

CUADERNOS DE HISTORIA 11

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE DICIEMBRE 1991



LA LEY ORGANICA DE INSTRUCCION SECUNDARIA Y SUPERIOR DE 1879

María Teresa González P.

Rolando Mellafe R.

Departamento de Ciencias Históricas
Universidad de Chile

A raíz de los decretos sobre la «libertad de enseñanza» dictados por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Abdón Cifuentes, hacia 1872 tuvo lugar una interesante querrela ideológica a propósito del Estado Docente. Dos posiciones irreconciliables fueron defendidas con ardor y entusiasmo por nuestros más preclaros intelectuales de la época. Por un lado los sectores conservadores muy ligados a la Iglesia Católica partidarios de la libertad de enseñanza y por otro los liberales de clara tendencia laica defensores del Estado Docente. Del intercambio de opiniones llevadas a cabo en el Parlamento, salieron dos importantes acuerdos: 1) que la Universidad de Chile debía continuar con sus labores ordinarias de supervigilancia de la educación y 2) que era indispensable el estudio de una reforma a la ley orgánica de instrucción de 1842: será la ley de 1879, una de las más valiosas en la historia de la educación chilena.

Durante el tiempo que transcurrió entre las famosas discusiones en la Cámara hasta 1879, el país experimentó un constante desarrollo de la enseñanza, en especial de la secundaria y superior. Se readecuaron los planes y programas, las instalaciones y el personal docente fueron poco a poco mejorando y la población escolar experimentó un importante crecimiento.

Vino a reforzar este progreso la llegada al ministerio de Miguel Luis Amunátegui, quien servirá la cartera de justicia e Instrucción Pública entre

1876 y 1879. Dentro de un sinnúmero de medidas destinadas al mejoramiento de la educación se destacó su interés por la educación de las jóvenes, organizando en Santiago y Valparaíso, escuelas talleres en las que se enseñaría costura, bordado y confección¹, y deseando elevar aún más la condición de la mujer chilena dictó el decreto el 6 de febrero de 1877 que les abrió las puertas a la educación superior.

Siendo esta ley uno de los mayores aportes a la educación del país, Amunátegui deseaba sin embargo, dar a luz la nueva ley de enseñanza secundaria y superior que había encargado el Congreso de 1873.

La idea de reformar la ley orgánica de 1842 venía siendo una aspiración de muchos, desde el momento en que se le fueron encontrando, en la práctica, vacíos y defectos de importancia. Ya en 1859, el Secretario General interino, Miguel Luis Amunátegui, en su *Memoria* anual mencionaba que en varias sesiones el Consejo de la Universidad se había ocupado en revisar la Ley Orgánica, y que iban en el artículo 17². En 1872³ se había presentado un proyecto de reforma a la Ley orgánica firmado por varios diputados⁴ y luego en julio siguiente otro que tuvo su origen en el Senado⁵. En este último proyecto se expresaba la preocupación por la designación de las autoridades universitarias y de los rectores del Instituto Nacional y de los liceos del Estado que se veían constantemente afectados por los vaivenes de la política. Solicitaba además, que las autoridades universitarias fueran consideradas empleados superiores lo que de acuerdo a la Constitución los hacía inamovibles sin el acuerdo del Senado⁶.

Un tercer proyecto fue presentado por Alejandro Reyes, con fecha 10 de julio de 1873, que corrió la misma suerte de los anteriores: no lograron una

¹ «La Instrucción Pública en Chile. Memoria presentada al Congreso de 1877 por el Ministro del ramo (Miguel Luis Amunátegui)». Boletín de Instrucción Pública. *Anales de la Universidad de Chile*. Octubre de 1877. Tomo L II. Imp. Nacional, Santiago, 1877.

² «Memoria del Secretario General interino, don Miguel Luis Amunátegui leída en la sesión del Consejo del 19 de marzo de 1859». En, *Anales de la Universidad de Chile*. Tomo XVI, N° 4. Abril de 1859. Santiago, 1859.

³ 14 de junio de 1872.

⁴ Fueron don Manuel Antonio Matta, Enrique Cood, Joaquín Blest Gana, Osvaldo Renjifo, Pedro Lucio Cuadra, Carlos Walker Martínez y Antonio Varas. *Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Diputados*, 1871-1872, págs. 453 a 546.

⁵ Fue presentado por Melchor de Santiago Concha, Francisco Vargas Fontecilla. Bernardino Bravo, Alejandro Reyes, Domingo Matte, José Santos Lira y Ramón Rozas Mendiburu.

⁶ Constitución de 1833. Art. 82 inciso 10 dice: «son atribuciones del Presidente de la República... destituir a los empleados por ineptitud u otro motivo que haga inútil o perjudicial su servicio; pero con acuerdo del Senado; o en su receso con el de la Comisión Conservadora, si son jefes de oficina o empleados superiores; y con informe del respectivo jefe si son empleados subalternos». En, Luis Valencia Avaria, *Anales de la República*. Imprenta Universitaria, 1951. pág. 173.

discusión amplia en ninguna de las Cámaras. Se nombró entonces, a raíz del problema creado por la ley de la «libertad de enseñanza», una comisión mixta, de diputados y senadores, para estudiar una completa reorganización de la Universidad. Este cuarto y último proyecto⁷ fue presentado a la Cámara de Diputados en la sesión del 16 de octubre de 1873 y sirvió de base para los extensos debates, a que dio origen en el Congreso. En ellos tomaron parte Manuel Antonio Matta, Antonio Varas, Manuel Montt, Jorge Hunneus, Pedro León Gallo y fundamentalmente Miguel Luis Amunátegui que como Ministro de Instrucción Pública de la administración Pinto fue sin duda, uno de los principales autores de la ley que se promulgó el 9 de enero de 1870. No le correspondió, sin embargo, el honor de firmarla sino a su sucesor Joaquín Blest Gana.

Esta nueva ley estuvo en vigencia hasta 1931, casi medio siglo, viviendo la Universidad un período de expansión, consolidación y prestigio bajo su imperio.

La ley significó una profunda reorganización de la educación. La Universidad sufrió una radical transformación al cambiar su sentido básico, el de un ente eminentemente académico a uno de carácter marcadamente docente profesional. La Ley no extendió, sin embargo, la esfera de acción de la Universidad, manteniéndola reducida a la segunda enseñanza y a las escuelas universitarias.

El Art. 1° lo determinaba claramente, «con fondos nacionales se sostendrán establecimientos de enseñanza destinados:

1° A la instrucción secundaria: habrá a lo menos un establecimiento en cada provincia;

2° A la instrucción especial, teórica y práctica que prepara al desempeño de cargos públicos y para los trabajos y empresas de las industrias en general;

3° A la instrucción superior que requiere el ejercicio de las profesiones científicas y literarias;

4° A la instrucción científica y literaria superior general en todos sus ramos y al cultivo y adelantamiento de las ciencias, letras y artes»⁸.

A pesar de lo establecido en el número 2 y 4, la idea del legislador parece no haber sido la de colocar bajo la dirección universitaria las escuelas industriales, ya que tanto la Escuela de Artes y Oficios, creada en 1849, como el Instituto Agrícola, organizado en 1876, siguieron dependiendo del Minis-

⁷ Fue redactado por: Alejandro Reyes, Joaquín Blest Gana, Guillermo Matta e Isidoro Errázuriz.

⁸ «Ley sobre instrucción secundaria y superior. Santiago, enero 9 de 1879». En, Decretos y otras piezas sobre Instrucción Pública. Boletín de Instrucción Pública. *Anales de la Universidad de Chile*. 2° sección. Tomo LVI, 1879. Santiago, 1879. págs. 17-31.

terio de Instrucción Pública. Igual cosa sucedió con el Conservatorio de Música, la Biblioteca Nacional de Santiago, el Museo de Historia Natural y el Observatorio Astronómico, que aunque estaban supervigilados por el Decano de la Facultad de Filosofía no pertenecían a la Universidad, y siguieron despegados de ésta. Muchos años más tarde serían sometidas a su autoridad.

Curiosamente cuando se crearon los liceos estatales de mujeres, tampoco quedaron bajo la tutela de la Universidad. Durante la administración de Jorge Montt (1891-1896) se fundaron los primeros liceos nacionales para niñas. De acuerdo a la ley del 79, estos colegios estaban en la esfera de la Universidad, pero el gobierno estimó conveniente hacerlos depender directamente del Ministro de Instrucción, seguramente basándose en la ley de 1887⁹ que reorganizó las oficinas ministeriales y en la cual se fijó la intervención que correspondía al ministro del ramo en las escuelas primarias, secundarias, en las universidades y en otros establecimientos que estuvieran a cargo del fomento científico, literario y artístico. Allí se decía que entre los asuntos que pertenecían al Ministerio estaba «lo relativo a la dirección, economía, policía y fomento de los establecimientos de educación costeados con fondos nacionales o municipales que no han sido atribuidos especialmente a otro departamento, y la supervigilancia sobre todos los demás».

La ley de 1879 reemplazó el antiguo Consejo de la Universidad por el Consejo de Instrucción Pública, al cual le concedió facultades propias e independientes. Este Consejo quedó formado por el Ministro de Instrucción Pública, que lo presidía, el Rector de la Universidad, el Secretario General, los decanos de las Facultades, el Rector del Instituto Nacional, tres miembros nombrados por el Presidente de la República y dos miembros elegidos en claustro pleno por la misma Universidad¹⁰.

Al Consejo se le encomendó reglamentar sólo la enseñanza secundaria y universitaria, desentendiéndose de la educación primaria. Aún cuando ya estaba establecido por la ley de 1860, hasta este momento todavía el Inspector General tenía asiento en el Consejo de la Universidad, aunque de hecho nunca asistió.

Respecto a la educación secundaria, la ley dividió los liceos en primera y segunda clase: lo primeros tendrían seis años de humanidades y los segun-

⁹ Ley del 21 de junio de 1887 que reorganiza las oficinas ministeriales y crea el Ministerio de Instrucción Pública. Citado en «Leyes orgánicas de la Universidad de Chile». *Universidad de Chile, Instrucción Superior y Secundaria. Disposiciones vigentes*. Santiago, 1927. También está en Boletín de Leyes y decretos. 1º semestre de 1887. Imp. Nacional, Santiago, 1887, págs. 709 a 727.

¹⁰ Ley sobre instrucción secundaria y superior. Santiago, enero 9 de 1879 ya citada. Art. 7, Título II.

Fueron designados por el Presidente de la República, Lastarria que al ausentarse del país fue reemplazado por Joaquín Blest Gana, Jorge Huneeus y Domingo Arteaga Alemparte. En el claustro lo fueron, Antonio Varas y Rodolfo Philippi.

dos sólo los tres primeros. Los programas de estudio serían dictados por el Consejo de Instrucción Pública, con la aprobación del Presidente, y previa elaboración de la Facultad de Filosofía, la cual continuaba en la misión de velar por la buena marcha de los liceos, de los planes, programas, exámenes y de la aprobación de los textos que se emplearían, de los cuales el Consejo elaboraría listas cada dos años. «Conforme a lo dispuesto por la ley de 9 de enero de 1879, los profesores de cada Facultad son los que de común acuerdo fijan los días y eligen entre sí comisiones para exámenes, deliberan sobre las mejoras que conviene introducir en la enseñanza, y han tomado iniciativa en varias reformas que fueron propuestas por el Consejo de Instrucción Pública»¹¹.

También era misión del Consejo determinar, con aprobación del Presidente de la República, las pruebas finales para obtener grados académicos y los exámenes a que debían ser sometidos los profesionales extranjeros que aspiraban a ejercer en nuestro país profesiones de carácter científico, esto último no requería de la aprobación del Presidente. El Consejo podía intervenir en el nombramiento, destitución o supresión de los servicios de educación secundaria y superior, ya fueran públicos o privados. En resumen, siguió siendo el organismo de Superintendencia de Educación Pública, pero sólo respecto a la educación secundaria y superior.

La ley estableció además, la gratuidad de la instrucción secundaria y la superior costeadas por el estado¹². Gracias a ello, se facilitó el ingreso, especialmente de los sectores medios, y se logró en poco tiempo un avance significativo en el nivel cultural de la nación. Al mismo tiempo, dejó abierta la posibilidad de fundar cursos elementales preparatorios a la iniciación de las humanidades, lo que fue motivo de críticas y comentarios en la época. Si bien existían algunos en ciertos liceos, no era la norma y la mayoría de los niños asistía a escuelas primarias estatales o particulares. Por decreto de 8 de noviembre de 1880 se inauguraron en el Instituto Nacional. Para algunos esto conduciría a dar un carácter marcadamente aristocratizante a la educación secundaria al determinar a temprana edad, el camino hacia las carreras liberales, olvidándose de dejar espacios dirigidos a las carreras técnicas tan necesarias para el desarrollo económico del país. Posteriormente se dirá que el «régimen educativo establecido por la ley de 1879 plasmó entre nosotros un modo de ser; una actitud espiritual que es muy difícil de desarraigar. De allí provino la preferencia de nuestras clases acomodadas por las carreras liberales, la creencia -tan errónea como difundida entre los padres de familia-

¹¹ «Informe del Rector Ignacio Domeyko, dirigido al Ministro». Santiago mayo 30 de 1883. En, *Anales de la Universidad de Chile*, 1883. Tomo LXIII. 1ª sección. Santiago, 1883, págs., 366-374.

¹² Ley sobre instrucción secundaria y superior. Santiago, enero 9 de 1879. ya citado. Art. 2º, Título I.

de que son esas carreras las únicas que dan un sello de alta cultura y habilitan para ingresar o mantenerse en el núcleo dirigente de la nacionalidad.»

«Antes de aquella ley esas ideas no predominaban en igual forma. Recordemos que los vascos fundadores de las familias que figuraron a la cabeza de nuestra evolución en los primeros años de la República eran en su mayoría comerciantes, como lo fueron Portales y tantos otros padres de la patria. Recordemos también cuantos grandes chilenos, anteriores a la ley de 1879... recibieron su primera educación - la que moldea más poderosamente el espíritu - no en las preparatorias de los liceos, sino en las escuelas primarias...»¹³.

Importante aporte de esta ley, en cuanto a la dignificación de la profesión de maestro, fueron las disposiciones tendientes a establecer una carrera docente. Se hizo a través de una escala de sueldos que aumentaba por años de servicio, dando una gratificación por cada seis años equivalente al cuarenta por ciento del sueldo en actividad. Con ello se daba seguridad y quedaban protegidos de los cambios políticos que normalmente entorpecían la continuidad del ejercicio magisterial. Además se estipuló que los salarios de los profesores de la enseñanza secundaria y superior serían compatibles con los de cualquier empleo, lo que permitiría compensar el exiguo pago que recibían como profesores. Positiva medida, por un lado, pero también sirvió para debilitar la concentración del maestro en el quehacer educativo, lo que iba haciendo más evidente la necesidad de un profesional de la educación dedicado exclusivamente a su misión.

En cuanto a la enseñanza universitaria, la ley fortaleció las escuelas profesionales y las funciones académicas casi no se diferenciaron de las docentes. Por varios reglamentos posteriores, quedaría claro que la actividad fundamental de las facultades sería la docencia. Por ello, la Universidad vino a convertirse prácticamente en un conjunto de escuelas de carácter científico técnico preparatorio para el ejercicio de las profesiones. Los estudios que no se referían directamente a una profesión determinada, fueron dejándose de lado, causando el doble efecto de ir especializándose cada vez más y optimizando el nivel de profesionalización, y de ir perdiendo el sentido académico. Desde el punto de vista profesional la Universidad pasó a destacarse claramente en el concierto de las naciones latinoamericanas ganando un prestigio y reconocimiento hasta hoy recordado. No se dejó totalmente de lado el cultivo de la ciencia, arte y cultura al determinarse recompensas para los profesores que crearan o tradujeran alguna obra de importancia y al continuar los concursos y premios para los mejores trabajos de cada facultad.

La ley conservó las cinco facultades, pero modificó su orden de enumeración: Teología, Leyes y Ciencias Políticas, Medicina y Farmacia, Ciencias Físicas y Matemáticas y Filosofía, Humanidades y Bellas Artes.

¹³ *El Diario Ilustrado*, 12 de abril de 1930, N° 10.2020, pág. 3.

Cada Facultad se compondría de tres categorías de miembros: docentes, académicos y honorarios. De éstos sólo los académicos y docentes tendrían derecho a voto en los claustros universitarios. La ley determinaba las atribuciones de las Facultades, las cuales podían elegir sus miembros y empleados, determinar las pruebas literarias que se exigían a los que pretendieran enseñar en ella como profesores extraordinarios (no pertenecientes a la universidad), nombrar las comisiones que vigilarían la marcha de los establecimientos públicos, examinar los textos y trabajos científicos que se presentasen e informar al Presidente de la República o al Consejo si lo solicitaren, entregar al Consejo una memoria anual de los trabajos de la Facultad, etc.

En esta ley llegó a ser efectiva la consideración del rector, del secretario general y de los decanos como empleados superiores de acuerdo al Art. 82, inciso 10 de la Constitución¹⁴.

La Facultad de Filosofía, vio aumentadas sus obligaciones al agregársele la sección de Bellas Artes pasando, en adelante, a llamarse Facultad de Filosofía, Humanidades y Bellas Artes. Con una escuela profesional dentro de ella quedaba abierta la posibilidad de extenderse en el campo de lo docente y amparar otras escuelas: las próximas serán el Instituto Pedagógico y más tarde, el Instituto de Educación Física y Técnica.

Respecto a grados, la ley permitió que cualquier individuo pudiera seguir el curso que quisiese y rendir el examen respectivo; pero para graduarse de Licenciado, se requería estar en posesión, previamente, del grado de Bachiller de la misma Facultad.

El grado de Bachiller en Filosofía y Humanidades era, por lo demás, indispensable no sólo para obtener el de licenciado en la misma facultad, sino también en la de Leyes y Medicina.

Es necesario destacar que la ley establecía otras disposiciones que trajeron claros beneficios a la educación superior. El Rector y el Consejo fueron investidos de atribuciones administrativas mucho más amplias que las que le otorgaba la Ley de 1842, al poder elegir y controlar al personal bajo su servicio consiguiendo así una mayor estabilidad. A las facultades se les dotó de autonomía docente, al permitírseles seleccionar al magisterio de acuerdo a la mayor eficiencia, trayendo como consecuencia lógica el mejoramiento de la enseñanza. Además dispuso que los profesores de instrucción superior dispondrían de «completa libertad para exponer sus opiniones o doctrinas acerca del ramo que enseñaren»¹⁵. Había pues, un claro interés en ir dando autonomía a la Universidad, aunque en lo económico, todavía quedó restringida y siempre sujeta a los vaivenes de la política contingente.

¹⁴ Constitución de 1833, ya citado.

¹⁵ Ley sobre instrucción secundaria y superior. Santiago, enero 9 de 1879. ya citado. Art. 26, Título II.