

## **SOBRE LA LEY DE ENSEÑANZA PRIMARIA OBLIGATORIA, DE 1920**

***Paz Larraín Mira***

Profesora de Historia de Chile

### **ANTECEDENTES:**

En Chile existió una preocupación por la enseñanza desde la época española, la que se acentuó a partir de la Independencia. Dada la influencia que tuvo la Ilustración en los ideólogos de la emancipación, la educación alcanzó un lugar preferente entre los objetivos del nuevo régimen. A través de la educación y de la enseñanza se pensaba alcanzar el progreso y la felicidad.

Una clara manifestación de esto es la fundación del Instituto Nacional en 1813. El nuevo establecimiento tenía tres tipos de enseñanza a saber: universitaria, secundaria y primaria, además de la enseñanza técnica y eclesiástica.

A partir de la creación de la Universidad de Chile, en 1843, el Instituto Nacional sería el establecimiento secundario por excelencia y daría las directrices a la educación fiscal, fundamentalmente a los liceos.

La educación estatal chilena durante el siglo XIX va a quedar en manos de los liberales, quienes como herederos del pensamiento ilustrado, crearán firmemente en las bondades de la enseñanza y del desarrollo educacional. Asignarán un gran valor a la capacidad de la educación para modificar y perfeccionar al hombre y a la sociedad. Para ellos no había progreso sin educación. La mayoría de los más destacados intelectuales chilenos del siglo XIX serán de tendencia liberal y estarán vinculados a la enseñanza estatal a través del Instituto Nacional.

En el siglo XIX, se publica la obra "Filosofía Educativa" de Valentín Letelier, libro que permitió por un lado responder a la "utilidad social" de la educación, y por otro, ayudar a la formación de los maestros, todo esto dentro de una línea positivista.

La gran importancia del fenómeno educacional es que se le reconoce como uno de los elementos determinantes del desarrollo futuro de Chile. Y, a pesar de que los puntos de vista con relación a los medios y objetivos de la

enseñanza fueron diversos, las autoridades de gobierno y eclesiástica mostraron una preocupación preferente por el tema y destinaron importantes recursos a su desarrollo.

Con todo, los resultados de ese gran esfuerzo no fueron los que se esperaban, por lo menos en algunos de los niveles y tipos de enseñanza. Así nos encontramos con que, veinte años más tarde de la aparición de la obra de Valentín Letelier, Enrique Mac-Iver se refiere negativamente al tema educacional en el "Discurso sobre la Crisis Moral de la República". En él expresa su pesimismo frente a los niveles de enseñanza e instrucción que posee la población del país. Al respecto señala que: "Por desgracia, ni la superioridad técnica de los maestros, ni de la mejoría de los métodos modifican la significación del dato relativo a la matrícula escolar hasta el punto de que fuera posible sostener que adelantamos, que la ilustración cunde, que la ignorancia se va". (1).

Con motivo de la conmemoración del Centenario de la República, el problema educacional estará nuevamente en el tapete. Intelectuales y educadores, tales como Alejandro Venegas, Francisco Antonio Encina y Darío Salas publicarán sendas obras donde se pronunciarán lapidariamente sobre la educación nacional.

A lo largo del siglo XIX la educación chilena estaba en manos de los liberales, quienes creían en el progreso indefinido y en el poder de la ciencia para solucionar todos los males del hombre. Para muchos intelectuales, ese concepto de los liberales no cambió en el siglo XX, como queda de manifiesto en las siguientes palabras de Enrique Molina. "Tenemos fe en el valor e influencias de las obras educadoras, casi nos inclinamos a ver en ellas la panacea que nos ha de curar de la totalidad de nuestros males, y el hada venturosa que ha de hacer germinar los tesoros que encierran las entrañas de nuestra tierra y el alma de nuestro pueblo" (2). Molina deja ver una clara mentalidad positivista, haciendo hincapié en la fuerza de la educación para superar los males que vivía el país.

Sin embargo, no todos compartieron tanto optimismo. Tal es el caso de Francisco Antonio Encina, quien critica, crudamente las características de una enseñanza que ha puesto énfasis en los conocimientos científicos y literarios descuidando los conocimientos técnicos que pudieran formar una población con actitud práctica. Según Encina, "Hasta hoy -1911- la inmensa mayoría de nuestros pedagogos sigue cayendo en la influencia moralizadora de los conocimientos científicos y literarios, ni la montaña de observaciones acumuladas, ni los avances de la psicología han bastado para quebrantarles su ilusión" (3). Encina culpa al tipo de enseñanza de la inferioridad económica chilena, considera que falta a nuestra enseñanza el carácter nacional y que está hipertrofiada intelectualmente.

---

1 Mac-Iver, Enrique "La crisis moral de la república" en el "Carácter Chileno" de Hernán Godoy, p.249

2 Molina, Enrique. "La cultura y la educación general", p.9

3 Encina, Francisco en "Nuestra inferioridad económica". p.99

## EL ESTADO Y LA INSTRUCCION PRIMARIA OBLIGATORIA.

### Los liberales y la función del Estado.

Los intelectuales chilenos del siglo XIX y los políticos de tendencia liberal consideraron siempre que al Estado le correspondía un papel clave en el desarrollo educacional, al que a su vez estimaban como el factor determinante del progreso nacional. En consecuencia, al detectarse a fines de ese siglo y comienzos del XX, una serie de problemas en la sociedad chilena, de índole económico, social y moral, consideraron que la solución de ellos pasaba por un perfeccionamiento o una ampliación de la enseñanza y de la educación a todos los sectores de la sociedad, asignándose al Estado un papel directriz.

Parece evidente que el impacto de la cuestión social, con el cúmulo de situaciones conflictivas y dramáticas como miseria, cesantía, insalubridad, enfermedades, alcoholismo, prostitución y marginalidad, que afectaban a los sectores más pobres de la sociedad, influyó en los educadores y políticos, que pensaron que buena parte de esos males eran consecuencia de una falta de educación.

En la segunda mitad del siglo XIX, a nivel mundial, las tendencias individualistas en materia educacional empiezan a declinar, de ahí que se comience a hablar del Estado docente. Según los educadores "laicos", sólo el Estado, mediante la instrucción general y certificada, podía recomponer la unidad de la patria, afectada por el conflicto entre católicos y liberales. La enseñanza privada les parecía amenazar directamente ese objetivo, y la aceptaban sólo si estuviera sometida a un total y minucioso vasallaje respecto del Estado (4).

En Chile, a comienzos del siglo XX, se detectan una serie de deficiencias en relación con la enseñanza, que diversos sectores sociales piensan que pueden ser superadas a través de la acción del Estado. Es así como, a comienzos del siglo XX, se publica una gran cantidad de obras que tienden a llamar la atención y a poner de manifiesto uno de los más importantes problemas nacionales, como era el analfabetismo de la población; al mismo tiempo, se señala que el único y más práctico remedio debía ser la obligatoriedad de la enseñanza primaria.

En ese sentido apuntan las siguientes expresiones de Darío Salas en 1917: "Mientras la sociedad no evolucione hasta alcanzar un estado ideal, quedarán siempre ignorantes, egoístas o fanáticos que estorben el ejercicio del derecho de instruirse, sea a sus propios hijos, sea a los hijos de otros. Es pues, en resguardo de la igualdad de oportunidad, en defensa de los que no se hallan en situación de reclamar aquel derecho por sí mismos, en interés de su propia conservación y en cumplimiento de un deber de solidaridad para con las generaciones venideras, que necesitan la sociedad para establecer la

4 Vial, Gonzalo: Historia de Chile 1891-1973. Tomo I, Vol.I, p.183

compulsión... La igualdad de oportunidades requiere, además, que la educación sea costeada, organizada y dirigida por el Estado" (5).

Valentín Letelier, quien demostró una especial preocupación por la enseñanza elemental, estudió el grave problema del "recargo escolar". Por su parte, el historiador, Gonzalo Vial, presenta el problema de la "irrealidad en el adiestramiento impartido al educando" como el más agudo de los problemas de la educación de comienzos de siglo, pues no había un objetivo claro de las asignaturas que componían el programa escolar y seguía primando lo teórico sobre lo práctico (6).

### **Laicismo-Clericalismo.**

Otro problema que enfrentó la enseñanza fue el gran conflicto entre laicistas y clericales. Los primeros eran defensores del Estado docente y los segundos de la libertad de enseñanza.

Los grupos laicistas fueron siempre muy críticos de la enseñanza privada y no sólo la criticaron sino que la persiguieron resueltamente. Se señalaba que los colegios católicos estaban atrasados metodológicamente y que desdeñaban las ciencias naturales, los idiomas vivos y las matemáticas. Por último, los pedagogos laicos hacían ver que la enseñanza pagada acentuaba las diferencias de clases (7).

En Chile, la Iglesia y el Estado se habían disputado el control de la enseñanza, aludiendo a una serie de razones, pero el motivo central era la lucha doctrinaria sin cuartel. Por una parte, la Iglesia señalaba que el Estado pretendía laicizar las instituciones para ejercer su monopolio sin Dios, y el Estado reclamaba que la Iglesia se oponía a la instrucción pública debido por su carácter oscurantista, retrógrado y por su afán de mantener al pueblo en la ignorancia.

El rechazo de los sectores católicos a algunas iniciativas de los liberales, como la de darle un énfasis científico a la enseñanza, el establecimiento del plan concéntrico de estudios, la creación del Instituto Pedagógico, la contratación de profesores alemanes, la educación fiscal para la mujer y otras propuestas, no se originaba tanto en las ideas, instituciones o personas impugnadas, como en el temor de que ellas fuesen vehículo "laicizador". Particular trascendencia adquirió este negativismo para la instrucción primaria, gratuita y obligatoria. Esta, con un apelativo agregado: "laica", era una vieja bandera radical, ratificada por muchas convenciones del partido (8).

Valentín Letelier expresó al respecto: "En Chile, en los colegios públicos los

---

5 Salas, Darío. "El problema nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario". p.216

6 Vial, op.cit.p.196

7 Vial, op.cit.p.179 a 182

8 Vial, op.cit.p.191

alumnos se forman para vivir en relación con sus semejantes. El alumno de los colegios religiosos piensa que los otros son malos, por ello no entran en relación con éstos, los miran con desdén, los ignoran. Esta educación puede ser muy buena, pero no satisface el cumplimiento de sus objetivos, el cual es formar al hombre para la sociedad" (9).

Desde el punto de vista político hay que señalar la destacada participación del Partido Liberal y sobre todo del Radical en el laicismo de la enseñanza y sería injusto no destacar la activa lucha por la educación laica y científica de hombres como Valentín Letelier, Diego Barros Arana, Luis Barros Borgoño, Claudio Matte, Enrique Molina, etc.

El fundamento teórico de la oposición conservadora al Proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria era que la obligatoriedad educacional llevaría implícito un atropello contra la libertad paterna, en el fondo estaba la inquietud de una escuela primaria instrumento de "laicización" (10).

El sectarismo envenenó la educación chilena, consumiendo energías en luchas estériles, impidiendo que marchasen juntos sus dos grandes sectores, el fiscal y el privado, paralizando o desvirtuando las iniciativas de progreso pedagógico. Esto se refleja en la alta cifra de analfabetos, la deficiente preparación del profesorado, la falta de correlación de la enseñanza primaria con las otras ramas de la educación, situación que impedía a la escuela primaria obtener la calidad de escuela básica o común; a lo anterior deben unirse el problema de la renta escolar, la escasa importancia dada a los programas de labores manuales y sobre todo la carencia de cursos vocacionales que consideraran las aptitudes de los alumnos y los orientaran hacia la enseñanza técnica o especial.

### **Hacia la dictación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.**

Si bien el problema de la educación se venía arrastrando desde la segunda mitad del siglo XIX, se había tratado de abordar mediante la dictación de Leyes como las siguientes:

Ley Orgánica de 1860: Esta contempló la instrucción primaria gratuita para personas de ambos sexos bajo la dirección del Estado. La "enseñanza elemental se sistematizó y entró a estructurarse metódicamente. Bajo su influencia se remozó la instrucción primaria" (11).

Posteriormente, el 9 de Enero de 1979, se promulgó la Ley de Enseñanza Secundaria y Superior, en medio de un clima político de pugnas entre liberales y conservadores. Esta Ley trató de instrucción en general, que los establecimientos de instrucción secundaria, de instrucción especial teórica y

---

9 Letelier, Valentín "Filosofía educacional", p.723.

10 Vial, op.cit.p.191.

11 Videla López, Héctor. "Evolución de la Instrucción Primaria en la Sociedad y en la Legislación Chilena", p.51

práctica, científica y literaria superior, debían sostenerse con fondos del Estado. Además, garantizaba la gratuidad de la enseñanza costeadada por el Estado y la libertad de enseñanza tanto para fundar establecimientos educacionales -anteriormente privilegio de las Congregaciones religiosas- como para la enseñanza pública y privada.

Esta misma Ley sancionó que la enseñanza de la religión católica no tuviera carácter de obligatoria en los establecimientos de educación secundaria y universitaria sostenidos por el Estado. En virtud de dicha Ley quedó excluido *el estudio de los ramos de religión, señalados como obligatorios para obtener grados universitarios.*

Después de la Guerra del Pacífico, el país entró en una etapa de desarrollo económico, producto del salitre. Esto redundó en el auge que lentamente fue adquiriendo la enseñanza, donde se infiltraron nuevas ideas y aspiraciones. De hecho, hasta antes de dicha guerra, Chile había estado bajo la influencia francesa en los tres niveles de enseñanza: Primaria, Secundaria y Superior. Pero en ese entonces, "la burguesía se encontró ante la disyuntiva de educar para un país diferente, era necesario enseñar nuevas técnicas de producción, etc. Se miró entonces hacia Alemania, país de donde partían los destellos reformistas" (12). El problema se suscitó al efectuarse la reforma de manera violenta, sin tomar en cuenta la economía de Chile, su idiosincrasia y sus defectos educacionales, entre otros.

Esto no significa que todo haya sido un fracaso. Por el contrario, hubo muchos elementos positivos que perduraron en la educación chilena, como por ejemplo, la gran influencia que ejercieron los profesores alemanes en sus colegas chilenos; se despertó en los últimos la preocupación por problemas pedagógicos, de lo que dejaron testimonio en los distintos medios de opinión pública. Así fue como en 1888, José Abelardo Núñez redactó por orden del Presidente Balmaceda, un proyecto de enseñanza primaria obligatoria, el que fue presentado al Congreso donde "quedó durmiendo en las carpetas de la Corporación, sin que fuera sacado de ellas para entrar en su discusión" (13). Este instrumento se parecía a la Ley de 1860, pero tocaba nuevas necesidades como la obligatoriedad.

Terminada la guerra civil de 1891, los clericales reanudaron las críticas contra los laicos a través de su prensa (el diario conservador *El Porvenir*) y de sus parlamentarios. Las razones eran varias, entre otras las excesivas rentas que ganaban los profesores alemanes, la presunta existencia de chilenos tan bien preparados como los germanos, el mejor éxito y menores costos que se lograrían becando maestros criollos en Europa. El auténtico trasfondo era siempre un temor oculto: que los alemanes impulsasen grandemente la "laicización" (14).

Entrado el siglo XX, el primer Proyecto de Ley de Enseñanza Primaria Obligatoria es el del 18 de Junio de 1900, presentado en la Alta Cámara por

---

12 Videla López, *op.cit.p.81*

13 Videla López, *op.cit.p.90.*

14 Vial, *op.cit.160.*

el senador radical Pedro Bannen, quedando luego de largas discusiones, en los archivos. Aunque estos proyectos no llegaron a ser ley, demuestran la importancia que ya entonces se daba a la obligatoriedad de la instrucción primaria.

Hubieron de transcurrir nueve años para que se presentase un nuevo proyecto al Congreso. Esto lo realizó Miguel Varas el 26 de Agosto de 1909, pero corrió la misma suerte de los anteriores. Poco después en noviembre de 1909 propuso un nuevo proyecto Enrique Oyarzún.

Los ataques al proyecto ponían énfasis en destacar que la instrucción establecida en él implicaba una intromisión indebida del Estado, con lo que se atentaban a los derechos del padre (15). Se le atacó también por considerarse exagerada la extensión de la enseñanza (tres y cuatro años) y superflua la existencia de una Ley, pues la obligación de educar se encontraba establecida en el Código Civil y se sancionaba su infracción en el Código Penal (16). El Gobierno por su parte estimaba necesaria la obligación de la Instrucción Pública, aunque consideraba que no era oportuno implantarla mientras no se preparara al país para ello (17).

En vista de las presiones para dictar una Ley de Instrucción Primaria que se hacían sentir con insistencia, la Cámara de Diputados en sesión del 10 de noviembre de 1909, encargó a la Comisión de Instrucción Pública la redacción de un Proyecto de Ley sobre la materia (18). La representación del Partido Conservador se negó a discutir dicho proyecto hasta que se reformara lo dispuesto en relación con la obligación escolar, circunstancia que obligó a la Cámara a designar una Comisión que armonizara las diversas opiniones. Esto no tuvo acogida en la Cámara, por ello los diputados Manuel Rivas Vicuña, Cornelio Saavedra y Manuel Espinoza Jara para allanar las dificultades presentaron un proyecto con ciertas modificaciones.

El Partido Conservador responde en favor de la libertad de enseñanza, mostrándose contrario a la obligatoriedad de la educación. Un ejemplo claro es la intervención del diputado Barros Errázuriz quien en sesión de la Cámara señala que "en Chile no hay razones para llevar la Instrucción Primaria Obligatoria a la práctica debido a la falta de escuelas y de personal. La asistencia de los alumnos a las escuelas públicas es muy numerosa, hasta exagerada, por falta de infraestructura y personal docente. La mayor parte de los locales que se arriendan son inadecuados, insalubres, no se puede obligar a los padres a enviar a sus hijos para que se eduquen en esas condiciones. Además, el arriendo de estos locales impone fuertes desembolsos al Fisco. La deficiencia de maestros se hace sentir igualmente en la educación particular, pues cuando se abre una escuela por modesta que sea se ve

---

15 Intervención del Diputado conservador Subercaseaux. Cámara de Diputados 5 de noviembre de 1909.

16 Videla López, Héctor p.103-104.

17 Intervención del Ministro de Instrucción Pública. Emiliano Figueroa. Cámara de Diputados. 3 de noviembre de 1909.

18 Blanco Viel "La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria", p.26

invasión de alumnos" (19). El Diputado conservador lee una Memoria del Ministro Amunátegui en la que se plantea como forma de paliar el déficit de maestros, que el gobierno subvencione a las escuelas normales, pero denuncia el Ministro que de parte del gobierno hay una clara resistencia a pagar subvenciones a las escuelas normales particulares. También Barros Errázuriz lee un informe presentado por el médico inspector de instrucción primaria, quien a través de éste, deja constancia que la pobreza y la miseria son las causas que impiden a muchos niños concurrir a la escuela, por lo que la instrucción obligatoria debería completarse con la alimentación gratuita. Luego acota que "eso nos llevaría al más desenfadado socialismo", (20) por lo cual en esos momentos era más importante preocuparse de las habitaciones obreras. Respecto a la obligatoriedad de la enseñanza recalca que "es una contradicción la actitud de los demócratas, pues piden la instrucción obligatoria ofendiendo al pueblo al creer que los padres se niegan a enviar a sus hijos a las escuelas" (21).

El proyecto, según palabras del diputado liberal Manuel Rivas Vicuña, fracasó no sólo por la obstrucción conservadora, sino también por el gobierno. A su juicio el Ministro de Industria y Obras Públicas, Fidel Muñoz Rodríguez, a fin de obtener dinero para festejos del centenario, aceptó la exigencia conservadora de postergar la discusión de la reforma. Así concluía aquella vez el debate sobre la instrucción primaria (22)

En relación con el papel que le cupo al Partido Conservador en el desarrollo de la ley, Blanco Viel llegó a afirmar que "sin ánimo de censurar al Partido Conservador, se manifiesta claramente desde la época en que el señor Bannen presentó en el Senado su Proyecto de Ley sobre Instrucción Primaria Obligatoria, hasta el año 1917 en que se volvió a poner de actualidad este problema, el conservantismo lo combatió con admirable tenacidad. Con el correr de los años y gracias a una evolución operada dentro de ese partido que abandonaba sus antiguos moldes individualistas, pudo llegarse a una patriótica solución que facilitó el despacho de la Ley" (23)

En 1910, Malaquías Concha, diputado y miembro del Partido Demócrata ve que el perfeccionamiento de la vida nacional requiere en primer lugar del ejercicio de las funciones educativas del Estado. Piensa que a través de la instrucción científica y los conocimientos indispensables se propenderá al bienestar y la civilización. Resume sus ideas en las siguientes conclusiones: "La educación es una función exclusiva y primordial del Estado y por esto debe ser dirigida o a lo menos supervigilada por él. La educación debe ser universal para todos los ciudadanos, y por tanto, obligatoria y gratuita, es decir, debe ser dada a expensas del Erario Nacional. También es necesario que sea laica en homenaje de respeto a la libertad de conciencia" (24).

---

19 El Mercurio, 24 de junio de 1910

20 Ibid

21 Ibid

22 Rivas Vicuña, Manuel. "Historia política y parlamentaria", p.127-128.

23 Blanco Viel, op.cit.p.28

24 El Mercurio, 26 de junio de 1910.

a los ciudadanos los medios de producir riquezas. Debe ser igual para ambos sexos y también tiene que impartir *instrucción militar con el fin de preparar ciudadanos útiles a la defensa de la patria*. Tales son las aspiraciones de la democracia en materia de enseñanza. Señala que los que aspiran a esto están claros que no se pueden esperar cambios inmediatos, pues hay que considerar las otras opiniones, pero es enfático en expresar que este cambio gradual debe comenzar.

En 1917 los diputados radicales iniciaron nuevamente el estudio del problema de la Instrucción Primaria Obligatoria presentando un acabado Proyecto de Ley al que el Partido Conservador opuso otro propiciado por los diputados Gumucio y Menchaca. En dicho proyecto los conservadores estiman que los radicales con su Proyecto de ley "persiguen que se haga obligatoria para todos la instrucción laica, que los niños de Chile se eduquen sin religión, más aún, que no puedan recibir instrucción religiosa en las escuelas" (25). Lo que los conservadores atacan del proyecto del partido Radical es que la clase de religión no sea obligatoria, por lo que al ser opcional, nadie la tomará, destacando la importancia que la clase sea dictada por un sacerdote y no por un laico (26).

La disputa entre radicales y conservadores se mantiene en el Congreso, los primeros arguyen que "la escuela laica es la única forma de hacer práctica la verdadera democracia" (27) y "la instrucción no tiene por objeto formar creyentes sino ciudadanos y el Estado tiene el deber de defender al niño de las influencias perniciosas con la que la ignorancia o el prejuicio pueden desviar más tarde al hombre y al ciudadano. Por esto el Partido Radical aspira a la neutralidad absoluta de la enseñanza y le atribuye al Estado la facultad privativa de suministrarla y dirigirla" (28). Por su parte los conservadores afirman que "la Ley de Instrucción Obligatoria se dicte en forma que deje garantida la libertad de los padres de familia, garantida la seriedad y honradez con que se dé la enseñanza religiosa; garantida la subsistencia de la enseñanza particular que ayuda al Estado en la empresa de extirpar el analfabetismo" (29).

En Mayo de 1919, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Pablo Ramírez, quien había sido uno de los firmantes del Proyecto de Ley presentado por los diputados radicales, llevó al Congreso un plan del Ejecutivo en materia educacional, declarando: "en nombre de un deber elemental de humanidad y patriotismo, como también de previsión social había el derecho de exigir el pronto despacho de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria" (30).

De inmediato se iniciaron las gestiones para un avenimiento entre los sectores del Congreso. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados fue puesto

---

25 Intervención del diputado conservador Gumucio. Cámara de Diputados, 11 de junio de 1917.

26 Ibid.

27 Cámara de Diputados, 9 de agosto de 1917.

28 Intervención del diputado radical Ruiz. Cámara de Diputados, 25 de agosto de 1917.

29 Intervención del diputado conservador Gumucio. Cámara de Diputados, 23 de agosto de 1917.

30 Blanco Viel, op.cit.29.

en primer lugar en la tabla de sesiones del Senado. La discusión del proyecto fue entre Julio y Septiembre de 1919, haciéndosele algunas modificaciones. Vuelto a la Cámara de Diputados se aprobaron las modificaciones del Senado el Viernes 9 de Julio de 1920.

Uno de los puntos fundamentales por el que se logró el acuerdo fue el convenio celebrado entre liberales y conservadores, mérito que corresponde a Manuel Rivas Vicuña, (31) quien se consagró con empeño a trabajar el difícil acuerdo entre ambos partidos políticos, referente a la clase de religión, estableciéndose que los padres o guardadores que no tengan religión o que profesen una distinta, podrán eximir de la clase de doctrina cristiana a sus hijos o pupilos, manifestándolo por escrito ante una junta comunal, con la presencia del cura párroco (32). Los conservadores ante el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados cedieron en muchos puntos, como afirma Barros Errázuriz "aceptaron la obligación impuesta a los padres de familia de mandar a sus hijos a la escuela; obligación que los conservadores han resistido durante muchos años, por temor a que la enseñanza primaria sea, antes que eso, la escuela fiscal obligatoria. En segundo lugar han cedido en lo relativo a la facultad de excepcionar a los niños a la clase de religión. Hoy día, en virtud de las disposiciones la Ley de 1860, todos los alumnos de las escuelas deben cursar clase de religión; el proyecto de la Cámara de Diputados autoriza para exceptuar de esta clase a los niños cuyos padres así lo manifiesten por escrito. Han cedido los conservadores al querer implantar este régimen de instrucción primaria en el momento actual, en que la dirección de la enseñanza primaria está confiada a un partido cuya doctrina es diametralmente opuesta a la del partido conservador. ¿Qué es lo que pide el partido conservador? Pide que se den garantías de seriedad en la aplicación de la ley ya que ocurre en todos los liceos fiscales que se excluye a los alumnos de la clase de religión por insinuación del propio empleado encargado de la matrícula" (33).

Este largo camino legislativo culminó en 26 de Agosto de 1920, fecha en que se promulgó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, hecho que debe recordarse como un logro importante en los anales de nuestra vida cívica.

### **Debate parlamentario versus extraparlamentario.**

Ya hicimos referencia a los artículos de D. Malaquías Concha en 1910 quien expresa en su artículo "Obligación de Instruirse", lo siguiente: "...nadie tiene el derecho de contrariar los fines del organismo político a que pertenece, manteniéndose en una santa ignorancia... En República el ejercicio de la soberanía es un deber, y éste debe suponer la preparación necesaria para desempeñarlo convenientemente... Jamás insistiremos lo suficiente en la

---

31 Rivas Vicuña, Manuel op.cit.Tomo II, p.44 a 47.

32 Intervención del senador Alfredo Barros Errázuriz. Cámara de Senadores, 10 de junio de 1919.

33 Intervención del senador Alfredo Barros Errázuriz. Cámara de Senadores, 19 de agosto de 1919.

necesidad de la instrucción primaria obligatoria. No hay pretexto ni excusa posible para permanecer en la ignorancia..." (34).

El deseo de ver hecha la realidad la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria trasciende al hombre común, no es sólo el interés de intelectuales y políticos, de allí que se realizaran manifestaciones públicas en favor de dicha Ley.

El Mercurio en 1910 publica el siguiente titular: "El gran meeting de hoy en favor de la Instrucción Primaria Obligatoria... el gran meeting y desfile a que ha sido convocado el pueblo de Santiago, con el objeto de solicitar a los Poderes Públicos el despacho de una Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. A juzgar por el número de Corporaciones que se reunirán en esta manifestación puede asegurarse que ella alcanzará proporciones grandiosas y mucho más si se atiende el entusiasmo que reina..." (35).

La posición del diario es favorable a la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, dejándose ver a través de su editorial (36). En ella impulsa la idea de instrucción primaria obligatoria y plantea la masificación de la educación como un medio de solución para los vicios de la sociedad como la criminalidad, vagancia, etc. y también como la vía de mejorar las condiciones físicas y morales de los chilenos (37).

Esta lucha por la Instrucción Primaria Obligatoria se mantuvo latente y en 1917 El Mercurio organizó un ciclo de Conferencias sobre Educación Popular, para ello, la dirección del diario invitó a distinguidas personas del quehacer nacional a integrar comisiones (38). Las sesiones de trabajo se realizaron entre los días 5 y 11 de julio inclusive. En el diario aparecen las actas de las sesiones al día siguiente de efectuadas. El día jueves 12 de julio de 1917 en su Editorial señala que espera que esta tarea dé frutos, agradece a quienes colaboraron y colaboran en esta cruzada y pone a disposición todos sus medios de influencia para alcanzar el fin propuesto.

En 1919 el mismo diario, al ser aprobado el Proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria destaca lo siguiente: "La noticia ha sido recibida con viva satisfacción en los diversos círculos en que alcanzó a ser conocido anoche el despacho de la Ley, principalmente entre los muchos educacionalistas que ocupaban los anfiteatros de la Cámara" (39).

Al día siguiente, informa que se comenzaron a programar los festejos para cuando se promulgue la Ley. "Ayer a las 6 P.M. se reunió el Comité Unido Pro Educación Primaria Obligatoria" (40). Bajo el título: "Júbilo por la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria", se da a conocer el proyecto de programa

---

34 El Mercurio, 24 de junio de 1910.

35 El Mercurio, 3 de julio de 1910.

36 El director del diario El Mercurio en aquella época era Carlos Silva Vildósola, liberal y entusiasta partidario de la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria

37 El Mercurio, 10 de julio de 1917, editorial "Educación Pública".

38 El Mercurio, 5 de junio de 1917.

39 El Mercurio, 10 de julio de 1920.

40 El Mercurio, 11 de julio de 1920.

para celebrar una vez que se promulgue la Ley.

El 26 de Agosto de 1920 se hace realidad este sueño de muchos que por tan largo tiempo venían deseando (41). Así se informa: "El próximo Sábado a las 3,30 P.M. se llevará a efecto en la Escuela Superior que funciona en la Penitenciaría una pequeña fiesta para celebrar; se dispararán 21 cañonazos y se suspenderán los trabajos en los talleres..." (42).

Durante los días siguientes se publicó una serie de noticias relacionadas con la promulgación de la Ley y las actividades de festejo. El Sábado 28 a través de *El Mercurio* se llamaba a participar de los festejos que se realizarían el siguiente Domingo, los que se iniciarían con un desfile y continuarían con una fiesta en la Quinta Normal (43).

### **La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: sus disposiciones básicas.**

*Esta Ley establece la obligación de los padres y guardadores de dar instrucción primaria a los menores a su cuidado, correspondiendo la obligación escolar, por lo menos, los cuatro primeros años de la Escuela Primaria.*

La Ley divide a las escuelas en elementales, superiores vocacionales, suplementarias (éstas son escuelas nocturnas para quienes no hayan cumplido con la obligación escolar y puedan así completar sus estudios), escuelas complementarias (son aquellas en que se continúa la enseñanza general, se enseñan actividades técnicas, además de las artes y oficios), escuelas de párvulos (para menores de 7 años), escuelas permanentes, temporales, nocturnas y vespertinas.

Se contemplan las clases de religión, con la salvedad de que los padres pueden eximir a sus hijos de ellas.

Por otra parte, se ordena a los dueños de fundo de más de 2.000 hectáreas que creen una escuela, lo mismo para las industrias que ocupan más de 200 obreros.

La promulgación de la Ley favoreció al profesorado, por cuanto se estableció un escalafón docente y mejoraron los sueldos.

Lamentablemente esta Ley que fue acogida con tanto entusiasmo por el país no rindió los frutos esperados, debido a que los empresarios, propietarios y patrones no cumplieron con las disposiciones establecidas por ella.

---

41 La Ley Nº 3.654 de 1920, más conocida como la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria fue publicada en el Diario Oficial el 26 de Agosto de 1920, bajo la presidencia de Juan Luis Sanfuentes y el ministerio de Lorenzo Montt, entrando en vigencia definitiva en marzo de 1921.

42 *El Mercurio*, 26 de agosto de 1920.

43 *El Mercurio*, 28 de agosto de 1920.

## CONCLUSIONES

En relación con esta Ley en particular hay que verla dentro del contexto político en que se desarrolló. No se puede olvidar que dicha Ley está absolutamente inmersa en el siglo XIX a pesar de ser de 1920. Las dificultades que encontró en su tramitación reflejan el equilibrio existente entre las fuerzas políticas dentro del Congreso. Ni uno ni otro de los partidos hegemónicos pudieron imponer sus puntos de vista al adversario. Fueron necesarios diferentes acuerdos para llegar a un consenso que permitiera la aprobación de la Ley. Esa práctica por lo demás era una de las características típicas del parlamentarismo.

La vigencia de las cuestiones doctrinarias son las únicas materias que en la época parlamentaria van a dividir a los partidos políticos. Así al igual que en el siglo XIX en el caso concreto de esta Ley, el partido radical defenderá el ideario laicista y el estado docente, y por su parte los conservadores defenderán los intereses de la educación particular y de la Iglesia, sobretodo en lo referente al mantenimiento de las clases de religión de los colegios.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Blanco, Oscar, *La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria*.  
Santiago, 1921.
- Encina, Francisco, *Nuestra Inferioridad Económica*. 3a. Edición.  
Santiago. Editorial Universitaria, 1972.
- Letelier, Valentín, *Filosofía Educacional*. 2a. Edición. Buenos Aires.  
Argentina. Editorial Cabaut y Cía. 1927.
- Mac-Iver, Enrique, *La Crisis Moral de la República (Discurso)*.
- Molina, Enrique, *La Cultura y la Educación General*. 1a. Edición.  
Imprenta Universitaria. 1912.
- Rivas Vicuña, Manuel, *Historia política y parlamentaria*. Tomo I y II.  
Ed. Nacimiento. Santiago, 1964.
- Salas, Darío, "El Problema Nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro  
sistema escolar primario". 1a. Edición. Santiago. Imprenta Universo. 1917.
- Vial, Gonzalo, *Historia de Chile 1891-1973*. Santiago.  
Editorial Santillana. 1980. Tomo I. Vol. 1 y Vol. 2.
- Videla, Héctor, *Evolución de la Instrucción Primaria en la Sociedad y en la  
Legislación Chilena*. Santiago. 1942.