

**Características de las políticas de reformas
o innovación de la educación en Chile:
perspectiva histórica**

Andrés Guzmán Traverso*

* Profesor adjunto de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El autor sostiene la tesis de que el país carece, en su desarrollo histórico, de un organismo de participación que recoja los diferentes aportes que se han presentado en la comunidad nacional, y que facilite una política que se proyecte en el tiempo, no sólo en el plano de las ideas, sino en su concreción. Las instancias de participación han tenido un carácter transitorio, creadas para buscar solución a problemas que en su momento son percibidos como graves y profundos, y cuando emergen instancias de participación más estructuradas, su acción es limitada y centralizada. El análisis de esta tesis lo efectúa, recorriendo el desarrollo educativo del país durante este siglo hasta la reforma educacional de 1965.

The author poses the thesis that the country lacks, in its historical development, an organism for participation which may gather the different contributions presented in the national community, and which may foster a time-projected policy, not only in a level of ideas, but also in its concretion. The participation instances which have had a temporary character, were created to look for solutions to problems perceived in due time as deep and severe, and that when structured participation instances rose up, its action was limited and centralized. This thesis is analyzed going through the Chilean educational development from 1900 up to the educational reform of 1965.

I. COMPLEJIDAD DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas educativas presentan, para su estudio, un grado significativo de complejidad por diversos factores, entre los cuales podemos señalar los siguientes:

- Los estudios históricos de la educación han ratificado que ésta se encuentra fuertemente relacionada con los procesos sociales, económicos y, especialmente, con su entorno cultural. La educación no es una isla al interior de la sociedad; está situada en un contexto histórico que la mediatiza e influida por un conjunto de ideas que la proyectan.
- La educación se sitúa entre dos polos: una realidad que la mediatiza y una idealidad que la proyecta en la construcción del futuro.

Esta dualidad explica, en parte, las dificultades que se presentan en el diseño de las políticas de la educación, porque es necesario estudiarlas en esta doble perspectiva, de la idealidad y del contexto.

- En cuanto al contexto, la educación se nos presenta en una relación de interdependencia con los para-sistemas que constituyen una sociedad específica.

En este proceso de interdependencia, los distintos factores tienen un diferente peso de influencia sobre la educación; es decir, esta relación no es necesariamente horizontal, sino que en ella se da un cierto grado de verticalidad. En efecto, en determinadas condiciones históricas uno de los factores puede tener un mayor peso específico que otro en su interacción con la educación. Uno de los factores claves para entender las políticas educativas es el mundo de la cultura, que es la que mediatiza la manera de percibir, pensar, sentir y actuar de los hombres situados, y les propone un conjunto de valores cuya internalización, en la perspectiva de esa cultura, los perfecciona.

En efecto, la cultura proporciona criterios de selección que orientan a las personas en su toma de decisiones reales, con lo cual pueden dar un sentido diferente a las metas propuestas en el campo de las ideas.

- Otro aspecto que se debe tener presente son las diferentes fuentes de las que emanan las orientaciones políticas de la educación:

Las políticas educativas, en un país centralizado como Chile, tienden a ser formuladas por el gobierno central e integradas en su proyecto de gobier-

no, insertándolas dentro de una concepción de desarrollo del país; esto no significa que no existan políticas específicas en el plano educativo, en las cuales se busque expresar un consenso nacional, pero visto desde el gobierno central.

El hecho de estar integrada la política educativa dentro de un proyecto de gobierno, más que en uno nacional que exprese los anhelos y compromisos de la comunidad en su conjunto, explica, en parte importante, una cierta discontinuidad en el quehacer educativo del país. Así, el proyecto educativo estará influido por los alcances innovadores del gobierno que ejerce la autoridad ejecutiva del país, aunque también existen líneas que se proyectan por un período más largo que el de un determinado gobierno y están condicionadas, en su ejecución, por las decisiones políticas de quienes ejerzan el poder en otros momentos históricos.

Una segunda fuente de orientación educacional emana de los actores sociales que ejercen alguna influencia significativa en el conjunto social, aunque no necesariamente tengan acceso a la toma de decisiones políticas. En este plano, tienen importancia los sectores intelectuales que proyectan ideas al campo educativo. Esto se puede visualizar desde los comienzos de la vida republicana, etapa en que, en el campo de las ideas, se asignó un papel muy significativo a la educación en la generación de un país nuevo, no sólo en la formación de una elite gobernante sino en el desarrollo educativo del pueblo.

Las ideas de los intelectuales no se proyectan necesariamente en las políticas educativas; requieren ser asimiladas o coincidir con las que sustentan los que ejercen el poder político. El hecho de no ser asimiladas plenamente no las hace desaparecer como aporte, ya que quedan como fuerza latente en el tiempo.

- Otro factor que es necesario tener presente es la forma en que decodifican los conceptos quienes ejercen el poder social, económico y cultural. Los conceptos y las ideas son mediatizadas por la cultura de quienes las recogen y las proyectan al plano de la acción, de tal forma que un enunciado de política educativa puede ser coincidente entre diferentes grupos, pero proyectado en un sentido distinto en la acción real.

Las personas que intervienen en forma directa o indirecta en el plano de la educación tienden a proyectar sus ideas y anhelos en las políticas respec-

tivas; su grado de influencia estará condicionado por el poder social que tengan o el acceso a los grupos políticos que toman las decisiones.

- En la concreción de las políticas educativas es necesario tener presente que el profesor puede actuar de filtro entre las orientaciones explícitas y las específicas que realiza en la sala de clase, sobre todo cuando no tiene una participación efectiva en la determinación de las políticas. También los intereses y motivaciones de los padres influyen en la forma de concreción de las orientaciones centrales que se pretende dar al sistema escolar.

Frente a esta complejidad de las políticas educativas, en el presente trabajo se sostiene la tesis de que el país carece, en su desarrollo histórico, de un organismo de participación que recoja los diferentes aportes que se han presentado en la comunidad nacional y que facilite una política que se proyecte en el tiempo, no sólo en el plano de las ideas, sino en su concreción. En efecto, las instancias de participación han tenido un carácter transitorio, creadas o surgidas para buscar solución a problemas que en un momento son percibidos como graves y profundos; y cuando emergen instancias de participación más estructuradas, su acción es limitada y centralizada.

Existe en el país una tendencia a enfrentar los problemas educativos ya sea en congresos ocasionales o en comisiones relativamente más permanentes, pero restringidas al plano de asesorías y con una influencia en la toma de decisiones muy limitada o indirecta. Esto permitió generar movimientos, pero no siempre coordinar acciones con coherencia en el tiempo.

Se intentará demostrar la validez de esta tesis central contrastándola con el desarrollo educativo del país durante el siglo XX.

Durante el presente siglo, podemos reconocer algunos hitos que nos facilitan confrontar la tesis central con hechos y procesos significativos. En efecto, el siglo se inicia con dos importantes Congresos educacionales, el de 1902 y el de 1912.

El primero, de un carácter más general y evaluativo, reconoce que el sistema educativo tendrá que enfrentar, como uno de sus principales problemas, la recepción y atención adecuada de una población cada vez más heterogénea, e implícitamente formula el desafío de generar un sistema más flexible.

Era de esperar que, a partir de ese congreso, las políticas educativas proyectaran líneas de acción que recogieran dicho planteamiento, que se situaba en una perspectiva evolutiva del desarrollo nacional.

El surgimiento de una postura crítica sobre la realidad nacional, sostenida preferentemente por un conjunto de ensayistas sociales, que perciben en el país una crisis latente y que sienten necesario hacerla explícita a la comunidad para desarrollar un actitud de cambios, pone en el tapete de la discusión otros aspectos significativos de la educación.

En efecto, el Congreso de 1912 se centra en la temática de la educación secundaria y busca desarrollar alternativas que la adecuen a las necesidades del país. Si bien se presentan posiciones no sólo distintas sino también antagónicas, se da un consenso en la necesidad de adecuar la educación a las nuevas condiciones, para que sea un factor de desarrollo del país.

Estas orientaciones, que emergen a partir de estos dos Congresos, no se tradujeron en políticas de gobierno, por ser otros los intereses predominantes en los grupos dirigentes.

Los intelectuales, y sobre todo los educadores, hacen tomar conciencia de la gravedad del problema del analfabetismo y de la falta de una política de educación popular, lo que es planteado con claridad y profundidad, entre otros, por Darío Salas en su libro “El Problema Nacional” (1917).

El debate educativo y sus políticas se centran en buscar una fórmula jurídica de enfrentar la educación primaria, y se posterga una visión más integral, lo cual hacen presente personeros importantes de la educación, pero sin influencia en los planos políticos.

La década del veinte, si bien se inicia con la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, pone el interés central en resolver los problemas del país a través de la sustitución del régimen político. En efecto, se cambia el denominado sistema parlamentario por uno presidencial.

Es un período en el cual se manifiestan los problemas sociales, que no podían ser olvidados en la discusión política; la presencia más activa de nuevos actores sociales que presentan y buscan orientaciones distintas a las tradicionales para el desarrollo del país, influyó significativamente en no reducir los problemas sólo a sus aspectos jurídicos.

Los cambios que afectan al país son acompañados por un período de inestabilidad política. En este período asumen un papel activo los profesionales de la educación, quienes presionan para lograr cambios que incorporen las ideas de la “escuela nueva”, y buscan adecuar el sistema escolar a una nueva realidad histórica, generando una corriente de opinión favorable a una reforma integral de él.

Esto explica, en parte, el intento de reforma de 1927/28, impulsada por la Asociación General de Profesores, pero sin un pleno consenso con la Sociedad Nacional de Profesores, representativa de los profesores secundarios. Ambas instituciones coinciden en la necesidad de una reforma, en la que se incorporen las ideas de la “escuela nueva”, pero difieren en su organización y en las formas de participación. Son los educadores los que impulsan la reforma e influyen significativamente en la política del sector.

En su primer Gobierno, don Carlos Ibáñez del Campo, frente a la crisis de los partidos políticos tradicionales, busca el apoyo de los nuevos actores sociales para enfrentar un proceso de cambio. Al carecer de un proyecto de gobierno claramente definido, se sustenta en los gremios de profesores para impulsar el cambio en el sector educacional, que se concretiza en el proyecto de reforma de 1927.

II. LAS ORIENTACIONES DE LA REFORMA 1927/28

El proyecto de reforma no sólo intenta insertar la educación dentro de un nuevo marco de desarrollo del país, sino que trata de ser más específica en la determinación de las políticas educativas y reformularlas en un sentido integral; busca dar coherencia a todo el sistema escolar, y no tomar decisiones parciales, cuyo efecto deseado sea mediatizado por los aspectos no modificados.

En este sentido, la propuesta concibe la educación como un todo, interdependiente con el conjunto social, pero con una autonomía específica. Se observa a la educación, no sólo desde los desafíos externos, sino también en su problemática interna; esto explica, en parte, que se buscara definir una política específica, sustentada en las siguientes ideas centrales:

- “La educación es una función propia de Estado, quien la ejerce por medio del Ministerio de Educación” (art. 12).

Es así como se busca:

- a. Una autonomía técnica y administrativa del sistema educacional, pero “El Ministerio cuidará que los propósitos de autonomía... no sean desviados por ninguna fuerza o tendencia extraña, por cuanto la educación, como toda función al servicio colectivo, tiene normas y finalidades propias.” (art. 2°).

- b. La unidad, continuidad y correlación del proceso educativo (arts.4°, 6°, y 30°); la diversificación y funcionalidad de la enseñanza. Para lo cual se propone crear instancias de participación, ejecución y administración descentralizada (art. 2°).
 - c. Atender a las diferencias individuales y a las etapas del desarrollo del educando (art. 3°).
 - d. Acercar la familia a la escuela (art. 17°).
 - e. Racionalizar y democratizar la función administrativa, creando para ello una Superintendencia, como organismo normativo y coordinador, articulado con los Directores Provinciales y Consejos Provinciales.
 - f. Crear y reconocer una comunidad educativa: “Toda escuela será organizada y considerada como una comunidad de vida y de trabajo, en la cual colaboren maestros, padres y alumnos” (art 10°).
- Propone como meta del sistema, estimular y promover la investigación y experimentación en educación; en este proceso, deberían participar todas las instancias, y no sólo las superiores del sistema.
 - Se reafirma la obligatoriedad escolar entre los 7 y 15 años, y deja abierta la posibilidad de extenderla de acuerdo a la realidad futura del país.
 - Reconoce la característica asistencial de la educación (art 7°, 8° 37° 1 g).
 - La educación, desde sus ciclos iniciales, se debe otorgar “dentro de un ambiente... que pondere las virtudes de nuestra nacionalidad” (art. 5°).
 - Reconoce la posibilidad de la coeducación: Las escuelas “podrán ser coeducativas en aquellos casos en que el ambiente lo permita y las investigaciones científicas lo recomienden”.

Para lograr estos objetivos, se propone una nueva estructura del sistema escolar, la cual no fue concretizada al diluirse la aplicación de la reforma.

Para los objetivos del presente trabajo, podemos sintetizar los aportes de la reforma en los siguientes aspectos más revelantes:

- Desde el punto de vista de la coordinación, descentralización y participación del sistema se propone crear la Superintendencia de Educación

- como la autoridad superior, administrativa y técnica, de toda la enseñanza (art. 13°) y los cargos de Directores Provinciales con sus consejos respectivos, para coordinar y dirigir la educación en cada provincia.
- Propone un conjunto de medidas, que orientan una nueva política educativa:
 - a. Modernizar el sistema escolar al incorporar la idea de la “escuela nueva”.
 - b. Descentralizar el sistema en torno a la realidad provincial.
 - c. Incentivar la participación a través de órganos colegiados.
 - d. Flexibilizar el sistema para responder a la complejidad social del país.

Si bien en amplios sectores del país existió consenso en reconocer y buscar un cambio en diferentes aspectos, especialmente en lo político, no existió un proyecto integrador que diera coherencia a las acciones emprendidas por el gobierno y que facilitara su proyección en el tiempo. Esto, unido a una etapa de crisis social y política y una fuerte recesión económica, detiene el proceso de cambio estructural del sistema educativo, que será sustituido por una política de cambios graduales, previa experimentación. En efecto, el decreto del 8 de enero 1929 fija la estructura de la Educación Media, pero no busca un cambio en todos los niveles del sistema.

III. LOS INTENTOS DE REFORMAS SUSTENTADAS EN LA EXPERIMENTACION Y RENOVACION GRADUAL

Durante el segundo gobierno de don Arturo Alessandri Palma, los objetivos centrales fueron dar una estabilidad jurídica al país, consolidando la plena aplicación de la constitución de 1925 y un ordenamiento a la situación financiera, lo cual sitúa a la educación como un aspecto importante, pero que debe esperar la solución de problemas más urgentes.

En el gobierno de don Pedro Aguirre Cerda y del Frente Popular, se perfila un nuevo proyecto de desarrollo, cuyos elementos de sustentación se venían abriendo paso gradualmente; se busca construir una república más democrática y participativa.

Para consolidar este proyecto, se replantea el problema educativo, vinculándolo con las ideas de desarrollo económico, estabilidad política y justicia social. Se busca una educación comprometida, en lo político, con la democracia y, en lo económico, con el desarrollo industrial. En este proyecto, el Estado tendrá un rol activo y fundamental.

La segunda guerra mundial afectó los planes del gobierno de don Pedro Aguirre Cerda y fue su sucesor, don Juan Antonio Ríos, el que puso en marcha el Plan de Renovación Gradual de la educación secundaria.

El Plan de Renovación Gradual se inserta en la búsqueda de un desarrollo del país, a través de un proceso evolutivo sin quiebres sociales y políticos.

Políticas que orientan el plan de renovación gradual

Una de las ideas-fuerza que orientan las nuevas políticas educacionales es la necesidad de experimentar cambios que, previa evaluación, se proyecten al conjunto del sistema. No es una experimentación cerrada en sí misma, sino que busca proyectarse en forma gradual; es un camino distinto para llegar a los cambios educacionales.

El Plan de Renovación Gradual asume, desde el gobierno, el desafío planteado en el Congreso de Educación secundaria de 1912, en el sentido de modificar este nivel para responder a las nuevas condiciones del país.

Incorpora las ideas de la “escuela nueva”, sobre todo los aportes de J. Dewey, que ya eran conocidos entre los educadores chilenos.

El proyecto parte de un diagnóstico de la Educación Secundaria, en el cual se destacan los siguientes aspectos negativos:

- El Liceo centraba su función en preparar para la universidad, sin tener un fin en sí mismo.
- No respondía a las nuevas condiciones y exigencias de una población escolar en constante aumento y cada vez más heterogénea.
- Sus planes de estudio eran rígidos y no respondían a las diferencias individuales y a la heterogeneidad de la población escolar.
- Los contenidos eran vistos como un fin y no como un medio formador.

Frente a esta percepción de la realidad, el proyecto se propuso lograr:

- Una Educación secundaria que cree las condiciones necesarias para que los adolescentes puedan alcanzar el máximo desenvolvimiento de su personalidad, compatible con el perfeccionamiento y la decidida defensa de un régimen de convivencia social basado en los superiores ideales de solidaridad y respeto a la persona humana.
- La transformación del Liceo en un centro formativo y orientador.
- La superación de un liceo selectivo, para abrirlo a sectores más amplios de la población.
- Basar la educación en los problemas fundamentales de la vida y, a partir de ellos, desarrollar las distintas áreas de la personalidad. Se proponen grandes áreas de problemas y sus respuestas educativas.

Para concretizar estos criterios, se propuso un cambio en los planes de estudio, consistente en considerar:

- Un plan común.
- Un plan variable.
- Un plan complementario.

Se buscó un plan flexible, que organice los contenidos culturales a partir de la experiencia de los alumnos.

Se cambió la organización del liceo, buscando hacerlo más participativo; se crea el consejo de curso, el departamento de orientación, la función del profesor jefe, las organizaciones estudiantiles.

En síntesis; se buscó cambiar toda la relación educativa, centrándola en el educando, sus experiencias, su etapa de desarrollo, y perfilar una acción cada vez más profesional del profesor en un trabajo integrado y creador, con un sistema de cátedra abierta, más con un sentido formador y orientador que el de simple instructor.

Proyecciones del Plan de renovación gradual de la Educación secundaria

El presente trabajo busca ver la continuidad o la discontinuidad de las políticas educativas del país; por eso, más que detenernos en el análisis de cada proyecto, nos interesa su proyección en el tiempo.

Una de las ideas centrales fue aplicar el proyecto experimentalmente en un grupo de liceos y, gradualmente, previa evaluación, ir proyectándolo al resto de los colegios, para evitar una prematura aplicación sin los recursos humanos y materiales adecuados, que distorsionara el proyecto.

Durante la década de 1950, el país es nuevamente percibido viviendo una etapa de crisis. Su desarrollo industrial detiene su ritmo de crecimiento; existe un estancamiento en su economía agraria, una fuerte dependencia del cobre como mono-exportación, una fuerte concentración de población en determinados sectores urbanos, la marginalidad social se manifiesta con fuerza y con todos los problemas sociales inherentes a ella.

Los intelectuales, al percibir esta crisis, buscan y proponen soluciones cada vez más estructurales y se consideran los cambios no sólo como necesarios, sino que cada vez más urgentes.

El fin de los gobiernos coordinados por el partido radical da paso a un nuevo gobierno de don Carlos Ibañez, que pretende cambiar la sociedad chilena y se perfila con un fuerte sentido crítico de las políticas seguidas por el país hasta ese momento.

En este esquema de cambios, la política educativa es afectada no sólo por decisiones de gobierno, sino por las opiniones fundadas de los sectores involucrados. En efecto, los propios profesores, en su Congreso Nacional de 1946, reiteraron su opinión favorable a los cambios y ante una sociedad que cambia, que demanda mejores condiciones de vida y mayores oportunidades educacionales, se manifiestan a favor de transformaciones más integrales.

En la nueva política educativa, se optó por proyectar al conjunto de los liceos del país algunas de las ideas de los Liceos Experimentales, creándose en 1953 el Liceo Unico.

La idea de la experimentación se diluye, y aun cuando un Decreto con Fuerza de Ley integra la Sección de Experimentación al Departamento pedagógico de la Dirección Secundaria, no dispone de la necesaria autonomía para realizar sus actividades específicas y en el futuro se optará por reformas globales sin una experimentación previa, con lo cual se pierde en parte la riqueza creativa que se produce en la unidad educativa.

IV. LAS POLITICAS DE REFORMAS GLOBALES DEL SISTEMA EDUCATIVO

En la determinación de las políticas de cambios globales existen estrategias distintas que, miradas en la perspectiva del tiempo, en algunos casos son complementarias, pero que no siempre fueron percibidas así por los actores que las fijaron. Esto se puede explicar porque, en este proceso de búsqueda y de propuesta, el país fue dirigido por tres gobiernos distintos; los tres perciben al país en crisis, pero su explicación es diferente.

En una primera etapa del gobierno de don Carlos Ibañez, el esfuerzo se centra en crear instituciones que puedan consolidar futuras reformas, lo que se puede confirmar con la creación de la Superintendencia de Educación Pública, organismo contemplado en la Constitución vigente en ese período, pero que no se había implementado.

En los considerandos del Decreto de creación de la Superintendencia de Educación, se presentan ideas que orientarán, en parte, las políticas futuras del sector, cuando señala:

- “Que el sistema educacional de la República debe estar al servicio de las necesidades, intereses y aspiraciones de la nación”;
- “Que es obligación del sistema educacional atender a las distintas regiones del país, de acuerdo con sus características geográfica-económicas;”
- “Que es indispensable, en consecuencia, adoptar las medidas que permitan hacer llegar, con rapidez y exactitud, al conocimiento de los organismos educacionales las necesidades del país”;
- “Que es urgente asegurar la cooperación de todos los sectores de la Nación en la obra del desarrollo y mejoramiento de la Educación Nacional, a fin que ésta goce de plena confianza pública”;
- “Que todo esto hace indispensable coordinar y relacionar los servicios educacionales para darles unidad y flexibilidad, a fin de que puedan cumplir en mejor forma su cometido”;
- “Que se requiere dar una nueva estructura a los servicios del Ministerio de Educación Pública para obtener de ellos un rendimiento más eficaz y acentuar su carácter técnico,... (Decreto de creación).

Estos considerandos corresponden más bien a un proyecto educativo para el país y no sólo a la creación de un nuevo organismo institucional. En

ellos se recoge una experiencia histórica, y la idea de coordinar la educación con la realidad del país en su complejidad incorpora la idea de la flexibilidad a todo el sistema y asume la necesidad de modificar la estructura del Ministerio respectivo, para que pueda responder a los nuevos desafíos. La importancia de la Superintendencia, aun con sus limitaciones estructurales, abre un espacio para el estudio técnico de la educación y para la participación de diferentes actores sociales en su estudio y propuestas.

Si bien sus atribuciones tienen un carácter de asesoría, es indudable que abren un espacio para un estudio más permanente de la educación, favoreciendo con ello trabajos posteriores, así como facilitando la búsqueda del consenso que toda acción educativa necesita para proyectarse en el tiempo. Es interesante constatar cómo en los considerandos del Decreto señalado, se retoman ideas que estuvieron presentes en el proyecto de reforma de 1927/28 y en los planes de renovación gradual, y se reafirma la necesidad de descentralizar el sistema para responder a las diferencias regionales.

Como se señaló anteriormente en el presente trabajo, en este período el país tuvo gobiernos diferentes, que en la toma de decisiones políticas dan un rumbo distinto al desarrollo educativo del país. En efecto, el gobierno de don Carlos Ibañez se centra en el Liceo Unico y en la creación de la Superintendencia de Educación. En el gobierno de don Jorge Alessandri R., el problema educativo es visto desde la perspectiva del planeamiento, para lo cual designa una Comisión especial dependiente de los Ministerios de Educación y Hacienda, para que estudie la realidad educacional y proponga un nuevo proyecto que incorpore los paradigmas de la planificación.

La Comisión de Planeamiento Integral

El Decreto que crea esta Comisión reitera y profundiza criterios orientadores que estaban presentes en los orígenes de la Superintendencia, entre los cuales podemos señalar los siguientes:

- “Que la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos en todos los niveles debe orientarse de modo que facilite los esfuerzos de la nación para acelerar su desarrollo social y económico, difundiendo y enriqueciendo su cultura, vigorizando la unidad nacional y contribuyendo a eliminar las desigualdades sociales, a establecer una más justa distribución del ingreso y a incrementar la producción”.

- Que, con tal fin, es indispensable revisar la estructura y la orientación del sistema escolar y ordenar la actividad educativa, teniendo en vista las exigencias de los diversos campos de la vida nacional y la perspectiva de su desenvolvimiento;
- Que los programas de desarrollo impulsados por el Supremo Gobierno necesitan coordinarse con un plan educativo tendiente a cultivar y difundir los valores, actitudes, conocimientos y técnicas en que se funda el progreso social y económico, y a formar, en un número suficiente, los diversos tipos de personal que éste requiere”.

En estos considerandos, podemos apreciar tanto la amplitud de funciones que se le exige a la educación, como tareas más concretas.

Si bien estas ideas orientadoras se insertan dentro de la tendencia predominante en el plano internacional, que considera el planeamiento como una de las fórmulas más eficaces para lograr el desarrollo, en sus aspectos más significativos son ideas que están presentes en casi todas las propuestas educativas del presente siglo.

El reconocer una continuidad en el plano de las ideas no significa que esto se proyecte a las políticas específicas, dado que los canales de concreción cambian de acuerdo con las opciones de cada gobierno. En el caso de esta Comisión, sus ideas están relacionadas con el proyecto económico de ese momento, lo que explica en parte su relación con el Ministerio de Hacienda.

No sólo existe una reiteración en el campo de las ideas, sino también en las estrategias seguidas; se nombra una comisión que, con un carácter asesor al gobierno, realiza un diagnóstico y busca una propuesta. En este caso, tiene una connotación muy especial, porque en el gobierno anterior se fundó la Superintendencia de Educación Pública con atribuciones técnicas semejantes a las de la comisión, con lo cual se resalta el hecho de que los gobiernos buscan no sólo tener la decisión en el plano político, sino también una participación en las propuestas técnicas, que las sitúen dentro de su proyecto específico de gobierno.

Dentro de las características señaladas, la Comisión hace aportes muy significativos para el desarrollo educativo del país, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- Estudio y elaboración de una nueva estructura del sistema educacional.
- Estudio de una nueva estructura administrativa del sistema.

- Preparación de las bases para una expansión significativa del sistema escolar, sin descuidar sus aspectos cualitativos.
- Diagnóstico de la realidad educativa del país.
- Generación de un ambiente de diálogo en torno a los problemas educativos, despertando o intensificando el interés de la comunidad nacional.
- Resalta la importancia de observar la educación en su interdependencia con los otros contextos de la realidad nacional y buscar acciones consistentes con esta idea de interdependencia.

Si bien los aportes de la Comisión, que el gobierno hace suyos, apuntan a cambios globales y estructurales, no se pierde la idea de proyectos de ensayos, lo que estuvo presente en el anteproyecto de ley, que creaba la Oficina de Planeamiento, dependiente de la Superintendencia.

La reforma de 1965

Las políticas de la reforma en estudio se pueden analizar desde distintas perspectivas:

- Desde el punto de vista de la continuidad histórica, en ella se retoman criterios orientadores que están presentes en la creación de la Superintendencia de Educación Pública y los aportes que realizó la Comisión de Planificación Integral, lo cual se puede apreciar en la visión integradora de la educación y su interacción con el conjunto del sistema social.

En este sentido, podemos visualizar que la educación es considerada como un factor clave para el desarrollo socio-económico y la consolidación de una democracia.

Desde el punto de vista del contexto del país, la década de 1960 es una etapa en la cual predomina la idea de los grandes cambios sociales; la forma de lograrlos, y sus alcances, dieron origen a posturas antagónicas.

Es un error suponer que estos anhelos de cambios son sólo producto de posturas ideológicas que se proyectan en la vida del país. La realidad objetiva mostraba síntomas de crisis y de estancamiento; el país vivió un período de desarrollo político y económico importante, pero no suficiente para crear una sociedad más justa en su distribución y producción de la riqueza. El

descontento social se manifestaba en diferentes formas y la realidad de la marginalidad se hacía presente en la conciencia de actores significativos de la vida nacional.

Si bien había un consenso en reconocer la existencia de la crisis, no lo había en lo referente a sus causas y menos aún en los caminos a seguir para solucionarla. Uno de los factores en el que existía consenso, era en la necesidad de adecuar el sistema educativo a las exigencias del momento.

El gobierno de don Eduardo Frei M. se sustentaba en un diagnóstico del país, en el cual se reconocía que se estaba viviendo una crisis integral, que se manifestaba en los planos de la economía, de la cultura y en aspectos sociopolíticos. Frente a esta crisis integral, se propone realizar cambios estructurales llevados a cabo en el menor tiempo posible. Fue la propuesta denominada “Revolución en Libertad”; es dentro de estos cambios estructurales que se sitúa la reforma educacional de 1965.

- Desde el punto de vista internacional, hay dos hechos que necesitamos destacar. Por un lado, el continente latinoamericano vivió una etapa de revoluciones, entre las cuales se destacó la cubana, que proyectó sus ideas sobre el conjunto del continente generando movimientos revolucionarios. Por otro, los organismos internacionales desarrollaron ideas y acciones favorables al cambio educativo y el propio gobierno norteamericano, a través de la Alianza para el Progreso, incentivó la búsqueda de cambios, no sólo para responder a los movimientos revolucionarios, sino como una fórmula de enfrentar los problemas de estos países.
- Desde el punto de vista de la comunidad nacional, se manifiesta una valorización creciente de la importancia de la educación, lo que se expresa en la presión que diferentes grupos populares ejercen para que exista una posibilidad real de educación para sus hijos.
- En síntesis, la Reforma se realiza en una etapa de debilitamiento de los consensos y en la cual se agudizan los disensos, período en que se perfilan proyectos que se visualizan excluyentes. En esta etapa de tensiones y conflictos, se produce un relativo consenso en ciertos aspectos fundamentales de la Reforma. En efecto, sus metas, en sus líneas generales, son compartidas, como por ejemplo los cambios tendientes a modernizar su currículo, su estructura, las medidas de expansión del sistema y los esfuerzos por mejorar sus aspectos cualitativos. Los disensos se manifiestan en aquellas medidas que puedan afectar los organismos

de decisión y administración del sistema, es decir, las que puedan afectar los esquemas de poder futuro.

Principios que orientan la Reforma

Si bien el gobierno cuenta con un fuerte respaldo popular para realizar las reformas, no dispone de una mayoría en el Congreso que facilite un proceso legislativo favorable para su realización, y las posturas que se expresan en forma excluyente hacen difícil el dialogo político para buscar formulas de acuerdo. Esta situación explica la opción del gobierno de utilizar los mecanismos jurídicos que permitían una toma de decisiones rápidas: en el caso de la Reforma educacional era posible su realización, en algunos de sus aspectos significativos, mediante decretos, pero este mecanismo limitaría las acciones que requerían sustentarse en una ley.

En efecto, la Reforma estaba pensada dentro de un proyecto global de transformaciones interdependientes, de tal forma que las limitaciones jurídicas impiden que las medidas se integren en un proyecto de mayor amplitud y así los aspectos que no serán modificados, afectarán el logro de los objetivos deseados.

Frente a los conflictos ideológicos, el Ministro de Educación, don Juan Gómez Millas, sitúa la reforma dentro de un concepto amplio y no excluyente: “lo que la nación chilena pide a su educación; ello es: unidad capaz de construir la comunidad; pero al mismo tiempo rechaza la uniformidad, a fin de mantener la concepción pluralista democrática y promover la liberación efectiva del hombre” (Discurso del Ministro en 1965).

El Ministro establece los siguientes criterios orientadores de la reforma: una educación al servicio de la unidad nacional, pluralista, democrática y al servicio de la liberación del hombre. Con estos criterios el Ministro está interpretando un sentir general y convocando a un consenso.

La Reforma se realizó con la participación de la Superintendencia de Educación, organismo que, a pesar de sus limitaciones, tenía una instancia de participación estructuralmente establecida, como era el Consejo Nacional de Educación, y disponía de una Oficina de Planeamiento Integral de la Educación. Una de las ideas-fuerza era que los proyectos de reforma educativa debían coordinarse con los planes de la CORFO, para insertarlos dentro de un proyecto global e integral.

Podemos sintetizar los fundamentos y los principios orientadores de la Reforma a partir de lo establecido en el decreto N° 2752, de diciembre de 1965, que modifica al sistema educacional; en sus considerandos, establece lo siguiente:

“Que es de urgente necesidad modificar el sistema educacional con el objeto de alcanzar un mejor y armonioso desarrollo de todos los aspectos de la personalidad del individuo; capacitarlo para la vida del trabajo y habilitarlo para que participe inteligentemente en el proceso de desarrollo cultural, político, social y económico del país”.

En este considerando, se reconoce la doble función de la educación: el desarrollo de la personalidad del educando y su responsabilidad social. Se define a la educación como “un proceso dinámico y continuo, que persigue la formación integral del educando, dentro de un contexto histórico y geográfico. El dinamismo de este proceso está en relación con la personalidad total del educando y con la complejidad de las situaciones ambientales” (Comisión de Planificación Integral de la Educación, Oficina de la Superintendencia).

En los enunciados de la Reforma existe un consenso en el país y se reconocen las metas señaladas como un desafío común:

- La educación como proceso de toda la vida.
- La responsabilidad socio-cultural de la educación.
- La formación para la vida activa.
- Las garantías educacionales.
- La necesidad de una expansión significativa del sistema escolar en su cobertura, buscando fórmulas para desarrollarla también cualitativamente.

La Reforma educacional de 1965 y las políticas educacionales del país

La Reforma retorna algunas de las ideas centrales que están presentes en el desarrollo educacional del país en el presente siglo y se muestra como un serio intento de modernizar el sistema educativo, incorporando los elementos teóricos y conceptuales que las ciencias de la educación estaban aportando en esos momentos y los elementos que las diferentes ciencias del hombre proporcionaban a la educación en ese período. Recoge la idea,

formulada en distintos momentos, de integrar la reforma dentro de un plan de desarrollo del país.

La Reforma se sitúa también dentro de uno de los criterios predominantes en nuestro desarrollo educativo: el de insertarse dentro de un proyecto de gobierno. Esto, dado el momento histórico que se vivía de debilitamiento de los consensos y de presentación de alternativas excluyentes, debilitó los acuerdos que en el plano educativo son necesarios para proyectar las políticas en el tiempo. En efecto, el mejoramiento cualitativo del sistema escolar requiere de una evaluación permanente con criterios pertinentes desde el punto de vista educacional, así como la expansión cuantitativa requiere de un apoyo de la comunidad en su conjunto para asegurar una justa igualdad en este plano. Aunque la estructura base propuesta en la Reforma se mantiene, los criterios de orientación y las prioridades de quienes conducen el país cambian; se mantiene una estructura, pero sin la inspiración que le dio su sentido.

La Reforma se implanta, pero no tiene el tiempo suficiente para su consolidación y evaluación; como los aspectos que no fueron modificados actúan como un freno mediatizador, se hacía necesario que los criterios básicos de orientación política se proyectaran en el tiempo, situación que no se dio. Al contrario, el país entra en una etapa de ruptura y conflictos y los grupos que lo dirigen tienen otras perspectivas sobre el desarrollo. Al cambiar los criterios generales, se afecta el sentido de la acción educativa.

CONCLUSIONES GENERALES

El estudio de las políticas educativas del país durante el presente siglo nos muestra algunas constantes que nos interesa destacar en el presente trabajo:

- a) Las políticas educativas están generalmente integradas a un proyecto de gobierno, y su alcance se entiende mejor si se tiene presente ese proyecto y las condiciones históricas en las cuales se sitúa.
- b) El hecho de estar fuertemente relacionadas con una política de gobierno, no impide que existan objetivos compartidos que den continuidad al proceso educativo. Entre los cuales, podemos destacar:
 - El anhelo de ir modernizando la educación, incorporando los aportes de las nuevas teorías educacionales.

- El esfuerzo por abrir la cobertura del sistema a una población cada vez más amplia, incorporado a sectores socialmente más heterogéneos.
- Un consenso en la necesidad e importancia del cambio educativo, sea este integral, que abarque a todo los niveles del sistema, o gradual y experimental. Los intentos de cambios integrales se producen en los momentos en que la realidad del país es percibida en crisis.
- Los cambios, al ser producto de un proyecto de gobierno, no se proyectan plenamente en el tiempo, ya que son modificados en los hechos por los nuevos gobiernos.
- Los diagnósticos, realizados en distintos momentos, muestran problemas similares, lo cual hace necesario estudiar el impacto real de los cambios realizados.
- Las comisiones técnicas, aunque nombradas por un período, proyectan sus ideas en el tiempo; en parte, porque las personas que las constituyen, o son las mismas, o comparten elementos de un diagnóstico e idea educativa.
- Si bien casi siempre está presente la idea de descentralizar el sistema, éste se mantienen fuertemente centralizado.
- Las reformas y cambios son impulsadas por el Estado, que es el que realiza el esfuerzo principal en la expansión del sistema.
- El financiamiento de la educación es fuertemente dependiente del presupuesto de la nación y vive, por lo tanto, los problemas que afectan a éste en los distintos momentos, lo que hace difícil que la implementación presupuestaria se proyecte coherentemente con las reformas deseadas.
- Se carece de procesos de evaluación de los diferentes proyectos, impidiendo un estudio de sus reales alcances.
- Falta una adecuada integración y coordinación entre las distintas instancias orientadoras.

Bibliografía

Principales fuentes directas

1. Acta del Congreso General de Enseñanza Pública, Santiago, 1902.
2. Acta del Congreso Nacional Pedagógico de 1912, Santiago
3. Acta del Congreso Nacional Pedagógico de 1926, Santiago
4. Decreto 7500 de 1927.
5. Decreto 22 de enero de 1929.
6. Decreto N° 1036 bis, del 5 de marzo 1945.
7. Informe de la comisión designada por el Supremo Gobierno para que estudie y proponga un plan de renovación gradual de la educación secundaria. Stgo, mayo de 1945.
8. Decreto N° 1687, marzo 13, 1946.
9. Decreto con Fuerza de Ley N° 104, Santiago, Junio 1953.
10. Decreto N° 19138, de Diciembre de 1962.
11. Decreto N° 27.952, 7 de diciembre de 1965.

Principales fuentes indirectas

1. ANWANDTER, ANA MARIA; AYLWIN, M. DEL PILAR Y OTROS. "Las principales líneas de orientación imperantes en los cambios, reformas e innovaciones en la Enseñanza Media Científico-Humanista entre 1945 y 1967". Seminario de título. Facultad de educación, P.U.C., Santiago 1982.
2. CAMPOS HARRIET, FERNANDO, "Desarrollo Educacional 1810-1960". Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1960.
3. JOBET JULIO CESAR, "Doctrina y praxis de los educadores representativos chilenos". Editorial A. Bello, 1970.
4. NUÑEZ IVAN, "Reformas y contrarreforma educacional en el primer gobierno de Ibañez. 1929-1931". SEREC, Santiago, 1978.
5. Corporación de Promoción Universitaria. "El legado de un humanista: Juan Gómez Millas (1900-1987)". Santiago de Chile, 1988.