UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
FACULTAD DE HUMANIDADES Y ARTE
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS Y SOCIALES

Ley de Instrucción Primaria Obligatoria

Sebastián Mella Pincheira

Concepción, 28 de octubre 2008

Indice

Págs.

- Introducción..... 3
- Capitulo I: Contexto previo a la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria..... 5
- Capitulo II: Los Problemas..... 9
- Capitulo III: Proclamación de la ley y sus consecuencias..... 12
- Conclusión..... 16
- Bibliografía..... 17

Introducción

Dentro de la historia de la educación chilena se han producido distintas reformas educacionales. Sin embargo, dentro de las más importantes y controversiales se encuentran la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, dictada en 1920, transformándose en el primer intento para masificar la educación en la sociedad chilena, en un periodo donde la población infantil apta para ir a la escuela, no lo hacia en una amplia mayoría, debido a la profunda pobreza que reinaba en todo Chile. Así también ocurría en Santiago donde la diferencia social, tenia un lado de extrema miseria siendo estos niños los más afectados y desposeídos, encontrando en la calle su único refugio en donde podían hacer frente a la pobreza, a través de la mendicidad, el trabajo o simplemente la criminalidad que cada día más iba en aumento. Por lo tanto ante este incierto y critico panorama de la sociedad chilena, esta Ley nace de las discusiones y debates públicos de todos los actores que influían en la realidad nacional en ese entonces; figuras clave como Eloísa Díaz, Pedro Bannen, Enrique Oyarzún y el más importante Darío Salas influyeron activamente en estas esferas para concretar su tan ansiado proyecto, que era que se legislase la obligatoriedad de la asistencia escolar y así aumentar la asistencia escolar y dar un mejor presente y futuro para el país. Esta Ley es la concreción de proyectos anteriores en materia de educación primaria, como la antigua Ley Orgánica de 1860, o el proyecto de Enrique Oyarzún de 1909. Pasaron largas décadas para que finalmente los sectores políticos y legislativos del país dejaran de lado sus intereses y prejuicios morales, y así entraran en un consenso general para el beneficio del pueblo chileno.

Bien sabemos que en Chile como en otros países, a la hora de implementar una ley, que no tenga claros beneficios para los gobernantes y dirigentes de ese país, tiene que pasar por una serie de dificultades y escollos, propios del aparato burocrático de las republicas, retrasando y entorpeciendo lo más posible su instauración (*la cual no es conveniente o necesaria*). Por lo mismo, en esta monografía se quiere responder, ¿Qué tipo de problemas se tuvo que superar para poder finalmente dictar la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria?. Para esto el siguiente trabajo tiene por objeto analizar la situación social y educacional, previa a la proclamación de la ley (considerando la pobreza como factor clave); la relevancia del accionar que tuvieron ciertas facciones políticas en relación a este proyecto de ley, y así relatar los debates que surgieron sobre el tema; y demostrar si realmente el ejercicio de esta ley provoco las reformas sociales y educacionales que tanto anhelaba. Para la ejecución de esta investigación se adopto el modelo hipotético-deductivo, de manera de comprobar si es que al final de esta monografía se logra dar respuesta a lo que se planteo en un inicio, para poder llevarla a cabo se acudió a distintas fuentes de índole contemporánea, primaria y escrita, además de fuentes de Internet, en lo que respecta a artículos o información variada; en relación a las limitaciones, es preciso decir que no fueron muchas, ya que existen gran numero de fuentes a disposición relacionadas con el tema.

Esta monografía constara de tres capítulos, en el primero se presentará el contexto histórico por el cual se mueve la población chilena y escolar de inicios de siglo XX y los múltiples elementos que inciden en el escaso interés por participar de la educación elemental. Del mismo modo, en el segundo capitulo, se pretende analizar los problemas que ensombrecieron y complicaron el surgimiento de esta Ley y su practica, finalmente en el tercer capitulo se tratara la proclamación de la ley y sus consecuencias, ya sean positivas o negativas. Al final del trabajo de realizara una conclusión, en donde se expondrán las reflexiones o consideraciones finales con el objeto de mostrar un breve paralelo entre el pasado y la actualidad en cuanto a problemas sociales que trascienden en la situación escolar.

Capitulo I: *Contexto previo a la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.*

"Pobres y escasas escuelas tuvo el país durante la época colonial, por lo común identificadas con la iglesia. Recién en la constitución de 1833 quedó establecida la "educación como atención preferente del Estado", asumiéndola éste como tarea propia, en la letra. Solo a partir del movimiento literario y cultural de 1842, personificado en las figuras de Bello, Lastarria y, principalmente, del argentino Sarmiento, surge la gran visión de la necesidad de "la escuela primaria común"; así, junto con fundarse la Universidad de Chile, se crea la Escuela Normal de Preceptores."1. Ya en la Constitución Política de 1833, se concibe en los artículos 153 y 154 "que la instrucción nacional sea dada bajo la dirección y la vigilancia de la autoridad pública"2, donde el primero de esos artículos establecía que "La educación pública es una atención preferente del Gobierno". Sin embargo, don Valentín Letelier era consciente de que existía alguna normativa que prescribiera la obligatoriedad de la instrucción, pero que en la práctica esto era nulo, cuando dice "Chile tiene prescrita en las leyes y no en la práctica la obligación de la instrucción no la ha impuesto coercitivamente en la práctica."3, pues aunque existía el artículo 495 inciso 15 del Código Penal que castigaba a los padres o tutores por la inobservancia de la educación, no obstante, no existía un sistema donde hubieran funcionarios encargados de hacer cumplir ese precepto de la ley.

A partir de 1848 surgen una serie de vaivenes respecto de la consolidación de alguna ley de instrucción , que fueron modificadas una y otra vez por intelectuales de la época como José Victorino Lastarria, Manuel Montt o Domingo Faustino Sarmiento, concretándose en el año 1860 con la promulgación de la Ley Orgánica del 24 de noviembre, donde de alguna u otra manera va alcanzando cierto cuerpo y consolidación la idea de producir una reforma trascendente en lo histórico y cultural para nuestro país, incrementándose en forma cierta y decidida la educación primaria nacional que hará posible en el futuro reformas de trascendental significado histórico para el movimiento cultural de Chile. Lo interesante de esta nueva Ley es que por vez primera se menciona en forma explícita la obligatoriedad de la instrucción primaria como responsabilidad del Estado. Por lo tanto ya aparece en estos años de la independiente republica de Chile, la idea de la Obligatoriedad de la Instrucción Primaria, idea que continuó estando en boga ya en las primeras décadas del siglo XX por diferentes personalidades intelectuales como Eloísa Díaz, que en 1911, en medio de la llamada cuestión social, fue la primera directora del recién creado Servicio Médico Escolar de Chile, donde intentó impulsar el desayuno escolar obligatorio, propició la vacunación masiva de escolares y luchó encarecidamente contra el raquitismo y la tuberculosis de los niños más pobres del país. Otra importante figura fue Pedro

---

1 Illanes, Angélica: *Ausente, Señorita*, JUNAEB, Santiago, 1991, p. 26

2 Fabres, Alejandro: *Evolución Histórica de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en el Cincuentenario de su promulgación*. Impresiones Eire, Santiago, 1970, p. 7.

3 Videla, Héctor: *Evolución de la Instrucción Primaria en la Sociedad y en la legislación chilena*, Colección de Estudios Administrativos, Santiago, 1942, p. 62.

Bannen, quien tuvo gran relevancia en la formulación de este proyecto y su aporte se centra en la fundación, de la Sociedad de Instrucción Primaria de Concepción en 1883, de la Sociedad Escuela de Proletarios en 1900, y su más importante obra esta en ser el autor del primer proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, el 18 de junio de 1904. Este proyecto constaba de nueve artículos y obligaba a asistir a la escuela por un mínimo de tres años a los niños entre 6 y 12 años de edad, con un sistema de control anual a través de un censo de los niños en esas edades. Al igual que este personaje, Enrique Oyarzún, otra figura clave, formula un proyecto de esta misma índole, en el cual, sintetizadamente, impone a padres y tutores de niños de entre 7 y 12 años, la obligación de procurarles la enseñanza por 4 años, en zonas urbanas y por 3 años en zonas rurales; crea en cada comuna una junta especial encargada del censo y la matricula de los escolares; autoriza a los alcaldes para aplicar a los infractores, del punto uno, penas en multas o la prisión; se admite como excusas la falta de vacantes en las escuelas que estén situadas dentro de u radio de 2 Km. y el impedimento físico o mental del niño; contiene algunas disposiciones a proteger la infancia y finalmente dispone que el Estado facilite la asistencia de los niños más indigentes por medio del establecimiento de cantinas escolares, “El primer proyecto de obligación, como ya vimos se presento en 1904 por el senador Pedro Bannen, pero no llego a discutirse. Otros de los proyectos que, en este sentido, se enviaron al congreso en 1909 fue el del diputado Enrique Oyarzún, de tendencia radical; otro fue presentado por el diputado Miguel Antonio Varas, quien planteaba una reforma global al sistema de educación primaria, incluyendo la obligatoriedad escolar. Un cuarto proyecto de este tipo lo elaboró el diputado demócrata Torrealba, quien, a nombre del Congreso Social Obrero, órgano máximo de las sociedades obreras, solicitaba, entre otras medidas, el despacho del proyecto de educación primaria gratuita y obligatoria.”4.

De todo este bagaje político e intelectual se denota una gran preocupación por la realidad social y educacional, principalmente de los niños, en donde la baja cobertura, agravada por una asistencia media de los matriculados, aún más baja, frustraba el sueño de muchos "educacionistas" y de estos políticos progresistas, de contar con un pueblo instruido que pudiera superarse material y moralmente. Los más pobres no asistían a la escuela, la extrema pobreza de éstos, la necesidad del trabajo de los niños, la carencia de vestimenta, el desinterés de los padres, también analfabetos, apartaban a los niños más pobres de las escuelas. Si la educación impartida hubiera significado posibilidades reales de mejores trabajos; si el desarrollo del país hubiera requerido de un pueblo instruido, la educación primaria, tanto desde la política estatal como de los propios interesados, habría cobrado un significado mayor.

Las primeras dos décadas del siglo XX en nuestro país esta caracterizada por un fuerte deseo de las clases sociales media y popular por aspirar a una mejor calidad de vida, participación en la vida nacional, y por ende, una mayor democratización de la sociedad. Estos deseos de una parte importante de la

---

4 Illanes, Angélica: *Ausente, Señorita*, JUNAEB, Santiago, 1991, p. 64.

población chilena, son sustentables en la medida en que se piensa y concreta una educación de categoría, la cual ofrezca una posibilidad real para la construcción de una sociedad más digna. “La “conciencia de la necesidad” de co-optar a los niños proletarios para incorporarlos a un sistema de sustentación vía el trabajo y de su armonización con el modo de ser de la sociedad establecida, era la escuela”5. Sin embargo, esta aspiración objetiva de los estratos medios y bajos de la sociedad nacional es amagada por ciertos factores que inciden en la escasa posibilidad de realizar tal proyecto social. Entre estos elementos se destacan el continuo proceso migratorio del campo hacia la ciudad, lo que se tradujo en una excesiva concentración de población marginal, la cual supone la existencia de una cantidad importante de individuos con un alto grado de analfabetismo. Dicho atraso intelectual o ignorancia es un factor disociante de primer orden en el quehacer nacional, en tanto subsiste el anhelo de democratizar la sociedad. En efecto, si se desea integrar al pueblo en las decisiones de país, es necesario sacarlo de su ignorancia para transformarlo en un importante agente ciudadano. Este atraso ilustrativo permite entonces comprender las pésimas condiciones en que se desenvuelven los estratos inferiores de nuestro país. Situación aún más perjudicial si se considera que lo anterior es una causa determinante del alto grado de alcoholismo, delincuencia y mendicidad, entre otras cosas, “Como sabemos la gran mayoría de los niños pobres ni iba a la escuela. Muchísimos de ellos encarnaban la pervivencia de la época de la Recolección, forma de sustento claramente marginal y amenazante a una sociedad sedentaria sobre la propiedad.”6. En tal sentido, surge necesariamente un cuestionamiento de real significación. ¿Cómo se enfrentan y solucionan estos males propios de una sociedad en evolución?. Concretamente, con la dictación de un ordenamiento jurídico que sea capaz de establecer derechos y obligaciones. El perfeccionamiento de la vida nacional requiere en primer término el ejercicio de las funciones educativas del Estado, que permita a los ciudadanos el desarrollo completo de sus facultades. Esto manifiesta claramente la existencia de un Estado Docente y benefactor, que no abandona su obligación de enseñar y mejorar la felicidad de sus representados, entendiendo lo anterior como población propiamente tal. Si diez años antes se observaba la intención de instruir a la población de forma real y determinada, se concebía a la educación como un medio que favorecería la prosperidad de la sociedad. En tal sentido, la instrucción pública primaria permitiría también la concreción del progreso material y valórico del pueblo, mediante el impulso de ella en los niños y jóvenes, principalmente, “Así se jugaría allí el destino de la vía chilena a la democracia como reforma, educativa. Y en eso había consenso general”7. La escuela primaria, por lo tanto, será la encargada de entregar los conocimientos necesarios para colaborar a solucionar el problema de baja asistencia escolar, ¿Cómo se lograba ello?, con una educación gratuita y obligatoria; ¿Los ejecutores de tal proyecto?, el Estado y la sociedad en su conjunto; ¿De que forma?, destinando un mayor porcentaje del presupuesto nacional que permitiera la creación y construcción de más escuelas

---

5 *Ibíd*., p. 63
6 *Loc. cit.*
7 *Loc. cit.*

de carácter público, el mejoramiento de las condiciones laborales y económicas de los docentes, y fundamentalmente, en el perfeccionamiento de los métodos de enseñanza. A juicio de Julio Heise G, al igual que de Maria Angélica Illanes, la publicación de *El Problema Nacional* en 1917 por parte de Darío Salas logró conmover a la opinión pública, y en especial a los dirigentes del magisterio, masonería e integrantes de los partidos radical, liberal y demócrata. En este libro se daba cuenta de la triste realidad cultural del país, con la existencia de 1.600.000 analfabetos mayores de seis años, la mitad de la población adulta de Chile. Del mismo modo, se especificaba el porcentaje de ausentismo escolar cercano al 66% en dicho año. Aprovechando el impacto del libro, el Partido Radical, presentó otro proyecto de ley de instrucción primaria obligatoria, que llevó las firmas de los masones Aguirre Cerda, Quezada Acharan y Arancibia Lazo. Este proyecto sufrió la marcada oposición conservadora, que impuso cuanta traba le era posible para impedir su tramitación, hecho que se tratara en el próximo capitulo. La masonería decidió comprometerse, por primera vez como un cuerpo, para dar impulso al proyecto y lograr su futura aprobación.

En síntesis, el problema de fondo, tras las iniciativas de implantar la obligatoriedad de la educación primaria, tenía que ver con la cobertura que ésta alcanzaba. Los esfuerzos realizados en las últimas décadas del siglo XIX e inicios del siglo XX por mejorar la calidad de la educación impartida, perdían su real sentido para algunos, si esta educación no llegaba mayoritariamente al conjunto de la población.

Capitulo II: ***Los Problemas.***

Claro esta, como se menciono anteriormente, que el proceso que se tuvo que recorrer para la final proclamación de esta ley, estuvo lleno de problemas y barreras que entorpecieron y atrasaron cada vez más su concreción en el parlamento. En este capitulo se tratara de analizar cada uno de estos problemas y cuales fueron los hechos o motivos que influyeron para que se generaran, y fueran tan determinantes hasta el punto que estuvieron a un paso de eliminar y desechar dicho proyecto. Se mencionara problema por problema en el orden de su grado de importancia, e injerencia en este proyecto.

El primero que se puede enunciar seria el de la realidad que se vivía en ese periodo, siendo la pobreza la característica más sobresaliente y principal de la sociedad chilena en su conjunto afectando directamente y de la manera más paupérrima a la población infantil. Es menester responder a la pregunta ¿De que manera afectaba la pobreza en la población infantil, para que provocara la inasistencia escolar? Para responder a esto basta solo redimirse al discurso de Juan Enrique Concha, en donde señalaba que el gran obstáculo era la extrema pobreza, como causa inmediata de la abstención escolar, que se traducía en falta de calzados y en la alimentación, (el hambre), en los niños miserables. Un segundo problema, netamente relacionado con éste, es el de la alimentación, la cual los niños chilenos no tenían en sus hogares y si la había, no era muy nutritiva o era poca, por eso este problema es igual de importante que el primero ya que esta el gran dilema, y no tan solo entre los políticos e involucrados en el tema, si no que en los propios niños de, ¿Alimentarse o educarse?. O sea, de mendigar, trabajar o robar para obtener algo de alimento, o ir a la escuela. Ante tan gran dilema muchos pensaron en impartir el alimento en la propia escuela, por medio de las cantinas escolares, como lo dictaba Oyarzún en su proyecto, o como lo presenta Darío Salas, “Como “alimentación escolar” Salas pensaba en un almuerzo contundente y nutritivo y en una colación vitamínica. Todo lo cual exigía alto costo. Pero Salas estaba lejos de pensar en su gratuidad, no solo por un problema económico, sino por una cuestión de principio: la gratuidad fomentaba el abandono por parte de los padres de sus propias responsabilidades y dañaba la “dignidad personal” de los alumnos. La gratuidad se reservaría para casos de absoluta indigencia”8. Ante esta nueva cláusula de la ley, eran muchos los que se oponían, principalmente conservadores y eclesiásticos, que hasta ese entonces aún mantenían cierto peso e influencia política y social sobre todo. Ellos argumentaban, diciendo que al Estado no le correspondía la misión de alimentar a los niños ya que era una íntima preocupación del padre de familia, por lo tanto se estaba transgrediendo con su moral y valores. Otras ofensivas de este grupo de opositores, considerándolos ya como otro problema, se traduce en el caso de las dos posturas ante este tema, la primera es la del Congreso Social Obrero y la Asociación de Educación Nacional que no pretendía sacrificar el proyecto educativo por la miseria infantil, en contraposición a la Comisión de Instrucción de la Cámara de Diputados, quienes pretendían paliar en lo posible la situación,

8 Salas, Darío: *El Problema Nacional*, Editorial Universitaria, Santiago, 1967, p. 94

sacrificando en los hechos a los niños más pobres para la educación. De esto se denota el perfil y postura que mantenía dicho sector de la política, “El antagónico Partido Conservador manteniendo sus viejas ideas de oscurantismo, quiere impedir a toda costa la aprobación de la ley citada, por que comprende perfectamente que la instrucción es la luz potente que, iluminando el cerebro del hombre y de la mujer, quite el velo de la ignorancia y con ellas las ideas fanáticas que a la mayoría tienen dominada, aberraciones y antagonismos, que precisamente había inculcado el partido de las sotanas”9. En referencia a esto, se puede apreciar las divergentes posturas ante este proyecto en el siguiente caso, “Las bondades de la caridad cristiana que alimentaba y vestía a los desheredados y pobres tenía, pues, ese sentido de reproducción de la dominación de clases, que contrariaba el proyecto de emancipación y democracia social a través de la educación, propiciado por los sectores progresistas, liberales, radicales, demócratas y socialistas. Era necesario, pues, cambiar totalmente, laicizar el auxilio escolar para consolidar la escuela publica, agente clave para “neutralizar” la dominación ideológica de clase y abrir horizontes a los sectores populares, sin culpas ni gratitudes arrodilladas”10.

Otro de los aspectos que mencionaba Juan Enrique Concha en su discurso sobre tal proyecto era que si se quiere hacer obligatoria la enseñanza primaria se tiene que tener en consideración este factor que incide en los niños del país (en lo referente a la pobreza). Aunque para hacer funcional esta crucial arista del proyecto había que tener en cuenta el enorme gasto que le costaría al Erario público, en donde el presupuesto para la instrucción publica se tendría que duplicar, y según figuras del conservadurismo como Edwards o Barros Errázuriz, todo esto no era factible ante la crisis económica nacional y fiscal. Ante este nuevo problema que se nos presenta, el del financiamiento de la educación, habría que decir que es de igual importancia que el primero que se presento, ya que ante la idea de que es el Estado quien lleva la tutoría de la educación chilena, corresponde a él hacer frente a esto. Pero como lo iba a hacer adecuadamente, si dentro de sus integrantes había un gran debate sobre, si invertir o no, más en la educación y si era esto *conveniente* y *necesario* para Chile (o en realidad para ellos). Sobre el problema del financiamiento nuevamente aparece la figura de Salas, cooperando con algunas medidas o ideas para hacer frente a este problema, las cuales presenta en su obra *El Problema Nacional*. “Entre los factores que limitan la eficacia de nuestra primera enseñanza hemos señalado como principal la insuficiencia de los recursos que a su sostenimiento se destinan. Y esta insuficiencia nace, a nuestro juicio, del régimen inadecuado que se sigue entre nosotros en materia de provisión de rentas para escuelas”11.

9: “La Vanguardia”, Antofagasta, 4 de julio de 1910: *Instrucción Obligatoria*, en Illanes, Angélica: *Ausente, Señorita*, JUNAEB, Santiago, 1991, p. 68

10 Illanes, Angélica: *Ausente, Señorita*, JUNAEB, Santiago, 1991, p. 68

11 Salas, Darío: El Problema Nacional, Santiago, 1967, Editorial Universitaria, p. 68.

Él dice que la educación primaria nacional jamás alcanzara un desarrollo real, mientras sea el gobierno (fisco) el único que contribuya a costearla, por lo mismo planteaba que también sean los municipios los que tengan una dirigencia en materia educativa, para esto propone tres formas de rentabilidad escolar:

a) Que las localidades (municipios) sostengan por si solas sus escuelas.
b) Que el Estado coopere con ellas.
c) Que solo el Estado tenga que sostener a las escuelas.

Ante toda esta aglomeración de problemas y así de sus soluciones, cierto sector de la política, representado en el parlamento, argumentaba en contra de cada una de estas soluciones, de la siguiente manera:

_ Se ataco su fondo, la ley era un atentado contra los derechos del padre, es por lo tanto una intromisión del gobierno en asuntos privados, que no son de su incumbencia.

_ Se le consideraba innecesaria, ya que aún sin ella, el progreso de la primera enseñanza era evidente, y por que la obligación de educar ya se encontraba establecida en el código civil.

_ Si los niños no concurrían a las escuelas era por su mendicidad, ya que se veían obligados a mendigar o a trabajar para poder sobrevivir, y así no tenían tiempo para educarse.

_ Sobre la cantina escolar, decían que este hecho era fomentar la mendicidad y que hasta olía a socialismo.

De esto se puede reflexionar que “La miseria no solo se oponía como hecho real histórico al proyecto de obligación escolar, sino que, paradojalmente, ello servia como el argumento de mayor peso a los sectores más conservadores para oponerse a él, sin tener necesidad de recurrir a argucias ideológicas propias, que gozaban de escaso apoyo entre la sociedad chilena representada en el Parlamento.”12.

Pero esta decidida postura no iba a perdurar por mucho tiempo en estas facciones, las cuales tendrán un radical cambio, en su percepción ante este proyecto educativo, como se analizará en el siguiente capitulo.

---

12 Illanes, Angélica: *Ausente, Señorita*, JUNAEB, Santiago, 1991, p. 71

Capitulo III: ***Proclamación de la Ley y sus consecuencias***.

Como se menciono anteriormente, el cambio en la percepción y postura, principalmente de los conservadores, ante esta idea de hacer obligatoria la instrucción primaria, tuvo un vuelco favorable ante tal proyecto, lo que hizo que finalmente esta ansiada Ley se proclamara. Tomar este hecho así a la ligera seria muy irresponsable de nuestra parte, ya que es bien curioso que esto haya ocurrido tan espontáneamente, por eso habría que preguntarse, ¿Qué fue lo que realmente incidió en las conciencias de este grupo dirigente para que adoptaran tal postura?. La respuesta no sería una sola, ya que son varios lo factores que incidieron para que ocurriera este hecho (*o fenómeno*). El más importante seria la propia realidad que se estaba viviendo y por la que atravesaba Chile en ese entonces, donde el panorama se caracterizaba por una gran tensión social que se manifestaba en un descontento popular por medio de huelgas, protestas, motines…etcétera. Todo esto, producto de una mala administración del país, que era profundamente desigual. A esto se agregaba el contexto internacional de eso años, en donde el mundo entero había experimentado ya una gran guerra mundial, y el surgimiento de el "peligro rojo" que tenía su máxima expresión con la revolución rusa, siendo el socialismo, comunismo y anarquismo ideologías que se internaban en los países latinoamericanos, como también ocurrió en Chile, "Todo lo cual allanó el camino para el acuerdo político entre los conservadores y la alianza liberal; más aún cuando una ola de huelgas se desataba en el país y prendía con fuerza entre el proletariado chileno, el socialismo revolucionario y la lucha de clases"13. Esto era tan determinante "Que llegaba la hora de efectuar profundas reformas en el sistema político, económico, social y educacional si no se quería caer ahogados en el deseo de sangre de la oligarquía y de los anarquistas. Que había que fundar un Estado fuerte, presidencial e independiente de las clases oligarcas"14, "El tiempo apremiaba, el tono de voz era alarmante: había amenaza de subversión social."15. Si quiere ver de esta forma se podría decir que estamos ante un *contexto ideal* para todo aquel que estaba a favor de la Ley, y esto se explica en el sentido de que ante este temor de una gran insurrección popular los sectores conservadores y el parlamento decidieron dar a favor del pueblo a través de reformas y cambios para apaciguar los ánimos, como estrategia reguladora, y este hecho fue un de los cuales propicio para que se aprobara este proyecto de ley. Otro factor seria el actuar e injerencia en la materia de ciertas figuras, como se mencionaron anteriormente, siendo Darío Salas el más influyente "El libro del profesor Darío Salas golpeó profundamente la ya inquieta conciencia de la sociedad"16. Con este ejemplo se demuestra como influyo el peso de todo este accionar "pro Ley", durante largos años, que con Darío Salas encuentra su figura clave para presionar y realizar este cambio progresista, valiéndose de este propicio contexto, para atacar con más fuerza y determinación. Darío Salas en tanto, expresaba su sentir por la situación por la que atravesaba el país en aquel

---

13 Illanes, Angélica: Ausente, Señorita, JUNAEB, Santiago, 1991, pp. 95-96
14 *Ibíd.* p. 97.
15 *Ibíd.* p. 98.
16 *Ibíd.* p. 65.

entonces: Queremos ser democracia, y la igualdad de oportunidad educacional, características de aquel régimen, no existe o no puede hablarse de ella sino con referencia a una porción muy limitada de los habitantes. La mitad de nuestra población adulta carece del instrumento esencial para incorporarse a la vida cívica y del resto, un crecido número se haya incapacitado para emplearlo de forma inteligente. Y una democracia ignorante es (...) una democracia falsificada. Sin una base de conocimientos generales, comunes a todos los ciudadanos, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, es una ilusión, una frase y hasta una mentira. Pretendemos ser democracia y dejamos que la desigualdad de cultura perpetúe las diferencias de clase, mantenga la condición de siervos o de parias a una fracción nada pequeña de la sociedad y condene a una parte de ésta, aún más considerable, a no vivir si no es con sujeción a normas de vida inferiores y no apreciar el placer si no, en sus aspectos defectuosos y groseros. Queremos enriquecernos como nación y parecemos comprender que nuestro porvenir económico se liga al dominio que el trabajador adquiera de las artes elementales, base de toda preparación técnica adecuada. Por consiguiente, y de acuerdo a lo anteriormente expresado, la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria es vista bajo un clima expectante, esperando de ella la solución a los problemas antes mencionados. Sustancialmente, ella concebía dos ámbitos trascendentales: El primero, el compromiso en el que hacer educacional de los padres hacia sus hijos, participando activamente del proceso de instrucción elemental. En palabras concretas, la obligación de los progenitores y/o tutores en la asistencia y preocupación de sus hijos y/o pupilos en la educación. Un segundo punto, expresa la continuidad que debe tener el educando en el sistema escolar, desarrollándose éste en la educación secundaria, y fundamentalmente la coordinación interna de contenidos desde el nivel de Educación Primaria a la Secundaria. Todo esto incidió para que se adoptaran algunas medidas indispensables para que surgiera y se mantuviera tal proyecto “Así, a través de estos tres tipos de medidas –ítem en el presupuesto nacional, contribución municipal y comisión especial preocupada de la organización de un sistema de alimentación escolar- se sentaban las primeras bases con el fin de que la asistencia escolar cobrara realidad oficial, paso indispensable para su concreción histórica”17.

Finalmente el 26 de agosto de 1920, bajo el gobierno del Presidente Salvador Sanfuente, se proclama este conjunto de preceptos conocido con el nombre de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Esta ley, como dice su nombre, estableció la obligatoriedad de la enseñanza para todos los niños del país en el entonces llamado período de "instrucción primaria" (1° a 6° grado), transformándose en un hito fundamental en el desarrollo de la actual Educación Básica, “Una junta de educación, compuesta de tres miembros nombrados por las municipalidades respectivas y dos más por el Consejo Superior que contemplaba la Ley, sería la encargada de ayudar al cumplimiento de la obligación”18.

---

17 *Ibíd.* p. 89

18 Labarca, Amanda: Historia de la Enseñanza en Chile, Santiago, 1939, Imprenta Universitaria, p. 234

En tal sentido, la educación fue concebida como una función del Estado, donde los particulares actuaban sólo como cooperadores en su tarea de enseñanza, la Ley se impone pues, si no como un medio de establecer la obligación, *como un medio de reglamentarla y facilitar su cumplimiento*.

En tal sentido, la Ley señala la obligatoriedad de la enseñanza primaria quedando consagrada en el artículo Nº 2 de la Legislación: Los padres o guardadores están obligados a hacer que sus hijos o pupilos frecuenten, durante cuatro años a lo menos, y antes que cumplan trece años de edad, un establecimiento de educación primaria fiscal, municipal o particular. También se consideraba cumplida esta obligatoriedad si el niño recibía la educación correspondiente en su casa. Del mismo modo, el artículo 9 de esta Ley explica que se debía inscribir anualmente a todos los menores que, según los mandatos de ésta, debían asistir a las escuelas. Además, esta Ley estipulaba sanciones para los padres o guardadores que no cumplieran con su obligación de hacer asistir a los niños a la escuela. Estas sanciones consistían en Amonestación Verbal, multa de dos a veinte pesos, prisión de uno a diez días, si luego de quince días, después de la amonestación, no se cumplía todavía con la Ley, en caso de reincidencia, se multaba con pena doble de la anterior, prevenida de amonestación hecha con quince días de anticipación. También se contemplaban sanciones tanto para los padres que entregaron información falsa respecto a la edad del niño en el momento de matricularlo, como para los directores de escuelas particulares y municipales y para los directores de fábricas o talleres que faltaran a los mandatos de dicha Ley. Un segundo objetivo importante consagrado en dicha ley, estipula que la instrucción entregada en las escuelas de educación primaria, debía tener como objetivo la educación moral e intelectual del menor. Por cierto, si entendemos que en una época donde estaban presentes los problemas de delincuencia, alcoholismo, desinterés escolar y una necesidad de producir para subsistir, no es menos cierto además que la educación será la encargada de guiar y preservar los valores e intereses necesarios para enfrentar el desarrollo de sus vidas. Del mismo modo, el artículo 28 de esta Ley establecía la educación vocacional. Al respecto, la enseñanza primaria constará de tres grados de educación general, compuesto de dos años escolares cada uno y de un grado de educación vocacional cuya duración podrá variar de uno a tres años; y para efectos de que dispone esta Ley, las escuelas se dividen en elementales, superiores y vocacionales. También se consideró la existencia de escuelas suplementarias y complementarias para aquellos adultos que, por diversas razones, no habrían frecuentado los cursos regulares de las escuelas públicas. Se consideraba que por cada comuna, debía existir una escuela primaria elemental de hombres y otra de mujeres por cada mil habitantes. En estas escuelas se debía dar la misma enseñanza que correspondía en las escuelas fiscales de su clase. No sólo existían escuelas fiscales y comunales sino que también debían existir escuelas particulares como se establecía en los artículos 38 y 40. Si la Ley entregaba derechos y obligaciones, este último punto señala entonces el rol que cumple el Estado como ente responsable y consciente de la educación, “Además, el Estado se comprometía a ayudarles, tanto a ellos como a los municipios que las

instalasen, con una subvención anual de $25 por alumno”19 En tal sentido, el Presidente de la República era el encargado de dictar los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley de Instrucción Primaria Obligatoria, dentro de un plazo de seis meses a contar de la fecha en que la Ley fue promulgada. Lo anterior está contemplado en el artículo 108 así como también el día 25 de febrero de 1921, bajo la administración del Presidente Arturo Alessandri Palma, se despachaba dos reglamentos necesarios para poner en práctica la Ley, las cuales eran el Reglamento sobre Obligación Escolar y el Reglamento sobre Atribuciones y Deberes de los Visitadores de Escuelas.

Sin embargo, dicha norma jurídica no perduro lo suficiente ya que en la práctica tuvo vigencia sólo hasta 1927, momento en el cual fue derogada, aunque realmente su periodo de presencia se constata hasta 1924, instante en el cual se producen los conflictos políticos que determinarán un cambio en el sistema de gobierno y por ende una nueva ley fundamental, la Constitución de 1925. Aún así es menester describir si es que realmente la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria provoco los cambios y reformas que pretendía en los años posteriores a su proclamación. En una primera instancia o durante un corto periodo de tiempo se podría decir que si, ya que se implementaron importantes reformas en pos de este sentido, en donde hay “una “transformación de la estructura administrativa educacional, {una} implantación (frustrada) de la “escuela nueva”, {la} creación de las juntas de Auxilio Escolar Comunales, aprobación de la ley de Protección de Menores”20. Pero como se dijo esto tuvo un breve mantenimiento, en su ideal funcionamiento, ya que no paso mucho tiempo para que se desplomase este proyecto escolar-nacionalista, como presa de los tormentos políticos, sociales y principalmente económicos de los años treinta, especialmente con la crisis económica de 1929 que sacudió a todo un planeta y que en América latina, y especialmente en Chile afecto de manera considerable rompiendo con todo proyecto civilizador y progresista. Provocando como una más de sus desgraciadas consecuencias, el retorno o expulsión de los niños a las calles, paseos, riberas y estaciones. Entregados a lo que el día y el destino les preparará. “Los niños de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria abandonaron la escuela y volvieron a pisar los adoquines de la calle. A mendigar, a lustrar, a acarrear, a jugar y tomar, a trabajar.”21

---

19 Labarca, Amanda: Historia de la Enseñanza en Chile, Santiago, 1939, Imprenta Universitaria, p. 235
20 Illanes, Angélica: Ausente, Señorita, JUNAEB, Santiago, 1991, p. 105
21 *Ibíd.* p. 127

Conclusión

"Aún ahora, sus dos mandatos fundamentales: la obligación y la continuidad, no se cumple del todo. Las ilusiones magnificas que hizo nacer y que conmovieron en el mes de agosto de 1920 a todos los sectores ilustrados del país, que la juzgaron una conquista definitiva de la democracia y de la educación, se malbarataron junto con muchos otros, en medio del caos político de los años 1924-1931"22. Se podría decir entonces que los esfuerzos de todos aquellos que lucharon para que esta Ley se hiciera realidad, fueron en vano, en un primera lectura se podría decir que si, ya que luego de su promulgación paso muy poco tiempo para que se volviera a degenerar la estructura educativa y la *condición* (de todo tipo) de los niños chilenos. Pero no hay que dejar de lado la gran importancia que tuvo este proyecto de ser el primero que contemplo la realidad chilena velando por suplir los defectos y males mas críticos de esta sociedad, en un ideario, como se menciono anteriormente, de acercar más a la democracia y al progreso a Chile en su historia contemporánea, por lo tanto es este el rasgo que se quiere destacar y rescatar de esta Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

Como se dijo en el principio de este trabajo a la hora de implementar y aceptar una ley que no provoque claros beneficios y ventajas para los dirigentes de algún país, como en este caso es Chile, estos presentan un sin fin de problemas y complicaciones, para que no se logra su concreción, por lo tanto al finalizar esta investigación, se puede, sin ningún pudor alguno, reafirmar lo ya dicho, ya que se comprobó con creces como incidieron negativamente estos problemas y de que manera fueron utilizados para el favor de algunos y para el total perjuicio de otros.

Si trazamos un paralelo entre la situación de aquel entonces y la que existe hoy en día, es posible obtener conclusiones muy concretas en el sentido que la educación es utilizada como un instrumento o medio para permitir la integración social y cultural. En este sentido, si los problemas sociales de las primeras dos décadas del siglo XX en nuestro país se remitían a un alto índice de analfabetismo y ausentismo escolar, además del alcoholismo en que estaba sumido gran parte de la población, en especial los estratos sociales bajos, todo lo cual trasuntaba en delincuencia y postergación intelectual. En el presente se aprecia que aunque las situaciones han cambiado, con respecto a la obligatoriedad de la enseñanza primaria (básica), los conflictos sociales se mantienen, y es más, tienden a aumentar, siendo el caso de la drogadicción, la cual se ha sumado al alcoholismo tanto a nivel estudiantil como de trabajadores. Lo anterior es entendido también como una causa que explicaría en gran medida el alto grado de delincuencia y violencia que se manifiesta en la actualidad.

---

22 *Ibíd*. p. 235

Bibliografía

- Fabres, Alejandro: Evolución Histórica de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en el Cincuentenario de su promulgación. Impresiones Eire, Santiago, 1970

- Heise G. Julio: Historia de Chile, El Período Parlamentario 1861 − 1925; Editorial Andrés Bello; Santiago; 1974.

- Illanes, Angélica: Ausente, Señorita; JUNAEB; Santiago; 1991.

- Labarca, Amanda: Historia de la Enseñanza en Chile; Imprenta Universitaria; Santiago; 1939.

- Salas, Darío: El Problema Nacional; Editorial Universitaria; Santiago; 1967.

- Videla, Héctor: *Evolución de la Instrucción Primaria en la Sociedad y en la legislación chilena*, Colección de Estudios Administrativos, Santiago, 1942

Links

- www.memoriachilena.cl

- www.monografias.com