano...” (19).

En el mismo ensayo, se reproducía una argumentación de Daniel Navea, quien hacía una crítica de la actitud centralista de muchos administradores y educacionistas y promovía la alternativa de la consolidación:

“Los que prefieren seguir administrando fantasmas... rehusan confrontar que las instituciones consolidadas, aplicadas a cien pueblos de la República, se conver-

tirían de inmediato en centros vitales de energía cultural transformadora del ambiente... cierran su comprensión a la posibilidad cierta de que los planteles consolidados organizarían su plan de actividades con base en las necesidades económicas, sociales y culturales del área de población que deben servir... se resisten, en fin, a considerar que Chile no es la metrópolis hipertrofiada más su cordón longitudinal de ciudades mayores, sino también sus pueblos menores, sus villas campesinas... potencias económicas todas, pero esmirriadas por ausencia de nivel cultural” (20).

Otra contribución de Troncoso y Sandoval, que más tarde es reforzada por Vicente Recabarren (21) es la propuesta de regionalizar la experimentación educacional. Esto es, distinguir grandes regiones geográfico económicas del país y en cada una de ellas, establecer una o más “zonas experimentales”, que incluyeran una escuela consolidada urbana y otra rural, a fin de investigar las características locales y ensayar la adaptación de la educación a ellas, para hacerla converger con las actividades propias del área y con los servicios esenciales de carácter nacional. Se quería “terminar alguna vez con esa aberración pedagógica de las escuelas, programas y planes de estudio standard que hacen de la función educacional una actividad extraña y, a veces, divergente de la fisonomía de la región, de los intereses de sus habitantes y de los superiores ideales de la cultura nacional”. (22).

Como se señaló en el capítulo III, sección 3.3., el Reglamento General de Escuelas Consolidadas recogió en cierto modo la propuesta de regionalización, al fijar los objetivos de dichas escuelas. En efecto, el objetivo b) era: “realizar una labor permanente de investigación educacional, de acuerdo con las características geográficas y económico-sociales de la región en que están ubicadas”.

Otra expresión del discurso oficial sobre descentralización se dio en la creación de la Superintendencia y en los primeros esfuerzos de este organismo para reformar la educación. Debe recordarse que, como se indicó en el Capítulo V sección 2.1., entre los “considerando” del DFL No.104 que daba vida a la Superintendencia, se declaraba “que es obligación del sistema educacional atender a las distintas regiones del país de acuerdo con sus características geográfico-económicas”. Entre las atribuciones acordadas al Consejo Nacional de Educación, la No. 3 era: “proponer al Ministro la forma de descentralizar la administración de los servicios educacionales y de adaptar su organización y funcionamiento a las necesidades sociales y económicas de la Nación y de sus diversas regiones geográficas, considerando, especialmente, las exigencias de la agricul-

tura, la industria, la minería, el comercio, los servicios públicos y la cultura en general” (23).

En el mismo Capítulo V, sección 5, se describió la propuesta de esbozo de una reforma general que el Consejo Nacional de Educación aprobó en 1955. Entre los fundamentos de dicha propuesta, se leía:

“15. Que la actual organización y distribución de los establecimientos de enseñanza es más bien rígida en cuanto está determinada por la estructura administrativa del Ministerio de Educación, más bien que por las necesidades educacionales de la población en las diversas localidades, y que es deseable procurar el máximo de flexibilidad de dicha organización y distribución subordinándola en primer término a estas necesidades...”

“16. Que para asegurar la unidad del proceso educacional y la continuidad de éste y de las oportunidades que se ofrecen, a la población escolar, conviene que existan escuelas en las que se combinen en diversas formas los diversos tramos de la escala educacional considerando en primer término, las necesidades educacionales de la población escolar de la localidad que la escuela está destinada a servir”.

“17. Que el adecuado control de la educación de los niños y adolescentes, particularmente de su desarrollo social, requiere que el número de alumnos de una escuela fluctúe dentro de límites que faciliten la auténtica participación de éstos en la vida de la comunidad escolar y permitan una atención individualizada de sus diversas necesidades educacionales”.

“21. Que la descentralización administrativa de los servicios educacionales, sin desmedro de su unidad, facilita la adecuación de los servicios a las necesidades regionales o locales y estimula la responsabilidad de las comunidades locales o regionales en la tarea de la educación”.

A partir de “considerandos” como los señalados más arriba, el Consejo Nacional de Educación aprobó 14 objetivos de política educacional. Entre ellos, los pertinentes al tema fueron los siguientes:

“k) Adaptar la organización y distribución de los establecimientos de enseñanza a las normas señaladas en los considerandos N. 15, 16 y 17”.

“n) Regularizar la dirección técnica y administrativa de la enseñanza nacional, sustituyendo el actual régimen en que coexisten, legalmente desconectadas, la Superintendencia y las Direcciones Generales, por otro, en el cual estos cuerpos directivos, en cumplimiento del precepto constitucional que encarga a un solo organismo la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del gobierno, sean vinculados entre sí o fusionados en una sola entidad”.

“Esta dirección así organizada de la educación nacional es compatible con la descentralización administrativa de los servicios, a fin de asegurar la máxima eficiencia de éstos y estimular la iniciativa y la responsabilidad regional y local”(24).

Aunque presidida por una fuerte preocupación por la unidad y continuidad del proceso educativo y por la integración de la desarticulada administración de los servicios, la postura de la Superintendencia incluía un reconocimiento de la diversidad, de la necesidad de “regionalizar” o “localizar” la oferta educativa y de descentralizar la administración, a fin de adecuar la enseñanza a las necesidades locales y de estimular la participación de las comunidades.

#### *3.4. El discurso de descentralización en los proyectos globales de política educacional, 1960-1973.*

Continuando con la tradición descentralizadora ya reseñada, los grandes proyectos de transformación educativa formulados por los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende, contenían un discurso sobre descentralización, que será presentado a continuación:

Desde 1961, **el gobierno del Presidente Alessandri**, hizo un esfuerzo por incorporar el enfoque y la práctica del “planeamiento integral” a fin de promover y racionalizar el desarrollo de la educación y de vincular a éste con el desarrollo económico y social. La iniciativa se enmarcaba en una tendencia latinoamericana, inspirada y fomentada por la Alianza para el Progreso. Pero en Chile, el desarrollismo en educación y la adopción del enfoque de planeamiento fue una continuación de una corriente de política educacional que se había expresado en los años 50 en la fundación de la Superintendencia, en la propuesta de ésta conocida como II Informe sobre Planes y Programas, y en el diseño del Plan de Integración Educacional de Arica(50).

El primer paso de la introducción del planeamiento integral fue dado por una Comisión

ad hoc, que estudió las “bases generales para el planeamiento de la educación chilena”, sobre enfoques interdisciplinarios. En el informe correspondiente se hizo una breve caracterización del centralismo, ya citada, y se indicó la necesidad de “asegurar, sin menoscabo de su unidad, la descentralización administrativa del sistema”(50).

La posición descentralizadora del gobierno de Alessandri se expresó en los dos informes ya citados (51) que presentó a la Conferencia de Santiago de Chile sobre Educación y Desarrollo Económico y Social y a la III Reunión Interamericana de Ministros de Educación. En ambos se traduce un reconocimiento del problema del centralismo y se avanza una posición crítica, no obstante algunas ambigüedades y omisiones.

En el Informe a la III Reunión de Ministros, se explicaba que el Plan de Desarrollo Educativo que estaba elaborando el gobierno, se considerarían por lo menos siete objetivos específicos, uno de los cuales era “... asegurar, mediante medidas bien estudiadas de descentralización administrativa de los servicios escolares, un participación más eficaz que la que ahora se obtiene de los diversos sectores de la vida nacional y de las comunidades locales en la obra de la educación”(53).

El Coordinador del Planeamiento, profesor Oscar Vera, sostenía en 1963 que “para modificar la estructura administrativa de la educación, se pretende unificar la orientación técnica y la dirección de la enseñanza, teniendo en cuenta las necesidades del país y de sus diversas localidades y regiones más bien que las divisiones por ramas de la educación actualmente establecidas en la estructura del Ministerio”. Agregaba que “... la dirección y gobierno de un sistema escolar como el esbozado requiere **unidad, coordinación y descentralización**. **Unidad** que asegure, no la uniformidad de los servicios escolares, pues éstos necesitan adaptarse a necesidades y condiciones muy variados, sino la comunidad de fines que la educación persigue en todo el territorio nacional... **Coordinación** entre las funciones de consulta a la opinión pública... las variadas funciones técnicas... y las funciones de administración ... Y, por último, **descentralización**, que reservando a la autoridad central la dirección superior de la política educativa y la orientación técnica, permita una administración ágil de los servicios educativos, la adaptación de éstos a necesidades locales específicas y una participación más efectiva de los diversos sectores de la comunidad en la tarea de extender y mejorar las instituciones educativas que la sirven”(54).

Para avanzar en los propósitos señalados, en el marco del proceso de incorporación del

planeamiento, se realizaron, como ya se ha dicho, numerosos estudios. La investigación educacional adquirió un nuevo desarrollo, bajo la forma preferente de investigación para el planeamiento.

Un expresivo aporte provino de la Universidad de Chile. Bajo al dirección de Irma Salas y Enrique Saavedra, el Instituto de Educación de dicha corporación, inició una línea de trabajo denominada “Estudios de Comunidades y Regiones”. En la introducción a la primera de sus publicaciones se leía:

“Todo cambio en la política de la educación para que los servicios escolares respondan mejor a las necesidades de la comunidad, deberá ser el resultado de estudios y de ensayos cuidadosos. Todo ensayo, a su vez, debe basarse en un conocimiento profundo del sistema escolar y de los factores -demográficos, sociales, económicos y culturales- que influyen en él...”

“La expansión del progreso técnico, el aumento de población, la movilidad social y el crecimiento acelerado de las ciudades, son fenómenos sociales de nuestros días que, a medida que se intensifican, acentúan el desajuste que existe entre escuela y comunidad. Este desajuste se observa con particular acento en aquellas regiones o localidades más expuestas a cambio: pequeñas comunidades que salen de su aislamiento, ciudades industriales en rápido proceso de expansión demográfica, áreas rurales afectadas por la mecanización de las faenas o en vías de diversificar o complementar sus economías, sectores periféricos de grandes centros urbanos sujetos a un crecimiento explosivo de su población.”

“El proceso de adaptar la educación a las necesidades de cada región, localidad o sector se hace difícil, porque históricamente han prevalecido en nuestro país los intereses de tipo nacional; porque el centralismo administrativo, que opera a través de organismos generalmente alejados del campo de su jurisdicción, ha impedido una distribución racional de servicios, y porque los municipios han carecido de las herramientas necesarias para dirigir y organizar adecuadamente el progreso de las localidades”.

“En la actualidad, la interdependencia económica aconseja prestar atención al desarrollo coordinado de regiones, provincias, departamentos y comunas, tanto desde el punto de vista del interés general como local, estableciendo equilibrio entre las responsabilidades educativas de nivel nacional y las que deben recaer sobre los sistemas escolares de medianas o pequeñas jurisdicciones”(55).

Puede observarse que el enfoque de Salas y Saavedra enriquece los fundamentos de la descentralización, desde el ángulo del desarrollo y la modernización, a los cuales se supone desequilibradores y diversificadores, obligando al sistema educativo a encontrar respuestas específicas y, a la vez equilibrantes.

La referida línea de investigación para el planeamiento se tradujo en un estudio sobre la comuna de San Miguel, en la periferia de Santiago, otro sobre el sistema educativo de esa zona y un tercer estudio consistente en un completo planeamiento piloto de la educación regular en San Miguel. Para la ejecución del Plan se recomendaba la creación de una dirección comunal de educación como organismo unificador de la administración y supervisión técnica de toda la red de escuelas parvularias, primarias y medias. Reconociendo que “una administración excesivamente centralizada no considera intereses ni aspiración locales, ni obtiene la colaboración necesaria y directa de la comunidad para el desarrollo de la educación”, se proponía que “en una nueva organización administrativa, la comunidad entre a participar en una medida apreciable en el gobierno de la educación”.

En consecuencia, se sugería una ampliación por etapas de la participación, en los términos siguientes.

“1. Participación del Municipio y de algunas instituciones locales en el Comité de Planeamiento.

2. Constitución de una Junta Comunal de Educación para la coordinación y centralización de las iniciativas locales en el desarrollo de la educación. La Junta deberá inicialmente, estar constituida por el Alcalde y representantes de instituciones locales. La Junta tendría fundamentalmente, funciones de asesoramiento respecto de la Dirección de Educación de la Comuna.

3. Modificaciones graduales en la estructura y funcionamiento de la Junta Comunal, tendientes a darle una base de representación directa más amplia de la ciudadanía y, a la vez, mayores poderes de orientación y control sobre la Dirección de Educación de la Comuna. Este proceso de delegación de poder de las autoridades centrales se hará con las debidas limitaciones para asegurar el cumplimiento de los propósitos de la educación nacional”(56).

El Plan para la comuna de San Miguel fue entregado a consideración del gobierno de Frei. Desgraciadamente no fue acogido(57).

Como fruto principal de los estudios y acciones para introducir la técnica del planeamiento y diseñar con ella una nueva reforma de la educación, el gobierno de Alessandri propuso en Abril de 1964, un proyecto de ley que establecía “diversas normas para el planeamiento integral de la educación... (y creaba) la Oficina de Planeamiento de la Educación”.

A la propuesta Oficina se le encargaba la realización de estudios de la más variada índole y la elaboración de planes a largo, mediano y corto plazo para el desarrollo de los servicios escolares. Se le asignaba también “la organización y puesta en marcha de programas de ensayo de reforma integral de la educación sólo en unas pocas localidades del país”.

Se optaba por varias experiencias piloto locales y no por una reforma general ni por ensayos por tipos de establecimientos. Tras esta elección no sólo estaba la influencia de la tradición “experimental” que se remontaba a fines de los años 20, sino aparentemente a una comprensión de la necesidad de ajustarse a la diversidad regional y local.

En efecto, el mensaje al Parlamento aducía que “se necesita estudiar en situaciones concretas, que reflejen una gama suficientemente variada de los problemas escolares en los ambientes rural y urbano y abarquen una comuna, un departamento o una provincia. Son los proyectos de ensayos, los cuales en ningún caso abarcarán más del 10% del total de la población escolar fiscal. A través de estos proyectos de ensayos se pondrán en práctica las soluciones técnicas, docentes y administrativas más adecuadas para mejorar la calidad de la enseñanza. Ellas son la coordinación y la articulación de las diversas ramas y niveles del sistema escolar y la descentralización administrativa, tan necesaria y tan imperiosamente reclamada por la opinión pública. Permitirá una participación más efectiva de los diversos sectores de la comunidad local en la obra de las escuelas en el esfuerzo para adaptarlas a necesidades educativas específicas y en la responsabilidad de mantenerlas, que deben compartir con el Estado”(58).

En el aspecto propiamente educacional, se proponía el ensayo de un nuevo tipo de escuela para reemplazar a las diversas modalidades ya existentes (escuelas primarias, consolidadas, anexas a Liceos, etc.), a la cual se denominaría Escuela Nacional. Cubriría el período de la obligación escolar, desde a los seis hasta los catorce años de edad, con nueve años de estudio. Esa nueva escuela fue definida en el proyecto de ley como “única, uniforme y obligatoria para todos”(59). Esta definición parece contradictoria con el espíritu descentralizador y diversificador que se expresaba en otras partes de la propuesta.

El proyecto en referencia fue sometido a consulta pública por las Comisión de Educación de la Cámara de Diputados durante el mes de junio de 1964, en medio del clima político que precedía a las elecciones presidenciales de Septiembre de ese año. Los representantes de las diversas entidades consultadas fueron más bien críticos del proyecto y, en los hechos, el Parlamento no lo acogió.

**El gobierno del presidente Frei** recogió la tendencia descentralizadora. Entre los objetivos de la reforma educacional estuvo el de racionalizar la administración del sistema. En 1965, se redactó un proyecto de ley de nueva estructura administrativa del Ministerio de Educación. Quiso delimitar las funciones entregando la función técnica a la Superintendencia, la ejecutiva a una Dirección General única y la función administrativa a la Subsecretaría de Educación. A la vez propuso la desconcentración, a través de la creación de las Direcciones Departamentales de Educación, a cargo de todos los establecimientos educativos preescolares, básicos y medios de su jurisdicción, contemplando además el funcionamiento de comités consultivos con representantes de la comunidad respectiva(60).

El proyecto fue sometido a consultas extraoficiales en sectores parlamentarios y gremiales pero no se envió al Congreso, en espera de mejores condiciones para su tramitación. En 1968 se elaboró otro proyecto similar que en los primeros meses de 1969 estuvo en condiciones de ser propuesto al Parlamento. De nuevo, la falta de condiciones políticas lo impidió(61).

En subsidio, el gobierno creó de hecho la Coordinación Regional de Educación de la zona del Bío-bío y consiguió posteriormente que, en la Ley que creaba la Junta Nacional de Jardines Infantiles, se aprobara la creación de diez Coordinaciones Regionales. Este esfuerzo de descentralización se analizará en la próxima sección.

**El gobierno del presidente Allende** tuvo un claro discurso descentralizador que contempló las dimensiones administrativas, pedagógicas y políticas del problema, quizás poniendo énfasis en la descentralización como canal de democratización participativa.

En efecto, en Marzo de 1971, al inaugurar el año escolar, el mandatario declaraba lo que sigue:

“Proponemos las siguientes ideas como tareas nuevas, a fin de afianzar esta democratización o como desarrollo de lo que anteriormente hemos dicho: plena

autoridad administrativa y técnica a los consejos de profesores convertidos en consejos de trabajadores de la educación ... formación en cada establecimiento de los consejos de la comunidad escolar, formados por representantes de los trabajadores de la enseñanza, padres y apoderados, juntas de vecinos, sindicatos, organismos culturales y estudiantiles cuando proceda, para preocuparse de la marcha general del establecimiento y de sus relaciones con la comunidad respectiva”.

“Entendemos esta participación como expresiva del proceso de democratización general del país. Pensamos que debe caminarse hacia la posibilidad de que sean elegidos los jefes de establecimientos como ampliación de la tendencia iniciada en las universidades y en las escuelas normales reformadas y como un medio de comprometer a los profesores en la gestión de su escuela y de quebrar las resistencias al cambio de viejos cuadros que todavía no pueden sacudirse de viejas trabas burocráticas”(62).

Más tarde, en el extenso informe presentado por el Ministerio de Educación al Congreso Nacional de Educación, se hacen varias referencias al tema. En la sección anterior ya se citó el enjuiciamiento del centralismo y la imperfección de la aplicación del principio de democratización, en el cuadro de un manejo autoritario y burocrático del sistema.

Al señalar un conjunto de “tareas democráticas de la educación chilena”, el informe ministerial precisaba las siguientes como “tareas operacionales”:

- “1. Incorporará en el trabajo y la vida escolares el principio de la dirección colectiva sustituyendo a la dirección unipersonal en términos de asegurar que en cada establecimiento de enseñanza se genere esta forma de gobierno colegiado con la directa participación de los respectivos Consejos Sindicales de los Trabajadores de la Educación.
2. Creará en cada establecimiento los Consejos de Comunidad Escolar...
3. Descentralizará a nivel local, comunal, provincial y regional las funciones técnicas, administrativas, presupuestarias y las inherentes a las implementaciones materiales... sin que esto signifique desmedro de las funciones ejecutivas a nivel nacional.

4. Creará en cada uno de los niveles mencionados las Juntas Educativas a través de las cuales estarán representados todos los organismos vinculados a la educación...

5. Establecerá cuerpos reglamentarios para regular todos los procesos operacionales de las nuevas formas de gobierno y administración educacional, contemplando normas relativas a los principios de electividad de sus autoridades..." (63).

Más adelante, el informe oficial insistía en el tema, dentro de un conjunto de "orientaciones básicas de aplicación inmediata para resolver la crisis educacional".

"3.3.3. Gobierno de la educación por los trabajadores de la enseñanza y constitución de la comunidad educacional formada por padres y estudiantes y sindicatos y organismos vecinales".

"3.3.4. Descentralizar y diversificar la educación conforme a las necesidades regionales y locales, dentro de la planificación nacional".

"Sin desconocer la legítima tendencia a otorgar valores culturales de integración nacional, estamos convencidos de la especial consideración que debemos otorgar a las necesidades contingentes que experimenta cada región o localidad, a fin de proporcionarles una más calificada preparación para enfrentar con más propiedad su medio ..."

"En consideración a lo expresado, planteamos: la imperiosa e inmediata necesidad... de reiterar la descentralización administrativa, otorgando a las coordinaciones regionales, provinciales y locales las atribuciones legales, financieras y de recursos materiales y humanos que permitan descongestionar la burocracia centralizada vigente que entraba el manejo administrativo del sistema ... creemos urgente integrar toda el área técnica (del Ministerio) en un organismo, procediendo a su descentralización, con la creación de las unidades técnicas regionales, provinciales y locales. A ellas corresponderían las funciones de planificación curricular, investigación, experimentación, supervisión, evaluación, orientación, estadística, documentación, información y difusión, material didáctico, perfeccionamiento del personal, etc."(64).

En el mensaje Presidencial dirigido al Parlamento en 1972, Salvador Allende fijaba 6

objetivos generales de la política educacional. Entre ellos, dos eran los pertinentes al objeto de análisis:

**“4. Descentralizar a nivel local, provincial y regional las funciones técnicas, administrativas, presupuestarias y las inherentes a todas las implementaciones materiales, asistenciales y de equipamiento del proceso educativo”**

“Nuestra educación en su expresión institucional se caracteriza por una rígida centralización a nivel nacional y prácticas administrativas anacrónicas y burocráticas. Carece de adaptación a realidades y necesidades regionales. Las tres Direcciones de Educación contienen en su interior, en sentido horizontal, oficinas y dependencias que desenvuelven sus actividades en campos semejantes de la administración”.

“Por lo dicho, una misma función se diversifica en un paralelismo sin sentido racional, que involucra un gasto público dispendioso y un régimen técnico administrativo de precaria productividad y eficiencia”.

“Las funciones administrativas y de orientación técnica que derivan de una concepción unitaria del proceso, se expresan en criterios muchas veces dispares por la existencia parcelada de los servicios. Por otro lado, en materia de presupuesto, asistencialidad, equipamiento, etc., el centralismo existente impide respuestas expeditas y suficientes frente a las urgencias...”

“Se requiere ante el cuadro señalado una política de reestructuración de fondo de la organización administrativa del sistema. Debe establecerse la Dirección Unica que centralice a escala nacional el manejo ejecutivo del sistema escolar regular la que se reforzará con la creación a nivel local, provincial y regional de unidades descentralizadas para resolver con las debidas herramientas legales y reglamentarias, todas las materias inherentes al mejor funcionamiento de la administración educacional”.

“En cada nivel deberán organizarse los Consejos de Educación, los cuales deberán estar implementados con la existencia de organismos técnicos auxiliares correlacionados en sus tareas con los existentes a nivel nacional. Complementarán esas unidades otros servicios conexos como presupuesto, construcciones escolares, asistencialidad, etc.”

**“6. Promover la participación democrática, directa y responsable de todos los trabajadores de la educación y de la comunidad en la transformación del sistema educacional”.**

“... En cada unidad escolar el Consejo de Trabajadores de la Educación será un órgano consultivo y normativo... Con el mismo criterio de participación estableceremos el Consejo de Comunidad Escolar en el cual estarán representados los trabajadores de la educación, los padres y apoderados y los estudiantes, cuando proceda, y las organizaciones sociales de la comunidad circundante... Igualmente, en las unidades descentralizadas de la educación a nivel local, provincial y regional constituiremos los respectivos Consejos de Educación que asumirán específicas responsabilidades en el desarrollo de la educación de sus correspondientes niveles...” (65).

Las señaladas orientaciones tuvieron su traducción jurídica en el estudio, discusión y aprobación y promulgación de un Decreto, llamado de Democratización, que intentaba llevar a práctica las dimensiones participativas de la descentralización, conforme al objetivo general N. 6, que se ha presentado más arriba.

Los “considerandos” N.3 y 4 del Decreto de Democratización, son expresivos de la voluntad política que animaba al gobierno:

“Que el proceso de democratización educacional tiene por objeto final la plena participación de los trabajadores de la educación de los padres y apoderados, de los estudiantes, de la comunidad organizada y de los trabajadores de la ciudad y el campo, en la dirección, administración y gobierno de los servicios de educación y cultura y el acceso seguro de todos ellos a su pleno goce y disfrute”.

“Que se hace indispensable buscar los medios que permitan llegar a la desconcentración administrativa y a la descentralización territorial del gobierno y administración del sistema escolar, para implementar las medidas que, sin perjuicio de la unidad de la nación, diversifiquen geográficamente la educación”(66).

El artículo 1o. creaba, “con carácter experimental” los Consejos Regionales, Provinciales y Locales de Educación” con el propósito de asegurar la participación de las organizaciones sindicales, estudiantiles y comunitarias”. Los siguientes artículos estipulaban la composición, atribuciones y modalidades de funcionamiento de dichos

Consejos. El artículo 14o. creaba en los establecimientos educacionales dependientes del Ministerio de Educación los Consejos de comunidad Escolar y de Trabajadores de la Educación y el Comité Coordinador, y los siguientes artículos reglaban la composición, funciones y detalles de funcionamiento de estas estructuras.

En la próxima sección, entre otras experiencias concretas, se describirá el conflicto entre la propuesta original del Decreto de Democratización y el rechazo del Estado centralizador, expresado por la Contraloría General de la República y los efectos correspondientes.

Por último, y siempre en el período del presidente Allende, cabe indicar que en el proyecto de Escuela Nacional Unificada, que apuntaba a reformar el currículo y la organización escolar, se asumía la descentralización. En efecto, el informe ENU suponía el funcionamiento de la estructura participativa y descentralizada de administración implantada por el Decreto de Democratización. En ese contexto se proponía la organización de subsistemas escolares del nivel local, bajo la denominación de “Complejos Educacionales”, dotados de autonomía dentro de los marcos de la planificación nacional y regional de la educación. En el capítulo 6. Estructuración Orgánica de la Escuela Nacional Unificada, se leía:

“6.2. La forma orgánica más general que asumirá la ENU será la de “Complejos Educacionales”, cuya jurisdicción en general coincidirá con la de los Consejos Locales de Educación”.

“6.3. Todos los establecimientos fiscales de un Complejo Educacional funcionarán bajo una dirección unificada, con autonomía para planificar su desarrollo dentro de los planes locales, regionales y nacionales, y partiendo de la consideración básica de obtener un racional aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros de los establecimientos y de la comunidad respectiva...”

“6.4. En 1973, deberán ensayarse los Complejos en comunidades representativas de la diversidad geo-económico-social del país”(67).

Más adelante, al considerar “medidas de apoyo” se estipulaba que la ENU requería una administración educacional de nuevo tipo, integrada en el nivel nacional y “con una estructuración similar a niveles regional, provincial y local, que a la vez garantice la

unidad del sistema, facilite la desconcentración y descentralización administrativa... una Ley Orgánica de Educación deberá establecer la nueva estructura del Sistema Nacional de Educación, reorganizar la administración de los servicios, crear la carrera del magisterio y regular el status profesional y funcionario de éste, conforme a las características de la Escuela Nacional Unificada”(68).

Como es sabido, el proyecto ENU encontró resistencias y en definitiva no se aprobó ni se aplicó, pero su texto fue ampliamente conocido y debatido y es representativo de la política educacional del régimen de la Unidad Popular.

#### **4. Experiencias de descentralización:**

En esta sección se presentarán y discutirán varios casos prácticos en que se observará la dialéctica centralismo-descentralización, durante el período estudiado. Algunas experiencias fueron descritas en los capítulos anteriores y nos limitaremos ahora a analizar y comentar sus proyecciones descentralizadoras y a destacar cómo el centralismo prevalente impidió su pleno desarrollo. Es el caso del Plan Experimental de San Carlos, el movimiento de Escuelas Consolidadas, la renovación de la educación secundaria y el Plan de Integración Educativa de Arica. Otras experiencias serán descritas por primera vez, como el proceso de descentralización de la Universidad de Chile, la experiencia de las Coordinaciones Regionales de Educación, y finalmente, los avatares del Decreto de Democratización.

##### *4.1. Los primeros ensayos:*

En el capítulo II se estudió el Plan Experimental de Educación del Departamento de San Carlos. Al respecto, cabe remarcar que el Plan fue obra de educadores que se consideraban herederos de la tradición reformista de la Asociación General de Profesores y de su concreción en la reforma integral de 1928, iniciada a través del DFL N. 7.500. Era claramente una corriente de pensamiento que intentaba conciliar los principios de unidad, continuidad y correlación del sistema educativo, con los principios de diversificación y participación.

En el Plan San Carlos predomina la voluntad de diversificación. Se trata, en primer lugar de ensayar soluciones orgánicas para la escuela rural, bajo el entendido que la tendencia tradicional es a configurar la escuela bajo moldes urbanos, sin contemplar la especificidad del medio campesino y de la necesidad de instituciones escolares diversi-

ficadas. “Nuestras 2.000 escuelas rurales son, dice el Decreto que establece el Plan, instituciones simplemente alfabetizadoras, cuya dotación y organización no les permite ejercer una amplia influencia cultural sobre el medio en que actúan ni adquirir los caracteres específicos que las distinguen de las escuelas urbanas y las hagan aptas para afrontar con eficacia los problemas y necesidades propias de nuestra vida rural”.

En consecuencia, el Plan contempló un conjunto de modalidades de organización escolar que pretendía dar respuesta a los requerimientos educativos propios de un área como San Carlos: escuelas rurales de concentración, escuela-hogar, escuela ambulante, escuela cordillerana de salud, etc., destinadas a facilitar la escolarización de los niños campesinos. La Escuela Consolidada facilitaría la continuidad de estudios en el nivel medio y una Escuela Normal Rural proveería el personal docente especialmente preparado. Toda esta constelación de unidades escolares funcionaría bajo una dependencia administrativa común, la dirección del Plan, que al parecer prefiguraba una futura Dirección Departamental o Local de Educación con jurisdicción sobre todos los niveles o modalidades educativas (y no sólo sobre el nivel primario como eran las Direcciones existentes).

El acento del Plan pareció ponerse en la creación de estructuras institucionales diversificadas como las que se señalaron y en ensayar su funcionamiento integrado. Pero no hay registro documental de un proceso de generación local de currículum. Al parecer, las nuevas instituciones escolares trabajaron con los planes y programas nacionales sin un especial esfuerzo de adaptación al medio local. Es más, la Sección de Educación Media de la Escuela Consolidada, inicialmente funcionó con el currículum de enseñanza humanística, típicamente urbano, aunque éste haya sido el programa de los liceos “renovados”. No se creó una sección de enseñanza agrícola, como podría esperarse.

No pareció, tampoco, enfatizarse otro aspecto de la descentralización como la participación. Las relaciones con la comunidad estaban teñidas de un cierto “iluminismo”. Es la escuela quien lleva las luces de la cultura al medio que carece de ella. Se trata de un sentido misional que parece no contemplar la posibilidad de incorporar la cultura campesina al currículo, ni tampoco ensaya modalidades de participación social en el planeamiento o en la evaluación del Plan.

El diseño de San Carlos no contempló, por otra parte, el problema de la gestión administrativa. No se observa un planeamiento de las dimensiones operativas y financieras. Al parecer, el tamaño del sistema escolar a comienzos de los años 40 no justificaba

un especial énfasis en la descentralización propiamente administrativa.

Las debilidades y omisiones señaladas, inducirían a calificar al Plan San Carlos como una experiencia parcialmente tendiente a la descentralización. Sin embargo, y a pesar de sus estrecheces, el Plan fue rechazado por el sistema centralizado. En el capítulo respectivo se narra cómo el Plan fue paulatinamente cercado hasta asfixiarlo. Al parecer, el "establishment" se veía afectado con una efectiva diversificación de la educación rural. Era más funcional al ordenamiento existente, una escuela primaria indiferenciada y puramente alfabetizadora.

En el capítulo III se presentó **la experiencia de las Escuelas Consolidadas**. A través de la mediación del ensayo de San Carlos, este movimiento es también tributario ideológico de la Asociación General de Profesores y de la reforma de 1928. Pudo observarse que, además de una experiencia concreta de reorganización educativa, la "consolidación" da origen a un enfoque de política educacional que, si bien apunta básicamente a la unidad del sistema educativo, postula también la descentralización administrativa y la adaptación del servicio educativo no sólo a la diversidad urbano-rural, sino a otras peculiaridades del desarrollo.

En cierto modo, las Escuelas Consolidadas fueron fruto de la contradicción entre el "despertar" de las comunidades pequeñas y el centralismo vigente en la administración educativa. Los requerimientos de las comunidades para obtener oportunidades de continuidad escolar post-primaria, no fueron respondidas por las Direcciones Generales de educación secundaria y profesional. En cambio, la educación primaria era más sensible, por su desconcentración, a la dimensión territorial de la expansión educativa. La Escuela Consolidada fue una solución más oportuna y económica a la demanda de continuidad escolar. Representó también el reconocimiento a un aspecto del desarrollo desigual del país: la existencia de las pequeñas ciudades rurales, de los centros mineros o industriales geográficamente aislados y de las grandes poblaciones periféricas de la capital u otras grandes ciudades.

Sin embargo, la faz uniformante del centralismo se impuso sobre las escuelas consolidadas. Prácticamente dos o tres escuelas pudieron ofrecer una enseñanza de tipo técnico- profesional y no necesariamente la apropiada a las necesidades económicas locales, sea por escasez de recursos o por la oposición de la Dirección de Educación Profesional, que no veía con buenos ojos el surgimiento de programas de este tipo fuera de su jurisdicción. La gran mayoría de las escuelas consolidadas ofreció una enseñanza

media de tipo humanístico, en su modalidad “renovada”. A pesar de algunas adaptaciones curriculares menores, este tipo de enseñanza fue, en verdad, uniforme y a la vez, preuniversitaria y, por lo tanto, pudo operar más bien como factor de desarraigo que de arraigo de la juventud en su correspondiente medio.

De todos modos, el desarrollo del movimiento de escuelas consolidadas contribuyó fuertemente al enriquecimiento y persistencia del discurso descentralizador en los educadores progresistas, así como aportó, en un sentido de expansión territorial, a la democratización de la educación.

**La renovación de la educación secundaria**, narrada en el capítulo IV, tiene filiación con la Contrarreforma de 1929 que fue de orientación centralista. Por lo tanto, en el discurso de la renovación no aparece prácticamente el tema de la descentralización. Es cierto que el currículo para los liceos renovados hacía énfasis en la atención a la heterogeneidad creciente de la población a la que se dirigía. Se decía en un documento que “...las nuevas condiciones sociales han hecho surgir dudas... respecto a la eficacia de una educación estrictamente general e igual para todos, a través de todo el curso de la educación secundaria”. Pero la respuesta diversificadora que ofrecía la renovación del Liceo apuntaba más bien a atender las diferencias individuales que a diferenciar el currículo según regiones y localidades. Tampoco dejaba espacio suficiente para una adaptación programática a las necesidades e intereses de la comunidad.

En el caso de la enseñanza primaria la uniformidad era justificada por la necesidad de una formación básica común, que sustentara el fortalecimiento de la integración socio-cultural de la Nación. En el caso de la secundaria, la uniformidad era dictada por el carácter propedéutico que ésta tenía respecto a la Universidad. La necesidad de preparar para las pruebas nacionales del llamado Bachillerato, limitaba fuertemente la diversificación del currículo del Liceo. Por consiguiente, cuando se ofrecía, en el Liceo renovado, un currículo diferenciado y electivo, el criterio operante era la adaptación a las distintas modalidades del Bachillerato.

A pesar de ciertas declaraciones en torno a “satisfacer las necesidades culturales de los alumnos... de acuerdo con las necesidades del país y de la localidad en que funcione el Liceo...”, el Plan Variable de los liceos renovados en los hechos no llegó a ofrecer las modalidades de tipo técnico-vocacional, que se diferenciarían según la zona geográfica. En cambio, ofreció las modalidades humanística, científica y artística, que no respondían a criterios de diversificación territorial. Por lo demás, en definitiva, sólo tres liceos

renovados funcionaron en provincias, los de Antofagasta, Quilpué y Concepción, además de las numerosas secciones secundarias de las escuelas consolidadas, que, como se dijo, adoptaron el uniformante currículo renovado y no generaron sus propios programas.

El **Plan de Integración Educacional de Arica**, fue examinado en el capítulo VI de este estudio. De todas las experiencias hasta aquí consideradas fue la que expresó con más fuerza una práctica de descentralización. Por lo tanto, el conjunto de la descripción hecha en dicho capítulo es válido para esta recapitulación. En consecuencia, aquí nos limitaremos a poner de relieve los rasgos principales de la experiencia de Arica, desde el punto de vista del conflicto “centralismo-descentralización”.

El surgimiento del Plan Arica está asociado a varios procesos convergentes: i) la política regionalizadora de la segunda administración del general Carlos Ibáñez, que creó algunos “polos de desarrollo”, entre ellos el Departamento de Arica; ii) la persistencia y enriquecimiento del discurso descentralizante durante la década del 50; iii) el clima político e intelectual que daría origen al “planeamiento integral de la educación” (aunque debe recordarse que en su origen el Plan Arica no es fruto del planeamiento integral la decisión de realizar el Plan fue tomada meses antes que se estableciese la Comisión que estudiaría las bases para la adopción del planeamiento); y iv) la paulatina agudización del centralismo como obstáculo al crecimiento del sistema educativo.

Es cierto que la idea del Plan surgió en el nivel central (en la Superintendencia de Educación). Pero, desde la partida, se quiso adecuarlo a las condiciones locales, mediante el conocimiento de las características del medio, y se buscó el apoyo de la comunidad (en este caso una comunidad “sui generis”, por contar con el factor favorable que fue la Junta de Adelanto de Arica, que disponía de importantes recursos).

Conviene recordar aquí los objetivos que el Decreto fundacional asignaba al Plan: “a) Promover la integración de las instituciones y servicios educacionales del Departamento bajo los postulados de la educación democrática y sobre la base de los principios de unidad, continuidad, **correlación y diferenciación de la función educativa, y descentralización de la administración educacional**”; b) Buscar una nueva estructura del sistema escolar que incluya los tipos de instituciones... necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades culturales de los individuos, **de la zona y del país**; y c) Establecer normas para la dirección, organización y funcionamiento de un sistema educacional integrado, **al servicio de la comunidad**, y en coordinación con las demás instituciones sociales” (los subrayados son míos, inp.).

Sobre la base del enfoque esbozado, se desarrolló la experiencia que fue a la vez de integración y de descentralización. En este último aspecto, en Arica se dieron, con distinta fuerza, las tres dimensiones de la descentralización: la gestión administrativa propiamente tal, la dimensión diversificadora del currículo y la dimensión participación.

En el aspecto administrativo, la implantación del Plan puso al desnudo la resistencia del centralismo. Al ordenarse la integración de todos los establecimientos educativos de Arica al Plan, se desafió la concentración de poder en los tres Directores Generales de Educación, quienes fueron renuentes a desprenderse de sus facultades. Un Decreto de Septiembre de 1961 intentó concentrar en manos del Superintendente de Educación las atribuciones administrativas de los Directores Generales en relación con las unidades educacionales de la zona. No fue suficiente. Una Circular de Marzo de 1962, intentó lo mismo. Sólo en Noviembre de 1963 se logró un Decreto que precisa e imperativamente delegaba en el Superintendente las facultades de los Directores.

Sin embargo, el Superintendente tenía su sede en Santiago, a 2.000 Kms. de Arica. Este alto funcionario, a su turno, delegó en el jefe del Plan algunas atribuciones administrativas pero conservó la principal capacidad de decisión. En verdad, la autonomía del Plan fue muy precaria, no por falta de voluntad de la Superintendencia, sino porque prevalecían las normas generales de una administración pública burocrática, que los Decretos del Ministerio de Educación no podían romper.

Las limitaciones financieras fueron severas, tanto desde el punto de vista de la cuantía de los recursos -y no obstante el apoyo de la Junta de Adelanto- como desde el ángulo de la centralización de la administración presupuestaria. Así, además de la tradicional lentitud de la asignación de fondos, diversas intenciones del diseño del Plan quedaron en el papel, debilitando la dimensión diversificadora de esta experiencia. Fue el caso de imposibilidad de proveer un equipo técnico a la jefatura del Plan, la carencia de orientadores educacionales, la no creación de las especialidades técnico-femenina y agrícola y las limitaciones de la capacitación laboral.

Por sobre los obstáculos del centralismo y de la precariedad del financiamiento, el Plan logró un éxito relativo en cuanto a ofrecer una respuesta diversificada a las necesidades y requerimientos del medio. El funcionamiento de los cursos de capacitación laboral, la definición del ciclo medio básico como un ciclo de orientación pre-vocacional y el desarrollo de la enseñanza media diversificada fueron logros importantes. Desde un punto de vista pedagógico fue importante la participación de los propios profesores en la

elaboración de programas ad hoc para la zona experimental y la aplicación de modalidades especiales de evaluación y promociones. Pero en este terreno, el centralismo también terminó por imponerse: desde 1966, el Departamento de Arica empezó a emplear obligadamente el currículo de la reforma educacional del régimen de Frei.

En el aspecto “participación social” hubo avances en relación a lo que fueron las experiencias anteriormente reseñadas. La Jefatura del Plan contó con la colaboración de un Consejo Departamental de Coordinación, integrado por los jefes de establecimiento y con representación de los profesores, y con un Consejo Consultivo con representación amplia de la comunidad. No encontramos fuentes que informaran sobre el funcionamiento real de estos cuerpos, pero las evaluaciones contemporáneas incluyen el aporte de estas estructuras como uno de los aspectos positivos del Plan. Las mismas evaluaciones coinciden en señalar como “entusiasta” el respaldo de los profesores.

Finalmente, cabe consignar una significativa omisión. Según su diseño, el Plan debía contemplar la integración de los establecimientos y servicios educativos del **Departamento** de Arica. Según ésto, debía incluir las escuelas que servían a las comunidades agrícolas-pastoriles del interior y particularmente del Altiplano, formadas por habitantes de origen aymará. La literatura del Plan las identificó como escuelas rurales pero no las cualificó como escuelas que atendían a una minoría étnica. Precisamente la enseñanza primaria y particularmente la rural, pareció el nivel del sistema menos afectado por las reformas del Plan. Los documentos no destacan cambios significativos en este ámbito. En suma, la diversificación al parecer no contempló la características, intereses y necesidades de un segmento peculiar de la realidad de la zona.

Es curioso que por los mismos años en que el Plan Arica parece ignorar a la población aymará, los documentos oficiales del gobierno de Chile presentados a las reuniones internacionales de 1962 y 1963, informaran que en nuestro país no existía un problema de educación de indígenas, como se anotó en la sección 2.2 de este capítulo.

#### *4.1. La descentralización de la Universidad de Chile.*

En el período estudiado, tal como se demostró en el capítulo I, la educación secundaria experimentó un fuerte crecimiento que, a su turno, repercutió en la educación superior.

Parte importante de la demanda por educación superior se radicaba a lo largo del territorio. Sin embargo, el subsistema de educación superior no estaba en condiciones de

satisfacerla. A comienzos de los años 50, en Santiago se concentraban tres Universidades, en Valparaíso otras dos y en Concepción una. Durante la década se funda la Universidad Austral de Valdivia y en los años 60 se funda la Universidad del Norte. Obviamente, las nuevas casas de estudio eran incapaces de resolver los requerimientos de acceso de la creciente población de estudiantes de las zonas norte y sur del país.

La Universidad Técnica del Estado fue la primera que dispuso de una estructura nacional, desplegada a lo largo del país -desde Antofagasta hasta Valdivia, en un primer momento. Pero no fue el caso de una descentralización propiamente tal. Esta Universidad nació como una agregación y elevación de nivel de un conjunto de Escuelas Industriales y de Escuelas de Minas, radicadas en diversas ciudades que se unieron a la Escuela de Artes y Oficios, a la Escuela de Ingenieros Industriales y al Instituto Pedagógico Técnico, radicados en Santiago.

La principal Universidad del Estado, la Universidad de Chile permaneció centralizada. Hasta entonces "... se aceptaba con fatalismo resignado, que los egresados de establecimientos secundarios de provincias alejadas de la capital o de dos o tres ciudades de mayor importancia, tenían escasas, si no nulas, posibilidades de proseguir estudios superiores. El centralismo, gravitante en tantos otros aspectos de la vida nacional, predestinaba el destino y afianzaba la frustración de un número cada vez más creciente de nuestros jóvenes"(69).

En 1959, bajo impulso del Rector Juan Gómez Millas, el Consejo de la Universidad de Chile aprobó un documento titulado "cómo mejorar y expandir la educación superior". Allí se leía que...

"El Consejo Universitario de la Universidad de Chile, ha considerado y estudiado con la mayor simpatía y comprensión las aspiraciones manifestadas públicamente por grupos de ciudadanos de diversas regiones del país, en orden a instalar universidades o centros universitarios regionales"(70).

Con el estímulo del Rector Gómez Millas y el apoyo de los profesores-investigadores Irma Salas y Egidio Orellana -que habían estudiado el desfase entre el liceo y la Universidad y habían propuesto una reestructuración universitaria- el Decano de la Facultad de Filosofía y Educación y ex-Senador Eugenio González, propuso, en Marzo de 1960, la creación de los Colegios Universitarios.

La propuesta, se fundaba en la necesidad de "una adecuada descentralización de la

actividad universitaria, hecha sobre la base de un examen realista de las necesidades, recursos y perspectivas de las distintas zonas del país". La satisfacción de esta necesidad no podía consistir en "establecer pequeñas universidades constituidas a semejanza de la Universidad de Chile, o algunas de las Escuelas Profesionales que funcionan en la capital". Se optaba por una fórmula diferente, los Colegios Universitarios, a los cuales se atribuían las siguientes funciones:

"... proseguir y perfeccionar la educación general comenzada en la Escuela Primaria y continuada en el Liceo, dar la preparación básica para los estudios profesionales y académicos de las distintas Facultades, ofrecer oportunidades de especialización en carreras cortas adecuadas a las necesidades regionales, favorecer la investigación científica y tecnológica, realizar actividades sistemáticas de extensión cultural y prestar asistencia técnica a las instituciones de la comunidad"(71).

Con esta iniciativa se esperaba que se evitaría "la desintegración de muchas familias y las consiguientes dificultades económicas -fenómeno que se observa en la actualidad- por la circunstancia que los hijos tengan que iniciar estudios universitarios en la capital. Grupos escogidos de jóvenes serán reforzadas sus vinculaciones morales y materiales con sus respectivas provincias, en un plano de valiosas actividades".

En Abril de 1960 se fundó el Colegio Universitario Regional de Temuco; en 1961 el de La Serena y en 1963 el de Antofagasta. Bajo la rectoría de Eugenio González, se crearon en 1965 los de Arica, Talca, Iquique y Osorno y, en 1966, el de Chillán, ahora con la denominación de Centros Universitarios de la Universidad de Chile. A lo anterior deben sumarse diversas Escuelas Profesionales que las Facultades de esta universidad venían estableciendo en ciudades de provincia desde la década del 50. En Valparaíso existían Escuelas de Derecho, Servicio Social, Economía, Arquitectura, Medicina, Enfermería, Obstetricia y Puericultura, Biología Marina, Odontología, y un Instituto Pedagógico. En Antofagasta, Escuela de Servicio Social y un Instituto Pedagógico.

En 1961, el alumnado de todas las sedes provinciales de la Universidad de Chile alcanzaba a 1.706 estudiantes, lo que representaba un 12% del total(72). En ese mismo año, la matrícula de los Colegios de Temuco y La Serena ascendían a 565 estudiantes. En 1964, la matrícula de los tres Colegios Regionales llegaba a 1202 estudiantes(73).

En el mismo año 1961, el 43% de los alumnos del Colegio Regional de Temuco

provenía de la misma ciudad sede; un 29%, de otros puntos de la provincia de Cautín, un 10% de la vecina provincia de Malleco, un 2% de Valdivia (en que existía ya la Universidad Austral), y un 16% de otros lugares del Sur de Chile(74). En el mismo año, “Las escuelas profesionales de la Universidad de Chile en Santiago y Valparaíso tenían apenas un 1,3% de su alumnado que provenía de hogares de obreros y campesinos. En cambio... el Colegio Universitario de Temuco alcanzaba ya a un 29% de alumnos de estos hogares y el de La Serena, a un 27,8%”(75).

Para coordinar y apoyar el funcionamiento de los Colegios Regionales y para hacer de nexo con las autoridades centrales, se creó, dependiente de la Rectoría el Departamento de Estudios Regionales, a cuya cabeza estuvo la Dra. Irma Salas. El proceso de descentralización contó con diversos apoyos que permitieron disponer de infraestructuras y equipamientos apropiados -para el nivel de desarrollo del país y de la Universidad- y de un plan de largo plazo de formación de personal académico, que incluía estudios de postgrado o de perfeccionamiento en el extranjero.

Como resultado de la reforma universitaria iniciada en 1967, tanto los Centros Universitarios Regionales como las Escuelas profesionales radicadas en provincias, se reorganizaron en las denominadas Sedes de la Universidad de Chile.

La ya creada estructura de descentralización permitió a la Universidad de Chile afrontar la expansión de la demanda universitaria que se aceleró durante los gobiernos de Frei y Allende.

En 1965, en Valparaíso se concentraba el 11,1% de la matrícula de la Universidad de Chile y en los restantes centros provinciales se atendía a un 15,9%. En 1969, en Valparaíso se radicó un 10.9% del estudiantado pero en las sedes provinciales se llegó a atender un 27.6% del total. En 1971, estas cifras habían aumentado a un 12,3% y un 28.7% respectivamente. Mientras el incremento acumulativo anual de la matrícula entre 1965 y 1971 fue para las facultades y sedes de Santiago de 8,5%, para Valparaíso fue de 14,3% y para las restantes sedes provinciales de 24,3%(76).

Un estudio de 1971 revela que el 68,5% de los estudiantes matriculados en la Universidad de Chile ese año y que cursaron su último curso de enseñanza media en provincias, estudiaba en las sedes regionales, aunque , por otra parte, un 21,5% de esos jóvenes “provincianos” venía a estudiar a las sedes de Santiago, en tanto que desde esta provincia se desplazaba a las sedes regionales un 13% del total de alumnos de la

Universidad, los cuales ocupaban un 16,6% de las plazas en las sedes situadas fuera de Santiago(77). Lo anterior demuestra que no obstante el esfuerzo de regionalización que se realizó, el centralismo seguía gravitando. Con todo, la Universidad de Chile merecía, en este sentido, la calidad de “universidad nacional” que se le asignaba. El esfuerzo de descentralización se valoriza más si se considera que, mientras en 1965 la Universidad de Chile ofrecía el 33,1% de las plazas que todo el sistema de educación superior tenía fuera de Santiago, en 1970 había elevado este aporte a 37,4%(78).

#### *4.3. Las Coordinaciones Regionales de Educación.*

Como ya se ha indicado, el gobierno del presidente Frei se propuso, dentro del diseño de su amplia Reforma Educativa, reestructurar la administración del sistema. En esa reestructuración incluía la decisión de proceder a una descentralización de la misma. Una efectiva reestructuración requería una legislación específica que no se pudo obtener. Se redactó un proyecto en 1965 y varios anteproyectos en 1969, pero se estimó que no era posible lograr mayoría parlamentaria para su aprobación y nunca se enviaron a las Cámaras.

Sin embargo, el gobierno empleó sus facultades ejecutivas para montar una estructura administrativa “de facto” y paralela a la administración legalmente establecida, a la cual se estimaba retrasada, burocrática y no comprometida con los cambios audaces y generalizados que se promovían en la educación.

Dentro de esa estrategia, en Diciembre de 1968, el gobierno de Frei nombró en Concepción un Coordinador Regional de Educación, a quien más tarde se asignaría jurisdicción sobre el sistema escolar de toda la cuenca del Bío-bío. Se le asignaron fondos y contó con la asesoría de un experto del Consejo Británico, para iniciar una experiencia de descentralización(79). Se formuló un plan que contemplaba la creación de otras diez Coordinaciones Regionales para cubrir todo el territorio nacional. Sin embargo, un esfuerzo de esta envergadura necesitaba un respaldo legal.

En 1970, el Congreso Nacional dictó la Ley N. 17.301 que fundaba la Junta Nacional de Jardines Infantiles. En el artículo 48o. de esta ley, se crearon los diez cargos de Coordinadores Regionales de Educación. Estas autoridades serían jefes superiores del sistema escolar de una provincia o grupo de provincias y dispondrían de las atribuciones administrativas y técnicas que gradualmente les delegarían el Subsecretario y los Directores de Educación(80). Las jurisdicciones de las Coordinaciones fueron las que siguen:

Tarapacá, con sede en Iquique; Antofagasta, con sede en Antofagasta; Atacama y Coquimbo, con sede en La Serena; Aconcagua y Valparaíso, con sede en Valparaíso; O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares y Maule, con sede en Talca; Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco, con sede en Concepción; Cautín, con sede en Temuco; Valdivia y Osorno, con sede en Valdivia; Llanquihue, Chiloé y Aysén, con sede en Puerto Montt; y Magallanes con sede en Punta Arenas(81). Para vincular las Coordinaciones Regionales con las reparticiones centrales del Ministerio de Educación, se creó de hecho una Oficina Relacionadora Central, dependiente de la Subsecretaría de Educación(82).

Fundadas como una solución pragmática en ausencia de una reestructuración más comprensiva y con mayor sustento jurídico, las Coordinaciones fueron entendidas como instrumentos de una desconcentración administrativa que se hacía urgente, dada la magnitud de las tareas y efectos de la expansión de los servicios y de la reforma pedagógica.

La inminencia de las elecciones presidenciales y el ulterior cambio de gobierno impidió que las Coordinaciones, salvo la de Concepción, se instalaran y funcionaran durante la administración Frei.

Correspondió al gobierno del presidente Allende la puesta en marcha de las Coordinaciones. Se procedió, por una parte, a designar a los diez Coordinadores mismos, entre educadores afectos al nuevo régimen. Por otra parte, se trabajó para dotarlas de personal y un equipamiento mínimos, todo lo cual consumió prácticamente el año 1971.

Se precedió también a conferirles gradualmente a las Coordinaciones, algunas de las facultades o atribuciones de la Subsecretaría y de las Direcciones de Educación. Se procuró que la delegación de responsabilidades marchara al ritmo de la organización de cada Coordinación y de la asignación de recursos humanos y materiales para un funcionamiento básico. En realidad, se pensaba en las Coordinaciones con un doble sentido: hacer de ellas un instrumento de comunicación de las políticas educacionales del gobierno central y un mecanismo de orientación y supervisión y, por otra parte, un tramo de desconcentración administrativa(83).

En el respaldo a las Coordinaciones y en la delegación de funciones, fueron particularmente activos el Subsecretario de Educación, Waldo Suárez, y el Director de Educación Profesional, Carlos Moreno(84).

En lo inmediato, las Coordinaciones Regionales de Educación se convirtieron en escalones de una descentralización participativa, por cuanto durante el año 1972 se estudió y aprobó el llamado Decreto de Democratización, en cuyo marco, se esperaba, las Coordinaciones podrían jugar un rol de estímulo a la participación a nivel regional. Sobre esto habrá nuevas referencias en las próximas páginas.

Para darle a las coordinaciones una mayor solvencia en el campo técnico-educacional y contribuir a procesos de diversificación, durante el año 1972 se seleccionaron equipos de profesores a quienes se capacitó como Supervisores de nivel regional, en el marco de la Unidad de Formación de Administradores de la Educación, Proyecto PNUD-UNESCO, Chi-29. Durante 1973, los egresados de ese curso fueron asignados a las distintas Coordinaciones.

Entre otras tareas cumplidas por las Coordinaciones estuvo el apoyo a los procesos de masificación del perfeccionamiento docente, que el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP, había emprendido con una visión también descentralizante(85). La magnitud de la tarea emprendida, requería movilizar recursos regionales y locales, incluidas las escuelas normales y las universidades de provincia y coordinar las acciones con los niveles locales y de establecimiento. En ese ámbito fue importante la labor de las Coordinaciones.

En suma, las Coordinaciones Regionales -excepto en la zona del Bío-bío- tuvieron un funcionamiento de no más de dos años, durante el gobierno de Allende, parte del cual se invirtió en la preparación interna para cumplir su rol en la descentralización de la administración del sistema escolar. Este rol se vio limitado por la demora de algunas autoridades en la delegación de atribuciones. Por otra parte, la imposibilidad de poner en marcha la proyectada estructura de Consejos regionales, provinciales y locales, impidió que las Coordinaciones jugaran el rol de dinamizador de la participación social en la planificación educativa. Con todo, las coordinaciones tuvieron existencia real y sobre su base fue posible que, en el sector educación, la regionalización administrativa promovida por el régimen de Pinochet fuera más rápida que en otros sectores del Estado.

#### *4.4. Centralismo y descentralización en el caso del Decreto de Democratización.*

En sus líneas gruesas, los orígenes y fundamentos del llamado Decreto de Democratización, dictado por el gobierno de la Unidad Popular, ya fueron presentados en la Sección 3.4. de este capítulo.

En esta sección se analizará la evolución del contenido del Decreto, desde la propuesta

que hace el Ministerio del ramo al Consejo Nacional, hasta la promulgación del Decreto definitivo -proceso en el que interviene con fuerza la Contraloría General de la República, como garante de la estructuración legal del Estado -y el destino final de esta reforma. Todo ello, desde el punto de vista de una experiencia frustrada de descentralización participativa.

Como ya se señaló, en Mayo de 1972, siendo Ministro de Educación el profesor Alejandro Ríos Valdivia, el gobierno presentó a consideración del Consejo Nacional de Educación un anteproyecto de Decreto General de Democratización de la gestión educativa y otro anteproyecto de Decreto sobre Consejos Regionales de Educación, derivado del primero.

El Consejo sometió los anteproyectos a discusión en las entidades y organizaciones sociales en él representadas: universidades, Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación, educación particular, organizaciones de padres de familia, sociedades gremiales de empresarios, etc.

La idea de dictar un decreto reglamentario de la participación social en la gestión educativo fue aprobada por la unanimidad del Consejo. Las normas específicas que propuso el Ministerio fueron también aprobadas aunque con cambios de forma y con algunas reservas u oposiciones puntuales de parte de los representantes de la educación privada(86).

La principal modificación acordada por el Consejo fue la fusión de los dos anteproyectos en un solo texto. En Septiembre de 1972 fue elevado al Ministro. El Decreto, llamado de Democratización, fue firmado, con el No. 2048, por el Presidente Allende y el Ministro Aníbal Palma, con fecha 30 de Octubre. La demora en su publicación podía atribuirse a la violenta ofensiva que entonces soportaba el Ministerio de Educación de parte de sectores de oposición y a las circunstancias anormales que vivía el país, a raíz del paro empresarial de Octubre de ese año.

Enviado el Decreto 2048 a la Contraloría General de la República, ésta lo devolvió con importantes reparos. Durante más de cuatro meses, el Ministerio de Educación y la Contraloría discutieron los alcances de un Decreto que pudiese contar con la aprobación del organismo fiscalizador. Finalmente, el 6 de Marzo de 1973, el presidente Allende y su Ministro Jorge Tapia, firmaron el Decreto de Educación N. 224, que "crea con carácter experimental los Consejos de Educación que indica para asegurar la participación de las

organizaciones que señala". El Decreto fue publicado en el Diario Oficial el 12 de Abril. La Contraloría lo había aprobado con "alcances" que se anexaron al texto.

En Abril de 1973 estaba culminando el enfrentamiento entre el gobierno y sus partidarios y la oposición en torno al proyecto de Escuela Nacional Unificada. La polarización socio-política de la población alcanzaba graves niveles, que se extendieron al campo educacional. El proyecto ENU, en definitiva fue bloqueado por la oficialidad de las Fuerzas Armadas y por los obispos de la Iglesia Católica. El gobierno quiso descomprimir la presión, retirando el proyecto ENU. Al mismo tiempo y como expresión de su voluntad de no prolongar el conflicto, dejó sin aplicación el Decreto No. 224. No hubo, en consecuencia, "democratización" de la gestión educativa en los términos del Decreto. Este fue otro de los intentos frustrados de alterar las prácticas tradicionales de gobierno y administración de la educación.

A continuación se analizará la divergencia entre el gobierno de la Unidad Popular y la Contraloría General de la República, en referencia a la tramitación del Decreto de Democratización. Se verá en esta discusión un episodio representativo del conflicto histórico entre el carácter unitario, centralizado y jerárquico-burocrático del Estado chileno y las demandas políticas de descentralización y participación de la sociedad organizada en la gestión educativa. La fuente para el análisis está en los textos del Decreto 2.048, que recoge la voluntad del gobierno de Allende, compartido por el Consejo Nacional de Educación(87), y el Decreto 224, que incorpora las limitaciones impuestas por el carácter del Estado, que la Contraloría se encarga de representar, y del Oficio en que ésta entidad da curso al Decreto de Democratización modificado por efecto de sus objeciones.

La contradicción entre la voluntad democratizante y descentralizadora del gobierno de Allende y las resistencias del Estado concentrador -representado y defendido por la Contraloría- se observa inicialmente en la comparación de algunos de los "considerandos" de los dos Decretos.

En el Decreto 2048 se manifiesta "que el proceso de democratización educacional tiene por objetivo **esencial** la plena participación de los trabajadores de la educación...", etc. En el Decreto 224 se lee que "tiene por objetivo **final**(\*) la plena participación. Parece expresarse aquí un deseo de la Contraloría de frenar el proceso que se quería estimular y canalizar mediante el Decreto, de moderarlo y hacerlo gradual hasta que perdiera su fuerza.

---

(\*) En adelante, los subrayados son míos, i.n.p.

En el Decreto original se lee “que estos Consejos deben gozar de amplias **atribuciones normativas y consultivas** siempre que no afecten la responsabilidad legal de las autoridades ejecutivas del servicio educacional”.

En el Decreto modificado, en cambio, se dice “que estos Consejos deben desarrollar las **facultades que administrativamente les pueda conferir el Supremo Gobierno**, como etapa previa a la concreción definitiva de sus atribuciones y siempre que...”, etc.

Se observa una reducción de la amplitud de las atribuciones de los Consejos, pero especialmente, la intención de hacerlos dependientes de la voluntad del gobierno y de postergar la afirmación de las atribuciones normativas y consultivas que este gobierno les quería entregar.

En el artículo 1o. del Decreto 2048 se ordena la creación de los Consejos de Educación “con el propósito de asegurar la participación de las organización sindicales, estudiantiles y comunitarias en la **elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo educativo...**”. En el Decreto 224 se lee que la participación se cumplirá “... **asesorando a la autoridad educacional tanto en el estudio, análisis, elaboración y evaluación de los planes de desarrollo educativo...**”. La Contraloría ha presionado aquí para desvirtuar la participación en un sentido técnico y no político. Se enfatizan funciones de “estudio”, “análisis”, “elaboración” y “evaluación” y se elimina la expresión “**ejecución**”, que podía significar una participación más activa en los procesos educacionales, a los cuales la Contraloría quiere salvaguardar de ingerencias no profesionales o no administrativas.

En el mismo sentido apuntan las modificaciones al artículo 4o. El Decreto original señalaba, entre otras, las siguientes atribuciones de los Consejos: “a) **Contribuir a la elaboración y cumplimiento de los planes de desarrollo** de su jurisdicción, coordinando el proceso educativo con ellos... c) Colaborar con las autoridades educacionales en la **adopción y ejecución de medidas tendientes al cumplimiento de la planificación de los servicios...**”

Por su parte, el Decreto modificado estipulaba que los Consejos tendrían las siguientes atribuciones: “a) **Asesorar en el estudio y elaboración de los planes de desarrollo** y en la coordinación del proceso educativo... c) Colaborar con las autoridades educacionales en el **planteamiento y análisis de medidas relativas a la planificación de los Servicios...**”

En el artículo 11o. del Decreto 2.048, se ubicaba al Consejo Nacional de Educación

como el “**organismo superior** de los Consejos Regionales, Provinciales y Locales creados en el artículo 1o.”. El Decreto 224, en cambio, indicaba que dicho Consejo “**supervigilará** el funcionamiento de los Consejos Regionales, Provinciales y Locales... los que deberán **atenerse a sus recomendaciones, decisiones y directivas**”. De este modo, al colocar a los Consejos descentralizados en una situación de subordinación respecto al Consejo Nacional, se expresaba la orientación centralista del Estado que la Contraloría hace suya.

En el nivel de los establecimientos educativos, el Decreto original quiso definir al Consejo de Comunidad Escolar como **consultivo y asesor** en lo que respecta a la planificación de las actividades educativo-culturales de la escuela. Al Consejo de Trabajadores de la Educación se le atribuía carácter **normativo**, en cuanto a la planificación técnico-pedagógica y administrativa del establecimiento, en tanto que al Comité Directivo se le asignaba un carácter **ejecutivo** respecto a los acuerdos del Consejo de Trabajadores de la Educación y a las proposiciones o pareceres del Consejo de Comunidad Escolar.

El Decreto modificado, a su turno definía a los tres Consejos como meros **asesores** del jefe de la unidad escolar. El Comité Directivo era denominado **Consejo de Coordinación** que “sin perjuicio de la facultad de la autoridad del jefe del Establecimiento, con el cual **colaborará asesorando** en el ejercicio de la dirección, considerará las proposiciones e iniciativas del Consejo de Trabajadores y del Consejo de Comunidad Escolar”.

En el dictamen N. 27.189, del 11 de Abril de 1973, el Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República se indicó que se daba curso al Decreto 224, por cuanto éste se conforma a las atribuciones del Presidente de la República que le permiten “crear comisiones, consejos o comités encargados de desarrollar labores de carácter **meramente asesoras ...** y sin asignarles, por ende, funciones ejecutivas, que son privativas de las reparticiones y autoridades creadas por la ley...”, como se intentó a través del objetado Decreto N. 2048(88).

En otro términos, fracasó el intento, por la vía de un decreto del Poder Ejecutivo, de desconcentrar el poder educacional y de abrir canales orgánicos a la participación social en los niveles regional, provincial, local y de establecimiento escolar. Por sobre las demandas sociales y a pesar de la urgencia de una descentralización de signo amplio, se impuso la formalidad jurídica tras la cual se parapetaba el centralismo jerárquico-burocrático.

El mismo fracaso condenaba a las Coordinaciones Regionales a permanecer como

una limitada, aunque útil experiencia de desconcentración administrativa. Ambas frustraciones contribuyeron a opacar la posición democrático-participativa y descentralizadora del gobierno del Presidente Allende en el sector educación. Contribuyeron también a la persistencia, hasta nuestros días, del régimen de concentración del poder.

## 5. Conclusiones.

Este capítulo permitió reconstruir la dialéctica “centralismo-descentralización”, principalmente en el período 1940-1973. Se examinó el carácter centralizado del sistema público de educación, en el contexto de la evolución socio- demográfica y educacional del país. Fue rastreado el discurso descentralizador de la corriente reformadora, de inspiración democrático-modernizante. Se procuró distinguir las dimensiones políticas, administrativas y educacionales o curriculares de la propuesta de descentralización. Se describieron experiencias concretas de descentralización, inscritas en las reformas educativas del período. Primero se examinaron algunos de los intentos realizados desde reformas parciales (localizadas en áreas geográficas delimitadas como los Planes San Carlos y Arica, otras más extendidas como la Consolidación Educacional y otra, limitada al caso de la Universidad de Chile). Luego se examinaron intentos que pretendían una descentralización generalizada, como las Coordinaciones Regionales de Educación y el “Decreto de Democratización”, a fines del período.

El análisis histórico llevó a proponer las siguientes conclusiones:

1. El centralismo es un rasgo dominante en el sistema educacional chileno entre los años 1940-1973. Se expresa en una fuerte concentración del poder en manos del gobierno central y en la ausencia o estrechez de las formas de participación social en las decisiones educacionales, especialmente en desmedro de las comunidades provinciales y locales. El centralismo se manifiesta también en la gestión administrativa, hecho que se agrava a medida que la sociedad chilena se desarrolla y se diversifica y el sistema educativo se expande y se hace más complejo. La estructura y el funcionamiento de la administración educacional no muestran flexibilidad ante el crecimiento del sistema y hacia el final del período constituyen un obstáculo, doblemente significativo si se tiene en cuenta el vigoroso incremento de la demanda de participación que también es resistido por la administración centralizada. Por último, el centralismo tiende a desconocer la diversidad creciente de las necesidades y situaciones educativas regionales y locales y, por el contrario, favorece la persistencia de la uniformidad del currículo y desalienta los intentos de adaptación local o de generación de programas educativos diversificados.

2. En el período se despliega un amplio movimiento de cambio educacional, que se expresa en la construcción continua de un discurso democrático y modernizante y en diversas reformas o intentos de reformas, ya sea de alcances parciales -como ocurre en las década del 40 y del 50- o de alcance general -como ocurre desde 1961.

3. Al interior del discurso democrático-modernizante, que fundamenta los intentos transformadores, se encuentran críticas a las diversas manifestaciones del centralismo, así como propuestas en un sentido de descentralización, con varios sentidos y grados de importancia. No obstante, las posturas de descentralización están subordinadas al reconocimiento del rol del Estado como orientador y responsable del desarrollo educacional. Se enmarcan también dichas propuestas en el respeto a los principios de unidad del sistema educativo y de continuidad y correlación de los procesos educacionales, que son entendidos como base insustituible de la democratización y del mejoramiento de la enseñanza.

4. En las primeras expresiones del discurso de descentralización, el énfasis está puesto en su dimensión de diversificación de la oferta educativa y de adaptación a condiciones particulares como la ruralidad o la pluralidad de comunidades locales. Paulatinamente va aumentando el énfasis en la dimensión administrativa de la descentralización, en la medida que la expansión del sistema la va haciendo imperativa. Hacia fines del período, cobra la mayor fuerza el énfasis en la dimensión político-participativa de la descentralización. Esto, en la medida del despertar de nuevos sectores sociales y de su organización y movilización, así como del aumento generalizado de la participación política en los últimos diez años del período.

5. La traducción práctica del discurso descentralizador se ve frenada o limitada, por una parte, por la fuerza de la doctrina de unidad o integración del sistema educativo y, por otra parte, por la resistencia de la naturaleza unitaria y centralista del Estado nacional, por la fuerza de las normas jurídicas que lo legitimaban y por la prevalencia de una cultura burocrático-centralista muy arraigada en el sistema educativo mismo.

6. Las experiencias de reformas descentralizadoras en el período 1940-1960, a las que se debe sumar el Plan Arica, por su carácter parcial o localizado y no enmarcadas en esfuerzos más amplios y potentes de cambio, no acumulan fuerza como para derrotar al centralismo y desarrollarse en plenitud. Por el contrario, la centralización del sistema las cercó o limitó, hasta reabsorberlas. No obstante, dichas experiencias contribuyeron al reforzamiento y persistencia del discurso de descentralización, además de sus importantes

contribuciones al desarrollo educativo en las comunidades directamente beneficiadas.

7. En el período 1961-1973, los intentos prácticos de descentralización se asocian a esfuerzos de reforma general del sistema educativo, en el cuadro de ambiciosos proyectos globales de cambio societal. Con excepción de la descentralización de la Universidad de Chile, los otros esfuerzos, por diversas razones no alcanzan a desplegarse ni a superar al centralismo justamente cuando más se les requería. El gobierno de Jorge Alessandri inició tardíamente su intento y no contó con las condiciones políticas apropiadas. El gobierno de Frei priorizó los objetivos de expansión del sistema y de reforma pedagógica y cuando quiso reaccionar contra el centralismo que lo frenaba, era ya tarde. El gobierno de Allende enfrentó tempranamente una fuerte oposición que bloqueó sus intentos y no le dio tiempo a materializarlos. Así, el centralismo prevaleció más allá del período estudiado.

**Comentario final:** La historia de la dialéctica “centralismo-descentralización” que aquí se describió, contribuye a deshacer algunos mitos. Uno de los principales es el propagado por los promotores de la desconcentración privatizante en marco autoritario, actualmente en curso. Ellos en primer lugar, no explican el origen histórico, decimonónico, del centralismo y prefieren atribuirlo en forma simplista a un supuesto socialismo estatal imperante en las últimas décadas. En este estudio se demostró que el centralismo fue heredado por el Estado democrático desde su antecesor el Estado oligárquico. Se demostró, además, que en los sectores progresistas que apoyaban y daban base social al Estado democrático, hubo conciencia crítica respecto al centralismo y hubo, particularmente en los educadores, voluntad de descentralización. Pero “el peso de la noche” fue más fuerte.

Otro mito proviene de los sectores dañados por la pseudo-descentralización de mercado. Atribuyen en forma reduccionista los impactos negativos de la “municipalización-privatización” a la idea de descentralización y a la expulsión desde una especie de Paraíso terrenal, que sería la estructura centralizada del Ministerio de Educación, a la cual se desearía regresar. Otra simplificación asociada es la que vincula “democratización”, e “integración nacional” o la posibilidad de “políticas de igualdad de oportunidades” a un Estado centralizador. Este estudio demuestra que los grupos o personalidades democráticas más lúcidas, en el pasado, distinguieron entre Estado democrático, unidad del sistema educativo y centralización de la gestión educativa. Por el contrario, propiciaron combinaciones diversas entre un rol responsable del Estado y participación de la sociedad civil en educación, entre unidad del sistema educativo y diversificación curricular y entre planificación nacional, regional y local del desarrollo y una indispensable descentralización administrativa.

Por último, por sobre la crítica, las propuestas alternativas y los ensayos de descentralización, la persistencia del centralismo, demuestra su arraigo histórico. Ese mismo arraigo, a nuestro juicio, no ha sido vencido por la llamada descentralización de nuestros días. Más allá de las dimensiones privatizantes y economicistas de dicha descentralización, el Estado autoritario ha hecho prevalecer su vocación de concentración cupular del poder y su verticalismo jerarquizante. Las raíces subyacentes del centralismo han sido regadas y abonadas por la doctrina de la seguridad nacional y por la actuación histórica de la burocracia militar. Ni los incentivos de lucro para la formación de un empresariado educacional, ni la desconcentración administrativa del Ministerio de Educación, ni la menguada autonomía de los alcaldes para gestionar la escasez, ni el discurso de flexibilidad curricular, logran superar el hecho que -también en el sector Educación- "no se mueve una hoja" sin que lo sepa y en última instancia lo decida el Estado unipersonalizado.

En consecuencia, es necesario un cambio de carácter del Estado para que la descentralización educacional se haga realidad. La transición desde el autoritarismo hacia la democracia política es un punto de partida. Los procesos de desconcentración administrativa hoy en curso son una base aprovechable para avanzar hacia amplias estructuras y prácticas de efectiva descentralización. Será necesario liberar a estos avances, de las constricciones verticalistas, represivas y economicistas que los afecta. Será necesario, por otra parte, desarrollar una nueva cultura de autonomía, de participación y de reconocimiento y respeto de la diversidad como fundamento de la unidad y como alternativa a la vieja cultura de la dependencia y de la uniformidad. Sobre estas bases, la descentralización puede pasar del mero discurso a prácticas sociales generalizadas y permanentes

---

## NOTAS

- (1) Darío E. Salas, **El Problema Nacional. Bases para la Reconstrucción de Nuestro Sistema Escolar Primario**, Santiago, Soc. Imp. y Lit. Universo, 1917; pp. 96-98.
- (2) Darío E. Salas, op. cit.; p. 75.
- (3) Ley N. 3.654, de 29 de Agosto de 1920, Título II

- (4) Iván Núñez, **El Trabajo Docente. Dos Propuestas Históricas**, Santiago, PIIE, Resultados de Investigación N. 2, 1987, Cap. II.
- (5) Iván Núñez, op. cit.; Cap. III.
- (6) Ley N. 5.291, de 22 de Noviembre de 1929.
- (7) Iván Núñez, op. cit.; Cap. IV.
- (8) Iván Núñez, **Gremios del Magisterio, Setenta Años de Historia, 1900-1970**, Santiago, PIIE, 1986; Cap. V. Ver también el discurso de integración del sistema en las secciones sobre "fundamentos educacionales" de los Capítulos II, III, V y VI de esta obra.
- (9) Datos censales del Instituto Nacional de Estadísticas, INE.
- (10) Rafael Echeverría, **Evolución de la Matrícula Escolar, 1935-1981**, Santiago, PIIE Estudios, 1982.
- (11) Oscar Hernández Escobar, **La Educación primaria en Chile**, Valparaíso, Imprenta y Litografía Pacífico, 1945; pp. 139-142.
- (12) Universidad de Chile, **Año Pedagógico 1960**, Santiago, U. de Chile, Instituto de Educación, 1960.
- (13) Universidad de Chile, **Año Pedagógico**, 1959, Santiago, U. de Chile, Instituto de Educación, 1959.
- (14) Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina, UNESCO-CEPAL-OEA, **Documento presentado por el gobierno de Chile**, Santiago de Chile, 1962.
- (15) Ernesto Schiefelbein, **Diagnóstico del Sistema Educativo Chileno, en 1970**, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1974; Cuadro N. 19; p. 179.
- (16) Conferencia.... op. cit.; p. 19.
- (17) Conferencia.... op. cit.; pp. 59-60
- (18) Ministerio de Educación Pública, **Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena**, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1961; p. 48.
- (19) Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, **Planes y Programas de Estudio para la Educación Primaria. 3. Educación Primaria Común**, Santiago, 1949; p. 32.

- (20) Conferencia.... op. cit.; p. 44.
- (21) Conferencia.... op. cit.; p. 64.
- (22) Conferencia.... op. cit.; p. 21.
- (23) Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación, Bogotá, 1963, **Informe de Chile**, Santiago, Superintendencia de Educación Pública, 1963; p. C-3-25.
- (24) Ministerio de Educación, "Segundo Aporte a los Debates del Congreso Nacional de Educación", **Revista de Educación**, N. 36-37-38, Santiago, 1971; p. 92.
- (25) Ministerio de Educación, "Segundo Aporte...", op. cit. p. 73.
- (26) Darío E. Salas, op. cit.; pp. 103-105.
- (27) Darío E. Salas, op. cit.; pp. 77-93.
- (28) Iván Núñez, **Gremios del Magisterio**. op. cit.; Cap. II.
- (29) Iván Núñez, **El Trabajo Docente...** op. cit. pp. 55-56.
- (30) Ver texto en Ricardo Donoso, **Recopilación de Leyes, Reglamentos y Decretos relativos a los servicios de enseñanza pública**, Santiago, Imprenta de la Dirección General de Prisiones, 1937; también en **Revista de Educación Primaria**, N. 1, Santiago, Marzo de 1928; y **La Nueva Era, Revista de la Nueva Educación**, N. 5, Valparaíso, Diciembre de 1927.
- (31) Luis Galdames. **Dos Estudios Educativos**, Santiago, **Prensas de la Universidad de Chile**; 1932, Anexo; y Ricardo Donoso, op. cit.; pp. 307-310.
- (32) Iván Núñez, **El Trabajo Docente...** op. cit.; Cap. III.
- (33) Oscar Henríquez Escobar, op. cit.; pp. 249-284.
- (34) Víctor Troncoso y Daniel Navea, **Chile Reconstruye su Educación. Anteproyecto de Ley Orgánica**, Santiago, Imprenta cultura, 1947.
- (35) El texto del proyecto se reproduce en **Boletín de la Sociedad Nacional de Profesores**, N. 6, Santiago, Septiembre de 1951; pp. 14-16.
- (36) El informe se reproduce en **Boletín...**, op. cit.; pp. 17-21.

- (37) Ver Iván Núñez, **Gremios del Magisterio**,....., op. cit.; Cap. V.
- (38) **Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena**, Santiago, Ministerio de Educación Pública, 1964; p. 62.
- (39) Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, op. cit.; pp. 53-54.
- (40) Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, op. cit.; pp. 54-56.
- (41) Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, op. cit.; p. 65.
- (42) Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, op. cit.; p. 66.
- (43) Víctor Troncoso M. y Juan Sandoval C., **Consolidación de la Educación Pública**, Santiago, sin ed., 1954.
- (44) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 67.
- (45) Troncoso y Sandoval, op. cit. pp. 18-19.
- (46) Vicente Recabarren M., "La Concepción Global de la Consolidación". III Parte, **Avanzada**, Año II, N. 24, Santiago, Noviembre de 1959; p. 17.
- (47) Troncoso y Sandoval, op. cit.; p. 49.
- (48) Superintendencia de Educación Pública, **La Superintendencia de Educación Pública, Documentos I**, Santiago, 1954; p. 43.
- (49) El texto completo se encuentra en Superintendencia de Educación, **Dos Informes sobre Educación**, Santiago, Editorial Universitaria, 1958; y en Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, **Algunos Antecedentes...** op. cit.; pp. 39-46.
- (50) Ver los Capítulos V y VI de esta publicación.
- (51) Ministerio de Educación Pública, **Bases Generales...** op. cit.; p. 48.
- (52) Ver notas 14 y 23.
- (53) Comisión de Planeamiento Integral, op. cit.; p. 99.
- (54) Comisión de Planeamiento Integral, op. cit.; p. 99.
- (55) Irma Salas y Enrique Saavedra, **La Educación en una Comuna de Santiago**.

- Comuna de San Miguel. Primera Parte. La Comuna, Santiago, Univesidad de Chile, Instituto de Educación, 1962; p. 15.**
- (56) Enrique Saavedra, **La Educación en una Comuna de Santiago. Comuna de San Miguel. III Parte. Plan de Educación Regular**, Santiago, Univesidad de Chile, Instituto de Educación, 1965; p. 25.
- (57) El autor colaboró con Enrique Saavedra, como investigador, en la preparación del Plan Saavedra. Se informó que el gobierno no accedió a implementarlo porque no era su política la realización de ensayos sino la reforma educativa a escala nacional. Puede encontrarse otra explicación del rechazo en que tanto el Rector de la Universidad de Chile, Eugenio González, como el jefe del proyecto, eran socialistas y la comuna de San Miguel tenía un municipio de izquierda.
- (58) Comisión de Planeamiento Integral, op. cit.; p. 315.
- (59) Comisión de Planeamiento Integral, op. cit.; p. 316.
- (60) Superintendencia de Educación, Oficina de Planificación, **Sinopsis del Programa de Educación 1965-1970 (versión preliminar)**, Sanitago, 1966; p. 82.
- (61) Ernesto Schiefelbein, **The Chilean Educational Reform**, Santiago, May 1970 (mimeo); p. 47; y Ministerio de Educación, **Una Nueva Educación y una Nueva Cultura para el Pueblo de Chile**, Sanitago, 1969; p. 31.
- (62) Salvador Allende, "Una Educación Integrada para el Unico Privilegiado: el Niño", en Waldo Suárez y otros, **Perspectivas de Estructura y Funcionamiento de la Educación Chilena**, Santiago. Ediciones de la Universidad Técnica del Estado, 1971; pp. 135-136.
- (63) Ministerio de Educación, "Segundo Aporte...", op. cit; p. 84.
- (64) Ministerio de Educación, "Segundo Aporte...", op. cit; p. 84.
- (65) **Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno**, Santiago, 21 de Mayo de 1972; Anexo, Parte 9a, La Política Social. Educación.
- (66) Decreto de Educación N. 224, de 6 de Mayo de 1973. Diario Oficial de 12 de Abril de 1973.
- (67) Ministerio de Educación Pública, **Informe sobre Escuela Nacional Unificada**, Santiago, Febrero de 1973. El Informe también fue publicado en extenso en los diarios del país durane Marzo de 1973. Ver también **Revista de Pedagogía**, N. 176, Santiago, FIDE, 1973 y en FEUC, **ENU: el Control de las Conciencias**, Santiago, 1973.

- (68) Ministerio de Educación Pública, **Informe....**, op. cit.; ítem 7.3.5.
- (69) Marino Pizarro. "La Descentralización Universitaria: los Colegios Regionales", en Corporación de Promoción Universitaria, **Juan Gómez Millas: el Legado de un Humanista**, Santiago, 1988.
- (70) Citado por Marino Pizarro, op. cit.
- (71) Marino Pizarro, op. cit.
- (72) Universidad de Chile, **Año Pedagógico 1961**, Santiago, Instituto de Educación, 1961; Cuadro N. 25.
- (73) Universidad de Chile **Año Pedagógico 1964**, Santiago, Instituto de Educación, 1964; p. 142.
- (74) Universidad de Chile, **Año Pedagógico 1961**, op. cit.; p. 82.
- (75) Marino Pizarro, op. cit.
- (76) Universidad de Chile, **La Universidad de Chile. Antecedentes e Informaciones**, Santiago, Oficina de Planificación de la Universidad de Chile, Diciembre de 1971; Cuadro N. 23.
- (77) Universidad de Chile, **Año Pedagógico 1961**, op. cit.; p. 82.
- (75) Marino Pizarro, op. cit.
- (76) Universidad de Chile, **La Universidad de Chile, Antecedentes e Informaciones**, Santiago, Oficina de Planificación de la Universidad de Chile, Diciembre de 1971; Cuadro N. 23.
- (77) Universidad de Chile. **Antecedentes e Informaciones**, op. cit.; Cuadro N. 26.
- (78) Universidad de Chile. **Antecedentes e Informaciones....**, op. cit.; Cuadros N. 8 y 23.
- (79) Ernesto Schiefelbein, **Diagnóstico...**, op. cit.; pp. 11 y 13.
- (80) Ernesto Schiefelbein, **The Chilean...** op. cit.; p. 47; y Superintendencia de Educación, **Estructura Jurídico-Administrativa del Ministerio de Educación**, Sanitago, 1970; p. 4.
- (81) Decreto de Educación N. 1.401, de 1970.

- (82) Superintendencia de Educación, **Estructura...**, op. cit.; p. 4.
- (83) Testimonio del autor, quien en esa época y en su calidad de Superintendente de Educación, conoció de cerca el funcionamiento de las Coordinaciones Regionales y las posiciones y propósitos que manifestaban al respecto las distintas autoridades educacionales.
- (84) Cabe anotar que el Director de Educación Profesional, mucho antes que se dictara el Decreto de Democratización, había instruido a los jefes de establecimientos de su dependencia para que fundasen Comités de Coordinación, integrados por el personal directivo, representantes del profesorado, de los padres de familia y de los alumnos de cada plantel. Ello era expresivo de una voluntad política de crear espacios de participación social en la educación. Testimonio del autor.
- (85) Fue conceptualizado como “masivo, permanente, sistemático, descentralizado, crítico-científico y nacido en su programación y desarrollo de los propios trabajadores de la educación”. En 1971, participaron en el perfeccionamiento 24.321 personas y en 1972, 44.865 trabajadores (profesores, paraprofesionales y funcionarios). **Mensaje del Presidente Allende...**, op. cit.; pp. 732 y 740.
- (86) Desgraciadamente no se han conservado las actas del Consejo Nacional de Educación. La información es testimoniada por el autor, que era Superintendente de Educación a la fecha.
- (87) La voluntad original del gobierno está expresada en el discurso analizado en la Sección 3.4 de este capítulo. Allí se observa el deseo de convertir a los Consejos en verdaderos órganos de gobierno de los sistemas nacional, regional, provincial y local de educación y entregar a los trabajadores de la educación y a la comunidad respectiva plena responsabilidad en la gestión de los establecimientos. Los anteproyectos y el Decreto 2048 expresan más bien una conciliación entre esa voluntad tras la cual estaba una demanda real de la base social que apoyaba al régimen -y la legalidad vigente. El Presidente Allende estimaba que esta legalidad era lo suficientemente flexible como para posibilitar la profundización de la democracia. El Decreto 2048 fue, objetivamente un intento de poner a prueba las posibilidades y los límites de la juridicidad imperante. El caso en estudio demostró la estrechez de esos marcos.
- (88) Copia del dictamen se reproduce en el folleto, Dirección de Educación Profesional, Decreto N. 224 del 6 de Marzo de 1973, Santiago, impreso en la Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1973.

# PUBLICACIONES PIIE

## I. LIBROS

1. Y así fue creciendo... La vida de la Mujer Pobladora. Salomón Magendzo, Gabriela López, Cristina Larraín, Inés Pascal. 251 pp. Primera Edición 1983. Segunda Edición 1985.
2. Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar. Vol I y II. Guillermo Briones, Eduardo Castro, Adriana Delpiano, Rafael Echeverría, Verónica Edwards, Marcela Gajardo, Consuelo Gazmuri, Luis Eduardo González, Ricardo Hevia, Carmen Luz Latorre, Gabriela López, Abraham Magendzo, Salomón Magendzo, Iván Nuñez, 1985.
3. La Cultura Escolar ¿Responsable del Fracaso? Gabriela López, Jenny Assaél, Elisa Neumann. 400 pp. Septiembre 1984. Colección Etnográfica N° 1.
4. Desigualdad Educativa en Chile. Guillermo Briones, Loreto Egaña, Abraham Magendzo, Alejandro Jara. 390 pp. Marzo 1985.
5. Evaluación de Programas Sociales. Guillermo Briones. 258 pp. Julio 1985.
6. Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia. Iván Nuñez, 244 pp. Agosto 1986.
7. Después de la Educación Media: ¿Éxito o Fracaso? Luis Eduardo González, Salomón Magendzo. 300 pp. Oct. 1986.
8. Currículum y Cultura en América Latina. Abraham Magendzo. 300 pp. Noviembre 1986.
9. La Asistencia Técnica (Propuesta metodológica para el trabajo con productores campesinos. Adriana Delpiano, Carlos Eugenio Beca, Daniel Rey y Francisco Aguirre. Coedición con Agraria Profesionales. 105 pp. Enero 1987.
10. La producción de conocimientos, en el medio campesino. Gonzalo Tapia. 229 pp. Abril 1987.
11. El Bicho de Minerva. Rafael Echeverría. 296 pp., Julio 1988.
12. Evaluación interactiva. Guillermo Briones, 112 pp., Agosto 1988.
13. Sindicalismo Docente, Estado y Educación en América Latina (Informe de Seminario), PIIE-CMOPE, 154 pp., Febrero 1989.
14. Ruptura y Construcción de Consensos en la Educación chilena. 65 pp., Primera Edición Septiembre 1988. Segunda Edición Ampliada, 97 pp., Marzo 1989.
15. La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario. Loreto Egaña, Carmen Luz Latorre, Abraham Magendzo. 205 pp., Junio 1989.

## II. DOCUMENTOS DE TRABAJO

No. 1 La Educación y los Ingresos en una Economía en Crisis. Guillermo Briones. 40 pp. Noviembre 1983.

No. 2 El Problema de la participación en la Educación Popular: Análisis Crítico de una Experiencia. Adriana Delpiano, Abraham Magendzo, Rosita Aguirre, Héctor Contardo, 67 pp. Enero 1984.

No. 3. Calidad de la Investigación y su Relación con la Cultura. Síntesis de una Investigación en un área indígena de Guatemala. Abrahap. Marzo 1984.

No. 4. Una Experiencia de Capacitación de Dirigentes Poblacionales (Período 1981-1984). Liliana Vaccaro, Carmen Sotomayor, José Weinstein, Haydeé Oberreuter, Cecilia Yáñez y Pedro Mendizábal. 124 pp. Julio 1985.

No. 5. La línea de Trabajo en Talleres de Educadores. Explicación de su lógica. Rodrigo Vera G. Stgo. julio 1989. 51 pp.

No. 6. Conocimiento Escolar e Identidad del Maestro: Dos Aproximaciones Etnográficas. Verónica Edwards R. Stgo. julio 1989. 44 pp.

No. 7. Pedagogía Social: Una Alternativa para la Escuela Básica de los Sectores Populares. Liliana Vaccaro, Carmen Sotomayor, Arlette Adduard; Stgo. julio 1989, 49 pp.

No. 8. Transferencia y Apropiación en Intervenciones Educativas Comunitarias: Marco de Referencia para su Análisis. Liliana Vaccaro, Stgo. julio 1989. 46 pp.

No. 9. Historia del Trabajo Docente y Formación de Profesores en Chile. Iván Núñez, Stgo, julio 1989. 34 pp.

## III. SERIE EDUCACION Y DEMOCRACIA

### 1. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 1

Programa Alternativas Democráticas para la Educación Chilena. 49 pp. Agosto 1984.

### 2. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 2

Actores y Estrategias para el Cambio Educativo en Chile. Historias y Propuestas. Iván Núñez. 50 pp. Agosto 1984.

### 3. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 3

Mujer y Dinámicas Subjetivas en el Proceso de Democratización. Salomón Magendzo, Cristina Larraín, Inés Pascal, Alejandro Jara. 17 pp. Mayo 1984.

4. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 4

Formación de la Personalidad Democrática en el Seno de la Familia como base para una Democratización de la Sociedad. Salomón Magendzo. 18 pp. Julio 1984.

5. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 5

Democratización de la Educación en América Latina. Una reflexión conceptual. Abraham Magendzo. 40 pp. Marzo 1985.

6. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 6

Elementos para Repensar el Cambio del Sistema Educativo en un Proceso de Democratización. Iván Núñez, Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983. (Reedición, agosto 1985).

**IV. PIIE - ESTUDIOS**

1. Experiencias en la Evaluación de la Efectividad y Costos de Programas Pre-escolares No-formales en Comunidades Marginales. Elementos para el Diseño de Alternativas. Carmen Luz Latorre, Salomón Magendzo. 50 pp. Agosto 1980.
2. Cambios en el sistema Educativo bajo el Gobierno Militar. Rafael Echeverría, Ricardo Hevia, 34 pp. Agosto 1980.
3. Educación Formal de Adultos. Verónica Edwards. 50 pp. 1981.
4. La Política Educativa del Gobierno Militar. Rafael Echeverría. 25 pp. (1981).
5. Mercado de Trabajo, Ocupación y Educación Universitaria en la Economía Neo-liberal. Guillermo Briones. 31 pp. 1981.
6. Las Universidades chilenas en el Modelo de Economía Neo-liberal: 1973-1981. Guillermo Briones. 50 pp. 1981.
7. Estadísticas de Matrícula y Población 1958-1979. Rafael Echeverría, Ricardo Hevia, Gabriela López. 18 pp. Abril 1981.
8. Juventud, Recreación y Educación Extraescolar. Luis Eduardo González. 44 pp. Noviembre 1981.
9. El Control Autoritario expresado en las Circulares del Ministerio de Educación, en el período 1973-1981. Salomón Magendzo, Consuelo Gazmuri. 33 pp. Noviembre 1981.
10. Análisis de la Educación Media Técnico Profesional. Abraham Magendzo, Luis Eduardo González. 59 pp. Diciembre 1981.
11. Asistencialidad Estudiantil en el Período 1964-1981. Carmen Luz Latorre. 32 pp. Diciembre 1981.

12. Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1965-1980. Carmen Luz Latorre, 39 pp. Diciembre 1981.
13. Taller de Atención de Niños con Problemas de Aprendizaje con la participación de Educadores Comunitarios. Liliana Vaccaro, Ernesto Schiefelbein, 61 pp. Diciembre 1981.
14. Análisis Crítico de la Reforma de Educación Media Chilena. Eduardo Castro. 45 pp.
15. Cambios Propuestos a la Educación Media. Abraham Magendzo, Adriana Delpiano, 41 pp. Enero 1982.
16. Los Alcances y Perspectivas del Programa Campaña Nacional de Alfabetización. Adriana Delpiano. 39 pp. Enero 1982.
17. Cambios en la Situación del Magisterio. Iván Núñez. 81 pp. Enero 1982.
18. Segmentación y Heterogeneidad Educativa en Mercados Laborales Urbanos. El Caso del Gran Santiago 1976-1980. Guillermo Briones. 36 pp. Enero 1982.
19. Análisis Comparativo de los Planes y Programas de Estudios de la Enseñanza General Básica de 1967-1980. Abraham Magendzo. 38 pp. Febrero 1982.
20. Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973. Iván Núñez. 63 pp. Marzo 1982.
21. Educación Popular y Movimiento Obrero, un Estudio Histórico. Iván Núñez. 37 pp. Abril 1982.
22. Educación Pre-escolar en Chile: Un análisis descriptivo. Gabriela López. 55 pp. Mayo 1982.
23. El Magisterio chileno: Sus primeras organizaciones gremiales: 1900-1935. Iván Núñez. 119 pp. Junio 1982.
24. Las Organizaciones del Magisterio chileno y el Estado de Compromiso: 1936- 1973. Iván Núñez. 141 pp. Junio 1982.
25. Evolución de la Política Educacional bajo el Régimen Militar. Iván Núñez. 147 pp. Junio 1982.
26. La Educación Colaborativa, un Aporte al Desarrollo del Potencial Humano. Salomón Magendzo. 35 pp. Octubre 1982.
27. Educación Universitaria. Movilidad ocupacional e ingresos, Santiago de Chile 1981. Guillermo Briones. 41 pp. Octubre 1982.
28. Cambios en la Administración Educacional: el Proceso de Municipalización. Ricardo Hevia. 86 pp. Noviembre 1982.
29. Evolución de la Matrícula en Chile: 1935-1981. Rafael Echeverría. 145 pp. Noviembre 1982.

30. La Educación Popular en Chile: Un esfuerzo de sistematización. Marcela Gajardo. 58 pp. Diciembre 1982.
31. La Distribución de la Educación en el Modelo de Economía Neo-Liberal: 1974-1982. Guillermo Briones. 71 pp. Julio 1983.
32. La Reforma Educacional Neo-Liberal: Cambios en la oferta de Servicios Educativos 1979-1982. Alejandro Jara, Héctor Contardo. 221 pp. Agosto 1982.
33. El Marco Teórico-Político del Proceso de Descentralización Educativo: 1973-1983. Loreto Egaña, Abraham Magendzo. 135 pp. Septiembre 1983.
34. Programa de Apoyo Educativo y Salud Mental a la Familia Retornada. Informe de Actividades de la Primera Etapa. Agosto 1984-Enero 1985.
35. El Cambio Educativo en Chile: Estudio Histórico de Estrategias y Actores: 1920-1973. Iván Núñez, 46 pp. Julio 1985.
36. El Problema de la Recomposición de los Actores Campesinos en una Perspectiva de Democratización. Gonzalo Tapia, Gonzalo Vío. 49 pp. Mayo 1985.
37. La Desigualdad Educativa en las Areas Rurales de Chile. Guillermo Briones. 70 pp. Mayo 1985.
38. Dos Estudios sobre Educación, Tecnología y Trabajo. Guillermo Briones. 26 pp. Diciembre 1985.
39. Juventud en Chile. Luis Eduardo González. 210 pp. Diciembre 1985.
40. El Proyecto Educacional de la Teoría del Desarrollo. (Análisis de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1962). Rodrigo Vera G.
41. El Proceso de Descentralización Educativa Bajo el Régimen Militar: Descripción y análisis Crítico. Loreto Egaña, Abraham Magendzo.
42. Educación y capacitación de sectores de pobreza: el caso de la población de San Antonio de Barnechea, Chile. Carmen Luz Latorre. 132 pp. Mayo 1986.
43. Participación de la Comunidad en Proyectos Educativos culturales. Informe de la Actividad Educativa. Adriana Delpiano, Rosita Aguirre. 100 pp.
44. Investigación Participativa: Comentarios sobre sus efectos. Hugo Lovisolo, 67 pp. Enero 1987. Serie Contribuciones.
45. La Gobernabilidad democrática del sector educación: relación entre investigación y política. Iván Núñez, Centro de Política educativa del PILE, 39 pp. Septiembre 1987.

46. El Financiamiento de la Educación en Chile: Evolución Histórica y Alternativas Futuras. Carmen Luz Latorre, Iván Núñez, PIIIE, Santiago, Chile, julio 1987. pp. 71.
47. Transferencia y Apropiación en Proyectos de Educación Popular. Identidad del Educador Popular: Seis relatos de Vida. Serie Resultados de Investigación No.1, Santiago, Chile, 1987. pp. 217.
48. El trabajo docente: dos propuestas históricas. Iván Núñez, 215 pp. Septiembre 1987. Serie Histórica No. 1.
49. La organización social del sector docente: problemas y perspectivas. Programa de Apoyo a las Organizaciones del Magisterio, PROMA, 247 pp. Septiembre 1987. Informe de Seminario.
50. Los jóvenes en el campo. Gonzalo Vío, Alejandra Serrano. 60 pp. Octubre 1987.
51. Desarrollo de las normativas curriculares bajo el régimen militar (1973- 1987), un análisis crítico. Abraham Magendzo, 92 pp. Enero 1988.
52. La hipótesis en la investigación social. Guillermo Briones. 29 pp. Mayo 1988.
53. Currículum comprensivo. Abraham Magendzo, 41 pp. Julio 1988.
54. Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento. Iván Núñez, Rodrigo Vera. 85 pp. Julio 1988.
55. Impacto de la capacitación y permanencia en programas de educación popular en organismos no gubernamentales. Salomón Magendzo, Andrés Medina. 71 pp. Septiembre 1988.
56. Clima Emocional en el Aula. Un estudio etnográfico de las prácticas pedagógicas. Jenny Assaél; Elisa Neumann. Stgo. junio 1989. Colección Etnográfica No. 2.

## V. MATERIAL EDUCATIVO

### V.1. TALLERES DE APRENDIZAJE

#### a) UNIDADES DE TRABAJO DE MONITORES CON UN COLECTIVO DE NIÑOS:

PRIMERA UNIDAD: Nuestros amigos del Taller.

SEGUNDA UNIDAD: Nosotros también trabajamos.

TERCERA UNIDAD: Recorramos nuestra población.

CUARTA UNIDAD: Preparemos juntos un paseo.

QUINTA UNIDAD: Conozcamos Chile y su gente.

SEXTA UNIDAD: Vamos todos a jugar.

**b) CUADERNILLOS PARA EL TRABAJO INDIVIDUAL DE LOS NIÑOS, ENTORNO A LOS TEMAS DE LAS UNIDADES:**

CUADERNILLO No. 1 : Primera Unidad

CUADERNILLOS No.2-3-4:Segunda Unidad

CUADERNILLOS No.5-6-7:Tercera Unidad

CUADERNILLOS No.8-9 : Cuarta Unidad

CUADERNILLOS No.10- 11-12-13: Quinta Unidad

CUADERNILLO No.14 : Sexta Unidad

**c) CARTILLAS DE CAPACITACION DE MONITORES Y COORDINADORES:**

NIÑOS 1: El niño y el adulto.

NIÑOS 2: El aprendizaje con los niños.

**LECTO ESCRITURA 1**

MATEMATICAS 1: Las Tarjetas Par impar.

MATEMATICAS 1: El Abaco.

COMUNIDAD 1 : La Familia.

TECNICAS MANUALES

EL JUEGO INFANTIL

COMUNIDAD 2: El Taller, las organizaciones y grupos del sector

EL CASTIGO

RELACION PADRES-HIJOS

TAREAS PREVIAS A LA: Puesta en marcha del Taller de Aprendizaje.

ATENCION DE NIÑOS

**d) TEMAS DE CAPACITACION E INVESTIGACION PARA EDUCADORES POPULARES**

Realidad Poblacional: Perspectiva Histórica y situación actual. Guillermo Williamson

Educación Popular, definición y puesta en práctica. Eusebio Nájera.

Investiguemos la realidad poblacional. Cecilia Richards.

## **V.2. TALLERES DE DIRIGENTES (PIIE-CIDE).**

### **FOLLETOS EDUCATIVOS PARA ORGANIZACIONES POPULARES:**

FOLLETO No. 1: Objetivos de los grupos.

FOLLETO No. 2: La conducción de las reuniones.

FOLLETO No. 3: La comunicación en el grupo.

FOLLETO No. 4: Funcionamiento del grupo.

FOLLETO No. 6: Técnicas y juegos grupales.

FOLLETO No. 7: El grupo y su población.

FOLLETO No. 8: Hagamos la historia de nuestra población.

FOLLETO No. 9: La coordinación entre los grupos.

## **FORMACION DE DIRIGENTES PARA LA CONDUCCION DE ORGANIZACIONES.**

Material de Apoyo para la Conducción de Organizaciones. 94 pp., Junio 1989.

## **V.3. PROGRAMA DE APOYO A LAS ORGANIZACIONES DEL MAGISTERIO.**

1.Libro Guía para la Formación de Dirigentes de Organizaciones de Docentes de América Latina. Carlos Eugenio Beca, Ana María Cerda. 179 pp. Octubre 1986.

## **V.4. PERFECCIONAMIENTO EN EDUCACION POPULAR PARA PROFESIONALES DE LA SALUD.**

1. Guía para la Capacitación de Educadores Populares en Salud. María Rosa Cataldo, Salomón Magendzo, Alicia Valdés. 111 pp., Abril 1989.