

El Estado y los Particulares en la Educación Chilena, 1888-1920*

JUAN LUIS OSSA SANTA CRUZ

- Más de alguna vez los estudios sobre educación han estado subordinados a principios ideológicos antes que a consideraciones prácticas, y, por ende, muchos debates se han eternizado en discusiones poco efectivas.
- En el último tiempo, una de las más recurrentes fue la relación entre el Estado y la educación particular, con especial énfasis en la subvención fiscal y la iniciativa privada. En general, se llegó a la conclusión de que aquella había comenzado hace solamente tres décadas, es decir, cuando el “neoliberalismo” económico hizo su aparición. ¿Cuán cierta es esta afirmación?
- Una amplia gama de documentos confirman que el interés del Estado republicano por la educación particular había comenzado ya en una época tan antigua como la década de 1820, profundizándose más o menos regularmente a lo largo de la centuria.
- Esto no quiere decir que la conexión entre el Estado y los particulares en materia educacional no haya estado sometida a vaivenes y dificultades durante esos años. Quizás el conflicto más explícito haya sido la discusión ideológica sobre la libertad de enseñanza, iniciada en la década de 1870. A la sazón, el debate giró en torno a la relación Iglesia-Estado, simbolizada en cuál autoridad debía tener la potestad de examinar a los estudiantes particulares: el ministerio o los privados.
- Otro plano de discusión giró alrededor de las subvenciones gubernamentales a los colegios particulares. Sin embargo, esta cuestión no solía generar divisiones entre los políticos, ya que comprendían que muchas veces los colegios subvencionados satisfacían demandas que al Estado se le hacía imposible cubrir. Esto permitía que el número de subvenciones fuera bastante alto.
- Por más que en ninguno de los años entre 1892 y 1920 el monto de las subvenciones sobrepasara el 5% del total de instrucción pública, no cabe duda que el ministerio vio cada vez con mejores ojos la participación de los privados en la educación nacional. El número de instituciones auxiliadas fue aumentando considerablemente, pues pasó de 11 en 1892 a 405 en 1920. En ese sentido, los datos demuestran que el Estado apoyó crecientemente la iniciativa privada, y que, durante esos años, ni siquiera los conflictos curriculares y políticos con los particulares católicos debilitaron la relación mutua entre ambos sectores. Así el vínculo entre el Estado y los privados durante 1888 y 1920, siendo muy complejo, subsistió incluso en los momentos más conflictivos.

Juan Luis Ossa Santa Cruz. Licenciado en Historia por la Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: juanluisossa@yahoo.com

* La versión completa de este artículo se encuentra en *Estudios Públicos*, 106, otoño 2007 (disponible en www.cepchile.cl).

El interés por la historia de la educación en Chile ha existido prácticamente desde los inicios de nuestra vida colonial. Cronistas, investigadores y educadores han llenado páginas enteras sobre las características y particularidades de la enseñanza, contribuyendo con ello a la extensión y profesionalización del conocimiento. Obviamente, las preguntas y respuestas elaboradas por los intelectuales han dependido del contexto histórico de cada época. Por eso, más de alguna vez los estudios sobre educación han estado subordinados a principios ideológicos antes que a consideraciones prácticas, y, por ende, muchos debates se han eternizado en discusiones poco efectivas. No obstante, también se han dado casos en que la contribución ha sido real y constructiva, hasta el punto de que, en más de una ocasión, la toma de decisiones ha estado influenciada por ellos.

Teniendo esto en cuenta, parece evidente señalar que el tema requiere nuevas miradas e interrogantes, aunque ahora iluminadas por las necesidades de nuestro tiempo. Economistas, sociólogos, psicólogos e historiadores –por nombrar sólo unos pocos– tienen ante sí la oportunidad de enriquecer con sus diferentes perspectivas la “cuestión educacional”, planteando dudas y soluciones de interés general.

Algunas de éstas fueron recientemente puestas en la palestra luego de que los estudiantes secundarios realizaran en 2006 una movilización nacional, que, a juzgar por su acabada planificación, se habría ido incubando a lo largo de varios años. Como resultado de ese movimiento, se reabrieron diferentes temas. Uno de los más recurrentes fue la relación entre el Estado y la educación particular, con especial énfasis en la subvención fiscal y la iniciativa privada. Algunos políticos e intelectuales alzaron sus voces pidiendo y dando explicaciones sobre esa relación, y, en general, se llegó a la conclusión de que ella había comenzado hace solamente tres décadas, es decir, cuando el “neoliberalismo” económico hizo su aparición. ¿Cuán cierta es esta afirmación?

Un análisis histórico más o menos prolijo nos entrega una visión que contradice diametralmente dicha afirmación. En efecto, una amplia gama de documentos confirman que el interés del Estado republicano por la educación particular había comenzado ya en una época tan antigua como la década de 1820, profundizándose más o menos regularmente a lo largo de la centuria.

Esto no quiere decir que la conexión entre el Estado y los particulares en materia educacional no haya estado sometida a vaivenes y dificultades durante esos años. Quizás el conflicto más explícito haya sido la discusión ideológica sobre la libertad de enseñanza, iniciada en la década de 1870. A la sazón, el debate giró en torno a la relación Iglesia-Estado, simbolizada en cuál autoridad debía tener la potestad de examinar a los estudiantes particulares: el ministerio o los privados. Por motivos coyunturales y estratégicos, los católicos abogaron por la libertad de la toma de exámenes y por su propia metodología de enseñanza, la que, en la mayoría de los casos, se oponía a la educación que impartían los centros laicos. Los liberales, en cambio, pretendieron controlar todos los temas educacionales desde el Estado, ya fuera mediante decretos gubernamentales o a través de legislación aprobada por el Congreso.

Otro plano de discusión giró alrededor de las subvenciones gubernamentales a los colegios particulares. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría con la examinación y con los sistemas de enseñanza, esta cuestión no solía generar divisiones entre los políticos, ya que comprendían que muchas veces los colegios subvencionados satisfacían demandas que al Estado se le hacía imposible cubrir. Esto permitía que el número de subvenciones fuera bastante alto. Entre ellas, habría que destacar las que, año a año, recibían –entre otras– las escuelas indígenas regentadas por misioneros en la Araucanía, los liceos femeninos de educación secundaria de Santiago y los colegios regionales, establecimientos, todos, que aplicaban diferentes estrategias para dar a cono-

cer la calidad de la educación que impartían, y, por consiguiente, cuánto esperaban recibir por parte del gobierno.

Estos dos ámbitos de la relación entre el Estado y los particulares en la educación se profundizaron a fines de la década de 1880, cuando el fisco comenzó a gastar cada vez más en la educación pública y en la subvencionada. Los ingresos reportados por las salitreras ayudaron a que el Estado aumentara sus presupuestos y que, por tanto, las condiciones de los colegios –fiscales y privados– mejoraran. Por más que en ninguno de los años entre 1892 y 1920 el monto de las subvenciones sobrepasara el 5% del total de instrucción pública, no cabe duda que el ministerio vio cada vez con mejores ojos la participación de los privados en la educación nacional. De otra manera, no se explica que el número de instituciones auxiliadas fuera aumentando considerablemente, pues pasó de 11 en 1892 a 405 en 1920. En ese sentido, los datos demuestran que el Estado apoyó crecientemente la iniciativa privada, y que, durante esos años, ni siquiera los conflictos curriculares y políticos con los particulares católicos debilitaron la relación mutua entre ambos sectores.

Por otro lado, el auge del salitre también permitió que los gobiernos de turno alcanzaran una influencia nunca antes vista en diversas materias, siendo la educación una de ellas. Lo anterior trajo como resultado que los conservadores renovaran su oposición a la examinación oficial, aunque esta vez criticando abiertamente el método concéntrico de enseñanza impuesto por los políticos liberales y radicales durante la década de 1890. Al mismo tiempo, la influencia estatal provocó una polémica parlamentaria en torno a un nuevo proyecto de ley que proponía modificar profundamente la instrucción primaria obligatoria, materia en que católicos y radicales se enfrentaron. No obstante, en ambos casos el espíritu de negociación fue el que finalmente imperó, ya que todos los sectores políticos lograron sortear algunas de

sus diferencias y conseguir que sus propósitos se convirtieran en realidad. El texto de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920 es un fiel reflejo de ese pragmatismo.

Así pues, a pesar de ser diferentes, las tres últimas cuestiones educacionales se dieron simultáneamente, y el vínculo entre el Estado y los privados durante 1888 y 1920, siendo muy complejo, subsistió incluso en los momentos más conflictivos. Es cierto que el poder estatal era bastante hegemónico en muchas de las áreas analizadas. Aunque también es efectivo que los privados jugaban un papel de relevancia en el mercado escolar, no sólo en el sostenimiento de escuelas y colegios, sino incluso en la discusión ideológica llevada a cabo en la prensa y en el Congreso Nacional.

Esas dos fuentes corroboran que la gran causante de las diferencias entre los particulares católicos y los agentes estatales era la relación Iglesia-Estado y sus posiciones antagónicas ante el avance de la laicización de la educación. Ahora bien, ¿eliminó aquel antagonismo cualquier posibilidad de negociación? Como vimos, en ciertas ocasiones el pragmatismo podía ser más fuerte que las posturas ideológicas extremas, ya fuera en materia curricular, legislativa o económica, y que, por lo tanto, las doctrinas –como el liberalismo– podían ser instrumentales, esto es, coyunturales y conciliadoras.

Con todo, no cabe duda de que la lucha protagonizada por radicales, liberales y conservadores en esas décadas fue la antesala de más de alguna de las reformas educacionales de la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido, no debe extrañar que un gobierno católico como el de Eduardo Frei Montalva pusiera término a la “examinación oficial”, como tampoco que la influencia de los políticos o decimonónicos –en su vertiente estatista o religiosa– se proyectara sobre más de algún educador, economista o político desde 1970 hasta la fecha.

Cuadro 1
Presupuestos y Subvenciones a Instituciones Particulares
1906-1920*

VALORES NOMINALES				
Año	Presupuesto total de la nación	Presupuesto de instrucción pública	Presupuesto subvenciones**	Número de subvenciones y asignaciones varias a establecimientos particulares****
1906	123.863.254	17.645.008	744.200	243
1907	134.830.532	16.086.512	829.600	270
1908	157.715.666	21.487.715	1.403.700***	322
1909	175.084.403	24.508.168	1.917.700	388
1910	197.230.075	26.344.133	1.513.100	357
1911	241.784.383	32.184.104	1.604.260	383
1912	280.894.117	43.240.682	1.914.020	444
1913	257.912.469	37.770.312	1.412.150	406
1914	252.626.972	38.993.906	1.272.550	377
1915	184.091.845	32.802.073	895.350	361
1916	208.021.829	32.875.213	886.450	363
1917	193.432.264	33.648.997	939.950	373
1918	206.994.237	37.073.214	849.020	381
1919	234.935.607	44.425.530	946.740	398
1920	260.850.397	45.006.960	973.750	405

* Se han considerado únicamente los presupuestos en pesos, no en oro.

** Estos montos toman en cuenta las subvenciones a instituciones particulares (escuelas, colegios, sociedades de beneficencia, entre otras), sueldos de visitadores de escuelas, asignaciones para publicaciones de diversas materias, asignaciones para infraestructura de escuelas particulares, etc. Esta nómina registra diferencias casi imperceptibles con las publicadas oficialmente, ya que de éstas hemos expurgados unos pocos casos, que no decían relación directa con el tema en cuestión.

*** Cantidad aproximada, pues en las Leyes de Presupuesto de la Nación no aparece la suma total de las subvenciones entregadas durante 1908.

**** Estos montos toman en cuenta las subvenciones a instituciones particulares (escuelas, colegios, sociedades de beneficencia, entre otras), sueldos de visitadores de escuelas, asignaciones para publicaciones de diversas materias, asignaciones para infraestructura de escuelas particulares, etc. Esta nómina registra diferencias casi imperceptibles con las publicadas oficialmente, ya que de éstas hemos expurgados unos pocos casos, que no decían relación directa con el tema en cuestión.

Fuente: Leyes de Presupuestos de los Gastos Jenerales de la Administración Pública de Chile, 1906-1920.