

# La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, (México), Vol. XXVI, No. 4, p.p. 9-39

María Loreto Egaña\*\*

## RESUMEN

Este artículo contiene un análisis detallado de las discusiones que se llevaron a cabo en el parlamento chileno alrededor de la elaboración de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, promulgada, finalmente, en 1920. A partir de citas textuales, la autora expone y comenta los debates que tuvieron lugar en el Senado de la República de Chile entre 1902 y 1903 y entre 1919 y 1920. El problema fundamental que se discutió se relacionaba con la cobertura alcanzada por los programas que fomentaban la obligatoriedad en la educación básica. Destacan aspectos de la discusión entre conservadores y progresistas relacionados con los límites de la intervención del Estado en la definición de la educación que necesitaban los niños chilenos y vinculados con el temor ante el inminente laicismo.

## ABSTRACT

This article includes a detailed analysis about discussions that took place in the Chilean Parliament, concerning the Obligatory Primary Instruction Law, finally promulgated in 1920. Having as starting point textual cites, the author poses and argues the debates that took place in the Chilean Parliament between 1902 and 1903, and between 1910 and 1920. The main issue discussed was related to the coverage reached by obligatory basic education programs. Features of the discussion between conservators and progressives are emphasized, related to the limits that the State must have toward the idea of education for Chilean children, as well as to the fear of an imminent secularism.

---

\* El contenido del presente artículo forma parte de una investigación sobre la Educación Primaria Popular en Chile, entre 1890 y 1920, financiada por FONDECYT durante 1993 y 1994.

\*\* Investigadora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), de Chile.

## **INTRODUCCIÓN**

La educación primaria para el pueblo constituyó una preocupación que acompañó el proceso de estructuración del Estado chileno durante el siglo XIX. Si bien con contradicciones, con evidentes carencias, con falta de voluntad política en diversos momentos, la educación primaria popular se consolidó por medio de una política estatal de indudable significado. En el presente artículo se entregan antecedentes del debate político que llevó a la elaboración de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Esta segunda iniciativa legal –la primera correspondió a la Ley de Instrucción Primaria de 1860– buscó enfrentar principalmente el problema de la asistencia de los niños a la escuela, comprometiendo tanto al Estado como a los padres en su instrumentación. Los antecedentes de este debate político están organizados principalmente con base en la cita textual, en el entendido de que permite un mayor acercamiento al tema en cuestión y puede constituir un insumo para posteriores análisis. Este tema se tratará, en el presente artículo, con base en el debate que se generó en el Senado al respecto, por constituir el espacio público donde finalmente se manifestaron más claramente las posturas en polémica.

### **I. EL PROBLEMA**

El problema de fondo que estuvo detrás de la iniciativa de implantar la obligatoriedad de la educación primaria tenía que ver con la real cobertura que ésta alcanzaba. Para algunos, los esfuerzos realizados en las últimas décadas del siglo XIX por mejorar la calidad de la educación impartida perdían su real sentido si esta educación no llegaba mayoritariamente al conjunto de la población.

El problema de la baja cobertura, agravado por una asistencia media de los matriculados aún más baja, frustraba el sueño de muchos educadores y políticos progresistas de contar con un pueblo instruido que pudiera superar, material y moralmente, el nivel de miseria en que vivía. Algunas cifras que sirven para ejemplificar la situación son las siguientes: en 1895, la población entre cinco y 15 años era de 674 955, los alumnos matriculados en las escuelas

públicas llegaban a 114 565 y en las particulares, a 25 420. La asistencia media a las escuelas públicas, a su vez, alcanzaba los 71 901 alumnos; el porcentaje de asistencia en las escuelas particulares, aún cuando no existan datos, es muy posible que fuera similar al de las públicas.<sup>1</sup>

Otro aspecto del problema era que los más pobres no asistían a la escuela; esa reducida cobertura no llegaba a los sectores más miserables. La extrema pobreza de éstos, la necesidad de que los niños trabajaran, la carencia de vestimenta, el desinterés de los padres, que a su vez eran analfabetas, eran razones que apartaban a los niños más pobres de las escuelas.

Otra dimensión del problema era propiamente la oferta educativa. Según algunos, la capacidad instalada era suficiente para ampliar considerablemente la cobertura; para otros, el problema era de recursos, y se traducía en la necesidad de más escuelas y maestros. El propio sistema de educación primaria promovía su expansión; los funcionarios y educadores ligados a éste la impulsaban, aumentando considerablemente su poder en la burocracia estatal. Desde esta lógica, la obligatoriedad forzaba al Estado a aumentar la oferta, exhortando, de paso, a los padres a mandar a sus hijos a la escuela.

La pregunta que surge en torno a este problema es ¿por qué los niños no asistían a la escuela? El actor principal, los padres que no mandaban a sus hijos a la escuela, nuevamente no tiene voz en la historia; los políticos, desde una y otra postura, creen interpretarlos; los educadores también lo hacen. La propia situación que vivían los sectores pobres nos puede dar luces para intentar, a la vez, dar nuestra propia interpretación. La situación de miseria y marginación en la que vivían estas personas, las carencias extremas de vestido y de útiles mínimos y, por otra parte, la cantidad y calidad de la oferta son factores que condujeron a los padres a desinteresarse por la educación de sus hijos. Lo que los niños aprendían y el tiempo requerido para ello puede que, en muchos casos, no guardara

---

<sup>1</sup> *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública para el año 1895*, Santiago, p.p. 298 y 306.

relación con las necesidades más inmediatas de los padres. No queda duda, sin embargo, de que si la educación impartida en las escuelas hubiera significado posibilidades reales de mejores trabajos, si el desarrollo del país hubiera requerido de un pueblo instruido, la educación primaria, tanto desde la política estatal cuanto desde los propios interesados, habría cobrado un significado mayor. Es posible decir que, desde lo educativo, se compelió al modelo de desarrollo del país para que diera cabida e integrara a un pueblo que se buscaba afanosamente que fuera instruido.

En el centro del debate, aunque de manera disfrazada, volvían a estar, por lo tanto, el sentido y la importancia de la educación para el pueblo (ya se había avanzado desde el primer gran debate en la década de los cincuenta del siglo anterior). Pocas serán las voces que se manifestarán abiertamente en contra de esta acción educativa, por lo tanto, el debate tendrá nuevamente, como uno de sus elementos centrales, el papel del Estado en esta actividad. Nuevas fuerzas políticas con nuevas posturas doctrinarias se habían consolidado, situando el largo debate que precedió a la ley en un contexto distinto.

## II. CRONOLOGÍA DE LA LEY<sup>2</sup>

Diversos fueron los proyectos de ley que se sometieron al Parlamento, siendo el primero de ellos el presentado por el senador Pedro Bannen el 18 de junio de 1900. Este proyecto constaba de nueve artículos, y establecía la obligación de los niños entre seis y 12 años de edad de asistir a la escuela por un mínimo de tres años. Se establecía un sistema de control anual mediante un censo de los niños en esas edades, quedando bajo la responsabilidad del gobernador la realización de la medida y su fiscalización.

La Comisión de Instrucción Pública del Senado dictaminó favorablemente el proyecto, siendo sometido a discusión en la sala. Los senadores conservadores impugnaron el proyecto produciéndose un largo debate que finalizó en 1903 con el rechazo de éste.

---

<sup>2</sup> La información sobre esta temática está tomada, en gran medida, del trabajo desarrollado por Oscar Blanco Viel, "La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria", Santiago, s/a, 1921.

En 1909 se presentaron dos proyectos a la Cámara de Diputados sobre obligatoriedad escolar, por los diputados Varas y Oyarzún. En el de Varas, junto con la obligatoriedad escolar, se proponían normativas respecto a administración y organización escolar, personal docente, financiamiento, locales e infraestructura, entre otros. En el proyecto Oyarzún, el control de la obligatoriedad radicaba en las juntas comunales, se proponía asistencia médica escolar y, en lo posible, cantinas que entregaran alimentos a los más pobres; los cursos preparatorios de los liceos se asimilaban al régimen de escuelas primarias.

Contando con el antecedente de estos proyectos, se encargó a la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados la redacción de un proyecto sobre la materia; en agosto de 1910 se entregó un proyecto acordado en forma unánime por la Comisión. En él se recogían los elementos de obligatoriedad de los proyectos anteriores, proponiéndose adecuaciones en la administración del sistema. Las juntas comunales serían responsables del cumplimiento de las normas, obligándose a las municipalidades a entregar un tanto por ciento de sus ingresos a las escuelas de su comuna. Se acordaba una subvención de 20 pesos por alumno, que entregaría el Estado a las escuelas particulares.

Los conservadores se opusieron a este proyecto al igual que a los anteriores, negándose a discutir lo relativo a la obligación escolar. Se formó una comisión especial en la Cámara, la que entregó un informe en Diciembre de 1910; en éste se dejó establecida la postura de los conservadores de formar una comisión mixta de diputados y senadores para estudiar el proyecto, poniendo como condición previa para la discusión que se estudiara conjuntamente con uno referido a la concesión de grados por las universidades particulares. Nuevamente la iniciativa se congelaba.

En 1917 surgió una nueva iniciativa de proyecto de los diputados radicales; los conservadores presentaron su propia propuesta y surgieron otras, entre las que destacó la del diputado Manu y Rivas. Se nombró una comisión para armonizar las diversas propuestas, presentándose finalmente un proyecto que fue aprobado en el año 1917 por la Cámara. Se distinguieron entre los diputados conservadores Rafael L. Gumucio y Tomás Menchaca, quienes defendieron el proyecto ante sus correligionarios.

En 1918 se formó un comité central pro educación primaria obligatoria, que convocó a diferentes organizaciones del magisterio así como a políticos progresistas. Su primer presidente fue Darío Salas, al que siguieron el diputado radical R. Torreblanca y el presidente de la Asociación de Educación Nacional, Carlos Fernández P. A esta campaña se sumaron representantes de organizaciones obreras, sectores políticos progresistas, etc. Se formaron comités a lo largo del país, movilizand o amplios sectores sociales en torno a esta iniciativa.

El proyecto en su trámite en el Senado sufrió nuevas demoras. Durante 1918 no fue puesto en tabla; en 1919 y a iniciativa del entonces Ministro de Instrucción, Pablo Ramírez, fue posible que se reiniciaran las conversaciones para llegar a un acuerdo sobre el proyecto. La discusión ocupó todo el periodo de sesiones de ese año siendo despachado en el año siguiente. El 26 de agosto de 1920 fue promulgado el proyecto definitivo, previa aprobación por la Cámara de las indicaciones surgidas en el Senado.

La promulgación de esta ley fue sentida como un triunfo por los que habían luchado por tantos años para su aprobación. Se organizaron celebraciones en distintas ciudades; en Santiago, el domingo 29 de agosto, se organizó un desfile escolar presidido por el Inspector General de Instrucción Primaria, Darío Salas y por otros miembros del Comité Pro Instrucción Primaria Obligatoria. La marcha se dirigió a la Moneda, donde recibió el saludo del Presidente don Juan Luis Sanfuentes y de otras autoridades; se dirigió luego al Congreso, donde recibió el saludo de diputados y senadores. En una velada celebrada el 2 de septiembre en el teatro Municipal, diferentes oradores se refirieron al significado de esta celebración.<sup>3</sup>

Veinte años demoró la posición conservadora en aceptar un proyecto que consagraba la obligatoriedad escolar. Esta aceptación significó, a su vez, la consagración y reforzamiento del estado docente, papel que cumpliría el Estado sin interrupción hasta la década de los setenta.

---

<sup>3</sup> Información sobre estas actividades en Ema Salas, *El Pensamiento de Darío Salas*, Santiago, Ediciones Universidad de Chile, 1987.

### III. EL DEBATE POLÍTICO

#### A. El debate de 1902-1903 en el Senado

Al igual que para la redacción de la ley de 1860, con ocasión de la presente ley se manifestaron claramente, en el Parlamento, las posiciones políticas diferentes en relación con el tema de la educación primaria para el pueblo.

Si bien la obligatoriedad de la educación primaria era un tema que apareció ya en el debate de la ley de 1860, que recurrentemente aparecía especialmente postulado desde perspectivas liberales y de educadores, no constituyó sino hasta junio de 1900, un tema que formó parte de la agenda política del Parlamento. La presentación del proyecto estuvo a cargo del senador radical Pedro Bannen, antiguo luchador e impulsor de la educación del pueblo. En la fundamentación del proyecto se aducía el alto analfabetismo de la población, la importancia de la instrucción del pueblo para el desarrollo del país y la circunstancia de que con la oferta educativa existente podrían educarse más niños, estimados en alrededor de 60 mil por el senador; en otras palabras, las escuelas presentaban una capacidad ociosa que, a juicio del senador, era preocupante. Ante esa situación se imponía una actitud compulsiva ante los padres en relación con la educación de sus hijos. El proyecto constaba de nueve artículos, constituyendo el primero el referido a la obligatoriedad escolar; decía así:

Los padres, los tutores o los individuos que estén a cargo del cuidado personal de uno o más niños de seis a doce años de edad están obligados a hacerlos asistir con regularidad a una de las escuelas públicas del Estado durante tres años a lo menos.<sup>4</sup>

Este artículo constituirá la piedra de toque que atravesará toda la discusión y ante la cual los senadores conservadores se opondrán

---

<sup>4</sup> "La Instrucción Primaria ante el Senado. El proyecto de ley y el informe ante la comisión". Discursos de los señores Reimundo Silva Cruz, Pedro Banner y Enrique MacIver, Santiago, Imprenta Cervantes, 1903, p. 2.

tenazmente. Los artículos siguientes se referían a las excepciones para esta obligación, las cuales serían justificadas ante el gobernador con respecto a las penas para los infractores, que variaban entre multas o prisión de uno a diez días; se establecía la realización periódica de censos escolares para controlar las disposiciones; finalmente, se dejaba bajo la responsabilidad de la administración del sistema la elaboración de un reglamento para la instrumentación de la Ley.

El Ministro del Interior, Barros Luco, informó, en la sesión de presentación del proyecto, la aceptación de éste en todas sus partes por el gobierno. La Comisión de Instrucción Pública del Senado dictaminó el proyecto, suscribiéndolo en su parte fundamental. Respecto a la obligatoriedad, se hacía ver que esta disposición estaba en armonía con lo que prescribía el Código Civil en relación con la responsabilidad de los padres de dar educación a sus hijos. Se hacían algunas reformulaciones referidas a la edad de asistencia, la que dejaban de siete a 12 años; otras relacionadas con el tiempo de permanencia en la escuela, que rebajaban de tres a dos años; se proponía que la instrucción fuera dada en algún establecimiento escolar y no, como decía el proyecto, en las escuelas públicas; se asociaban a la labor del gobernador dos representantes de la Municipalidad y de la Junta de beneficencia. Se presentó para la discusión en la sala un proyecto reformulado, bastante similar al anterior, que contaba con la aprobación del Ministro de Instrucción.

En el debate que siguió a la presentación del proyecto intervinieron, propiciando la iniciativa, los senadores Bannen, Silva Cruz y E. Mac-Iver. Los principales argumentos esgrimidos desde esta posición se relacionaron con: la desidia de los padres en cuanto a la educación de sus hijos, la capacidad ociosa existente en las escuelas, la mayor responsabilidad estatal por el fomento de esta educación, que implicaba la obligatoriedad, la relación educación del pueblo, desarrollo del país y democracia.

En relación con la responsabilidad de los padres de procurar la educación de sus hijos se argumentó que este proyecto de ley no hacía sino poner en práctica lo que ya estaba establecido en el Código Civil, y que no era obedecido. La obligatoriedad no constituía, por lo tanto, una nueva normativa sino que posibilitaba que se

cumpliera con una normativa legal preexistente. La situación de la educación primaria demostraba, a juicio del senador Bannen, que cierto sector de la sociedad debía ser obligado, porque la persuasión y la promoción no habían dado resultado. En su discurso, expresaba:

Los medios de la propaganda escrita, de las conferencias públicas, de la persuasión personal i de otros análogos, son para ellos enteramente inútiles e ineficaces. Se estrellan como sobre una masa de granito en sus cerebros empedernidos por la ignorancia i los vicios. Me refiero a esta desgraciada clase de nuestro pueblo especialmente, porque es ella la que forma en su totalidad la gran suma de los analfabetos. [...] el proyecto de lei que discutimos va a tener aplicación solamente en esta clase de nuestro pueblo i debemos contemplarla sólo en este terreno para estudiar su practicabilidad, sus ventajas, sus inconvenientes. No llegarán a afectar jamás a nuestras clases cultas ni aún a nuestras menos elevadas que tengan hábitos de moralidad i de orden social. Irá sólo en amparo de aquellos infelices niños cuyos padres por indolencia o depravación, los dejen abandonados a la ignorancia, de aquellos que viven i se desarrollan en un campo social lleno de vicios, de malos ejemplos i de perversas costumbres, en un terreno bien preparado para la jermínación de futuros criminales.<sup>5</sup>

Como bien lo expresaba Bannen, este era un proyecto que afectaba o beneficiaba, según como se le mirara, sólo a un sector de la sociedad: los más pobres, analfabetas, que eran presumiblemente los que no valoraban la educación de sus hijos ya que ellos tampoco la tenían. Si este sector, según los datos entregados en el mismo debate, alcanzaba alrededor del 80% de la población entre seis y 15 años se explicaba la premura por la obligatoriedad desde estas posturas.

Un elemento muy unido al anterior, que se esgrimió en el debate, fue el de las "aulas vacías". Se sostenía que había capacidad en las escuelas, que éstas en promedio nacional presentaban 30 alumnos

---

<sup>5</sup> "La Instrucción Primaria", *op.cit.*, 1903, p.48-49.

por escuela, por lo que, sin mayores gastos, se podía completar grupos de hasta 100 alumnos. Sin duda, en estos cálculos no se contemplaban las ubicaciones de las escuelas, pero constituyó un argumento que también se esgrimió para refutar la falta de recursos aludida por los opositores.

Si uno de los argumentos más fundamentales que se usó fue la desidia de los padres, la obligatoriedad también fue entendida como un requerimiento a la acción estatal. Se decía al respecto:

Se ha notado en otros países lo que forzosamente habrá de ocurrir aquí, que uno de los medios de fomentar con mayor actividad la formación del preceptorado i la creación de escuelas es la implantación del réjimen obligatorio [...]. ¿No es verdad que los poderes públicos de Chile se verán obligados a proveer a la organización seria del preceptorado i a la creación de escuelas en número suficiente, una vez que se viese la necesidad de que todos los niños recibieran la primera enseñanza?<sup>6</sup>

Un argumento que no se desarrolló extensamente, pero que expuso Mac-Iver en su discurso, fue la relación entre la educación del pueblo y la democracia; en cuanto a la necesidad de contar con un pueblo instruido para garantizar el orden de las instituciones y de la sociedad.

Guardando cierta similitud con las posturas iluministas sostenidas a mediados del siglo anterior, pero en un contexto que las hacía peligrosamente cercanas para algunos sectores, el senador se refería en los siguientes términos:

I más estrechamente se relaciona la instrucción con el interés político i aún con el orden público, cuando el Estado se halla constituido sobre la base de la igualdad i de la participación de todos en las funciones que le corresponden.

No se comprende una organización constitucional de esta clase sin un pueblo capaz de realizar su funcionamiento, es decir, sin un pueblo educado. Una república democrática i representativa cuyos ciudadanos viven en la más crasa ignorancia es sencillamente una ficción i un peligro

---

<sup>6</sup> "La Instrucción Primaria", *op.cit.*, p.38.

para el desarrollo i progreso de la comunidad. No es probable que exista el orden donde las instituciones superan en mucho al estado intelectual i moral de la sociedad que rijen. No es mi ánimo ir al fondo de este aspecto del debate, más teórico i jurídico que práctico i parlamentario; pero si he de manifestar que aminorada la antigua influencia de ciertos elementos sociales que sirvieron de base a la estabilidad de las instituciones i de principal resorte para su juego más o menos regular, hoy mas que nunca, se estrechan i aunan la educación del pueblo con el orden político i público i con el interés de la sociedad.

Solo redimiendo de la ignorancia a nuestros conciudadanos cimenta-remos el orden jurídico, afianzaremos la libertad i pondremos en acción la energía mas poderosa del progreso sólido i armónico de la República.<sup>7</sup>

Esta alusión que realiza Mac-Iver sobre el sentido de la educación para el pueblo, parte de la premisa de que ésta debe ser obligatoria para que efectivamente se materialice.

En relación con la libertad de los padres frente al rol del Estado, argumento esgrimido por los conservadores, se precisaban los términos en que esta libertad debía ser entendida. Llama la atención en este punto que sean precisamente las posturas políticas más ligadas doctrinariamente a los postulados liberales, las que promuevan medidas compulsivas por parte del Estado. Queda en evidencia que la compulsión desde el Estado, en este caso, es aceptada en términos de efectividad de los objetivos propuestos, los que no se lograrían sin el concurso de éste. Mac-Iver expresaba al respecto:

Nada más verdadero en principio que el sistema individualista; es la base i la garantía de la libertad. Por más que su aplicación, sobre todo en países nuevos, haya de ser limitada, como limitada es la práctica racional de todos los sistemas políticos o económicos, él será siempre un ideal de los que aspiran al perfeccionamiento de las instituciones sociales. I porque es verdadero i un ideal el individualismo, importa no exajerarlo i desnaturalizarlo, convirtiéndolo de principio de libertad i de justicia i de medio natural de adelantamiento, en arteria generadora de

---

<sup>7</sup> "La Instrucción Primaria", *op.cit.*, p.p. 72-73.

la impotencia i de la desigualdad, i en ajente de la ignorancia i el retroceso. Jamás ha existido este individualismo que llega a extremos en que se anula la acción del Estado hasta en asuntos de interes i de orden social i público que no pueden alcanzar la iniciativa i la acción de los individuos.<sup>8</sup>

Este tema de la libertad frente a la compulsión del Estado se argumentó con base en la ley del servicio militar obligatorio. Se hacía ver que era un deber moral, del cual todos tenían conciencia, defender a la patria; sin embargo no se consideró suficiente la disposición moral de los individuos y se estableció, con el voto de los conservadores, la obligación militar. Se hacía ver también que, durante el servicio militar, había instrucción elemental obligatoria que recibían los conscriptos, y que nadie reclamaba por ese hecho.

Un tema que despertaba especial preocupación desde la postura conservadora era el de la instrucción laica. Los propulsores de la iniciativa hicieron hincapié en asegurar la existencia de la instrucción religiosa como parte de la educación a que debía acceder el pueblo. Al respecto se expresaba:

Hai algo más; hai algo que no sale a los labios pero que se ajita en el alma, que no se dice i que yo diré; es la escuela laica. Tras la instrucción gratuita, i en seguida obligatoria los impugnadores del proyecto creen ver entre sombras la instrucción laica. Este es el fantasma que les aterra i les hace huir de la idea de obligar al padre de educar al niño. Aquí está el verdadero argumento contra el proyecto, la razón de la resistencia que se le hace, i no en derechos i libertades que se saben incólumes i mui resguardados por los sostenedores de la instrucción obligatoria.

Importa que nos entendamos con claridad. La escuela laica no está en el proyecto; él no contiene otra idea fundamental que la de hacer obligatoria la enseñanza primaria. En cuanto al carácter mismo de ésta, como creo ya haberlo dicho, queda en todo su vigor la lei de 1860. La instrucción relijiosa seguirá dándose en las escuelas, según lo dispuesto por esta lei.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> "La Instrucción Primaria", *op.cit.*, p. 99.

<sup>9</sup> "La Instrucción Primaria", *op.cit.*, p. 107.

Estas opiniones vertidas por el senador Mac-Iver situaban el problema de la enseñanza religiosa en la perspectiva de dar seguridades a los opositores. Sin embargo, Mac-Iver también expresó, en el debate, su propia opinión sobre la materia, señalando una posición que ya había estado presente en forma velada en el debate de la ley de 1860 y que en ese momento cobraba creciente fuerza.

Con resistir ahora la instrucción primaria obligatoria no se evita tampoco que se haga laica la escuela en lo futuro. No me parece que cuerdaamente pueda suponerse que levantando obstáculos contra el proyecto en discusión se impide que sobrevenga tal estado social que obligue o determine a prescindir en casos particulares o en absoluto de la enseñanza de una religión positiva en las escuelas públicas. Eso no depende de nosotros, de los legisladores actuales, sino de hechos i circunstancias independientes de la instrucción obligatoria i de las leyes que ahora dictamos.<sup>10</sup>

La postura de los senadores que propiciaron el proyecto fue no abrir otros temas de discusión en torno a la educación en general, donde sí había discrepancias con los conservadores, para conseguir la aprobación de la obligatoriedad.

Los senadores conservadores reaccionaron ante este proyecto, destacando en el debate las intervenciones de los señores Blanco Viel, Walker Martínez, Errázuriz Urmeneta y Matte Pérez

Uno de los aspectos que impugnaron con mayor fuerza fue la intromisión del Estado en un ámbito privativo de los padres, lo que llevaba a conculcar la libertad de los individuos. Al obligar a que éstos educaran a sus hijos se estaba atentando contra la libertad individual que constituía el principio fundamental de la sociedad. El senador Blanco argumentaba al respecto:

De aquí que muchos han creído encontrar la solución de los problemas sociales en la instrucción obligatoria. La instrucción es buena se ha dicho;

---

<sup>10</sup> "La Instrucción Primaria", *op.cit.*, p. 108.

la instrucción desarrolla las facultades del hombre, eleva el espíritu, es útil; luego debe ser obligatoria.

Las premisas pueden ser exactas. La conclusión será siempre ilógica, inexacta, injusta, mientras el Estado trate de dominar sobre el derecho del padre de familia, de absorber por la sociedad civil a la sociedad doméstica. Esto es entrar en el terreno del socialismo, que no reconoce límites. Hacer que el niño concurra a la escuela porque la sociedad cree que va a sacar provecho de ella, es sustituir el derecho del padre de familia por el derecho de la sociedad, es hacer del hijo de familia el hijo de la sociedad, un esclavo de la sociedad, que no otra cosa importa el sistema en que para todo haya que contar con el permiso de la sociedad, como pretenden los autores i sostenedores del proyecto en debate. Es socialista, señor Presidente, la doctrina que sustituye el derecho, el dominio i la autoridad del Estado al derecho, el dominio i autoridad de la familia.<sup>11</sup>

En esa misma línea agregaba:

Me anticipo a una objeción que indudablemente se me hará i que es ésta: "No todos los padres de familia tienen suficiente preparación para educar a sus hijos; no todos tienen una noción suficiente i exacta de sus deberes a este respecto." Yo pregunto: ¿De dónde deriva el Estado este derecho para sobreponerse al padre de familia i para decir: "Yo mandatario elegido por la voluntad del pueblo o por la voluntad del gobierno, puedo más que el padre de familia, tengo más interés, mayor competencia que él para la educación de sus hijos? Eso es lo que importa al proyecto en debate. El hecho mismo de que la lei entre a decidir sobre la suerte futura de los hijos, imponiendo la obligación de mandarlos a una escuela i de adquirir cierto minimum de conocimientos, importa forzosamente la creación de un derecho injustificado e irracional en favor del estado i una supeditación del derecho de la familia por la intervención del funcionario público.<sup>12</sup>

El discurso que reivindicaba la libertad apuntaba, en último término, al rol del Estado laico, y no confesional, o con fuertes influencias

---

<sup>11</sup> "Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores", XII Sesión Ordinaria, 24 de junio de 1902, p.p. 181, 182.

<sup>12</sup> "Boletín de Sesiones", *op cit.*, p. 185.

laicas al menos, como el mayor responsable de esta educación. Apuntaba también a enfrentar un creciente avance del centralismo estatal, hecho denunciado y considerado alarmante.

Las disposiciones relativas a la responsabilidad de los padres por la enseñanza de sus hijos que contenía el Código Civil fueron leídas en forma muy diferente desde esta postura. Se argumentaba que la responsabilidad de educar de los padres era distinta de determinada instrucción que el Estado definía como necesaria; el Código no se refería a una instrucción determinada en sus contenidos por el Estado, pero si así fuera, estaría en contraposición a la libertad de enseñanza que consagraba la Constitución.

Partiendo de la base de que la obligación afectaría al sector más pobre, no a los que tenían recursos y ya educaban a sus hijos, y que la aplicación de penas de prisión o multas era ineficaz e injusta especialmente para este sector, se expresaba:

I aún más por una especial anomalía, esta lei se hace sólo para una clase determinada de ciudadanos: Esta lei no es para nosotros; no es para los empleados, para la jente media; no es siquiera para los artesanos: es exclusivamente para el gañán, para el peón de ojota, para la clase más desvalida, para la más digna de consideración, para la que menos importa al Estado. ¡A esa es a la que se pretende hacer el bien a palos!<sup>13</sup>

Y ese bien que se le pretendía entregar a la fuerza al pueblo tenía serios reparos desde las posturas conservadoras. Es así como el senador Matte, refiriéndose al tipo de educación que implicaba la instrucción primaria, expresaba:

I cuál es la escuela que se quiere imponer a los hijos del pueblo? I cuál es esa instrucción? ¿Es ella tal i como lo desea nuestro pueblo, amoldada a su índole, costumbre, necesidades i sentimientos? ¿No puede ella prestarse a una propaganda sectaria?<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, Sesión Ordinaria, 14 de julio de 1902, p. 243.

<sup>14</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, p. 752.

Lo referido a la propaganda sectaria, a la influencia partidaria en este tipo de instrucción, fue claramente una preocupación de los conservadores, relacionada sin duda con la preponderancia de funcionarios liberales y radicales en las instituciones educativas estatales. Al respecto, se expresaba:

Entre tanto discurre en el ambiente, en la trama legal ideada por Su Señoría, ese propósito de propaganda que no se atreve a confesar francamente, ¿i si no, cómo explicarse el rodaje impuesto en el proyecto a la instrucción obligatoria que sujete sus planes i tendencias, a la voluntad del estado, al capricho de los directores de la instrucción pública, que como antes recordé están en Chile inscritos casi en su totalidad en las filas de un partido político determinado?<sup>15</sup>

La postura política de gran parte de los funcionarios públicos de educación y su postura doctrinaria cercana a planteamientos de educación laica, constituía para los senadores conservadores una de las mayores amenazas de esta ley. En otras palabras, entendían que se estaba entregando un instrumento de diseminación de un tipo de educación muy contraria a sus posiciones doctrinarias. El senador Blanco expresaba claramente este temor:

I eso precisamente es lo que ha redoblado la voluntad i el esfuerzo con que combatimos esta lei, nosotros los que estamos mui lejos de considerarla como la consideran sus sostenedores, una lei inocente, una lei anodina i de absoluta inocencia. Estos calificativos, señor Presidente sólo sirven para encubrir lo que ella encierra [...].

Tras esa lei que sus sostenedores llaman de libertad, veo yo la persecución: tras la instrucción obligatoria diviso la enseñanza laica; i con la enseñanza laica veo al pueblo sin relijión i sin freno i esta perspectiva es lo que me aterra.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXXVI Sesión Ordinaria, 12 de agosto de 1902, p. 752.

<sup>16</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XL Sesión Ordinaria, 1902, p. 836.

Tras estas palabras, que sin duda reflejaban un sentir mayoritario dentro de los conservadores, se puede advertir que la obligatoriedad constituye un elemento más, en una larga disputa sobre el sentido y características de la educación para el pueblo. Un aspecto es interesante de destacar: tanto para los propulsores del proyecto como para sus opositores, la preocupación por la estabilidad social, por tener un pueblo con frenos morales eficientes, está presente. Difieren en los instrumentos para lograrlo; para unos, estando superada en gran medida la influencia moralizadora de antiguos agentes, como la Iglesia Católica, la educación del pueblo pasaba a ser una necesidad para fijar normas de conducta y moralizar; para otros, la Iglesia y la religión seguían siendo los elementos únicos y privilegiados de moralización.

La postura conservadora al respecto queda claramente explicitada en la intervención del senador Walker Martínez:

A la inversa, nosotros aceptamos la enseñanza en su más amplio desarrollo i la queremos gratuita cuando es primaria en favor de las clases desheredadas de la fortuna que no tienen medios para costeársela, así como la preferimos pagada para los que la pretenden superior o profesional; i la queremos formando una perfecta armonía sobre las bases de la familia, porque estamos persuadidos que no basta la educación rudimentaria para darle al niño que pasa de la escuela al taller la fuerza moral que necesita para resistir en la pendiente del vicio, para lo cual le es indispensable encontrar en la familia los buenos ejemplos, la autoridad, la vijilancia, la educación [...] i la queremos, en fin, cristiana porque estamos persuadidos que son el fundamento del orden social; que no hallarán jamás como no se ha hallado hasta aquí, otras doctrinas capaces de satisfacer a los anhelos naturales del corazón humano [...]. No hai más moral civilizadora i pura que la moral cristiana i esta moral se aprende en el catecismo. Suprimirla de la escuela es consagrar la indiferencia relijiosa i es la impiedad. De aquí la necesidad de definir claramente en las leyes de la enseñanza la obligación de su estudio i el proyecto del debate no la establece.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXV Sesión Ordinaria, 23 de julio de 1902, p.p. 515, 516.

En relación a la operatividad del proyecto también se plantearon serias objeciones. Por una parte, se hacía ver la imposibilidad de asumir una iniciativa como la planteada, por la falta de escuelas y maestros y, en último término, de recursos para llevarla a cabo. Se ponían en duda los argumentos relativos a la existencia de capacidad ociosa en las escuelas. La falta de recursos se fundamentaba en las dificultades que existían para aumentar el presupuesto para la educación, destacándose el hecho de que la instrucción secundaria y superior recibían proporcionalmente muchos más recursos que la instrucción primaria. Este último punto será un tema recurrente en otros debates sobre la educación primaria; por el momento no profundizaremos en él.

La crítica que se hacía, en relación con el Estado, de las escuelas primarias en términos de infraestructura y a las capacidades que existían de absorber toda la demanda que provendría con la obligatoriedad, no dejaban de tener fundamento. Era necesaria una mayor inversión estatal en esta educación, que posibilitara un aumento en la oferta, una mejor dotación en infraestructura y locales y, por sobre todo, que aumentara el número de profesores normalistas y la remuneración que éstos recibían. Este problema no fue desconocido por los propiciadores de la iniciativa, pero sí fue minimizado. Se consideraba que, con la obligatoriedad, estas medidas deberían venir, forzando de esta manera las políticas estatales.

La falta de escuelas fue uno de los argumentos usados por los conservadores para considerar el proyecto inviable, para considerar, además de los principios doctrinarios, la obligatoriedad como irrealizable. Se hacía ver que más bien había interés en mandar a los hijos a las escuelas, pero que, en innumerables caseríos y especialmente en los campos, éstas no existían. El senador Errázuriz Urmeneta se refería al problema en los siguientes términos:

Cuando pienso que de la población escolar de Chile, una vez dictada esta lei, tendría que escusarse de asistencia a la escuela más de trescientos

mil niños, o sea mucho más del doble de los que hoy pueden concurrir sin inconvenientes i escusarse [...] ¿por mala salud?, ¿por indijencia? No, señor, por no tener escuela próxima adonde concurrir [...].<sup>18</sup>

Ante esa situación, el mismo senador proponía medidas concretas para mejorar la educación primaria, como: aumentar las escuelas normales, fundar nuevas escuelas, dar un aporte municipal obligatorio para la instrucción primaria, subvencionar a particulares para que proporcionaran esta educación, mejorar la condición de los maestros, fundar bibliotecas populares, no aceptar en fábricas o faenas a niños menores de 12 años que no hubieran asistido a la escuela, exigir para cargos públicos saber leer y escribir, descentralizar la administración de las escuelas y mejorar las condiciones materiales y morales de éstas.

Un aspecto que criticaron fuertemente fue la excesiva centralización del sistema, la poca eficacia de los visitadores para mejorar efectivamente la práctica en las escuelas y los problemas que en ellas detectaban; se sugería al respecto un rol más significativo de los municipios que permitiera a su vez una mayor participación ciudadana. El senador Errázuriz Urmeneta argumentaba en torno a este tema:

En Chile la dirección suprema de la enseñanza está en manos del Ministro de Instrucción Pública; todo, absolutamente todo lo que a ella se refiere, desde la cuestión más trascendental hasta el más insignificante detalle, depende de su resolución.

Más adelante señalaba:

Resulta entonces, señor Presidente, que la vida entera de la instrucción primaria, de este servicio importantísimo i que tanto deseáramos mejorar, está concentrada en la capital, en manos de un empleado (Inspector General) casi providencia dependiente de un motor único que desde su

---

<sup>18</sup> "Boletín de Sesiones", XXXIII Sesión Ordinaria, 5 de agosto de 1902, p. 692.

oficina en Santiago dirige e imprime movimiento a todas las ruedas de esta inmensa máquina, sin más correas trasmisoras en toda la extensión del país que los treinta y dos visitadores de provincia, sus auxiliares [...]. Pero ¿qué acción eficaz pueden tener al fin i al cabo cuando carecen de autoridad propia, de iniciativa para adoptar cualquier medida beneficiosa, i cuando no tienen otra misión que visitar una o dos veces al año las escuelas para dar cuenta? I en nuestras provincias tan vastas, interrumpidas a cada paso por montañas, cruzadas de ríos, con caminos a menudo poco menos que intransitables, ¿cuántas escuelas distantes de la cabecera se quedarán sin esa visita?<sup>19</sup>

A la excesiva centralización se sumaba, a juicio de los conservadores, un uso inadecuado de recursos; se constataba que los presupuestos para educación habían subido pero que su aumento no guardaba proporción con el adelanto de esta educación. Este problema se solucionaría con una descentralización administrativa, que posibilitaría un mayor control en el uso adecuado de los recursos. Se insistió reiteradamente en la necesidad de restringir la gratuidad de la enseñanza secundaria y superior en beneficio de la enseñanza primaria. Y si en último término, aún faltaran recursos, el senador Errázuriz proponía implantar una contribución escolar a todos los ciudadanos.

Como resumen de la postura conservadora en este debate se presentó un contraproyecto de ley que a continuación se transcribe:

Artículo 1°. Todas las municipalidades de la República establecerán escuelas gratuitas de enseñanza primaria elemental con capacidad para un número de alumnos que corresponda al 10% de la población de su respectivo territorio.

Artículo 2°: La enseñanza comprenderá los ramos de religión, lectura, caligrafía i nociones elementales de jeografía, gramática, aritmética e historia patria.

Artículo 3°: La dirección o inspección de las escuelas comunales de enseñanza primaria elemental estarán a cargo de una Junta escolar formada en cada comuna por el primer Alcalde, el cura párroco i el mayor contribuyente.

---

<sup>19</sup> "Boletín de Sesiones", XXXIV Sesión Ordinaria, 6 de agosto de 1902, p.p. 707-708.

Artículo 4°: Las escuelas comunales establecidas en conformidad a la presente lei tendran derecho a una subvención fiscal de 15 pesos anuales por alumno en las escuelas de hombres i de 10 pesos en las de mujeres, entendiéndose que el número de alumnos se fijará sobre la base de la existencia (asistencia) media durante el curso del año i además una asignación de 100 pesos anuales destinados al estímulo de los alumnos por medio de premios, imposiciones en la caja de Ahorros u otras medidas análogas. Las escuelas en que, además de los ramos indicados en el artículo 2°, se enseñaren los conocimientos elementales de las industrias propias de la rejión o se dieren cursos de trabajos manuales, tendrán derecho a subvenciones dobles de las indicadas.

Artículo 5°: La asistencia media a que se refiere el artículo anterior se determinará por la Junta escolar con intervención del tesorero fiscal del respectivo departamento.

Artículo 6°. Las escuelas particulares de la enseñanza primaria elemental que aceptaren los reglamentos de la Junta escolar, tendrán derecho a las subvenciones indicadas en el artículo 4°.

Artículo 7°: Será de cargo del fisco el suministro de los útiles de enseñanza a las escuelas establecidas en conformidad a la presente lei.<sup>20</sup>

Este contraproyecto recoge planteamientos que estuvieron presentes en las posturas conservadoras desde largo tiempo. Uno de ellos tenía que ver con el rol activo que se propiciaba para los municipios; ya en el debate de la ley de 1860, estos planteamientos estuvieron presentes, imperando, finalmente, las posturas que privilegiaron la acción del estado central. El otro elemento por el cual lucharon con vehemencia fue equiparar la educación pública, en este caso municipal, con la educación privada en el acceso a los recursos estatales. La subvención similar para ambos constituirá un objetivo en su política educativa, al cual se opondrán, con gran vigor, liberales y radicales, además de educadores y funcionarios de la educación pública. Es interesante constatar la similitud entre estas proposiciones y los cambios introducidos en el sistema educativo en la década de los ochenta del presente siglo. Los políticos y los funcionarios que orientaron estos cambios pudieron realizar, finalmente, las aspiraciones que los conservadores en toda la historia de la educación en nuestro país no habían podido instrumentar.

---

<sup>20</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXX Sesión Ordinaria, 29 de julio de 1902.

En el proyecto presentado por los conservadores la responsabilidad de ampliar la cobertura educativa primaria radicaba en los municipios, así como la inspección de las escuelas. Tomando como base que el 20% del total de la población se encontraba entre los siete y los 15 años, se proponía, por ley, educar al 50% de la población en edad de educarse. Un aspecto significativo será la diferencia que se establecía en la subvención de escuelas de niños y de niñas. Indudablemente, una medida de ese tipo tendía a desincentivar la educación para las niñas, constituyendo también este punto una constante en el sector más tradicional de la postura conservadora.

Una propuesta de esta naturaleza estaba encaminada claramente a desdibujar el rol y la importancia del Estado central en la educación primaria, en el contexto del carácter sectario y laico que a éste se le atribuía.

## **B. El debate de 1919-1920 en el Senado**

El debate que precedió al dictado de la ley se centró sobre un proyecto que había surgido como un acuerdo entre los partidos liberal y conservador durante la discusión en la Cámara de Diputados. A diferencia del debate de principios de siglo sobre el tema, la obligatoriedad como problema doctrinario no estuvo en discusión. La preocupación de los senadores estuvo centrada en la instrumentación de una ley que demandaba una gran cantidad de recursos, que afectaba directamente a un número importante de la población —niños, maestros y padres—, y que por estos motivos constituía una fuente apreciable de poder. En términos partidarios, en esta época del debate y aprobación de la ley ya se había consolidado el predominio de los radicales en el ámbito de la educación pública. Los temas centrales del debate se referirán al rol del estado central versus el rol de los municipios, a los recursos que implicaba la ley, a la educación privada en un contexto de fortalecimiento de la educación pública, al carácter laico o confesional de las escuelas. El acuerdo logrado en la Cámara de Diputados tranquilizó en ciertos puntos a los conservadores pero, a su vez, planteó reservas especialmente desde los radicales,

demócratas y sectores liberales. Sin embargo dada la importancia que desde estos sectores se le atribuía a la ley, los reparos no constituirán posturas de obstrucción, aunque en el curso del debate se expliciten las posiciones. Es iluminador al respecto lo que expresaba el senador demócrata Torrealba:

[...] pero si a pesar de nuestras convicciones i de nuestras doctrinas, que las consideramos el summum de la bondad i lo mejor a que podemos aspirar, la mayoría del senado estuviera en disconformidad con nuestros anhelos, yo acataría ese fallo, i si por ahora no triunfáramos en nuestras altas aspiraciones, mañana el progreso nos empujará i si no conseguimos hoi el logro de nuestros ideales, andando el tiempo podremos modificar la lei de acuerdo con el espíritu moderno [...] el pais habrá ganado, en mi sentir, enormemente, aún cuando esa lei contenga disposiciones oscuras, porque lo primero en una nación es que abra los ojos, que el pueblo sepa leer i escribir.<sup>21</sup>

A continuación, se expondrán los principales elementos presentes en el debate, destacándose los que no aparecieron con similar intensidad en el debate de principios de siglo.

La posición de los conservadores por medio del senador Barros Errázuriz era de aprobar, sin mayor discusión, un proyecto que ya había sido negociado; proponía que las indicaciones que pudieran venir del Ejecutivo o de otras posturas quedaran para un nuevo proyecto. Según el senador, los principales puntos sobre los cuales hubo acuerdo fueron los siguientes: la enseñanza religiosa, estableciéndose un cambio en relación con la ley de 1860; los padres ahora deberían manifestar, ante la escuela, si sus hijos no accedían a esta enseñanza; la formación del Consejo de Instrucción Primaria, con representantes del Ejecutivo, las Cámaras y la educación particular; una subvención para la enseñanza particular con monto definido; la composición de las juntas comunales de educación, en las que se incluía al párroco; el mejoramiento de las rentas del preceptorado.

---

<sup>21</sup> "Boletín de Sesiones". *op.cit.*, XXX Sesión Ordinaria, 5 de agosto de 1919, p.719

En relación con el tema religioso hubo claramente divergencias. Se cuestionó la presencia del párroco en las juntas de educación comunal. El senador Alessandri se expresó al respecto:

Ahora señor presidente, si es aceptable una junta comunal en el sentido de darle facultad inspectiva, no es aceptable la intervención del párroco [...]. Porque el párroco no tiene funciones civiles; no puede aceptarse que las tenga, no es pedagogo. No forma ni puede formar parte por razón de sus funciones del estado docente [...]. En el proyecto resulta que el alcalde es amovible, amovibles los demás miembros nombrados por las Municipalidades ya que son electivos i, el cura, está allí inamovible, por derecho propio. Cruentas, sostenidas i largas, mui largas, han sido las luchas de los partidos liberales [...] para reivindicar a favor de la autoridad civil los derechos que le corresponden por la naturaleza propia de sus funciones i, la intervención del cura en la forma que comentamos, importaría una reacción, un retroceso, sería renunciar a todos los triunfos obtenidos i a todos los progresos alcanzados en orden a la secularización de todas nuestras instituciones fundamentales.<sup>22</sup>

Otros senadores se sumaron y defendieron esta postura, quedando finalmente los párrocos fuera de la Junta Comunal de Educación. El tema de la escuela laica o neutra también estuvo en el debate, más como una afirmación de principios que como una condición para aprobar la ley. El proyecto negociado postulaba la declaración escrita del padre si no quería enseñanza religiosa para su hijo. La presencia de los párrocos en las escuelas vigilando la enseñanza religiosa se mantuvo según la ley de 1860.

Un tema que estuvo muy presente en el debate fue el de la descentralización, ante la práctica centralista imperante en el sistema de educación primaria. Como antecedente es importante recordar que este tema también fue central en la discusión de la ley de 1860. Con ocasión del debate de 1919, estuvieron presente dos aspectos, al menos, que pusieron el tema en la discusión. Uno de ellos fue el relacionado con la provisión de recursos, los que hasta ese momento

---

<sup>22</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXIX Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1919, p. 690.

proveía absolutamente el Estado central; el otro tenía que ver con el exceso de poder acumulado en el nivel central en un ámbito, que dada la envergadura de la ley en discusión, se iba a aumentar aún más. Es interesante observar cómo se plantearon las distintas posturas políticas ante este tema y lo significativamente actual de la discusión de entonces. Es posible apreciar en nuestra presente situación, que un tema que ha recorrido la historia de nuestro desarrollo educativo, como es el de la centralización y descentralización, en estos días se definió, no en sucesivos debates parlamentarios, como en épocas anteriores, sino por decreto administrativo.

Los conservadores se habían manifestado en favor de una mayor injerencia municipal ya en el debate de 1902 y siguieron manteniendo esta postura. Los liberales tradicionales eran partidarios de mantener la centralización estatal del servicio; los demócratas y radicales tuvieron, en este tema, posturas divididas. Algunos se acercaron más a la descentralización, otros mantuvieron su apoyo al estado central. Un connotado educador radical y entonces Inspector General de Instrucción Primaria, Darío Salas, propiciaba un sistema comunal de organización de la educación. Su opinión, expresada en el libro *El Problema Nacional*, en 1917, sirvió de argumento recurrente de las posturas conservadoras. Otros, como el senador Mac-Iver, mantuvieron la posición sostenida respecto a los municipios ya en el debate de principios de siglo. Mac-Iver expresaba al respecto:

En presencia de la conducta de esas corporaciones [las municipalidades], es imposible abrigar ni por un momento la idea de confiarles nada, que se relacione con los intereses públicos. ¿Las Municipalidades administrando el ramo de la instrucción primaria? Ellas que no han sabido cuidar ni del pavimento, de las calles ni del alumbrado público ¿cuidarán señor Presidente, de ese otro delicadísimo servicio? Si ahora no es bueno, [...] en poder de las Municipalidades el servicio, caso de no desaparecer sería peor, ¡los dineros públicos se malbaratarían. No se puede hablar seriamente, por ahora a lo menos de esas corporaciones. Si el país recibiría airado la proposición de poner bajo la autoridad del cura la escuela, recibiría con risa la de ponerla bajo la autoridad de las Municipalidades.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXI Sesión Ordinaria, 16 de julio de 1919, p. 444.

La ley de la comuna autónoma, surgida después de la revolución del 91, y la práctica misma de las municipalidades, concitaban permanentes críticas de ciertos sectores, por la ineficacia de éstas y las prácticas electorales basadas en el poder del dinero y las influencias de connotados personajes.

El senador demócrata Torrealba se planteó como un defensor del principio de la comuna autónoma, atribuyendo los males en la instrumentación de ésta, al sistema electoral que se basaba en el cohecho. En su intervención, consideraba a la comuna como una entidad democrática y popular, donde se podría ir perfeccionando una mayor participación ciudadana. En esta perspectiva la responsabilidad de los municipios en la instrucción primaria cobraba una significación particular.

Las referencias a la organización de la educación en otros países europeos y en los Estados Unidos estuvieron presentes en el debate, especialmente en relación con este tema. El ejemplo de Estados Unidos y de Inglaterra estuvo presente en diferentes intervenciones, especialmente el del primero, toda vez que un número ya apreciable de educadores había estudiado en ese país y transmitía esa experiencia. En palabras del senador Bulnes se expresaba esta posición:

¿No hai ansia de autonomía administrativa en las provincias? I ahora que se van a establecer escuelas, vamos a atropellar la lei de Municipalidades que encarga a estas Corporaciones dar instrucción primaria? ¿Es posible decir a las Municipalidades que la administración de las escuelas que en parte se costean con sus fondos, desde que se les quite el 10% de sus renta, quedará en Santiago? No me parece que sea esto aceptable, i por eso yo creo que cualquiera que sea la forma que adoptemos, debe reconocerse la autonomía municipal, conformándonos con los preceptos legales i constitucionales a que me he referido.<sup>24</sup>

El senador Alessandri defendía la centralización de la educación, aún cuando considerara que, en principio, la autonomía de los municipios era un signo de progreso. Al respecto, expresaba:

---

<sup>24</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXIII Sesión Ordinaria, 22 de julio de 1919, p.p.502-503.

Llegará el momento de afrontar este problema que sólo insinúo en esta oportunidad, para que no se crea que, al combatir la Junta Comunal como viene en el proyecto, sea porque no acepte la descentralización política i administrativa del país. No señor, soi i seré gran colaborador i partidario de esa idea que se impone; pero si hai algo que no admite descentralización en un país, eso es la instrucción pública i especialmente la instrucción primaria. Ello no es posible, porque el objeto principal de la instrucción primaria es unir a todos los individuos en una sola comunión científica, organizarlos i unir sus mentes en un objetivo único, en una palabra, su noble misión consiste en formar el alma nacional, la comunión intelectual i la orientación armónica de la mentalidad nacional, dan cohesión fuerza i enerjía al organismo social i constituyen la única base del progreso de los pueblos. Por eso la instrucción primaria no puede estar disgregada, no puede obedecer a diversos criterios, a diversas orientaciones, pues si tal cosa ocurre, lejos de contribuir a la organización social i a la homogeneidad del alma nacional se va a la disgregación, al desorden i al caos.<sup>25</sup>

Refiriéndose a la Comuna Autónoma expresaba que había sido una ley para la cual las instituciones y la cultura del país no estaban preparadas, que se observaban avances que podían conducir a la descentralización que el país requería, pero que sin duda tomaría tiempo.

El tema de los recursos para financiar la ley tomó un tiempo apreciable en los debates. La instrumentación de ésta, en cifras generales, significaba pasar de un presupuesto aproximado de 22 millones de pesos a otro que bordeaba los 60, según los más alarmistas. Había un gasto fijo e inmediato, sobre el cual existía acuerdo; éste era de alrededor de nueve millones, que costaba el aumento de rentas del preceptorado. Preocupaba a algunos senadores que el financiamiento del proyecto, el cual se proponía que proviniera del 20% de las rentas generales de la nación, no fuera factible de aplicarse. Se hacía ver que la situación económica, ya en curso la crisis del salitre, afectaba tanto al Estado como a sectores importantes de la población y comprometía el uso de recursos fiscales. A juicio de los senadores Edwards y Mac-Iver,

---

<sup>25</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXIX Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1919, p.p. 688-689.

entre otros, la envergadura del proyecto, tal cual estaba planteado, y la base de financiamiento ponían en serio peligro su realización. La duda que se expresaba era sí, en realidad, habría voluntad y capacidad política para reasignar ítems del presupuesto y asignar a la instrucción primaria los recursos que se proponían.

En este contexto se argumentaba la imposibilidad de que el Estado central financiara por completo esta educación y la necesidad de que las Municipalidades asumieran responsabilidad al respecto. El senador conservador Concha expresaba:

Yo estoy convencido de la imposibilidad financiera para aplicar esta lei Con un déficit de mas de 80 millones de pesos i la dificultad de salvarlo, tenemos que buscar otros recursos para costear la instrucción primaria. Creo que el medio de salvar la dificultad está en hacer que las Municipalidades cumplan con la obligación que tienen por la Constitución i la lei de subvenir a la instrucción primaria. El artículo 119 de la Constitución en sus incisos 2° i 3° i el artículo 26 de la lei de Municipalidades establecen terminantemente esta obligación [...]. Yo he reflexionado sobre esto i me he formado la opinión que si obligáramos a las municipalidades a establecer una escuela primaria por cada mil habitantes, autorizándolas por otra parte, para cobrar una contribución para costear esas escuelas habríamos resuelto el problema de la instrucción primaria.

Por eso creo que el día que se estableciera la obligación escolar i se impusiera una contribución especial para costearla, tanto los vecinos como el Municipio se interesarían por la difusión de la enseñanza en el pueblo.<sup>26</sup>

El artículo de la Ley de Municipalidades al que el senador Concha hacía alusión entregaba a éstas la responsabilidad de fundar y sostener escuelas gratuitas, dotarlas de útiles y textos, adoptar métodos de enseñanza y dictar reglamentos y planes de estudio. Se autorizaba cobrar un impuesto personal de uno a tres pesos exclusivamente para esta educación, impuesto que no regía porque no había sido autorizado por la ley de contribuciones.

En el contexto de este artículo se consagraba una descentralización no sólo administrativa sino también curricular de las escuelas

---

<sup>26</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XXXVII Sesión Ordinaria, 18 de agosto de 1919, p.p. 872.

El senador Alessandri hacía una lectura diferente del problema, demostrando la factibilidad de su ejecución. Mediante de un estudio de los costos reales del proyecto, instrumentado progresivamente, según se proponía, hacía ver que no alcanzaba su costo, en ningún momento, el 20% de las rentas nacionales; según sus cálculos se podía ir asumiendo, sin grandes aumentos del presupuesto, el mayor gasto que el proyecto iba a ir demandando.

El senador Torrealba introdujo en el debate un aspecto que tenía que ver con las opciones en el uso de recursos, refiriéndose a los gastos militares. Comparaba los 42 millones de pesos aproximadamente que importaba el gasto en el conjunto de la instrucción pública, con los 97 millones que alcanzaba el presupuesto para el ejército y la marina. Expresaba al respecto:

Yo no digo que no sean necesarios los servicios del Ejército, [...] pero creo que si grandes son los servicios que el Ejército presta al país, que si este es la defensa en la hora del peligro, que si es la garantía más eficaz de nuestras instituciones, la enseñanza pública es también tan necesaria como el Ejército [...]. I yo digo que si el Gobierno en horas de aflicción que ha juzgado difíciles para el país, ha contratado empréstitos por 4 o 5 millones de libras esterlinas para adquisición de armamentos i de naves, que han sido aceptados por el país entero, hubiera tenido el mismo celo en cuanto a la enseñanza pública, nadie se lo habría vituperado [...]. Bien saben mis honorables colegas que si las administraciones anteriores hubieran tenido voluntad de llenar esta necesidad, habría bastado con que una parte de las rentas que ha producido el salitre i que han gastado muchas veces en cosas inútiles, se hubiera dedicado a este objetivo.<sup>27</sup>

Las opiniones del senador Torrealba aludían realmente a la falta de voluntad política que había existido para enfrentar el problema en su real magnitud; llama la atención que en un momento, como muchos senadores destacaban, que no era propicio en términos económicos, finalmente se haya llegado a un acuerdo para la instrumentación de este proyecto. El senador Alessandri expresaba, en algún momento del debate, que una forma sutil de hacer fracasar

---

<sup>27</sup> "Boletín de Sesiones". *op.cit.*, XXX Sesión Ordinaria, 5 de agosto de 1919, p.p. 717-718.

una iniciativa era presentarla de tal magnitud que pareciera irrealizable. El contexto económico que vivía el país, sin duda, no favorecía una iniciativa de esta naturaleza, sin embargo se avanzó en su aprobación a pesar de las dificultades.

Además de la contribución personal, por medio de los municipios y administrada por éstos, se propusieron otras alternativas para allegar recursos, como un impuesto especial a las sociedades anónimas nacionales y extranjeras, las que, a juicio del senador Alessandri, pagaban una contribución mínima al erario nacional. Otra proposición se refirió a la obligación, para los dueños de predios con un valor de más de 500 mil pesos y para los dueños de industrias o faenas mineras similares, de mantener una escuela si existían en su propiedad más de 20 niños en edad de educarse.

Un tema antiguo del debate, que fue parte de la negociación, fue el referido a las escuelas particulares. Los conservadores sostuvieron la necesidad de que éstas recibieran una subvención fija y estable; se argumentó que el monto global de la subvención en el conjunto de los gastos era mínimo, agregándose que el costo por alumno era más bajo que en la enseñanza fiscal. Un aspecto de este problema, destacado por el senador Rivera, es interesante de relevar por la similitud con lo que ocurre en el sistema educativo en la actualidad. El senador expresaba:

Yo he presenciado el espectáculo de que, cuando la instrucción pública tenía un millón y medio de pesos para subvencionar a colegios particulares, las escuelas superiores del estado no disponían de bancos en que pudieran sentarse las alumnas, i he visto en las escuelas superiores de niñas, cajones de parafina o montones de ladrillos que servían de asiento a las educandas. ¿Adonde va encaminado este sistema? A alejar de las escuelas del Estado a los alumnos [...].

Si esta lei tiene por objeto que a las escuelas públicas puedan llegar todos los niños que cumplan con los requisitos establecidos en ella, i a las escuelas particulares solo pueden ir los que seleccione el maestro, o el dueño del establecimiento ¿por qué se concede subvención a estas últimas? ¿Es esto necesario para que le den el pase los que han sostenido la necesidad de estas subvenciones i que tendrían elementos para oponerse a su

aprobación? Bien, demos subvenciones, pero en forma proporcionada [...]. Señalemos un tanto por ciento, que represente nuestra buena voluntad para que el despacho de esta ley se haga lo mas pronto, i sin olvidar que la escuela pública es para todos i la particular solo para los escojidos.<sup>28</sup>

Es indudable que el tema de la educación particular y el desarrollo progresivo de un espacio significativo para ésta, frente a la educación estatal, constituyó una preocupación constante de las posturas conservadoras. La política del estado docente, instrumentada desde mediados del siglo anterior, tendrá como contrapartida la búsqueda de una posición, en lo posible, equivalente, de la educación particular frente a la estatal. Es necesario destacar que, principalmente en las dos primeras décadas de este siglo, las iniciativas particulares fueron más allá de las filantrópicas tradicionales y de la iglesia, abarcando también a algunas escuelas de mutuales y/o de organizaciones de obreros y artesanos. Sin embargo, la participación que la iglesia tenía en estas iniciativas era suficientemente significativa, como para constituir la subvención a las escuelas particulares, elemento que fue negociado por los conservadores para la aprobación de la ley.

Finalmente, luego de largos debates, de trabajos de comisiones que incorporaron diversas observaciones, de discusiones específicas sobre gran número de artículos, el 26 de agosto de 1920 se promulgó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, con la aprobación de ambas cámaras. Esta ley, además de tener en su centro el problema de la obligatoriedad, constituyó una oportunidad para debatir, reformular o reafirmar aspectos tan importantes en la educación primaria chilena como el rol del Estado, el espacio para la educación particular, el carácter confesional de la enseñanza. Asimismo la organización del sistema, sus objetivos y orientaciones estarán contemplados en la Ley y en el futuro Reglamento. Con propiedad, esta ley puede ser considerada como el segundo hito más significativo en el desarrollo institucional de la educación primaria, que a su vez imprimió una determinada orientación al desarrollo futuro de ésta.

---

<sup>28</sup> "Boletín de Sesiones", *op.cit.*, XVI Sesión Ordinaria, 7 de julio de 1919, p. 344.

