

# Hipótesis sobre el cambio educacional en Chile

[Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. X, núm. 1, 1980, pp. 123-138]

**Iván Núñez P.**

Centro de Investigación y Desarrollo  
de la Educación, Santiago, Chile

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propone un marco de análisis para orientar una línea de investigación sobre el cambio educacional en Chile durante las últimas cinco décadas.

Se exponen tres hipótesis generales relativas a un proceso histórico rico en enfoques significativos, en experiencias de variada índole y en lenta acumulación de logros, en uno de los sistemas educativos señalados como modelo en Latinoamérica.

La hipótesis inicial ayuda más bien a interpretar la forma que ha asumido la evolución educacional chilena de los últimos decenios. La siguiente trata de identificar algunos mecanismos inherentes al sistema educativo, que explicarían el ritmo, carácter y efectos del cambio del sistema. La tercera hipótesis intenta un enfoque estructural que descubra el condicionamiento externo —macrosocial— en la marcha de la educación chilena desde comienzos de este siglo.

Seguidamente se explicitarán y comentarán las proposiciones generales de este marco hipotético, a la luz de los datos concretos provenientes de la búsqueda histórica ya iniciada.

### A) Primera hipótesis

El cambio educacional en Chile, en las últimas cinco décadas, consiste en la interacción de tres tendencias principales: la “tradicional”, la “democrático-moder-

nizadora” y la “alternativa”. En diversas formas, estas corrientes van superponiéndose y entrando en mutuo conflicto, hasta hacer del sistema educacional chileno una unidad cargada de contradicciones.

Al comenzar el presente siglo, la educación puede ser considerada como “tradicional”, con marcados rasgos de selectividad, autoritarismo y segmentación. Pero, durante la tercera década, irrumpe la tendencia “democrático-modernizadora” y tiende a convertirse en dominante en las siguientes décadas, hasta culminar en la vasta reforma educacional de 1965-1970.

La corriente renovadora logra hacerse fuerte, sobre todo en la adopción formal de principios democráticos y concepciones pedagógicas de base científica, mientras la tendencia tradicional retrocede y se refugia en el funcionamiento real del sistema escolar. A pesar de avances objetivos, el impulso reformista no logró erradicar las estructuras, contenidos y prácticas propias de la escuela tradicional.

A fines de la década de los sesenta, comienza a expresarse, teórica y prácticamente, una tercera tendencia: la de cambio radical o “alternativa”, que, sin alcanzar su maduración, entra en contradicción con las anteriores.

El régimen militar significó un repliegue profundo de las corrientes renovadoras y parece reimponer, en nuevas condiciones, muchos de los rasgos de la educación tradicional.

## **B) Segunda hipótesis**

Hay mecanismos internos en el sistema educativo que han ayudado a configurar el juego dialéctico entre las tendencias “tradicional”, “modernizante” y “alternativa” en la evolución reciente de la educación chilena.

Como todos los sistemas formales de educación, el chileno ha sido resistente al cambio. Las fuerzas interesadas en la preservación de los rasgos tradicionales, han utilizado, entre otras, las siguientes estrategias para oponerse a la renovación educacional en el periodo iniciado en 1920:

1. el uso de la fuerza coactiva del Estado, de las instituciones y/o sectores sociales dominantes;
2. la lucha ideológico-política frontal por parte de los grupos interesados en la defensa del *status quo* educacional y social;
3. el enquistamiento o aislamiento de las experiencias renovadoras; y
4. la difusión deformadora de los cambios.

El orden educacional establecido ha utilizado selectivamente estos mecanismos según las coyunturas históricas y las correlaciones de fuerza que se han estructurado en el periodo.

Ante el vigor del conservadurismo educacional, la tendencia de cambio democrático-modernizante se expresó en estrategias de “reforma” parciales o generales, que se caracterizaron:

- a) por la gradualidad y moderación del ritmo de transformación;
- b) por los frecuentes compromisos con la tendencia tradicional.

Una de las estrategias implementadas en el conflicto entre preservación y transformación educativa, ha sido la “contrarreforma”. Ante el impulso y legitimidad alcanzados por los proyectos renovadores, surgen las reacciones autoritarias y tradicionalistas, Pero la reacción no consiste en un mero ejercicio coactivo y restaurador. Consiste, también, en una conciliación con la tendencia de cambio, adoptando formalmente muchos o algunos de los conceptos renovadores, aunque, a la vez, se repongan y refuercen en la práctica los elementos configurantes del *statu quo*.

### C) Tercera hipótesis

Las estructuras, orientación ideológica y modo de funcionamiento de la educación chilena de comienzos del presente siglo, se generaron durante la etapa de construcción del Estado nacional y corresponden directamente a los condicionamientos de la estructura económico-social de la época, que pueden signarse como la “formación colonial”.

Durante el último cuarto del siglo XIX, dicha formación histórica es sustituida por la “formación capitalista”, en la que predominará el modelo de desarrollo “hacia adentro”. Con la tardanza propia de las superestructuras, el sistema educativo comienza a adaptarse al nuevo modelo, por la vía de su modernización democrático-reformista. El movimiento de reforma educacional, no obstante, alcanza su más alta expresión justamente cuando el proyecto de desarrollo capitalista nacional entra en crisis profunda, en la segunda mitad de la década de los sesenta.

En ese momento, el sistema escolar está en crisis. Acuciado por esa crisis y por el surgimiento de una opción no-capitalista basada en el desarrollo y radicalización del movimiento obrero, emerge la tendencia alternativa de cambio educacional. Pero ésta es derrotada junto con el naciente proyecto socialista de desarrollo.

La conformación de un nuevo esquema de desarrollo capitalista, con algunos rasgos coincidentes con los de la vieja formación colonial, proporciona el marco condicionante para una restauración de muchos de los elementos del cuadro educativo decimonónico.

## II. TRADICIÓN, MODERNIZACIÓN Y CAMBIO EDUCATIVO RADICAL

Se entiende como modelo *educativo “tradicional”* aquel que va conformándose durante el siglo XIX, caracterizado por la escasa cobertura del servicio educativo y la seg-

mentación del aparato escolar en canales diferenciados según la extracción social de sus usuarios; la uniformidad, rigidez y centralización del sistema; el autoritarismo administrativo y pedagógico; los contenidos educativos predominantemente intelectuales y verbalizantes; métodos enfatizadores de la transmisión de conocimientos en vez de un desarrollo cognoscitivo crítico; la tendencia a la importación indiscriminada de concepciones pedagógicas, entre ellas, los modelos francés y alemán, etcétera.

El esquema tradicional permanece prácticamente intocado durante los dos primeros decenios de este siglo. Sin embargo, ya desde 1912 es sometido a duras críticas por parte de importantes sectores intelectuales y docentes. El modelo ya no es funcional a las condiciones económico-sociales, políticas e ideológicas imperantes. Puede decirse que en 1920 se abre la larga era de las reformas educacionales. Pero los rasgos tradicionales antes identificados no desaparecen de la realidad socio-educacional de Chile. Pierden legitimidad y vigor, y deben retroceder, desde su expresión en las leyes, los decretos, las normas pedagógicas y las teorías educacionales hegemónicas, hacia la oscura pero determinante zona de la práctica educativa real. Allí persisten hasta el presente, como lo demuestra la abundante literatura crítica y los consiguientes y repetidos esfuerzos de cambio que se prolongan hasta 1973.

Entretanto, se abre paso la tendencia *democrático-modernizadora*. Nuevas estructuras económicas, distintas correlaciones de fuerzas sociales y sucesivas reformas político-institucionales, crean el marco generador de una educación renovada. En el terreno propiamente educacional, las críticas al sistema tradicional se ven reforzadas por el efecto que provocan en el país corrientes ideológicas como el pensamiento democrático, las diversas doctrinas revolucionarias, el americanismo —en boga en sectores intelectuales y estudiantiles—, las concepciones que proponían desde Europa y Estados Unidos una “nueva educación” y, particularmente, una pedagogía activa” o “escuela del trabajo”, etcétera.

A la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920) suceden las reformas y contrarreformas educacionales de la primera administración del general Carlos Ibáñez (1927-1931). Por primera vez, entonces, el magisterio, organizado gremialmente, intenta una reforma profunda y comprensiva de la educación.

En la década de los cuarenta —iniciada con un gobierno de Frente Popular encabezado por un educador— se reafirma el impulso reformista, esta vez en términos de ensayos parciales, sea por áreas geográficas o por ramas del sistema educativo. Así, se crean escuelas primarias y liceos “experimentales”, se mejoran los planes y programas de estudio de los establecimientos convencionales, se inician “planes” pioneros de desarrollo educacional integrado en ciertas zonas geográficas, se crean organismos de coordinación técnico-pedagógica y mecanismos de participación limitada de las fuerzas sociales en la adopción de las políticas educacionales.

Paralelamente, la red educacional se extiende geográficamente y cubre mayores sectores de la sociedad. La estructura del sistema educativo se diversifica, para dar respuesta a nuevas y más complejas demandas.

Tras esta corriente de cambio había un enfoque genérico, postulado por sectores progresistas, con el apoyo de las capas medias y populares. Implicaba conceptos como la ampliación e igualdad de oportunidades educativas, educación para la democracia, el cambio social y el desarrollo económico, una pedagogía moderna,

de base científica, y una estrategia de transformación gradual del sistema escolar, cimentada más en premisas de tipo técnico-científicas que socio-políticas.

Pero los problemas profundos no logran resolverse. Las fuerzas conservadoras siguen pesando, las experiencias innovadoras no llegan a generalizarse ni a profundizarse, y el desarrollo cuantitativo de la educación, pese a ser considerable, ni es un crecimiento orgánico ni se percibe como suficiente.

A comienzos de la década de los sesenta, a la insatisfacción de vastos sectores respecto a la educación, se suma la presión internacional por reformas educativas a través de un “planeamiento integral”. El gobierno de entonces intenta una transformación más o menos comprensiva de la educación, pero por carriles tecnológicos y en medio de un vacío político que termina por liquidar esa posibilidad.

En cambio, el gobierno de Eduardo Frei, iniciado en 1964, llevará a cabo la más amplia y profunda reforma educativa desde 1928, esta vez sobre la base de mejores condiciones socio-políticas y técnicas. Combina un fuerte impulso expansivo con significativos cambios en la estructura del sistema y en los aspectos propiamente curriculares. Es particularmente atendida la formación y el perfeccionamiento de maestros. Comienza a introducirse la moderna tecnología de la educación.

El balance final de toda la etapa reformista es contradictorio. Hay innegables logros democráticos, como la universalización del acceso a la educación básica, fuerte reducción del analfabetismo, masificación de la educación media y apertura de la educación superior a nuevas capas sociales. Subsisten, en cambio, los problemas de deserción, repetición y selectividad socialmente discriminatoria. Los nuevos métodos y medios no logran erradicar las viejas prácticas educacionales. La administración escolar perpetúa su autoritarismo, rigidez y burocratización.

Como en el resto del mundo, hacia fines de la década de los sesenta la escuela chilena está en crisis. Las demandas educacionales crecientes no pueden ser satisfechas, en calidad ni en cantidad, por un sistema que no alcanza a renovarse a tiempo ni tan profundamente como lo requiere la gravedad del problema.

En el contexto de la crisis de la educación y —lo que es más importante— de la crisis del esquema social imperante, surgen entonces *concepciones teóricas e intentos prácticos de carácter “alternativo”*. Se entiende como tales aquellos planeamientos y/o acciones que reúnen —en su conjunto, como tendencia— los siguientes requisitos:

1. tener conciencia de la crisis profunda de la educación;
2. reconocimiento de la dependencia del cambio educacional respecto a las variables económico-sociales y políticas;
3. proposición de concepciones educativas que desbordan los marcos puramente escolarizantes y/o tecnocráticos;
4. en la elaboración y difusión de sus enfoques y en el desarrollo de empresas de cambio —a nivel micro o macroeducativo— no temen enfrentarse críticamente con las tendencias pedagógicas y político-educacionales imperantes, ni entrar en conflicto con el ordenamiento educacional y social.

Sin perjuicio de encontrar antecedentes de tipo "alternativo" en el programa de los educadores reformistas de 1928 y en el pensamiento de sectores magisteriales radicalizados en el periodo 1931-1935, esta tendencia aparece —o reaparece— a fines de la década de los sesenta. Dos son sus vertientes principales, diversas aunque paulatinamente convergentes: una, de orientación cristiana, fundada en el Concilio Vaticano II, Medellín, la doctrina de Paulo Freire —presente en Chile en esos años— y las concepciones desescolarizantes de la escuela de Illich; otra, de inspiración marxista, vinculada al proyecto de desarrollo no capitalista y al ascenso y radicalización de la clase obrera.

Junto a un importante esfuerzo de crítica intelectual, dirigido no sólo a la educación tradicional sino también a las insuficiencias y contradicciones del reformismo modernizante, hay intentos de cambio educativo en las áreas escolar y extraescolar, en los sectores privado y público, en dimensiones localizadas y experimentales como en la dimensión del macrosistema educacional. La culminación de esta corriente es la proposición de un proyecto oficial para establecer un sistema integrado de educación general y politécnica, en medio de la más extensa y conflictiva discusión pública sobre educación, confundida con la profunda polarización socio-política de Chile entre 1970 y 1973.

El pronunciamiento militar modificó drásticamente el juego de las tres tendencias. Desde luego, desactivó las experiencias de cambio —tanto moderadas como radicales— y dificultó la expresión del pensamiento crítico, obligando a un repliegue decisivo de las corrientes renovadoras. Más aún, junto con la detención del ritmo de expansión de las oportunidades educativas y de proponerse una fuerte "privatización" de la enseñanza, han reaparecido y se imponen con respaldo oficial, muchos de los conceptos y prácticas de la educación tradicional, tales como autoritarismo, selectividad, segmentación y directo servicio a un nuevo esquema de desarrollo económico, esta vez "hacia afuera".

### **III. RENOVACIÓN, RESISTENCIA AL CAMBIO Y COMPROMISOS CONCILIATORIOS**

El cambio educacional es explicado, en última instancia, por la dinámica general de la sociedad. Sin embargo, los procesos macroeducacionales, como otros de índole cultural o ideológico, tienen un ritmo desacompañado respecto a la marcha de las formaciones históricas. Por otra parte, entre el condicionamiento externo y la evolución educacional median mecanismos o factores internos del sector educativo que juegan un rol en la configuración del cambio.

En la persistencia de la sustantividad "tradicional" de la educación chilena influyen fuerzas o determinantes estructurales, que se tratará de identificar más adelante. Pero la investigación histórica ha permitido extraer de la riqueza de acontecimientos del periodo posterior a 1920, una serie de estrategias inherentes a la realidad educativa. Éstas han sido empleadas, consciente o inconscientemente, por los grupos interesados en la perpetuación del *establishment* educacional, o por los sectores comprometidos con su transformación.

Un primer elemento estratégico ha sido el *empleo de la coacción directa* del poder político para detener procesos de cambio y restablecer la situación anterior. Aunque en este caso la herramienta utilizada es de carácter extraeducacional, se la considera entre los mecanismos internos en la medida en que es aplicada específicamente a una situación educacional, en un contexto de relativa estabilidad o de ausencia de un conflicto social generalizado y agudo.

Es el caso de la desactivación de la reforma de 1928. Este significativo intento de transformación integral del sistema escolar, motorizado por el gremio docente, y señalado en su tiempo como el primer esfuerzo de incorporación de la “pedagogía activa” a un sistema educativo de escala nacional, fue bruscamente detenido por intervención directa del mismo gobierno que lo había autorizado y, más concretamente, por iniciativa del ministro de Guerra de la época. La organización sindical fue resuelta y sus dirigentes exonerados, relegados o desterrados.<sup>1</sup>

Otra estrategia ha sido la *lucha ideológica y política* de parte de los grupos defensores del orden educacional, al margen de la coerción oficial. Un ejemplo de enfrentamiento a los avances democratizadores, fue la activa campaña que libraron organizaciones de padres de familia de extracción social privilegiada, asociadas a políticas conservadoras, entre los años 1934 y 1936. Otro caso, más dramático y significativo, es la lucha emprendida por sectores sociales y políticos de oposición al proyecto educativo de la Unidad Popular, entre 1971 y 1973, hasta lograr la derrota de la iniciativa de transformación.

Jean-Claude Passeron (1970) ha aludido a dos mecanismos de defensa de las estructuras educacionales establecidas, ante la presencia de empresas de innovación. Ambos recursos se han ejercitado repetidas veces en Chile en el periodo estudiado.

*El aislamiento de las experiencias innovadoras*: a menudo, el sistema educativo ha aceptado la iniciación de experiencias de cambio, a condición de circunscribirlas y de establecer lo que Passeron denomina “un cordón sanitario” que impida que la innovación se propague y desestabilice el modelo educacional imperante.

Es el caso de las escuelas experimentales de enseñanza primaria, de las escuelas “consolidadas” y de los “liceos renovados”. Frutos típicos de coyunturas favorables de cambio educativo, y destinados, en principio, a promover y preparar transformaciones generales, fueron obligados por las fuerzas de conservación a permanecer indefinidamente en calidad de “ensayos”, a operar en cierto modo como válvulas

---

<sup>1</sup> En una dimensión más reducida, el visionario Plan de Experimentación Educacional de San Carlos, establecido en 1945 en un departamento rural del sur de Chile y que anticipaba en décadas el moderno concepto de “desarrollo rural integrado”, fue detenido tres años más tarde mediante asfixia presupuestaria y el traslado de su principal gestor. Todo ello como resultante de las presiones de los sectores latifundistas y de círculos políticos conservadores locales.

de escape a la presión renovadora y a entregar una imagen legitimadora de un sistema que, en esencia, permanecía estático.<sup>2</sup>

*La difusión deformadora de los cambios:* en virtud de condiciones apropiadas, un proyecto innovador es aceptado y se implementa, pero de manera que lentamente vaya limando sus aristas más avanzadas, distorsionando de hecho su sentido inicial, hasta que termina absorbido por el esquema tradicional y sirviendo a su funcionamiento más eficaz.

La reforma de 1928 se basó en una previa e intensa movilización del magisterio, apoyado por diversos grupos sociales. Uno de los rasgos más importantes y distintivos de este movimiento fue el afán de estudio y superación profesional, centrado en torno al conocimiento de las nuevas tendencias pedagógicas y a la discusión colectiva de un proyecto nacional de reforma educativa. A lo largo de todo el país surgieron centenares de "círculos de estudio", se crearon revistas y periódicos educacionales, se difundió la literatura pedagógica internacional y nacional, se realizaron congresos y reuniones docentes a todo nivel. Todo ello con un estilo dialógico y una relación intelectual horizontal. Pero la voluntad de perfeccionamiento fue más tarde oficializada por la "contrarreforma" de 1929-1930, y se convirtió en un sistema verticalista, formalizado e impuesto, destinado más a la legitimación de las políticas restauradoras que a un cambio educacional que ya no se deseaba.<sup>3</sup>

Un proceso de la Constitución de 1833, repetido en la Carta Fundamental de 1925, establecía una "Superintendencia de Educación Pública", destinada a la dirección superior e inspección del sistema educativo. Desde esa última fecha, entre los docentes y algunos sectores progresistas se fue configurando la demanda de conferir vida legal y real a ese organismo, al cual se le quisieron dar tres dimensiones inseparables: como una entidad que contribuyera a integrar una educación cuyo crecimiento y diversificación tendía a reforzar su tradicional compartimentación de origen social; como una instancia significativa de participación de las diversas fuerzas sociales en la generación consensual de las políticas educativas; y como una voluntad de tecnificación de un servicio educativo ordinariamente burocratizado y politizado. La fundación de la Superintendencia fue una constante demanda de las organizaciones magisteriales a partir de 1940. Por fin, en 1953 fue establecida legalmente. Pero se le dio

---

<sup>2</sup> El mismo destino tuvieron diversos "planes" elaborados para circunscripciones geográficas limitadas como los de San Carlos, Victoria y Arica. Al aislamiento institucional se sumó en ellos el aislamiento espacial.

<sup>3</sup> El mismo movimiento que culminó en 1928 propuso y desarrolló en alguna escala y durante varios meses la formación de las "comunidades escolares" dirigidas a incorporar a padres de familia, a los vecinos y, en algún grado, a los propios alumnos, junto a los maestros, en el proceso de mejoramiento y transformación de la escuela. La "comunidad escolar" estaba llamada a ser la célula matriz de todo un sistema democratizado de gestión del sistema escolar. La contrarreforma la castró, dando origen a los "centros de padres y apoderado", que devinieron en instituciones cooperadoras, ocupadas más bien en suplir las deficiencias de la implementación material y financiera de los establecimientos.



sólo un carácter consultivo-asesor, al mismo tiempo que se reforzaban las atribuciones ejecutivas de las tradicionales direcciones que “parcelaban” el aparato educativo oficial. Más tarde se le negaron los medios materiales y financieros para ejercer las funciones técnicas que establecía la Ley. En suma, la Superintendencia derivó en una entidad administrativa más, que vino a complicar la estructura del Ministerio de Educación. Una forma percibida como racional y necesaria, era distorsionada hasta lograr el desprestigio de la idea original. Como estos casos, podrían citarse muchas otras ilustraciones de la técnica de la difusión deformadora.

Obviamente, el empleo de unas u otras estrategias ha dependido de las circunstancias históricas y, particularmente, de la disposición de fuerzas entre preservación y cambio. En momentos en que la importancia del conflicto lo aconseja y es posible el acceso directo a los mecanismos represivos, éstos han sido usados. En otros, ha debido recurrirse a la capacidad ideológico-política de las capas sociales interesadas, al no poder contar con los instrumentos oficiales de coacción. En situaciones en que la correlación de fuerzas ha sido coyunturalmente desfavorable, el *establishment* ha recurrido a las maniobras dilatorias, al enquistamiento o a la distorsión del inevitable cambio.

Por su parte, la tendencia de cambio empleó lo que genéricamente pueden designarse como *estrategias de reforma educativa*. Como señalaremos más adelante, los esfuerzos renovadores esbozados o cumplidos en el periodo, encuentran su sentido, su vigor y también sus límites en el proyecto histórico de desarrollo nacional iniciado hacia 1920.

Cabe aquí referirnos a las formas que adoptó la tendencia democrático-moderanzante. Un estudio descriptivo de numerosos casos de reformas, logradas o intentadas, permite un análisis de su estrategia. Destaca, en primer lugar, la riqueza y multiformidad del movimiento. Durante los últimos cincuenta años, en todos los niveles de la educación abundaron los proyectos, las iniciativas y los logros reformistas.

Hubo reformas que abarcaron todo el sistema educativo y una amplia gama de las variables que inciden en el proceso educacional. Es el caso de los intentos de 1928, de 1963-1964 y de la reforma de 1965-1970. Otras se circunscribieron a determinada rama, como el “plan de renovación gradual de la educación secundaria”; a ciertas áreas geográficas o tipos de comunidades, como los planes de San Carlos y Arica o las “escuelas consolidadas”, que fueron intentos de oferta educativa integral para las demandas de pequeñas ciudades, centros mineros e industriales aislados y barriadas suburbanas de la capital, y a específicas funciones del sistema educativo, como la creación de la Superintendencia o el intento de establecer un “planeamiento integral de la educación”, etcétera.

Todos los esfuerzos de cambio aportan ideas, experiencias y/o logros objetivos. Mientras algunos lograron implementarse en mayor o menor grado de conformidad con su concepción original, a pesar de las limitaciones resultantes del peso de la tradición y del juego contradictorio de diversos grupos de presión, otros apenas pasaron de la implantación legal a una breve práctica, como ocurrió con la reforma del 28 y con el Plan San Carlos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Por otra parte, algunos sólo quedaron en una etapa de formulación y discusión pública, no por ello sin significación histórica. Es el caso del “planeamiento integral”, en el gobierno de Jorge Alessandri, y el proyecto de reforma educativa del régimen de Salvador Allende.

Diversas empresas de cambio educativo han surgido en un contexto de amplia movilización socio-política y pueden señalarse como frutos de una elaboración colectiva. La reforma de 1928, por ejemplo, fue producto de una prolongada campaña de la Asociación General de Profesores, que logró generar un vasto consenso en torno a su propuesta. La reforma iniciada en 1965, se asocia al movimiento popular que llevó al poder al partido demócrata-cristiano, en tanto que el proyecto de creación de la Escuela Nacional Unificada fue básicamente sostenido por las fuerzas sociales que apoyaban al gobierno de la Unidad Popular.<sup>5</sup>

Otros intentos han surgido de la iniciativa de pequeños grupos o de individualidades que han logrado convencer a los gobiernos o autoridades educacionales, sin una previa movilización social. Es el caso de la creación de los liceos experimentales y de la gestación de los planes de San Carlos y Arica. En otros casos, grupos e individualidades interpretan y recogen una demanda más o menos generalizada y le dan forma, casi sorpresivamente y sin recurrir específicamente a un movimiento social. Tal ocurrió con la fundación de la Superintendencia. Por último, hay un caso *sui-generis* de una iniciativa que responde más o menos directamente a motivaciones de origen externo: es la estructuración de mecanismos de "planeamiento integral de la educación" para dar respuesta a las recomendaciones de la Carta de Punta del Este y a la Alianza para el Progreso.

Un rasgo sobresaliente de la estrategia reformista es la *gradualidad o moderación del ritmo de cambio*. Obviamente, toda renovación de los sistemas educativos formales debe ser gradual, por el despliegue temporal que tiene el proceso formativo de las nuevas generaciones y por las dificultades de operación de empresas tan vastas y complejas como son las educacionales. En el caso de la tendencia de modernización democratizante de la escuela chilena, el problema del ritmo de cambio es una cuestión central, no resulta por ninguna de las reformas intentadas.

En términos generales, se observan dos estrategias diferenciadas:

1. las reformas que se implantan con una planificación previa que prefija el carácter, velocidad y forma de los cambios, con la intención de alcanzar sus objetivos a corto plazo: la reforma de 1928 se decide a fines de 1927 y se escalonaría en los tres años siguientes; la reforma implantada a fines de 1965, debía coronarse en 1971;
2. la mayoría de los esfuerzos de renovación, en cambio, incorporan el requisito de la previa experimentación en pequeña escala y postergan la iniciación de los cambios generales hasta un mediano o largo plazo, luego de una evaluación de los resultados del ensayo. La etapa de experimentación es, a veces,

---

<sup>5</sup> En un plano micro-social, las escuelas consolidadas fueron, por lo general, obra del empuje de las respectivas comunidades locales, así como los Colegios Regionales de la Universidad de Chile surgieron de una movilización de fuerzas a nivel de provincias y regiones.

concebida también como una fase de acumulación de recursos para la operación final.

Puede decirse que esta general moderación del ritmo de cambios ha permitido el juego de los mecanismos de resistencia que hemos identificado anteriormente. En algunos casos, un cambio de gobierno, o de la orientación política de un gobierno, ha suspendido o modificado el recurso de la reforma —por ejemplo: reformas de 1928 y 1965, plan San Carlos y plan de renovación del liceo—. En otros, el tiempo ha suscitado el aislamiento y/o la distorsión del cambio.<sup>6</sup>

Otro de los caracteres fundamentales de la estrategia de reforma es el frecuente recurso a los *compromisos de conciliación* con el orden educacional establecido. La no desdeñable acumulación de conquistas democráticas y de progreso científico-técnico en la educación chilena no es un producto directo de las reformas, sino un producto mediatizado —y quizá disminuido y distorsionado— por las transacciones intencionadas o inconscientes entre la tendencia modernizadora y la tradicional.

La casuística de la conciliación es abundante. Un ejemplo es el conflicto entre “tradicionalistas” y “renovadores” en relación con la educación secundaria. En 1953, los primeros logran cierta influencia en círculos de gobierno e intentan cerrar los liceos experimentales. Los segundos, apoyados por la organización sindical de profesores, quieren generalizar la experiencia de los nuevos liceos. El resultado del enfrentamiento es que los liceos experimentales sobrevivieron, pero sus innovaciones se transferirían en menguada escala y a largo plazo al conjunto de la enseñanza secundaria.

En el planeamiento de la reforma del gobierno de Eduardo Frei, se suscitó una interesante discusión sobre las alternativas de remodelación de la educación media. Había sectores interesados en promover una educación media integrada, del tipo *comprehensive schools*, para superar la tradicional dicotomía entre la enseñanza humanística, conducente a la Universidad, y la educación vocacional, orientada sólo al trabajo. El resultado fue la mantención de los dos canales diferenciados, pero con algunos elementos integradores de menor alcance, como un currículum común en el primer año de ambas modalidades, la posibilidad de que los egresados de la enseñanza técnica pudieran acceder a la educación superior y el acuerdo de “experimentar”, en uno o dos liceos, un programa de tipo comprensivo.

Otra de las conductas políticas que surgen de la oposición entre conservación y cambio educacional, es la *estrategia de “contrarreforma”*. En la historia reciente hay por lo menos dos casos de dimensión nacional, pero de diferente significado.

En septiembre de 1926, la reforma educativa, iniciada meses antes con amplio y auspicioso consenso, es enérgicamente prohibida. Pero el proceso iniciado

---

<sup>6</sup> El primer liceo experimental fue fundado en 1932 y permaneció *catorce años* como única entidad que ensayaba una concepción relativamente democrática y moderna de educación secundaria. Los siete liceos renovados que se crearon en 1946, se mantuvieron durante *veinte años* como solitarios pioneros de una reforma gradual de la enseñanza media humanística.

no podía volver a su punto de partida. Las ideas inspiradoras de la reforma habían alcanzado amplio apoyo y legitimidad. El gobierno no podía simplemente “quemar hoy lo que ayer adoró”. Se configuró entonces una curiosa forma de compromiso. Lo esencial fue la restauración del verticalismo y de las formas burocráticas, una reiteración de la clásica segmentación del sistema escolar, una ruptura de los lazos establecidos entre la escuela y la vida social concreta y una reposición de valores intelectualistas, tradicionales y patrióticos, supuestamente amenazados por la reforma. Toda esta reacción se cubrió con dos ropajes:

1. una ola de legislación y minuciosa reglamentación del funcionamiento de la educación;
2. la incorporación formal de los principios de lo que podría denominarse “la nueva pedagogía” a la preceptiva oficial, especialmente en la educación elemental.

Pero como estas concesiones a la demanda de cambio no parecieron suficientemente objetivadas, se abrieron válvulas de escape como la experimentación educacional y el perfeccionamiento docente, a los cuales ya se ha aludido. De esta manera, quedó efectivamente “reformada” la educación chilena, en términos que subsistirían hasta 1965, o al menos, hasta 1945-1946. Se había preservado lo sustantivo, a cambio de modificar lo adjetivo.

El otro caso es de tan reciente data, que no es susceptible aún de historiar. El resultado de la interacción de todos estos elementos estratégicos es un sistema educativo heterogéneo, con orientaciones contradictorias, en el que se combinan conflictivamente valores democráticos y realidades autoritarias, crecimientos explosivos e insuficiencias manifiestas, universalismo y selectividad, altas excelencias científicas, tecnologías de última boga y artesanías pedagógicas propias de la época colonial, corrientes movilizadoras y barreras socialmente discriminantes, etcétera.

#### **IV. FORMACIONES HISTÓRICAS, PROYECTOS DE DESARROLLO Y EDUCACIÓN**

En la formulación de la hipótesis núm. 3, se ha tenido en cuenta un enfoque sobre la historia económica de Chile, fundado en una investigación de primeras fuentes sobre la evolución económica, que abarca desde el siglo XIX hasta 1930.

En términos muy generales, la economía chilena se habría organizado, hasta 1860 aproximadamente, en un *modo de producción colonial* estrechamente dependiente de las exportaciones mineras y agropecuarias. Este modelo económico habría originado una capa social de carácter mercantil y financiera, radicada principalmente en el puerto de Valparaíso, cuya función fue el monopolio virtual de las actividades

de exportación e importación. Gracias a este dominio, estos grupos —que en el siglo XIX se reforzaron con la significativa participación de súbditos británicos— lograron subordinar a las restantes capas de productores agrarios y mineros.

El carácter precapitalista de esta formación, su estilo de acumulación, el retraso de las tecnologías empleadas y su desinterés por el desarrollo de un mercado interno, contribuirían a explicar el modelo educativo “tradicional”. La estructura segmentada y discriminatoria del sistema educativo construido en el siglo XIX pretendía, por una parte, una formación elitista de los grupos dedicados al gobierno y administración pública y a la dirección de las tareas intermediarias; por otra, capacitar a las capas subordinadas requeridas, en escaso número, en la explotación de los recursos primarios y los servicios.

Por su parte, la solidez relativa de un Estado nacional tempranamente constituido en torno a un fuerte poder presidencial, determinaría el notorio autoritarismo de la educación decimonónica.

Finalmente, la proclividad a inspirarse en modelos educativos extranjeros estarían en relación con la estrecha dependencia de la economía respecto al mercado mundial, y con el carácter intermediador del sector social hegemónico.

Hacia el último tercio del siglo pasado, se habría iniciado la crisis del modo colonial, básicamente por agotamiento de las fuerzas productivas utilizadas hasta entonces y por efecto de las coyunturas económicas de la época.

La salida a la crisis fue el modo de *producción capitalista*. El nuevo impulso al desarrollo productivo se asoció, a fines del siglo pasado, a una primera industrialización, que no alcanzó los caracteres revolucionarios de la europea ni llegó a gestar una industria pesada que diera autosustentación al proceso de desarrollo.

La nueva organización económica tuvo un carácter contradictorio. Las capas empresario-productoras aprovecharon una cierta ampliación del mercado interno y pugnaron por un mayor desarrollo nacional. Pero éste fue “recluso”. El sector comercial-bancario “porteño” mantuvo las llaves de la importación de insumos y, por otra parte, aprovechó su estratégica posición para crear su propio complejo industrial. Explotando sus ventajas financieras y de relación con el exterior, dio forma a diversas industrias que derivaron en monopolios. Surgió entonces un verdadero “conglomerado” económico, antepasado de la actual estructura económica dominante.

El empresario “nacional” a la vez rivalizó y transó con la plutocracia “internacionalizante”. Hubo conflicto pero éste no fue antagónico; no ocurrió en Chile nada parecido a una revolución democrático-burguesa. El empresario productivo nacional necesitaba al Estado para defender sus intereses, pero no quiso un dominio excluyente de éste. Buscaba más bien una coparticipación con el sector mercantil-financiero, así como un entendimiento en el terreno económico.

Pero en su rivalidad con el sector “porteño” las capas productoras buscaron apoyo social en la pequeña burguesía tradicional y en la nueva clase media profesional y burocrática que se venía constituyendo desde el siglo XIX. Por otra parte, la reforma social y política deseada por las capas medias era consonante con las necesidades de ampliación del mercado interno, sobre cuya base se construía el proyecto de desarrollo nacional liderado por el empresariado productor. La conformación de una alianza entre éste y las clases medias, se proponía también “neutralizar” y, si fuera posible, “asociar” al proletariado industrial y minero en tal proyecto.

La expansión, mejoramiento y reforma de la educación parece ser uno de los instrumentos principales que habría operacionalizado la nueva alianza social.

En efecto, el sistema educativo llegó a ser uno de los canales más factibles para el ascenso de las capas medias, por una parte, y para la asociación de ciertas capas de la clase obrera con el esquema de desarrollo, por otra. Ello, a condición de ampliar y democratizar el servicio educacional. Además, se hizo necesario modernizar el sistema escolar y adaptarlo a las necesidades económicas del desenvolvimiento capitalista, en la modalidad específica que asumió en Chile.

La educación seguiría cumpliendo su misión conservadora, pero en términos congruentes con el bloque de clases que ahora daba sustentación al sistema social y económico. Es decir, poniendo énfasis en la asimilación voluntaria de una concepción del mundo, mediante una inculcación inteligente y más eficaz. La ideología sería la democrática, y la pedagogía la de carácter activo y con base científica.

Se abrió, pues, la era de las reformas educacionales. Pero su culminación tuvo lugar aproximadamente un siglo después de iniciada la transición entre el modo colonial y el modo capitalista, y cerca de cincuenta años después de los primeros pasos de la estructuración de la alianza entre capas empresariales y sectores medios. Entretanto, la tendencia democrático-modernizadora tuvo que batirse con la inercia de un proceso superestructural como el educativo y con las fuerzas conscientes de conservación en el campo del sistema escolar.

La persistencia de rasgos tradicionales en la educación podría ser explicada —con más profundidad que mediante el juego estratégico descrito anteriormente—, y por tanto el carácter no revolucionario del desarrollo del capitalismo. El desenvolvimiento de los factores productivos, con ser importante, habría sido frenado y retrasado por el modo específico de organización que se generó en reemplazo de la organización colonial. Aunque el mercado interno tuvo y tiene significación como fundamento de un desarrollo productivo autónomo, la industria nacional creció cautiva de la inserción en el mercado mundial. El empresariado productor no tuvo la energía suficiente como para liberarse de la tutela del sector mercantil-financiero. Rasgos del modo colonial se han prolongado en la formación capitalista, hasta resurgir recientemente.

Por otra parte, a pesar de los avances de la ideología democrática y de las presiones de las capas medias y populares, la educación no podía, en este contexto, dejar de cumplir su función más permanente y esencial: la de reproducir las condiciones de desarrollo de la estructura social en la que se inserta. El reformismo educacional tenía un límite: el carácter de clase de la escuela.

Cuando la corriente de renovación democrática y modernización de la enseñanza llega a su más alta expresión con la reforma de 1965, la formación capitalista atravesaba por una fase de agotamiento del modelo de desarrollo basado en el mercado interno. El conflicto entre capas rivales de la burguesía se había complicado con la agudización del conflicto profundo entre los sectores dominantes y las capas populares encabezadas por el proletariado. La opción de un modo no capitalista apareció como posible.

Como ya se ha dicho, la victoria relativa del reformismo educacional se logra cuando en Chile se esboza una crisis global. Sin desmerecer la influencia de desequilibrios y contradicciones propios del campo educativo, la crisis social es

condicionante de la profunda crisis educacional que hace eclosión en esos años. Ante ese impacto, las respuestas de la modernización reformista parecieron insuficientes o inconducentes.

En este contexto surgen las corrientes alternativas y tratan de encontrar sus propias respuestas frente a la crisis, a la vez que tratan de funcionalizar la educación con el nuevo proyecto de desarrollo que proponían los sectores sociales emergentes.

Sin embargo, los enfoques críticos y las opciones de cambio educativo radical que se dieron a nivel micro y macrosistemático, no alcanzaron una plena madurez teórica ni una consolidación práctica. El nuevo gran sector social —el movimiento popular— osciló entre dos posibles estrategias, en medio de una creciente contraofensiva de sus adversarios históricos.

La tendencia de cambio educativo radical no logró deslindarse nítidamente. La propia política educacional de la Unidad Popular tuvo dos vertientes: una de continuidad de la estrategia reformista y otra de intención alternativa. A su turno, la concepción educativa democrático-modernizante sirvió de parapeto para que los sectores interesados en la conservación o reposición del ordenamiento educativo tradicional artillasen contra la opción revolucionaria.

El régimen establecido en 1973 ha traído la conformación de un *nuevo esquema de desarrollo "hacia afuera"*, señalado como excluyente y concentrador, con algunos rasgos coincidentes con los de la vieja formación colonial. La nueva estructuración social comprende la reducción y el desarme del permanente sector antagonista, hace innecesarias algunas de las funciones de las capas medias, y exige un drástico acatamiento de los grupos dominantes. Ya no se hace necesaria una educación movilizadora. Esto explica que se repongán muchos de los componentes del esquema educativo tradicional.

## V. CONSIDERACIÓN FINAL

Esta hipótesis demanda mayor especificidad y precisión conceptual. A la vez para su comprobación o rectificación requiere apoyarse en productos de la investigación histórica y social más amplia. Por su parte, la búsqueda histórico-educacional debe seguir aportando descripciones e interpretaciones preliminares que pueden contribuir, a su vez, al desarrollo interdisciplinario del conocimiento del proceso chileno.

## VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Se han presentado tres hipótesis sobre el cambio educacional en Chile, en el periodo posterior a 1920.

La información histórica acumulada en un esfuerzo de investigación en curso permite una comprobación preliminar de las dos primeras hipótesis.

Es posible describir coherentemente el proceso de cambio educacional chileno, en términos de la contradicción entre la escuela tradicional y las tendencias “democrático-modernizantes” y “alternativa” o de “cambio radical” que se han caracterizado tentativamente en este ensayo.

En una perspectiva “intraeducacional” se han puesto de relieve una serie de conductas políticas que permitirían explicar, parcialmente, la persistencia del modelo educativo tradicional y, a la vez, la debilidad y la fuerza del movimiento renovador. Entre estas conductas se destacan: la coacción oficial, la lucha ideológico-política, maniobras defensivas como el aislamiento y/o deformación de las innovaciones, estrategias de reforma y de contrarreforma y compromisos conciliatorios entre conservación y cambio.

Para comprender más profunda y comprensivamente el sentido, forma y resultado del cambio educativo en Chile, la tercera hipótesis propone una interpretación desde la perspectiva del dinamismo de la sociedad, apoyándose en un enfoque de conflicto. Sin embargo, la provisionalidad de esta particular visión del desarrollo chileno demora la demostración de la hipótesis y sugiere la necesidad de una investigación Interdisciplinaria.