

# LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA DURANTE EL GOBIERNO DE FREI MONTALVA<sup>1</sup>

SEBASTIÁN SOTO VELASCO

Abogado Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN: En el presente documento se analiza la situación de la libertad de enseñanza durante el gobierno del Presidente Frei Montalva, es decir, entre los años 1964 a 1970.

Para ello, y como primera fuente, se estudia el texto constitucional que consagra la libertad de enseñanza en la Carta Fundamental de 1925 y las actas de la comisión constituyente con miras a presentar el contenido de la garantía vigente en la época. El autor concluye que el texto es ambiguo y que, ni en su letra ni en su historia, pueden encontrarse límites claros al poder de intervención estatal en la educación.

Posteriormente se examinan las regulaciones ligadas a la enseñanza emanadas de la potestad reglamentaria. Para ello se investigan los decretos que regularon el derecho a organizar y a mantener establecimientos educacionales. La selección de los contenidos y las subvenciones también se analizan desde la perspectiva de la libertad de los establecimientos. El autor concluye que las normas que entraron en vigencia en la época autorizaron un control estatal determinante sobre la enseñanza privada y, en general, sobre toda la educación. En el mismo sentido, el trabajo concluye que el Estado descuidó las políticas de subvención de la educación privada.

## I. LA EDUCACIÓN EN CRISIS

En 1961 el gobierno del Presidente Jorge Alessandri encomendó a una comisión realizar un estudio preliminar de la realidad educacional para sentar las bases de las medidas que, con los datos claros, más adelante se emprenderían. El informe concluyó que el sistema educacional chileno, encargado de proporcionar un nivel cultural básico a toda la población escolar del país, solo lo otorgaba al 7,9%, es decir, a aquellos que alcanzaban el tercer año de secundaria<sup>2</sup>.

Durante el gobierno del Presidente Alessandri se habían tomado algunas medidas que procuraban mejorar la educación nacional. Sin embargo, fue con la llegada de Eduardo Frei Montalva cuando se inició una reforma radical que, al menos en la estructura, predomina hasta nuestros días.

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios y aportes del profesor Gonzalo Rojas S.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación, *Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena*, Santiago, 1961, pág. 54. El informe señala que cerca del 40% de la población escolar, que solo recibe uno o dos años de escolaridad, se transformarían con el paso de los años en analfabetos por desuso. Entre 3 y 5 años de educación están recibiendo 28% de los niños en edad escolar y solo el 26% de la población en edad escolar termina el sexto año de la educación primaria.

Esta reforma, como muchas otras de la época, está empapada por una concepción que no es del caso analizar, pero que claramente ubica al Estado en el centro de la vida nacional. “Nos propusimos –dice el Presidente Frei– un camino que surgía de nuestra realidad y de nuestro ser nacional, en el cual predomina el Estado como gestor del bien común, de la solidaridad nacional, del respeto por la persona humana”<sup>3</sup>. Al plasmar esta noción de Estado en el ideario educacional se originan una serie de intervenciones del poder central en la iniciativa emprendedora de los sostenedores de establecimientos educacionales. En efecto, la fuerza de los hechos –confiesa el Ministro Juan Gómez Millas– llevó al gobierno a tratar la educación como una inversión y, por lo tanto, “a someterla estrictamente a una planificación o planeamiento en relación con el desarrollo económico previsto y deseable”<sup>4</sup>.

En las páginas siguientes se analizarán diversos aspectos del ejercicio de la libertad de enseñanza entre los años 1964 y 1970. Sin embargo, ante todo es necesario analizar brevemente los fundamentos constitucionales del derecho en estudio.

## II. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1925

### 1. UN TEXTO AMBIGUO

El texto de 1925 establece en su artículo 10 N° 7 que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, la libertad de enseñanza. Añade en tres incisos posteriores: “la educación pública es una atención preferente del Estado”; “la educación primaria es obligatoria” y “habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del gobierno”.

En la interpretación del texto mismo de la Constitución la doctrina no coincide.

Para el profesor Rafael Raveau, por ejemplo, el Estado puede intervenir en la educación pero “la esfera de su acción queda circunscrita a solo la educación nacional, entendiéndose por tal la costeadada con las rentas de la Nación, careciendo de todo título para inmiscuirse en la enseñanza particular”. A continuación agrega una novedad para la época: “ahora, si la actividad privada no sale o no puede salir por sí del estado de ignorancia, (...) es necesario que otra se subrogue a la suya con el fin de impulsarla y de promoverla. Esta otra actividad no puede ser más que la del Estado, el cual (...) suple a un defecto; no anula sino crea. Pero esto, como se ve, no constituye un cargo absoluto y perpetuo del Estado; es, por el contrario, transitorio”<sup>5</sup>. Con estas

<sup>3</sup> *Mensaje Presidencial*, 1968, pág. 70.

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Sesión 32ª, en miércoles 15 de diciembre de 1965, pág. 3090. Complementa lo señalado la siguiente afirmación del Presidente: “En la situación histórica presente el Estado de Chile es el rector y orientador de la vida económica.” *Mensaje Presidencial*, 1966, pág. 64.

<sup>5</sup> RAVEAU, Rafael. *Tratado elemental de Derecho chileno y comparado*, Editorial Nascimento, Chile, 1939, págs. 557 y 558.

palabras el profesor Raveau se adelanta a una definición parcial del principio de subsidiariedad en educación.

Con respecto a la inspección de la enseñanza su opinión se encuentra en un Informe en Derecho muy posterior a la publicación de su Tratado de Derecho Constitucional. En 1955, al comentar el Decreto con Fuerza de Ley N° 104 que crea la Superintendencia de Educación Pública, interpreta el inciso cuarto de la Constitución de la siguiente manera: “la Superintendencia de Educación Pública tendrá, bajo la inspección del Gobierno, la inspección de la enseñanza nacional, vale decir, la que imparta directamente el Estado”<sup>6</sup>. Hace sinónimos enseñanza nacional con enseñanza fiscal porque el mismo DFL N° 104 “precisó el significado de estas palabras, estatuyendo que por enseñanza o educación nacional, se entendería aquella que impartiese directamente el Estado”.

Raveau entonces solo se preocupa de dejar claro que no es lícito para el Estado intervenir en la enseñanza privada. En la enseñanza nacional, pública o fiscal –que a su juicio son sinónimos– el Estado debe inspeccionar y dirigir, aunque recuerda que solo debe participar cuando no existan particulares dispuestos a hacerlo.

Años después trata el tema el profesor Alejandro Silva Bascuñán. Se preocupa, en primer lugar, de limitar el concepto de educación pública entendiendo por tal solo la educación fiscal. Cuando analiza el inciso segundo, que dice que la educación pública o, lo que es lo mismo, “la educación impartida por el Estado es una atención preferente del mismo Estado” debe entenderse que dicha educación “merece un cuidado especial de primacía dentro de la jerarquía de las diversas tareas constitutivas de la misión que compete al Estado”.

El inciso cuarto lo interpreta de la siguiente forma: “actualmente la Superintendencia, bajo la autoridad del Gobierno, queda encargada de la inspección y de la dirección de la enseñanza nacional”. El sentido que le da al término enseñanza nacional queda claro cuando agrega “el texto se refiere exclusivamente a la enseñanza nacional y nada dispone sobre la particular”<sup>7</sup>.

Por lo tanto, para el profesor Silva Bascuñán no sería constitucional la imposición de contenidos mínimos en la enseñanza ni el monopolio estatal sobre la educación. Tampoco lo sería la supervigilancia del Estado sobre la educación particular.

No opina lo mismo el profesor Mario Bernaschina. Expresamente señala que la interpretación de Raveau es incorrecta. Se apoya en las palabras de uno de los redactores de la Constitución, José Maza, quien en una interpretación posterior señala que “tal vocablo (educación nacional) se refiere tanto a la enseñanza fiscal como a la particular, o mejor dicho, a toda la enseñanza que se imparte dentro del

<sup>6</sup> RAVEAU, Rafael. Informe Jurídico, Santiago, agosto de 1955. En VARAS, Guillermo, *La enseñanza particular ante el Derecho*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1956, pág. 71.

<sup>7</sup> SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, 1963, págs. 265-268.

territorio nacional”. Según esta definición la interpretación correcta del precepto lleva a afirmar que la Superintendencia debe inspeccionar toda la enseñanza que se imparta en el territorio de la República.

Por último, agrega el autor que “toda educación merece atención preferente, sea particular o fiscal, basta que sea pública”. Lo público entonces no sería sinónimo de lo fiscal o de lo estatal —como consideran Raveau y Silva— sino que se asemeja más a lo colectivo o general. Por lo tanto, y como él mismo concluye, la intervención del Estado en educación —cualquiera que esta sea— estaría en plena concordancia con el texto constitucional y no podría esperarse que permaneciera “indiferente o como mero observador frente a un problema de tanta trascendencia”<sup>8</sup>.

¿Qué se entiende por atención preferente del Estado? ¿Quiere decir que el Estado, entre todas sus labores, debe atender con preferencia la tarea educativa sin que en esto la actividad particular sea obstáculo? ¿O quiere decir, en cambio, que en la tarea educativa se prefiere la labor del Estado frente a la de los demás? El sentido es radicalmente distinto. ¿Qué se entiende por educación pública? ¿Es la educación fiscal o la educación colectiva o del público, esté esta a cargo del Estado o de los privados? ¿Es sinónimo de enseñanza nacional? En fin, como demuestran estas preguntas y las diversas y tan opuestas opiniones de la doctrina, el texto no es claro. Es necesario entonces acudir al espíritu. Será este el que nos ilumine a través de la lectura de las actas de la Comisión Constituyente.

## 2. LAS DISCUSIONES DEL CONSTITUYENTE<sup>9</sup>

### 2.1. *La instrucción primaria*

La obligatoriedad de la educación primaria nunca se pone en duda en las discusiones de la Comisión Constituyente. Fue respecto a quién debe dar esa educación obligatoria donde surgen las opiniones dispares. El que abre el fuego fue el comunista Manuel Hidalgo. Propone que solo el Estado debía proporcionar educación primaria. Su opinión fue parcialmente apoyada por el Presidente Arturo Alessandri quien dice haber sido “el sostenedor más decidido de la idea de entregar al Estado el monopolio de la enseñanza primaria”, pero el tiempo lo había hecho comprender que, “por el momento, no es oportuno el establecimiento de una disposición semejante, porque no hay todavía ni recursos ni nivel cultural suficiente para

<sup>8</sup> BERNASCHINA, Mario. *Manual de Derecho Constitucional*, Chile, 1955, págs. 197-198. En el libro de Bernaschina las palabras de José Maza aparecen sin señalar la fuente. Sostiene la misma opinión, aunque con menos fundamentos, ESTÉVEZ, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica, 1949, págs 124-130, en especial pág. 128.

<sup>9</sup> Es interesante destacar la opinión de uno de los constituyentes para ubicarse en el contexto: “El señor Silva —Romualdo Silva Cortés— nos ha manifestado que la mayoría de la Comisión Constituyente era de ideas socialistas avanzadas”. En Seminario de Derecho Público, *Los constituyentes de 1925*, vol. 1, Santiago, 1945, pág. 233.

que el Estado pueda por sí solo realizar una obra eficaz en este sentido". Sus dudas son solo circunstanciales. Un cambio en la situación podría traer –a juicio del Presidente– un cambio en la disposición. Agrega, tal vez con cierto desconocimiento de lo que solemos llamar supremacía constitucional, que “debe dejarse a la ley el establecimiento de las modalidades de la materia” y que “más tarde la ley puede considerar las ideas del señor Hidalgo”. Juan Guillermo Guerra participa de las ideas expuestas, pero cree que una reforma en ese sentido “encontraría serios obstáculos”. Este último planteamiento es reiterado por Luis Barros Borgoño quien, sin embargo, no se pronuncia sobre el rol del Estado en la educación<sup>10</sup>. La única opinión radicalmente distinta fue la de Silva Cortés a la cual se hará referencia al hablar del rol del Estado en educación.

Resume certeramente la discusión que hubo en la comisión sobre el monopolio de la enseñanza primaria el breve diálogo que guardan las actas de una sesión posterior. “¿Por qué no se reserva el Estado el monopolio de la enseñanza primaria? pregunta Manuel Hidalgo. La respuesta de Domingo Amunátegui es tan breve como sencilla: “No tiene fondos para eso, (...) lo mejor es dejarlo como está”<sup>11</sup>.

En consecuencia no se hacen cambios por circunstancias pasajeras. Solo unos pocos discuten que, si existieran fondos, el Estado no podría asumir el control total de la educación primaria.

## 2.2. *La inspección de la educación*

En este punto es Enrique Oyarzún el primero en plantear su propuesta. “Habrá una Superintendencia de Educación Pública –dice– que abarcará todos los ramos de la enseñanza y dispondrá de los fondos que el Estado le entregue para su fomento. Se supone que esta Superintendencia tendrá a su cargo todo lo que se relacione con la educación con amplitud de facultades”. En la misma línea, Eliodoro Yáñez pide que se consigne en la Constitución que “toda la instrucción pública está bajo la supervigilancia del Estado”. Para que no quepa duda agrega que debe expresarse con claridad que “el Estado tiene (...) la facultad de fiscalizar bajo ciertos aspectos toda la educación pública siendo esta la tendencia moderna para influir en el bienestar social y en la formación de los ciudadanos útiles a su patria. Hoy la acción del Estado se extiende solo a las condiciones de salubridad e higiene”. En contra de lo dicho solo se escucha la voz de don Carlos Vicuña quien se opone a “dejar siempre al gobierno como tutor de la instrucción pública” ya que “considera que el progreso más considerable habría sido crear la independencia absoluta de la educación pública, dejándola fuera del rodaje político”.

Pero ¿que entienden los constituyentes por instrucción pública? Es la eterna pregunta. Nada deja en claro la lectura del texto final. Sin embargo, es el espíritu el

<sup>10</sup> Actas de discusión de la Comisión Constituyente, 1925, 26 de mayo de 1925, págs. 139 y 140.

<sup>11</sup> *Actas de la discusión de la Comisión Constituyente*, 1925, 30 de julio de 1925, pág. 477.

que da la respuesta. Pareciera que se refiere a lo que ya enunciaba Bernaschina, es decir, a la educación colectiva, general, común, pública y privada. No a la educación fiscal. El tenor de la discusión corrobora esta tesis.

Es, por lo tanto, el Estado el que debe supervigilar toda la educación, pública y privada, para influir en el bienestar social y en la formación de los ciudadanos.

### 2.3. *El rol del Estado en educación*

Solo Romualdo Silva Cortés levanta la voz para oponerse al curso de la corriente. “La instrucción pública corresponde más ampliamente a la sociedad que al mismo Estado, el cual debe, naturalmente, dedicar actividades a tal fin, con la atención preferente que requiere, pero respetando el derecho de la sociedad; y como la sociedad civil se compone de un conjunto de sociedades domésticas o familias, deben respetarse la instrucción y la educación privada, los derechos de la sociedad y de los padres de familia”. Son los primeros y tímidos pasos en defensa del principio de subsidiariedad que este abogado, político y diplomático de 45 años expusiera al interior de la comisión. Lo rebate Juan Guillermo Guerra al expresar que “la instrucción pública es una de las funciones esenciales del Estado y no una actividad complementaria destinada a cooperar a la difusión de la enseñanza solo en forma supletoria de las iniciativas privadas”. Nada de subsidiario había en sus palabras<sup>12</sup>.

Queda más claro entonces que al interior de la Comisión Constituyente la gran mayoría de las opiniones se inclinaban en favor de la intervención estatal en todo tipo de educación, ya fuera inspeccionando o “prefiriéndose”.

Años después, el Decreto con Fuerza de Ley 104 de 1953 que creó la Superintendencia de Educación, aviva la discusión doctrinal al establecer que “con respecto a la educación particular, la Superintendencia tendrá la supervigilancia de ella, velando por que realice su labor en conformidad a los objetivos e intereses nacionales”<sup>13</sup>. No obstante existir argumentos que señalaban la inconstitucionalidad de la norma, en la práctica la Superintendencia ejerció el control sobre la educación privada<sup>14</sup>. Finalmente, y como una forma de finalizar la ya escasa discusión doctrinaria sobre el tema, el Estatuto de Garantías Constitucionales de 1971 dispuso que la “Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la inspección de la enseñanza nacional”.

Por estas razones, no se puede estar de acuerdo con la interpretación que los profesores Raveau y Silva dan al precepto constitucional. Si el texto daba lugar a dudas, el espíritu es implacable. La época y las opiniones de la mayoría de los

<sup>12</sup> *Actas de discusión de la Comisión Constituyente*, 1925, 26 de mayo de 1925, págs. 139 y 140.

<sup>13</sup> DFL N° 104 publicado en el Diario Oficial el 17 de junio de 1953. Artículo 1°.

<sup>14</sup> Raveau señala en un Informe en Derecho que la norma es “absolutamente inconstitucional porque añade algo que el texto constitucional no contiene”. En VARAS, Guillermo, *op. cit.* Pág. 71-73. Silva, a su vez, escribe que “sobrepasa la letra y el espíritu de la Constitución y no se ajusta a la interpretación que resulta de la historia fidedigna”. En SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *op. cit.* pág. 268.

constituyentes hacían impensable que el Estado no tuviera participación en una labor tan importante como es la educación. El Estado —desde el punto de vista de la Constitución del 25— está autorizado para intervenir, inspeccionar en todos los niveles y educar preferentemente. Como se verá, durante los años en estudio, la práctica gubernamental asumió plenamente esta intervención.

### III. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA ENTRE LOS AÑOS 1964 Y 1970

#### 1. LA LIBERTAD PARA MANTENER ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

Por mantención se entenderá el sustento económico indispensable para llevar a cabo cualquier actividad educativa. Corresponde analizar entonces la postura del gobierno frente al tema de las matrículas, colegiaturas y subvenciones de los colegios particulares.

En la década del sesenta, y en general, desde los años veinte, la fijación de precios se extiende a prácticamente todos los productos existentes en el comercio nacional incluyendo a los de origen importado<sup>15</sup>. Las matrículas de los establecimientos educacionales no pueden quedar fuera de esta inmensa lista y así, por medio del decreto 674 de 1966 del Ministerio de Economía, se dan normas para la fijación de tarifas y precios a los servicios de enseñanza y de colación en los colegios<sup>16</sup>.

En él se autoriza a los establecimientos educacionales particulares de enseñanza no universitaria para reajustar las tarifas anuales vigentes en el año 1965 “de acuerdo a la variación real de sus costos y hasta un máximo de 20%”<sup>17</sup>. Para llevar a cabo este reajuste se debe enviar a la Dirección de Industria y Comercio una serie de documentos que dan una imagen del nivel de control que ejercía en este ámbito la DIRINCO<sup>18</sup>.

En primer lugar se exige una declaración jurada de las tarifas cobradas por el mismo concepto los últimos dos años y de las propuestas para el año escolar en curso. También se deben acompañar los balances generales correspondientes a los mismos años y un estudio detallado y explicativo de los costos reales de los servicios de enseñanza proyectados para ese período. Este último requisito exige estar fundamentado en planillas de pago de remuneraciones, en los recibos de contribuciones y consumos, en contratos de arrendamiento y en planillas de imposiciones. La infor-

<sup>15</sup> BRAHM, Enrique. *Propiedad sin Libertad: Chile 1925-1973*, Universidad de los Andes, págs. 214-219.

<sup>16</sup> Decreto 674, publicado en el Diario Oficial el 2 de junio de 1966.

<sup>17</sup> *Ibid.* Artículo 1º.

<sup>18</sup> La DIRINCO es el organismo que “centraliza los inmensos poderes que el Estado se atribuye en materia de control de la actividad privada de tipo comercial y, por ende, sobre las propiedades involucradas en esa área de la economía... Es la sucesora de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios que en su momento había reemplazado al Comisariato General de Subsistencia y Precios.” BRAHM, Enrique, *op. cit.* pág. 214.

mación que no pueda adjuntarse puede ser verificada en los mismos establecimientos por los funcionarios de la DIRINCO quienes “podrán solicitar cualquiera información omitida, relativa a los costos del colegio, como la exhibición de libros de contabilidad y otros documentos pertinentes”. Además, debe adjuntarse una minuta explicativa de los ingresos percibidos y por percibir, el número de alumnos por curso, el número de becados en ellos y una declaración de las tarifas correspondientes a los servicios de locomoción propia del establecimiento o de particulares.

El decreto autoriza que individualmente los establecimientos soliciten un reajuste superior al máximo legal siempre y cuando demuestren, con el correspondiente estudio de costos, que no podrán continuar en funcionamiento con el reajuste autorizado. Para obtener la autorización se requiere además: —el voto afirmativo del Presidente del Centro de Padres y Apoderados que se da a través de una carta;— un informe de la Federación Nacional de Asociaciones de Establecimientos Educativos Particulares (FEDAP); y otro informe de la Federación de Instituciones de Educación Particular Secundaria (FIDE Secundaria).

El decreto también establece que no podrá cobrarse suma alguna por gastos correspondientes a Trabajos Manuales, Educación para el Hogar, Gimnasia, Servicio Médico o dental, biblioteca, lavado, etc. Por último, concediendo una atribución netamente discrecional, autoriza a la DIRINCO para reducir las tarifas que no se adecuen con las normas del decreto<sup>19</sup>.

Este es el sistema que se aplica a partir de 1966 en el cobro de las matrículas, colegiaturas, y en general, de cualquier tarifa en los establecimientos particulares pagados<sup>20</sup>. Queda muy claro que la libertad para fijar las normas respecto a la mantención económica de los colegios está extremadamente restringida esta vez por el profundo control de la DIRINCO<sup>21</sup>.

## 2. EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

Entendemos por organizar, la facultad de los sostenedores de regir sus establecimientos por las normas que estimen convenientes para el correcto funcionamiento y el logro de los objetivos propuestos. En este sentido, bajo el gobierno del Presidente Frei Montalva la organización de los establecimientos educacionales estuvo bastante regulada. Se destacarán, sin embargo, solo los siguientes aspectos.

<sup>19</sup> Artículos 2 letras a, b, c, d, e y f; 3; 6 y 7.

<sup>20</sup> Aunque el decreto solo se refiere al año 1966 las normas siguen aplicándose en los años siguientes. ILLANES, Raúl. *Crisis económica en la enseñanza pagada*, Revista de Pedagogía N° 145, septiembre 1969, pág 205.

<sup>21</sup> El decreto también regula el servicio de colación de Jornada Continua que los colegios proporcionan a sus alumnos obligando a habilitar lugares adecuados y a procurar que, para el mejor funcionamiento de este sistema, la colación que lleven los alumnos sea uniforme. Artículo 9.

### 2.1. *El calendario escolar*

Es costumbre por esos años que durante los primeros días de marzo aparezca publicado en el Diario Oficial un decreto fijando el calendario escolar. El decreto 1.486 de 1965 publicado el 9 de marzo de ese año, tras fijar la duración del año escolar en 226 días, agrega: "Ningún establecimiento educacional, fiscal o particular, podrá poner término a sus actividades escolares antes de haber cumplido el total de días que menciona este decreto"<sup>22</sup>.

En el mismo sentido el 13 de febrero de 1970 el Diario Oficial publica el decreto 22 que fija el calendario escolar para ese año. En él se contiene además una autorización para modificar el calendario fijado siempre que sea por "causas que se califiquen debidamente por el Ministerio de Educación y que afecten a determinadas zonas o localidades del país". El 5 de marzo del mismo año se promulga otro decreto<sup>23</sup> que autoriza a que, por lo menos, 180 colegios particulares inicien el año escolar en otra fecha.

### 2.2. *Las vacaciones y los feriados obligatorios*

Tampoco debe extrañar los decretos que modifican los períodos de vacaciones para toda la educación de ciertos sectores. No es extraño leer "que el intenso frío de Magallanes se traduce en una ostensible baja de la asistencia de los alumnos de las distintas ramas de la enseñanza"<sup>24</sup> o que producto de los fuertes "temporales que han azotado a la provincia"<sup>25</sup> se tomarán ciertas medidas vinculantes para todo establecimiento educacional<sup>26</sup>.

Por el mismo medio se declara feriado escolar los días 3 y 5 de septiembre y 3 de noviembre. Ello porque, en los primeros, numerosos profesores deben concurrir a sufragar a localidades distintas de aquellas en que se ejercían sus labores. En el segundo caso, el motivo es la transmisión del mando<sup>27</sup>.

### 2.3. *El uniforme único*

Finalmente, tan impensable como certero es el decreto 7.512<sup>28</sup>. El Ministerio estimó necesario y conveniente señalar un solo tipo de uniforme escolar para todos

<sup>22</sup> En el mismo sentido: decreto 533 publicado el 19 de febrero de 1966; decreto 795 publicado el 17 de marzo de 1967; decreto 1.211 publicado el 29 de febrero de 1968.

<sup>23</sup> Decreto 951 publicado el 19 de mayo de 1970.

<sup>24</sup> Decreto 4.490 publicado en el Diario Oficial el 14 de agosto de 1967.

<sup>25</sup> Decreto 6.503 y 6.583 publicados el 9 y 13 de agosto de 1966 respectivamente.

<sup>26</sup> Entre estos se destacan el decreto número 14.176 publicado el 8 de septiembre de 1965; el 6.503 publicado el 9 de agosto de 1966; el 6.583 publicado el 13 de agosto de 1966; el 4.490 publicado el 14 de agosto de 1967 y el 2.987 publicado el 30 de septiembre de 1970.

<sup>27</sup> Decreto 2.912 y 3.871 publicados el 9 de septiembre y el 12 de noviembre de 1970, respectivamente.

<sup>28</sup> Decreto 7.512 publicado en el Diario Oficial el 10 de octubre de 1968.

los estudiantes de la educación media, fiscal y particular para evitar diferencias de vestuario en la población estudiantil<sup>29</sup>.

Así las mujeres deben “ocupar jumper azul marino, blusa blanca camisera de manga corta o larga y cuello redondo, según modelos aprobados por el Ministerio”. Zapatos, calcetines, chalecos... todo estaba bien controlado. Pueden, por ejemplo, ocupar chaquetón azul marino siempre que este tuviera “cuatro botones metálicos dorados lisos, según modelo aprobado por el Ministerio”. Los hombres están autorizados a usar “ambos compuesto de vestón sin solapas de color azul piedra” y además el decreto regula el pantalón, la camisa, los zapatos y calcetines, el chaleco, el abrigo y el chaquetón. El decreto termina señalando: “las telas de los uniformes serán de fabricación nacional”<sup>30</sup>.

De ninguna manera este decreto es el más importante de los promulgados por Frei. Tampoco es una violación gravísima a la libertad de enseñanza. Solo resume con alta fidelidad la labor del Estado durante esa época: detallista, interventor e igualitario.

### 3. SELECCIONANDO EL CONTENIDO DE LOS CONOCIMIENTOS QUE SE IMPARTAN: LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO

La Reforma Educacional que se lleva a cabo durante los primeros años de la administración Frei dio pie a varios cambios. Uno de ellos es el relacionado con la variación de los contenidos, programas y planes de estudios de la enseñanza nacional. El decreto 27.953 que crea el séptimo año de educación general es en el tiempo el primer ejemplo ya que fue tramitado junto con la reforma de todo el sistema educacional<sup>31</sup>. Fija, como se hará común, el mínimo de horas por asignatura, la distribución de las mismas, la aplicación de métodos en algunos ramos, las materias que contempla cada asignatura y el trabajo de los profesores. Más adelante crea un Comité que deberá coordinar y supervisar el funcionamiento de los 7<sup>os</sup> básicos del país. La composición del mismo no es bajo ningún punto de vista garantía de integración: El Ministro y el Subsecretario de Educación, el Superintendente de Educación, el Coordinador de Planeamiento, los directores de educación, un representante de la educación particular designado por el Ministro y el coordinador ejecutivo. Todos son funcionarios del gobierno o, a lo menos, afines a él. Es este el órgano encargado de fiscalizar y orientar toda la enseñanza nacional en lo que se refiere a los séptimos años.

El decreto 2.438 publicado el 26 de mayo de 1966 es otro buen ejemplo. Le corresponde aprobar el programa de estudios de ciertas asignaturas<sup>32</sup> para el 7<sup>o</sup> año de

<sup>29</sup> Considerando 1 y 2.

<sup>30</sup> Artículos 1 y 2.

<sup>31</sup> Decreto 27.953 publicado en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 1965.

<sup>32</sup> Matemáticas, Ciencias Naturales, Artes Plásticas y Educación para el Hogar y Educación Técnico Manual.

educación general básica de la nueva estructura del sistema escolar regular. El detalle en que cae el decreto es inmenso. Propone visitas –al mercado o alguna industria–, evaluaciones –“las pruebas son evaluadas en puntos traducidos a notas según la escala confeccionada antes”–, contenidos, actividades, bibliografía, etc. En el mismo sentido, el programa de educación musical aprobado por el decreto 2.698<sup>33</sup> detallaba, entre otras cosas, el repertorio de canciones que debían tocarse y escucharse<sup>34</sup>.

Como los mencionados hay muchos otros decretos que regulan esta materia. Tal es el caso del Decreto 13.451 de fines del año 66<sup>35</sup> que fija el plan de estudios y normas de funcionamiento para 7º y 8º año de educación básica. Fundado en la necesidad de adoptar las medidas administrativas y normas técnicas que aseguran el cumplimiento integral de los objetivos, el adecuado funcionamiento y la máxima productividad de la nueva estructura que se está implementando<sup>36</sup> el decreto reglamenta el número de horas anuales que deben cumplir once asignaturas<sup>37</sup>, las modalidades que pueden adquirir ciertos ramos<sup>38</sup>, las escasas variaciones que pueden hacerse al plan de estudios fijado por el Ministerio, el trabajo de los profesores jefes y de otros profesores en situación especial. Si bien hay espacios de libertad, estos son escasos. Por ejemplo, si un establecimiento privado quiere fijar horas de libre programación no contempladas en el plan de estudios, debe disminuir horas solo de ciertas asignaturas y distribuir las de acuerdo a reglas establecidas, debiendo solicitar la autorización de la Dirección de Educación que corresponda. O bien, si un colegio desea enseñar otro idioma extranjero debía ofrecer “hasta tres horas” de ese segundo idioma en 8º<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Decreto 2.698 publicado en el Diario Oficial el 7 de mayo de 1966.

<sup>34</sup> Más y más detalles se observaban en el decreto 728 (30-3-67) que aprueba programas de estudio y anexos de ciertas asignaturas de 8º año; en el decreto 4.850 (30-6-1969) que aprueba el programa de estudios para primero y segundo año de educación media; en el decreto 10.615 (26-11-1969) que modifica el horario de las asignaturas de castellano e idioma extranjero del plan de estudio de enseñanza media; en el decreto 102 (18-2-1970) que fija planes de estudio para la modalidad técnico-profesional de la Escuela Media; en el decreto 982 (18-5-1970) que aprueba programas de estudio para tercer año de educación media modalidades humanístico-científica y técnico-profesional; en el decreto 983 (18-5-1970) que aprueba programas de estudio para tercer año de educación media de adultos modalidad humanístico-científica; en el decreto 1.662 (6-7-1965) que aprueba plan especial de estudios para la Escuela Militar Bernardo O'Higgins; en el decreto 776 (6-3-1967) que aprueba el plan de estudios para ciertos cursos de la Escuela de Aviación Capitán Avalos. Las fechas de publicación en el Diario Oficial son las que aparecen entre paréntesis.

<sup>35</sup> Decreto 13.451 publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 1967.

<sup>36</sup> Considerando 4.

<sup>37</sup> Castellano, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales e Históricas, Idioma Extranjero, Educación Técnico Manual, Artes Plásticas, Educación Musical, Educación Física, Religión (optativo), Orientación de grupo y Consejo de Curso.

<sup>38</sup> Idioma extranjero, Educación Técnico Manual, Educación Física y Orientación de grupo y Consejo de Curso.

<sup>39</sup> Artículo 9 y 21.

Manteniendo la línea tradicional, el decreto 1.358<sup>40</sup> fija el plan de estudios para toda la educación básica. En solo cuatro artículos establece el número de horas anuales de once asignaturas durante los ocho años de la educación básica. Además, determina rigurosamente la distribución del horario semanal y solo autoriza disminuciones o aumentos “hasta en un 15% en cada área” siempre que se cumplan ciertos requisitos. Este decreto que debía aplicarse gradualmente, se extiende a partir de 1969 a toda la Educación General Básica<sup>41</sup>. Una vez más llama la atención el tenor de los considerandos que motivaron el primero de los decretos mencionados: “Que la igualdad de oportunidades se garantiza efectivamente en la medida en que se ofrece educación de igual calidad a todos los educandos” o “que con el fin de lograr la consecución de experiencias educativas, es necesario señalar el número de horas de trabajo para el alumno”<sup>42</sup>.

En consecuencia, durante los años que se analizan la educación básica, particular y fiscal, fue sometida a un intenso control determinando los contenidos y ramos que se estaban impartiendo. El inmenso detalle que se aprecia no es más que una muestra de la presión que el Estado ejercía sobre los establecimientos educacionales limitando considerablemente la libertad de enseñanza.

La educación media no puede quedar fuera de esta tendencia e incluso se hace más patente el control. El estudio del decreto 11.201 que fija los planes de estudio para la Escuela Media confirma lo dicho<sup>43</sup>. La lectura de los 47 artículos es un permanente bombardeo de requisitos, datos y reglas. Se fija el número de horas anuales y el total de horas durante los cuatro años para once asignaturas, se reglamenta el nombramiento del personal docente, se determinan las materias que deberán impartirse, se reglamenta también la enseñanza industrial, comercial, agrícola y de Servicios y Técnicas especializadas, sus especialidades, las nuevas denominaciones de los ramos, las materias que comprenden, la distribución de las actividades escolares y de las vacaciones entre otras cosas.

El Ejecutivo no se contenta con fijar los planes de estudio de la educación nacional. Va más allá y determina también el contenido de los ramos. A modo de ejemplo en la educación básica, el decreto 1.360<sup>44</sup> aprueba los programas de estudio para cursos de 1º, 2º, 3º y 4º año. Páginas, páginas y más páginas del Diario Oficial repletas de indicaciones y materias para ser aplicadas en todas las escuelas del país. Más adelante el decreto 1.711 de 8 de marzo de 1968 se encarga de los programas de estudio para 5º, 6º, 7º y 8º que empiezan a regir a partir de 1969. No es objeto de esta investigación entrar en el análisis de los contenidos y especificaciones sino

---

<sup>40</sup> Decreto 1.358 publicado en el Diario Oficial el 4 de agosto de 1967.

<sup>41</sup> Decreto 7.458 publicado en el Diario Oficial de 12 de septiembre de 1969.

<sup>42</sup> Considerandos 2 y 7.

<sup>43</sup> Decreto 11.201 publicado en el Diario Oficial el 23 de enero de 1968.

<sup>44</sup> Decreto 1.360 publicado en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1967.

que solo dejar constancia que existía en aquellos años una política de fijación de las materias que debían tratarse en las asignaturas de toda la enseñanza nacional<sup>45</sup>.

#### 4. LIBERTAD PARA ESTABLECER LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN

##### 4.1. *Los séptimos y octavos*

En el gobierno del Presidente Frei no estuvo ausente la reglamentación de las evaluaciones y de las promociones de curso.

Para adecuar los sistemas de evaluación y promoción a las variaciones producidas por la reforma, el 11 de octubre de 1966 se promulga el decreto 11.207<sup>46</sup> que rige la promoción de los alumnos de los Séptimos Años de Educación General Básica, fiscales y particulares. El decreto establece las notas y la asistencia que deben tener los alumnos para ser promovidos a octavo año además de fijar el procedimiento para calcular la nota final. Ordena que los exámenes sean escritos salvo en las asignaturas de Educación Física, Artes Plásticas, Educación Musical, Educación Técnico-Manual, en las cuales se realizará una prueba especial, consistente en un ejercicio o actividad de tipo práctico. El decreto también regula la composición de las comisiones examinadoras exigiendo que por lo menos dos de los integrantes de la Comisión en los colegios particulares tengan título docente, en cambio, no hace ninguna exigencia en la integración de las comisiones en los colegios fiscales. Además, en aquellos colegios particulares que no cumplan con ciertos requisitos las comisiones estarán integradas por profesores designados por la Dirección de Educación que corresponda o por el establecimiento fiscal que esta determine. Por último, la situación final de los alumnos de Séptimo Año será consignada en un informe que emitirá el jefe del establecimiento educacional. Si es particular, debe ir refrendada por el profesor que, con carácter de supervisor, designe el Ministerio de Educación<sup>47</sup>.

En relación con los octavos el Ministerio estima que es de alta conveniencia aplicar, al término del Ciclo de Educación General Básica, instrumentos que permitan evaluar las aptitudes de los alumnos. Por ello dicta el decreto 7.056 que fija normas para la evaluación y promoción de Octavo Año de Educación General Básica y para otorgamiento de la Licencia correspondiente<sup>48</sup>.

Los detalles, como ya tantas veces, son infinitos. Notas de aprobación, excepciones, ponderación de las calificaciones, etc. El artículo 6º señala que se concede la Licencia de Educación General básica a aquellos alumnos de 8º año de establecimientos fiscales y particulares "que hayan rendido las pruebas nacionales que deter-

<sup>45</sup> Las Revistas de Educación de abril, junio, julio, agosto y noviembre de 1968 contienen la gran mayoría de los programas de estudio de la enseñanza básica y media en todas sus especialidades.

<sup>46</sup> Decreto Nº 11.207 publicado en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1966.

<sup>47</sup> *Ibid.* Artículo 1, 5, 8 y 13.

<sup>48</sup> Decreto 7.056 publicado en el Diario Oficial el 14 de octubre de 1967.

mine el Ministerio". La naturaleza y modalidades de estas pruebas, además de todas las instrucciones para la correcta aplicación del decreto y para la solución de aquellas materias no resueltas en él, serán tarea del mismo Ministerio<sup>49</sup>.

#### 4.2. *La enseñanza media*

En el año 1968 el gobierno promulga otro decreto reglamentando esta vez la evaluación y promoción en la enseñanza media<sup>50</sup>. El decreto es mucho más extenso y agobiante. Fija las áreas en que se agruparán las asignaturas y los ramos que comprende cada área. Regula el cálculo de las notas parciales, semestrales y finales. Ordena que durante el semestre debe haber por lo menos cuatro notas parciales y de ellas solo podrán ser "coeficiente 2 aquellas que correspondan a trabajos que exijan una elaboración especial o a pruebas escritas que requieren una síntesis de la materia".

El decreto crea para cada asignatura la Prueba Local que es semestral y elaborada "por una comisión de profesores fiscales titulados"<sup>51</sup>. En los colegios particulares con nota reconocida<sup>52</sup> la prueba local que deba tomarse el segundo semestre, es administrada por "una Comisión constituida por el profesor del curso y un profesor fiscal designado por la respectiva Dirección de Educación"<sup>53</sup>.

En los establecimientos educacionales sin nota reconocida la restricción se hace mucho más patente. La Prueba Local es administrada el primer y segundo semestre por un profesor fiscal. Los cuestionarios de los exámenes son elaborados por la Comisión Examinadora que está compuesta por dos profesores designados por la Dirección de Educación y por el profesor del curso. También se regula la ponderación de las notas, el reconocimiento de las mismas para el cálculo de la nota final, la forma de ciertos exámenes, etc.<sup>54</sup>.

Con respecto a la Promoción el decreto no escatima detalles. Establece los porcentajes de asistencia y las notas necesarias para ser promovido y además regula una serie de casos especiales como el de los alumnos que obtienen un promedio aritmético de 3,8. Obliga en ciertas circunstancias a realizar Cursos de Nivelación y determina quiénes deben repetir curso.

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Artículos 7 y 11.

<sup>50</sup> Decreto 6.859 publicado en el Diario Oficial el 12 de septiembre de 1968.

<sup>51</sup> *Ibid.* Artículo 14 y 16 inciso 2º.

<sup>52</sup> Para el Ministerio los colegios particulares podían ser con nota reconocida o sin ella. Los requisitos que debía cumplir cada establecimiento para estar en una u otra clase son varios pero, en pocas palabras, en los con nota reconocida la mayoría de las horas de clases las hacían personas con título o con estudios superiores. La consecuencia más importante de tener nota reconocida es que en ellos la calificación de los exámenes se pondera con las obtenidas durante el año. En los sin nota reconocida, como su nombre lo dice, las calificaciones alcanzadas durante el año no tienen valor en la nota final. Esta entonces está constituida únicamente por la nota obtenida en el examen final donde participa un profesor fiscal.

<sup>53</sup> *Ibid.* Artículos 16 al 21.

<sup>54</sup> *Ibid.* Artículos 27 al 34.

Finalmente, el decreto manda al profesor jefe a informar a los padres el trabajo escolar de sus hijos "por lo menos dos veces al semestre"<sup>55</sup>. Ordena constituir Consejos Locales que coordinen las actividades de evaluación y, aunque están compuestos por directores de colegios fiscales y particulares, debe ser presidido por un jefe de establecimiento fiscal. Crea los Departamentos Locales por asignatura integrado por profesores fiscales y particulares pero dirigidos, una vez más, por un profesor fiscal. La organización, funcionamiento y jurisdicción de estos Consejos y Departamentos se sujeta a las normas que dicte el Ministerio.

Lo más temible es, sin duda, la Prueba Local que deben rendir los alumnos cada semestre. Completamente elaborada por una comisión fiscal, tiene un gran peso en las notas finales pues debe ser calificada con coeficiente dos. Además, en algunos ramos consiste en la elaboración de trabajos o en la demostración de destrezas. Nada más subjetivo. Y ahí está el "administrador" fiscal, siempre lejos del trajín diario, cumpliendo con su deber en tierras que no son suyas<sup>56</sup>.

## 5. SUBVENCIONES A LOS COLEGIOS PARTICULARES

### 5.1. *El sistema legal de subvenciones*<sup>57</sup>

Entre 1964 y 1970 en los establecimientos privados y gratuitos de educación primaria, secundaria, profesional y normal, el aporte del Estado corresponde a la mitad del costo de un alumno fiscal de la misma categoría. Para tener acceso a ella la institución debe cumplir con una serie de obligaciones como por ejemplo: acreditar que se imparte educación gratuita; pagar determinados sueldos, imposiciones y gratificaciones; tener el título de Cooperador de la Función Educacional del Estado; que los profesores tengan ciertas características; que el local esté acondicionado de acuerdo a criterios mínimos y que cuenten con un número determinado de cursos y de alumnos. Esto se verifica a través de las visitas que hacen los funcionarios del Ministerio y de la Contraloría para comprobar la veracidad de la información.

La educación particular pagada también tiene derecho a exigir el apoyo de la subvención estatal, pero esta vez el beneficio se reduce al 25% del gasto que le significaría al Estado educar a ese niño<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> *Ibid.* Artículo 8.

<sup>56</sup> Otro decreto que puede incorporarse dentro de este número es el 27.954 publicado el 4 de enero de 1966 y el 3.863 publicado el 16 de noviembre de 1970 (promulgado por el gobierno de Frei). Ambos establecen, en definitiva, la promoción automática para alumnos de primero a cuarto básico. Es otras palabras, no hay posibilidad de repetir de curso sino hasta cuarto básico.

<sup>57</sup> Entre 1964 y 1970 las leyes vigentes en esta materia eran la 9.864 de 1951, la Ley 10.343, de 1952 y la Ley 12.875 de 1957. Estos tres cuerpos legales reglamentaban todo los aportes que el Estado hacía a la educación particular gratuita y pagada.

<sup>58</sup> En BRAHM, Luis y otros. *Educación Particular en Chile*, CIDE, Chile, 1971, págs. 60-62.

Cabe destacar que es la Contraloría General de la República la llamada a supervigilar el correcto uso de los dineros fiscales. Por medio del artículo 10 de la ley N° 14.832<sup>59</sup> se le autoriza fiscalizar la correcta inversión de los fondos que personas o instituciones reciban “para una finalidad específica y determinada. Esta fiscalización tendrá solamente por objeto establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad”.

La letra del artículo es clarísima al exigir únicamente que la fiscalización establezca si se ha cumplido o no con la finalidad, es decir en el caso de las subvenciones, si se ha impartido o no educación. Nada más le correspondía investigar a la autoridad. En la práctica, con el paso del tiempo la Contraloría empezó a exigir una rendición de cuentas detallada. Aunque no había sustento legal, los colegios aceptaron las exigencias del Contralor y empezaron a informar cómo se habían invertido los dineros recibidos. Esta es otra nueva muestra del avance paulatino de la intervención y del control<sup>60</sup>.

### 5.2. *La situación real de las subvenciones: muy lejos de la ley*

Pareciera que es 1967 el año en que el sistema de subvenciones toca fondo. En primer lugar, los establecimientos no pueden contar con el monto de las subvenciones porque estas son entregadas con años de retraso. Así, hacia 1965 en los colegios primarios gratuitos el retardo es de 1,82 años, en los secundarios gratuitos es de 1,70 años y en los secundarios pagados de 1,42 años<sup>61</sup>.

Además, la necesidad de calcular primero el costo fiscal para determinar luego el monto de la subvención da lugar a una serie de anomalías. Como la ley no especifica qué se entiende por costo, el concepto es libremente interpretado por los Ministerios de Educación y Economía y por la Contraloría. También es motivo de crítica el hecho que la educación particular nunca haya tenido conocimiento claro y oficial de las pautas que sigue la autoridad para determinar los costos aunque sí sabe

<sup>59</sup> La ley 14.832 (24-1-1962) modifica la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

<sup>60</sup> El espíritu de la norma estaba también muy claro. Durante su tramitación el Senador Bernardo Larraín señaló que el artículo 10 tenía un alcance restrictivo, de tal forma que la “intervención tendrá como único objeto si ha dado cumplimiento a esa finalidad... quiero dejarlo bien en claro –agregaba– para evitar que en el futuro pueda ser interpretado en términos más amplios”. En el mismo sentido se pronunciaron el senador Humberto Álvarez y los diputados Sáez y Millas. ILLANES, Raúl. *Las rendiciones de cuentas de las subvenciones*, Revista de Pedagogía N° 152, FIDE, junio de 1970, pág. 120.

<sup>61</sup> LE FORT, Javier. *Financiamiento y Costos de la Educación Particular*, Tesis de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, Santiago, 1967, pág. 23. Años después, en 1970, otro autor afirma que la enseñanza pagada ya no se subvenciona a pesar de continuar vigente la ley que contempla esos aportes. En 1965 algunos colegios habían recibido la subvención y el año siguiente solo uno recibió la correspondiente a 1966. ILLANES, Raúl. *La rendición de cuenta de las subvenciones*, Revista de Pedagogía, N° 152, junio 1970, pág. 122.

que los criterios varían año a año y que los resultados no son reflejo real de las inversiones que el gobierno hace en sus propios alumnos. Por otra parte, el retardo en la entrega y el hecho que el monto de las subvenciones sea fijado sobre la base del costo fiscal del año anterior y no del año que se subvenciona agrava las injusticias en un país con altas tasas de inflación. Debe agregarse además que la ley de Presupuestos contempla fondos insuficientes para satisfacer todas las necesidades que exige el sistema<sup>62</sup>.

Cabe destacar que, a juicio de la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE), la insuficiencia de fondos y la desastrosa aplicación del sistema de subvenciones se debe única y exclusivamente a la falta de voluntad de los últimos gobiernos. Por eso ponen en duda el éxito de nuevos planes o reformas al sistema pues “no entienden que se hable de mejorar el sistema de subvenciones, sea mediante el cambio del sistema legal, sea mediante un más acabado estudio de los costos, sea por el hecho que se aligeren las tramitaciones, si, al mismo tiempo, no ven una clara y decidida disposición de cumplir lo actualmente existente”<sup>63</sup>. En pocas palabras, la ley no se está cumpliendo en estas materias.

El estudio de la FIDE y la investigación de Javier Le Fort permiten concluir que los colegios gratuitos trabajan a pérdida y los colegios pagados perciben una utilidad real aproximada a un 10% por alumno en ambos niveles. En los secundarios pagados la rentabilidad real alcanza en promedio a un 3,6% anual<sup>64</sup>. A todas luces, el sistema de subvenciones no cumple su finalidad en el sistema educacional. La más perjudicada es sin duda la educación gratuita que es la que, en definitiva, atiende a los sectores más pobres de Chile.

La situación llegó a ser tan grave a fines del gobierno de Frei, que en un cuestionario hecho por la FIDE entre los directores de los 146 colegios asociados, 130 se muestran dispuestos a llegar “hasta las últimas consecuencias” para “exigir al gobierno un verdadero financiamiento de la educación nacional”. Catorce establecimientos condicionaron su apoyo y solo dos no respondieron la pregunta<sup>65</sup>. A ello se suma que durante esos años, por lo menos, cuatrocientas escuelas gratuitas de la Iglesia Católica cerraron sus puertas por falta de financiamiento<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Las críticas de este párrafo están tomadas del artículo preparado por la FIDE: Puntos de vista de la enseñanza particular ante el problema de las subvenciones y acerca de la comisión nombrada por S.E. el Presidente de la República para su solución, Revista de Pedagogía, N° 121, abril de 1967, Santiago, págs. 57-60.

<sup>63</sup> *Ibid*, pág. 57.

<sup>64</sup> LE FORT, Javier, *op. cit.* págs. 64 y 65.

<sup>65</sup> Revista de pedagogía N° 149, marzo de 1970, pág. 196.

<sup>66</sup> La afirmación es del Padre Manuel Segura, S.J., Provincial de la Compañía de Jesús en 1970. En *¿Democratizar los colegios clasistas?*, revista Mensaje, N° 204, noviembre de 1971, pág. 555.

#### IV. CONCLUSIÓN

Entre los años 1964 a 1970 la intervención del Estado en educación es creciente. Se ha analizado exclusivamente las políticas llevadas a cabo por el gobierno del Presidente Frei Montalva a través de la potestad reglamentaria. El estudio de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, la actuación de la todopoderosa Superintendencia de Educación o las nuevas interpretaciones de la autonomía universitaria —son los años de la reforma— darían lugar a otras varias páginas de comentarios respecto a esta intervención.

Ante todo, es necesario destacar que el texto en torno a la libertad de enseñanza emanado de la Constitución de 1925 es tremendamente ambiguo. No hay acuerdo en la doctrina constitucional al referirse a los límites de la acción del Estado en la educación. Tampoco el estudio de las actas constitucionales aporta limitaciones sino que, por el contrario, amplía sus atribuciones.

En consecuencia, al sumar la tendencia al estatismo —presente en Chile desde los veinte—, un texto constitucional poco claro y la reforma educacional se obtiene como resultado un panorama que permite afirmar que durante el gobierno del Presidente Frei el proceso de estatización de la educación fue creciente. Entre 1964 y 1970 el Estado participa directamente en la organización de los colegios fijando el calendario escolar, estableciendo feriados obligatorios, dirigiendo las actividades extraprogramáticas, reglamentando la vestimenta y las colegiaturas. También establece los planes y programas de estudio de toda la enseñanza básica y media y otra serie de especificaciones que determinan los contenidos de los diversos ramos. Además, establece los sistemas de evaluación y promoción en la enseñanza particular y fiscal exigiendo muchas veces la presencia de profesores estatales en los exámenes de establecimientos particulares. Pero no todo es intervención y acción estatal durante estos años. También hay graves omisiones. Tradicionalmente se ha entendido que el Estado debe aportar al mantenimiento de la educación particular pues esta colabora activamente con la educación nacional. La enseñanza privada es un socio del Estado y no un competidor desleal. En los años en estudio la precaria situación de cientos de establecimientos privados se ve agravada por la paulatina disminución de las subvenciones estatales y por el incumplimiento de las leyes que aseguraban el aporte financiero del Estado. Las penurias económicas de los establecimientos privados son patentes y la ley que exige del Estado colaboración económica, no se cumple. Una grave omisión que condena a cientos de establecimientos al cierre de sus puertas.

Durante el gobierno del Presidente Frei el Estado de Chile limitó fuertemente la libertad de enseñanza por medio de decretos del Ejecutivo que autorizaban un control estatal determinante sobre la enseñanza privada y en general, sobre toda la educación. El rol de los particulares no solo fue olvidado, sino también abandonado por un gobierno que no incentivaba la acción educacional privada sino que, por el contrario, la complicaba e inundaba de requisitos.