

## Educación chilena en la República: Promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia

Iván Nuñez Prieto

[rivannunez@gmail.com](mailto:rivannunez@gmail.com)

### RESUMEN

La presente investigación historiográfica tiene como propósito contribuir al debate actual sobre la equidad social en la educación chilena. La investigación se basa principalmente en fuentes secundarias, aunque también emplea fuentes primarias. Enfoca un período que va desde la Independencia hasta 2006; desde las promesas de universalismo de los fundadores de la República hasta el desarrollo del sistema escolar a partir de la década de 1840. Como principales hallazgos destaca la tendencia a la apertura de oportunidades de educación. Este fenómeno se caracteriza por ser una ampliación larga, lenta y desigual que terminó por, prácticamente, incluir a todos los niños y jóvenes. Además, ocultó una histórica segmentación de la oferta escolar, de la que se revisan sus características, así como la crítica que se le ha hecho en el tiempo.

**Palabras clave:** equidad social; historia de la educación; educación para todos ; segmentación del sistema escolar

## Chilean education in the Republic: Promises of universalism and inequity realities in its history

### ABSTRACT

This historical inquiry tends to contribute to the present discussion on the social equity in Chilean education, mainly based on secondary sources, even though it also uses primary sources. It is focused in a period from the Independence to the year 2006. At first it examines the overall education promised by the founding fathers of the Republic, then it analyses the school system's development since 1840. It underlines the tendency to increase opportunities in education. It was a long and unequal expansion which finally included mostly of the children and young people. This process hid an historical segregation in the public schooling offer. The article examines the main school segregation's features and also the growing criticism in their time.

**Keywords:** social equity; history of education; education for all; segmentation of the school system

Como citar este artículo: Nuñez Prieto, I. (2015). Educación chilena en la República: Promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia. *Psicoperspectivas*, 14(3), 5-16. doi:10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL14-ISSUE3-FULLTEXT-617

Recibido  
01-03-2015

Aceptado  
29-09-2015

El concepto de equidad en la educación es relativamente reciente en la historia del sistema educacional chileno. Hasta hace un reducido tiempo atrás, la ampliación de oportunidades y calidad de los aprendizajes eran los tópicos más presentes en la toma de decisiones y de decisiones y a las prácticas institucionales de la educación. Actualmente, hay un extenso debate sobre el derecho a la educación, que combina igualdad y derecho a la educación, por su parte, la temática de la equidad está siendo revisada también. En este marco, el presente artículo tiene como objetivo principal contribuir a darle densidad histórica al abordaje de la equidad en la educación nacional. Se intenta rastrear, en el pasado de la República, aquellas ideas y políticas adoptadas en relación con los temas que hoy se confrontan.

Históricamente, en Chile, el concepto de equidad en la educación se hace visible en la década de 1980. Es decir, el debate de hoy ya estaba bien prefigurado hace más de diez años; específicamente cuando se realizó en Chile un Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad (UNESCO-UNICEF, 2004). En esta reunión, se identificaron los problemas y las alternativas para hacer efectiva la equidad en y desde la educación. Casi paralelamente, se publicaba el significativo Informe de la Misión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, 2004), que también llamó la atención sobre los pendientes problemas estructurales del sistema educativo nacional. Ambos textos pueden considerarse como capitales para una historia corta del debate actual sobre la equidad y las cuestiones adyacentes y relacionadas. Dichos eventos tuvieron lugar antes del movimiento protagonizado por estudiantes secundarios, llamado popularmente pingüinos en 2006. Estos aportaron la faltante expresión social y política. Por su parte, la academia no estaba ciega y los temas del debate de hoy ya eran conocidos durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006).

En este contexto, el presente artículo se enfocará en el lapso entre los años de 1840 y la coyuntura de 2004 a 2006. En lo que sigue, me referiré brevemente a la metodología de investigación historiográfica. Luego, en base a ella, expondré la narrativa que sustenta la tesis antes indicada. Esta narrativa tiene dos secciones fundamentales. La primera es un recorrido por fuentes históricas que parte a inicios del siglo XIX y termina en la última década, y que muestra los intentos universalistas e inclusivos desarrollados durante el periodo. La segunda es una interpretación sobre los orígenes y desarrollo de la segmentación educativa en Chile.

## Metodología de Indagación

Dado el largo plazo que se quiere explorar, el artículo se basa en la exploración e interpretación de fuentes historiográficas calificadas, empleando ocasionalmente fuentes directas, cuando éstas estuvieron disponibles. Mediante el acercamiento del autor a las diversas fuentes y la interpretación de los periodos históricos, se establecen éstos como hilo conductor de la indagación historiográfica, que cubre el periodo comprendido entre los años de 1840 y la coyuntura de 2004 a 2006.

## Resultados

### Primer período: Del universalismo utópico a una inclusión lenta y desigual

Los fundadores del Chile independiente, inspirados en la ideología de la Ilustración, entendieron que la educación era consustancial con el orden republicano y la noción de ciudadanía: el ciudadano del naciente Estado debía ser virtuoso, lo cual suponía una educación que lo liberara de la ignorancia y empapara de los nuevos valores. De esta manera, la educación resultaba una necesidad pública y debía ser una responsabilidad primordial de la institucionalidad republicana. Al respecto, Reyes (2014) ha citado la sección tercera del Plan de Constitución para el Estado de Chile, de 1813:

...Los gobiernos deben cuidar de la educación e instrucción pública como una de las primeras condiciones del pacto social (...) Todos los estados degeneran y perecen a proporción que descuidan la educación y faltan las costumbres que dan firmeza a los principios de cada gobierno (Reyes, 2014. p.76).

Bernardo O'Higgins recogía el principio de educación para todos. En el Decreto que establecía la Sociedad Lancasteriana, el 17 de enero de 1822, afirmaba que

Siendo la educación el medio probado i seguro de fijar la felicidad de los pueblos el hacerlos ilustrados i laboriosos...es necesario hacer los últimos esfuerzos para recuperar el tiempo del ocio i tinieblas, empezando por franquear a todos, sin escepción de calidad, fortuna, sexo i edad, la entrada a las luces (Ponce, 1890, p. 420).

## Los Límites del Universalismo

La educación republicana teóricamente debía garantizar-se a todos los ciudadanos, es decir, era aparentemente una promesa de alcance universalista. Sin embargo, la ciudadanía de los años fundacionales se definió de modo censitario: al estilo de las repúblicas clásicas, para ser ciudadano se exigía ser propietario, tener recursos financieros o ejercer alguna ocupación prestigiosa. Así, el universalismo prometido nació restringido en los hechos. Sólo los ciudadanos pudientes podían ser beneficiarios de la educación ilustrada (Reyes, 2014).

La Constitución de 1833, la más fuerte y perdurable regulación fundacional, aclaraba que la educación era un asunto público primordial, pero ya no prometía universalismo en la educación:

Art. 153. La educación pública es una atención preferente del gobierno. El congreso formará un plan general de educación nacional; i el ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la república.

Art, 154. Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la educación nacional i su dirección bajo la autoridad del gobierno (Constitución de la República de Chile – 1833, 2015).

En la década siguiente a la Constitución de 1833, se establecieron las primeras bases de un ordenamiento y una política educacional perdurable. Específicamente en el año 1842, se fundaron dos instituciones básicas de un sistema educacional que sería genéticamente segmentado y discriminatorio: la Universidad de Chile y la Escuela Normal de Preceptores. Este se concebía como un sistema dual, en palabras del Ministro Montt:

Para los niños de las clases pobres, y que se ven precisadas a ganar la subsistencia con el trabajo material de sus manos, podrá bastar el simple aprendizaje de la escritura, lectura y primeros rudimentos de la aritmética, más para aquellos a quienes ha cabido en suerte nacer de padres que gozan de más proporciones, y que por lo mismo se ven llamados a ocupar un puesto más alto en la sociedad, debe hacérsela también comprensiva de otros ramos; de manera que para ellos la instrucción primaria en su más alto grado llegue a tocarse, por decirlo así, con la que se proporciona en los colejos... (Ministerio

de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1843, p. 32).

La Universidad de Chile simbolizaría una construcción institucional concebida para las elites, ampliable y diversificada al modo y en la medida en que las elites se ensancharan. El Liceo que ella prohió fue el tipo de dispositivo que se ocuparía de ello. Por otro lado, la primera Escuela Normal de Preceptores simbolizaría la disposición de la elite gobernante para ocuparse de las clases populares. Esto, a través de la escuela primaria que se encargaría del disciplinamiento y moralización de los pobres. Montt y Varas tuvieron la lucidez de disponer que los maestros de la enseñanza primaria popular debían formarse específicamente, con la promesa de que su misión profesional alcanzase a todas las clases. Así se expresaba en los fundamentos del decreto que instalaba la primera normal de preceptores, el 16 de enero de 1842:

Teniendo en consideración:

Que la instrucción primaria es la base en que debe cimentarse la mejora de las costumbres i todo progreso intelectual sólido i verdadero;

Que aquella instrucción no puede llenar tan importante objeto sin que sea comunicada por maestros idóneos i de conocida moralidad, i mediante métodos fáciles, claros i uniformes, que ahorrando tiempo i dificultades, la hagan extensiva a todas las clases de la sociedad;

Que sin un establecimiento central en que se formen los preceptores, se estudien y aprendan los métodos i se preparen i practiquen las reformas necesarias para la mejora de la enseñanza, no es posible por ahora llegar a aquel término (Montt & Varas, 1842, como se citó en Ponce, 1890; Monsálvez, 1998).

## Segundo período: La historia larga de la expansión de oportunidades

Desde mediados del siglo XIX en adelante se desarrollaría un largo y tortuoso proceso de expansión de las estructuras institucionales, las capacidades y las posibilidades para que los chilenos pudieran educarse. En general, se podría considerar un proceso lento, aunque también espasmódico. Hubo etapas de crecimientos relativamente rápido en determinadas áreas de la oferta educativa, especialmente en las recientes décadas, además de ritmos de crecimiento desigual, según las ramas del sistema y según su territorialidad.

### Algunas cifras de la expansión

No es una tarea fácil presentar una visión de conjunto de la ampliación de la oferta educativa, en términos detallados y rigurosamente cuantificados. Esto porque existieron complicaciones en el modo de contar a los alumnos, los maestros, los establecimientos educativos y los recursos asignados; sea en términos nacionales o territoriales y considerando también las llamadas dependencias o encuadramientos institucionales.

A partir de la revisión de diversas series estadísticas, las siguientes cifras son ejemplos expresivos del proceso de inclusión escolar. Entre 1853 y 1889, el número de alumnos de la educación primaria de todo tipo de dependencia subió desde 23.126 hasta 139.812. Entre 1854 y 1930, la tasa de escolarización creció de 9.5 alumnos por cada mil niños de 6 a 14 años a 63.3 alumnos en el mismo rango. Respecto a los liceos de hombres, la tasa de escolarización por cada mil jóvenes subió de 17 a 37 entre 1885 y 1930. Con respecto a la educación femenina, el primer liceo fiscal de niñas se fundó en 1895. Entre 1895, la cobertura de este tipo de establecimientos se alzó desde 0.03% de las niñas de 5 a 20 años, hasta 2.7% en 1930 en este mismo rango (Serrano, Ponce de León & Rengifo, 2012ab).

Avanzado el siglo XX, Campos (1960) daba cuenta que, en 1940, el alumnado total de primaria era de 524.125 y en 1957 llegaba a 880.458, lo que representaba un 68% de incremento. Entre 1940 y 1956, según el mismo autor, la matrícula total de secundaria subió desde 44.055 hasta 113.595 alumnos: un 157% de incremento. En los mismos años, la matrícula de la enseñanza profesional crecía de 32.560 hasta 78.936 alumnos: un 143%.

Para el conjunto del sistema de educación prebásico, básico, medio y universitario, los Investigadores del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (1984) daban cuenta que, entre 1935 y 1981, existió un crecimiento desde 597.713 hasta 2.998.502 alumnos, mientras que el porcentaje de esas matrículas, respecto a la población entre 0 y 24 años de edad se elevaba desde 22.7% hasta 49.9%. La misma fuente databa la matrícula de la educación básica y media en 2.694.068 en 1981. Para ese mismo segmento, Soto (2013), cifraba la matrícula de 2009 de esas dos ramas, en 2.869.435 niños y jóvenes.

### Las motivaciones de la expansión

Puede sostenerse que la república logró, en términos largos, un desarrollo cuantitativo de la educación formal que debe valorizarse. Este logro fue promovido según

motivaciones ideológicas e intereses políticos y sociales que fueron variando según los actores y las etapas.

Como se anticipó, la motivación inicial fue la ilustración de la minoría de los ciudadanos y los requerimientos culturales de la elite. A ello se fue sumando la necesidad de moralizar a la plebe, a fin de que se ajustara al ordenamiento existente. Paralelamente fue surgiendo, de modo lento y subordinado, el requerimiento de formar los cuadros técnicos mínimos para el funcionamiento de una economía dependiente de la exportación de materias primas y de una sociedad que empezaba a urbanizarse (Serrano et al., 2012b). A las últimas motivaciones prácticas, ya después de las dos o tres primeras décadas del siglo XX, se agregaría la necesidad de educar doblemente con dos propósitos: el primero es formar una ciudadanía en ampliación y el segundo, con el fin de permitir el funcionamiento de una sociedad en modernización. Además de los propósitos anteriores, operaban los requerimientos de personal de un Estado que se hacía más complejo y extenso. Por su parte, los sectores subordinados fueron agregando demandas que iban desde la educación como herramienta o condición para el ascenso en la escala social a las capacidades necesarias para desarrollar su propia identidad y resistir o acceder al poder (Reyes, 2014; Serrano et al., 2012b). En el tránsito al naciente siglo XXI, la mixtura entre la economía de mercado y la modernización tecnológica, combinadas con el contemporáneo desarrollo democrático con equidad, han hecho de la extensión acelerada de los márgenes, niveles y calidades de la educación un asunto de primera prioridad (CEPAL-UNESCO, 1992).

Durante mucho tiempo, parecía que la educación iba alcanzando paulatinamente a crecientes sectores o capas de la población. El Estado liberal-oligárquico la entregó morosamente, con la participación de diversos otros sectores. El Estado que le sucedió, especialmente desde los años de 1940, pareció más activo y rápido al respecto; sin embargo, fue un incremento engañoso. Irma Salas (1930) demostró empíricamente que la enseñanza media chilena era socialmente selectiva. Con el mismo ánimo, Eduardo Hamuy (1960) denunció con rigor que lo mismo ocurría con la expandida enseñanza primaria. Al inicio de la década de 1970, Jobet se sumaba a la crítica en los siguientes términos:

La escuela primaria no ha podido absorber toda la población en edad de recibirla y a raíz de la pobreza general se produce una tremenda deserción de quienes la frecuentan; abandonan la escuela apenas cursados dos o tres años. Por otro lado, se ha ahondado su división social de

acuerdo con las clases sociales en pugna, escuela pública para la población proletaria, escuela anexa a los liceos para los sectores medios y escuela particular pagada para los sectores plutocráticos. No ha existido la escuela primaria única y por esa causa se profundiza la división clasista y el correspondiente antagonismo social (Jobet, 1970, como se citó en Inzunza, 2009).

### La educación primaria popular

La necesidad de moralización y de civilización de los sectores populares generó una temprana política que ha sido estudiada, entre otros, por autores como Egaña (2000), Egaña & Lavín (1995) y, más recientemente, Serrano et al. (2012ab). En términos generales, en la segunda mitad del siglo XIX, la oferta de escolarización primaria fue incrementándose paulatinamente. Esto en un proceso desigual en que la escuela llegaba primero a las ciudades y agrupamientos urbanos menores y, luego, muy lenta e insuficientemente, a la población dispersa. En dicho esfuerzo, por una parte, hubo demandas desde los sectores populares (Serrano et al., 2012b), pero, sobre todo, oferta desde el Estado, especialmente a partir de la primera Ley de Instrucción Primaria, aprobada en 1860. Sin embargo, esta oferta se encontró con la renuencia de las familias a enviar sus hijos a las escuelas (cuando las había). Desde la mirada ilustrada de las autoridades de la época, esta resistencia se atribuía a desidia o incultura, cuando lo que realmente había era pobreza. En este contexto, la reacción de las instituciones fue doble: por una parte, la compulsión u obligatoriedad; y por otra, el llamado auxilio escolar.

La primera política, la obligatoriedad de la concurrencia a la escuela, fue acuciosamente discutida por los políticos, autoridades educacionales y maestros, en el marco del primer congreso de educación primaria. De acuerdo a Núñez (1890), se registró prácticamente unanimidad de dichos actores sobre la conveniencia de imponerla, mientras que su discusión se dio más bien entre los partidarios de legislarla cuanto antes y los que recomendaban una aplicación diferida.

Es conocido el debate político y legislativo que llevó dificultosamente a la adopción de la obligatoriedad, entre comienzos del siglo y 1920 (Salas, 1917; Labarca, 1939; Egaña & Lavín, 1995; Serrano et al., 2012b; Reyes, 2014). Con respecto a los costos, la obligatoriedad escolar siempre supuso la gratuidad del servicio ofrecido. Esto porque el debate sobre el tema se desarrolló en un marco de agudización de la pobreza y también de reacción de los

sectores que la sufrían: era lo que se ha llamado la cuestión social.

En el referido contexto, tomó importancia el auxilio escolar, impulsado por diversos grupos no estatales y tardíamente por el Estado. En este marco, la historiadora María Angélica Illanes (1991, p.16) ha sostenido que:

...No obstante, la porfiada realidad...en el marco de una economía en crónica crisis pauperizadora, vaciaba las escuelas de los niños trabajadores que copaban las calles, las faenas, fábricas, puertos y cárceles. La escolarización naufragaba una y otra vez, y se entregaba a la fuerza de la deserción... Como resultado, la escuela proletaria, como proyecto, se fue configurando básicamente como una vía para el 'civilizamiento' del pueblo esporádicamente cooptado a las aulas, un término con el cual significar: el 'disciplinamiento ilustrado subliminal' de los niños proletarios-escolares en torno al culto de la patria como orden superior y la 'alfabetización en el conformismo de lo establecido, para seguir el camino correcto'

Posterior a 1920, cuando comenzó a llegar la asistencia escolar gubernamental, el sistema escolar:

...generó su propio mecanismo de exclusión que agravó las penurias de quienes no podían llegar a la escuela. La selección era la única vía de distribución de los escasos recursos, pero difícilmente la calificación de los alumnos merecedores pudo responder a este principio de miseria. La ayuda debía favorecer a los establecimientos con mayor promedio de asistencia media y, dentro de ellos, preferir a los alumnos que iban regularmente a clases y tenían buena conducta... quedaron circunstancialmente excluidos los más pobres, aquellos que no acudían con la frecuencia necesaria porque debían trabajar, porque estaban enfermos, porque no tenían zapatos (Serrano et al., 2012b, p. 160).

Una distinción poco apreciada en la expansión de la educación primaria popular, fue la de género. Según han estudiado especialmente Egaña, Núñez & Salinas (2000), en las últimas décadas del siglo XIX, los gobiernos favorecieron la educación primaria femenina, la contratación de mujeres como preceptoras y la fundación de escuelas normales de mujeres. Más que un reconocimiento de la igualdad de género o del derecho de las niñas a ser educadas, esta política era una instrumentación del rol

de las madres como agentes de moralidad y civilización, así como el de la funcionalidad del empleo de mujeres como preceptoras, ante la dificultad de reclutar suficientes varones. De esta manera, se originaron dos rasgos estructurantes: una relativa igualdad de género en el acceso a la escuela primaria y la feminización del magisterio primario.

### La Educación Secundaria de hombres y mujeres

Mientras la escuela primaria buscó a los niños, incluso en el campo, el liceo los recibió en las ciudades mayores. En las últimas décadas del siglo XIX y hasta 1930, la rama secundaria incluyó a un porcentaje mínimo de educandos respecto a la población juvenil total. Si bien fue un sector educativo siempre creciente respecto a sí mismo, en su currículum exigía materiales y competencias culturales en la familia. Así, aún dentro de las minorías que ingresaban al liceo, se producía alta deserción, lo que acentuaba su selectividad (Serrano et al., 2012b).

Para las niñas de familia letradas la educación era un asunto de carácter privado y, por lo tanto, no fue percibido como un deber del Estado. Inicialmente hubo colegios femeninos católicos y algunos particulares laicos. El Decreto Amunátegui, de 1874, permitió que las mujeres rindieran el Bachillerato e ingresaran a la Universidad. Sin embargo, esta apertura no era apoyada por el Estado, que consideraba que las mujeres “no eran ciudadanas y además eran letradas y civilizadas. El vacío fue reclamado por ellas mismas” [que fueron] el primer segmento social que demandó educación por sí mismo...” (Serrano et al., 2012b, p. 382). De todas maneras, existió una expansión de la educación secundaria femenina en forma de liceos de niñas sostenidos, en parte, por sus padres. La fundación del primer liceo de niñas propiamente fiscal fue en Valparaíso en el año 1892. Este evento

marcó el giro de la política ministerial, desde la subvención al control de la oferta en manos del Estado... (desde entonces) el aumento de la matrícula es simplemente espectacular, el número de alumnas se multiplicó por 187 veces entre 1895 y 1930... Sin embargo la cobertura era ínfima... 2,7% en 1930” (Serrano et al., 2012b, p.388).

### La ampliación de oportunidades educacionales bajo el Estado Bienestar

Oswaldo Larrañaga (2010) ha estudiado la evolución larga del Estado Bienestar en Chile; como lo hace notar, “la excepción en materia de acción social del Estado es su

temprana responsabilidad en la provisión de educación” (p. 140). Incluso, según el mismo autor: “el Estado Docente nace oficialmente en 1860, con la Ley Orgánica de la Enseñanza Primaria” (p. 141). Históricamente, desde 1925 y hasta 1952, el Estado Bienestar se inició con una fase corporativa que lo instaló de modo segmentado y por clase social, lo que contribuyó a mantener la segmentación histórica de la enseñanza (Larrañaga, 2010). Aunque, desde 1952, el Estado Bienestar entró a una fase de agotamiento, sus diversos gobiernos y, particularmente, los dos últimos encabezados por Frei y Allende, hicieron esfuerzos máximos de ampliación de oportunidades, con intenciones de igualdad. Así lo corroboran las cifras de la expansión educativa ofrecidas en la sección anterior.

### La retórica de la igualdad de oportunidades en educación durante la dictadura de Pinochet

Inicialmente, en la Directiva Presidencial para la Educación de 1979, Pinochet dirigió el esfuerzo estatal solo a la educación parvularia y básica, dejando las posibilidades de educación en los niveles medio y superior a las capacidades de las familias. Sin embargo, poco después, su régimen se desplazó a una retórica de aparente continuidad con la tradición de universalismo y a la corriente más actual sobre igualdad de oportunidades. Así, por ejemplo, en 1978, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) ubicaba como primer objetivo “hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante el saber y la cultura a toda la población del país” (ODEPLAN, 1978, p. 7), propósito que era reiterado poco después por un informe oficial del Ministerio de Educación Pública en 1981.

En otro plano, y paradójicamente, la dictadura dio el paso formal de declarar a la educación como un derecho constitucional.

Art. 19, La constitución asegura a todas las personas...N° 10° El derecho a la educación... Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. (Decreto Supremo N° 1.150, 1980).

En el nivel de las políticas sociales y educacionales, la dictadura retomó a su modo el antiguo auxilio escolar. Enfrentado a fuertes niveles de pobreza y consecuente con su definición de subsidiariedad, el régimen de Pinochet recurrió a la focalización y a los subsidios. En educación inicial, para “incorporar al máximo de población extrema pobreza”, en básica, para “lograr que toda la población reciba educación básica completa”, junto al objetivo de “reducir la deserción escolar” y que la educación media

“pueda recibir a todo aquel que desee continuar sus estudios” (Ministerio de Educación Pública, 1989, p.3). Además, probablemente deseando ponerse a tono con las corrientes internacionales, llegaba a compartir “el derecho a recibir una educación de buena calidad para todos” (Ministerio de Educación Pública, 1989, p.27). Con todo, ODEPLAN había sido enfática al declarar que la igualdad de oportunidades era “la meta final del desarrollo social en una sociedad subsidiaria. Entendiendo por ello, igualdad de oportunidades ante la vida, admitiéndose como bases de discriminación sólo las diferencias que vengan de Dios y las diferencias de mérito” (ODEPLAN, 1982, p.3).

En el mismo texto, el mérito era definido como la combinación de “esfuerzo, iniciativa e inteligencia” (ODEPLAN, 1982, p. 7). Sin embargo, en los hechos prevaleció la subsidiariedad, la que encubría la tendencia a la privatización y la extensión al área educativa de los principios de la competitividad propia del mercado.

### **Igualdad de oportunidades y equidad en la democracia post-dictadura**

Desde fines de la década de 1980, el concepto de igualdad de oportunidades en educación comenzó a enriquecerse con el de calidad: ya no bastaba ampliar el acceso sino que había que garantizar calidad en los aprendizajes. A la vez, se reconocía el principio de equidad, levantado en Chile por los sectores que propugnaban la transición a la democracia y planteado y difundido internacionalmente por la CEPAL y la Oficina Regional de UNESCO. El enfoque de ambos organismos, aunque valorizaba la competitividad, la descentralización y el énfasis en los desempeños individuales e institucionales (que la dictadura había distorsionado hasta el extremo), los contrapesaba con la valorización de la ciudadanía, la integración nacional y/o la cohesión social. Así, el criterio de equidad “mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto” (CEPAL-UNESCO, 1992, p.126).

Hacia fines de la década de 1990, algunos de los principales decisores y ejecutores de la política educacional de la transición subrayaban el tránsito desde el acceso a la calidad, y la focalización, como dos de las principales distinciones que introducía dicha política:

Si en el pasado el Estado centró su esfuerzo en construir el sistema educativo y asegurar que los niños chilenos asistieran a la escuela, actualmente y hacia adelante la responsabilidad estatal estará puesta en garantizar que los niños aprendan en la escuela las competencias

intelectuales y morales para vivir en sociedad. (...) Para que la escuela sea justa en sus resultados no basta con que ella proporcione un trato igual a todos los niños, ya que no todos los niños son iguales; ella debe operar con un criterio de discriminación positiva, dando apoyo al que tiene mayores dificultades para aprender. Esta educación diferenciada para avanzar hacia el logro de resultados semejantes, supone...destinar más recursos para quienes más lo necesitan: ...los niños más pobres del campo y de la ciudad, quebrando así la universalidad y homogeneidad de las políticas...En nuestro sistema educativo ha operado históricamente el mecanismo opuesto: los niños pobres asisten a las escuelas menos provistas de recursos y son atendidos sin cuidado por sus particularidades.” (García Huidobro & Cox, 1999, pp. 13-14).

Aún a esas alturas, el principio de la igualdad de oportunidades para todos no daba cuenta cabal de la presencia de la segmentación social en educación, como se comentará en el apartado siguiente.

### **Orígenes y desarrollo de la segmentación en la educación**

La expansión del sistema educativo y su correlato, la ampliación de las oportunidades, se entrelazó con la persistencia de estructuras institucionales y prácticas políticas y educacionales que han traído segmentaciones diversas y complejas. Como ya se ha adelantado, éstas parten del dualismo fundacional del sistema educativo.

#### **La segmentación fundacional**

Dos campos segmentados fueron conceptualizados en su tiempo por Andrés Bello y Domingo Faustino Sarmiento. El primer autor pensó a la Universidad de Chile como necesario crisol del segmento de las elites; como la estructura primordial del desarrollo del sistema educativo y del enriquecimiento cultural de la sociedad chilena. De esta manera, su consolidación no sólo fortalecería a la elite, sino que aseguraría el desarrollo ulterior de la educación primaria del pueblo.

El otro segmento, dirigido a moralizar a la masa popular, se desenvolvería supeditado a la Universidad de la elite, por lo menos hasta 1860. Sarmiento (2009) lo pensó lúcidamente como educación común: una utopía (no segmentadora) de una educación civilizadora, atendidos por un solo tipo de institución en un proceso de educación básica en el que todos se educaran juntos. Sin embargo,

esta utopía se concretó más en Argentina que en Chile y sólo en el rango de educación primaria.

Vistas desde el presente, las estratificaciones pueden leerse como manifestaciones de inequidad o desigualdades arbitrarias, incompatibles con la contemporánea vigencia del derecho universal a la educación o, al menos, con el principio de la igualdad de oportunidades.

### Tipos y casos históricos de segmentación

Un caso significativo fue el de las preparatorias de liceos. En la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de la multiplicación de los liceos, se crearon cursos de nivel primario que aseguraban la continuidad de estudios en el nivel secundario. Los alumnos que asistían a estas instituciones provenían de familias locales relativamente acomodadas. Dicha práctica institucional, burlaba el sueño sarmientino de una educación común, ya que evitaba a tales alumnos la convivencia con el tipo de alumnos que accedían a las escuelas primarias populares.

...el hecho que la escuela primaria no fuera un vehículo hacia el liceo, sino que este tuviera su propia educación primaria, hacía que la educación reprodujera la segmentación social... Por su parte, las preparatorias aumentaban la segregación entre escuelas y liceos, porque los alumnos que proyectaban continuar sus estudios solían acudir a ellas. El Estado gastaba además un proporción mucho mayor de dinero en un alumno secundario, política educativa socialmente regresiva que perpetuaba las diferencias sociales, pues aunque la instrucción secundaria tuvo ciertamente un presupuesto general inferior al de la primaria, el costo por alumno era exorbitantemente mayor (Serrano et al., 2012b, p. 368).

A comienzos del siglo XX, las preparatorias coexistieron no solo con las escuelas primarias comunes, sino también con las escuelas de proletarios. En efecto, el Senador y filántropo Pedro Bannen bregó por dar una atención más específica a las necesidades educativas y de asistencialidad de los niños más pobres entre los pobres. Por esto, en 1900 creó, junto con otros filántropos, la Sociedad Escuela de Proletarios, que instaló una red de 12 de estos establecimientos en la periferia de Santiago. De haber persistido en la ampliación, se habría desarrollado otro subsistema de segregación de los niños que debían educarse en común (Illanes, 1990).

Posteriormente, con orígenes a fines del siglo XIX, pero consolidada a partir de los años de 1920, la principal estratificación del siglo XX radicó entre educación primaria y normal, educación profesional y educación técnico profesional. Si bien, esta era una diferenciación funcional legítima, en los hechos, la sociedad y el Estado asignaron distintas valoraciones y dotaciones a cada rama que, por lo demás, atendían sectores socialmente diferentes.

### La crítica a la segmentación educacional

La noción de segmentación socialmente discriminatoria se había difuminado ante la dinámica de la ampliación del acceso a la educación. Sin embargo, tempranamente, Víctor Troncoso (1925) sostenía que:

El sistema educacional debe ser uno solo: reforma completa de la enseñanza...el profesor es uno solo en todo el sistema educacional y su formación debe ser universitaria;... hay "castas" en el servicio educacional: la casta primaria y normal, la casta secundaria, etc. castas que se acentúan en medio de los grandes avances democráticos. [Luego reclama Troncoso]...igualdad económica y social de todo el profesorado de la República mediante un nuevo criterio que termine con las odiosas castas que lo dividen actualmente (Troncoso, 1925, p. 7).

Los planteamientos de este autor iban más allá de una demanda corporativa. Era parte de un pensamiento más amplio, formulado por el gremio del profesorado primario quienes, entre 1923 y 1928, criticaron la educación del ordenamiento oligárquico-liberal, rechazaron la estratificada educación pública y exigieron una reforma que contemplaba la unificación del sistema, desde el kindergarten hasta la Universidad (Reyes, 2014). Su planteamiento, que tuvo eco público, alcanzó a ser adoptado fugazmente por el primer gobierno de Carlos Ibáñez, a través de su Decreto Ley N° 7.500, de 10 de diciembre de 1927.

Tiempo después, al comienzo del período de los gobiernos radicales, Labarca sostenía de modo visionario que

En realidad existen dos ejes paralelos: uno con las escuelas primarias y ciertos colegios especiales (Escuela de Artes y Oficios y Escuelas de Agricultura); el otro, con el liceo y la universidad; el primero para la clase pobre; el segundo, para la burguesía y las esferas acomodadas (Labarca, 1939, p. 212).



No obstante, la corriente defensora de lo que hoy se nomina como equidad fue ahogada por la tendencia al acceso a la escolarización y a los estudios superiores. Con todo, la propuesta de una reforma integral y la estructuración de un sistema unificado de educación pública, volvió a ser planteada por el sindicalismo docente y por diversos intelectuales y políticos entre las décadas de 1940 y 1970. Sin hacer referencia explícita a la segmentación social de la propia educación del Estado, la creación en 1954 de la Superintendencia de Educación Pública se justificaba, entre otras razones, por la necesidad de dar unidad orgánica a un sistema parcelado.

Aunque moviéndose siempre en la corriente centrada en la expansión de las oportunidades, en un importante informe discutido al interior de la Superintendencia, se incluían entre otros los siguientes objetivos de política educacional:

h) Desarrollar medidas asistenciales, tales como servicios de internado, almuerzo y transporte escolar, etc., a fin de atenuar tanto los efectos de la situación geodemográfica como de las diferencias de nivel socioeconómico sobre la igualdad de oportunidades educacionales, e incrementar las posibilidades que los niños bien dotados y de escasos recursos, tengan todas las oportunidades de educación compatibles con sus capacidades.

j) Asegurar la unidad de los fines de la educación que se imparte, evitando que las reales diferencias socioeconómicas en la población escolar de los diversos establecimientos, contribuyan a acentuar las diferencias de clases y a desvirtuar la igualdad de oportunidades (Superintendencia de Educación Pública, 1958, pp. 99-100).

En el mismo año, de nuevo la principal organización magisterial se pronunciaba más claramente.

...Afirmamos que la función social de la educación es crear las bases de una efectiva cohesión nacional, eliminando, por una parte, los peligros de una desintegración anárquica y, por otra, los de un orden feudal o una clasificación antidemocrática... (Federación de Educadores de Chile, 1958, p.18).

En la década de 1960 no creció la conciencia acerca de una desigualdad que terminara en segmentación social de la educación. La época de la expansión y de la igualdad de oportunidades en la educación siguió homogeneizan-

do el pensamiento educativo y político. Una excepción fue la aprobación, en 1969, del Programa Básico del futuro gobierno de Salvador Allende. En él se proponía, no de modo muy destacado, que:

...para asegurar la incorporación y la continuidad escolar a todos los niños de Chile, especialmente a los hijos de la clase obrera y el campesinado... se tenderá a crear por lo menos una escuela unificada (básica y media) en cada comuna rural, en cada barrio y en cada población de las ciudades de Chile (Unidad Popular, 1969, p. 29).

Sin embargo, a comienzos de 1971, en la reforma conocida como pacto de garantías constitucionales, se acordó legalmente un conjunto de preceptos sobre educación que no modificaban el ordenamiento educacional vigente, salvo en lo siguiente, que es antecedente para el debate actual sobre equidad: "Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento de acuerdo a las normas que establezca la ley..." (Ley N° 17.398, 1971).

La propuesta de Escuela Nacional Unificada, en 1973, recogió la tradición contraria a la segmentación del sistema educacional público. Sin embargo, más bien obedecía a la necesidad de superar la contradicción entre trabajo manual y trabajo intelectual, traducida como superación de las barreras entre la educación general o secundaria, y la educación especial o técnico profesional, a través del concepto de "educación general y politécnica" (Núñez, 2003). Como es sabido, como la reforma de 1927-1928, esta propuesta fue fugaz, aunque no olvidada.

Durante el régimen dictatorial, la crítica a la desigualdad y la segmentación social fue retomada por algunos de los grupos académicos marginalizados y opositores. En un estudio del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (1984), después de esbozar la historia de la desigualdad y la segmentación en la educación desde el siglo XIX, se concluye que, en la segunda mitad del siglo XX,

...La ampliación y diversificación del sistema educativo se hace en el marco de las estructuras orgánicas y de administración heredadas del período anterior. Esto significa que se prolonga la centralización burocrática del sistema educativo y su carácter segmentado. Tiende a consolidarse la existencia de los subsistemas primario, secundario, profesional y superior, desconecta-

dos entre sí, con diversos objetivos y calidades de formación. Frente a esta realidad, surgen diversos proyectos de cambio. Se proponen leyes orgánicas que den unidad al sistema y aseguren una administración coherente y menos centralizada, pero no llegan a dictarse. Se quiere integrar la educación pero...[subsistió] la “parcelación” e incoherencia de la administración de la enseñanza pública (p.17).

También en los años de 1980, hubo investigaciones empíricas que enfocaron críticamente la distribución social inequitativa de la educación de su tiempo (Briones, Egaña, Magendzo & Jara, 1985). Obviamente, enfoques como los recién citados no tuvieron cabida en el pensamiento oficial del régimen de Pinochet.

En el período de transición a la democracia, el énfasis fue puesto, inicialmente, en la ampliación de oportunidades y en los principios de equidad y de calidad de los aprendizajes. Sin embargo, al ingresar al nuevo siglo y avanzada la experiencia de la política educacional concertacionista, se empezó a reconocer la “evidencia de una segmentación socioeducativa del sistema escolar como efecto de la introducción de los mecanismos de selección y competencia, mayor de la existente antes de la reforma de los 80” (Cox, 2005, p. 34). Este nuevo tipo de segmentación se identificaba más específicamente en los siguientes términos:

... la estructuración socialmente segmentada del sistema escolar de 1990 no retrocedió sino que se agudizó. Los distintos tipos de escuelas del sistema tripartito de Chile se han ido concentrando en alumnos de los diferentes niveles socioeconómicos: junto a las dinámicas de la demanda seleccionando escuelas (principio de ‘elección’ en la base del sistema instaurado en 1981), intervienen dinámicas de escuelas privadas subvencionadas seleccionando familias y alumnos. Existe amplia evidencia de que éstas... reclutan los estudiantes más capaces entre sus pares, y evitan los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta... Es del todo probable que la fórmula de financiamiento compartido haya contribuido a estas dinámicas de segmentación social de la educación, por la entrada de nuevas escuelas privadas subvencionadas post-1995 y mayor diferenciación de acuerdo a ingreso de las familias (Cox, 2005, p.95).

Asimismo, a pesar de la mayor inyección de recursos que realizó la Concertación –lo que se llama el período de la

Quinta República, y que comprende desde 1989 hacia adelante-, se amplificó la inequidad estructural a la cual hacemos referencia a lo largo de esta indagación. Esto porque “no se han cambiado mayormente las condiciones de producción de la actual crisis educativa: segmentación o apartheid educativo, baja calidad e inequidad” (Inzunza, 2009, p. 108). Una aproximación más fina complementa la mirada anterior al enfocar también el impacto de la lógica meritocrática sobre la segmentación social en la educación.

En verdad, la segmentación socioeconómica de la matrícula en el sistema chileno se corresponde muy estrechamente con el tipo de gestión y financiamiento de las escuelas (...) Más aún, por sobre esta segmentación socioeconómica de los alumnos, en el sistema escolar chileno se superpone -como un segundo filtro de discriminación- un proceso constante de selección académica de los alumnos, que opera bajo la forma de pruebas de selección y otros requisitos para el ingreso, expulsiones por bajo rendimiento y un proceso informal de autoselección y discriminación de los alumnos. El resultado global de este conjunto de mecanismos es la tendencia a la concentración de los estudiantes más capaces en algunos establecimientos y la relegación a otras escuelas o liceos de alumnos con mayores necesidades de apoyo...” (Belleí, 2005, p. 204).

## Conclusiones

La exploración histórica permite plantear que, después de un tiempo fundacional de retórica universalista sobre educación para todos los ciudadanos, se desarrolló un proceso largo de inclusión educativa. Este se caracterizó por ser espasmódico y desigual, según el origen social de los estudiantes. En este período la educación chilena se expandió de modo notable. En la segunda mitad del siglo XX, primó el concepto de igualdad de oportunidades, precisado en las últimas décadas como oportunidades de acceder a una educación de calidad.

Sin embargo, la lógica del acceso ocultó que, desde sus orígenes, el sistema educativo se estructuró en forma socialmente segmentada, incluso en el área estatal del mismo. Los grandes sectores del sistema, primario, secundario y técnico-profesional atendieron con distintas calidades a poblaciones socialmente diferenciadas. Este fenómeno ha cambiado en el último tiempo, ya que, sobre la antigua segmentación por ramas, se ha impuesto otra, igualmente inequitativa, basada en la capacidad de pago de las familias de los alumnos y en las exigencias de la lógica meritocrática.

## Referencias

- Bellei, C. (2005). ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena? En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 125-209). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Briones G., Egaña L., Magendzo A. & Jara. A. (1985). *Desigualdad educativa en Chile*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.
- Campos H. F. (1960). *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Constitución Política de Chile (1833/2015). Constitución *Política de la República de Chile de 1833*. Disponible En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535&tipoVersion=0>
- Cox, C. (2005). *Las políticas educacionales de Chile en las dos últimas décadas del siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Decreto Supremo 1.150 (1985, 24 de octubre). *Constitución de la República de Chile*. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=17039>
- Egaña L. (2000). *La educación primaria popular en el Siglo XIX en Chile. Una práctica de política estatal*. Santiago de Chile: DIBAM, PIIE/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana/LOM.
- Egaña, L. & Lavín, S. (1995.) *La educación primaria popular en Chile, 1890-192. ¿Consolidación o estancamiento? Perfilando su futuro*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Egaña, L., Núñez, I. & Salinas, C. (2003). *La educación primaria en Chile. Una aventura de niñas y maestras*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE/LOM.
- Federación de Educadores de Chile (1958). *Estado docente y libertad de enseñanza. Documentos*. Santiago de Chile: Publicaciones de la Federación de Educadores de Chile.
- García-Huidobro J.E. & Cox C. (1999). La reforma educativa chilena 1990-1998. Visión de conjunto. En J.E. García-Huidobro (Ed), *Lareforma educacional chilena* (pp.7-46). Madrid: Editorial Popular.
- Hamuy, E. (1960). *Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Illanes, M. A. (1991). *"Ausente, Señorita". El niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio. Chile, 1890-1990 (Hacia una historia social del Siglo XX en Chile)*. Santiago de Chile: Junta Nacional de Auxilio y Becas.
- Inzunza, J. (2009). *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile. Antecedentes para una polémica de 200 años*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Observatorio de Política Educativa.
- Labarca, A. (1939). *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.
- Larrañaga, O. (2010). El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010. En R. Lagos (Ed.), *Cien años de luces y sombra (Tomo II)* (pp. 129-233). Santiago de Chile: Taurus.
- Ley N° 17.398 (1971, 9 de febrero). *Modifica la Constitución Política*. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación Pública (noviembre, 1981). *La educación en Chile, 1979-1980. Informe de Chile a la 38ª. Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra*.
- Ministerio de Educación Pública. (1989). *Desarrollo de la educación 1986-1988*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. (1843). *Memoria presentada al Congreso Nacional*. Santiago de Chile: Imprenta del Estado.
- Monsálvez, B., M. (1998). *"...I el silencio comenzó a reinar". Documentos para la historia de la instrucción primaria 1840-192*. Santiago de Chile: DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana y Universidad Católica Blas Cañas.
- Núñez I. (2003). *La ENU entre dos siglos. Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada*. Santiago de Chile: LOM/ Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Núñez, J.A. (Ed). (1890). *Resumen de las discusiones, actas i memorias presentadas al Primer Congreso Nacional Pedagógico celebrado en Santiago de Chile en septiembre de 1889*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. París: Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación.
- Oficina de Planificación Nacional (1978). *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983*. Santiago de Chile: ODEPLAN.
- Oficina de Planificación Nacional (1982). *Informe Social 1982*. Santiago de Chile: Mimeo.
- Ponce, M.A. (1890). *Prontuario de legislación escolar. Recopilación de leyes, decretos, circulares i resoluciones sobre instrucción primaria*. Santiago de Chile: Ercilla.

- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Reyes, L. (2014). *La escuela en nuestras manos. Las experiencias educativas de la Asociación General de Profesores y la Federación Obrera de Chile (1921-1932)*. Santiago de Chile: Quimantú.
- Salas, D. E. (1917). *El problema nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Educación
- Salas, I. (1930). *The socio-economic composition of the secondary school population of Chile*. Santiago, Chile: Columbia University.
- Sarmiento, D.F. (2009). *De la educación popular*. Santiago de Chile: Biblioteca Nacional/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana/Cámara Chilena de la Construcción/Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Serrano S., Ponce de León M. & Rengifo, F. (Eds.) (2012a). *Historia de la educación chilena 1810 (Tomo I)*. Santiago de Chile: Taurus.
- Serrano S., Ponce de León M. & Rengifo, F. (Eds.) (2012). *Aprender a leer y escribir (1810-1880) (Tomo II)*. Santiago de Chile: Taurus.
- Soto, F. (2013). *Historia de la Educación Chilena*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central.
- Superintendencia de Educación Pública (1958). *Dos informes sobre educación*. Santiago de Chile: Publicaciones de la Superintendencia de Educación Pública.
- Troncoso, V. (1925). *Igualdad social y económica del magisterio*. Santiago de Chile: Imprenta La Nación.
- Troncoso, V. & Sandoval, J. (1954). *Consolidación de la educación pública*. Santiago de Chile: Imprenta Germinal.
- UNESCO-UNICEF (2004). *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Unidad Popular (1969). *Programa Básico de la Unidad Popular*. Santiago de Chile: Quimantú.