

Sol Serrano · Macarena Ponce de León
Francisca Rengifo · Rodrigo Mayorga

(Editores)

Historia de la educación en Chile (1810-2010)

Tomo III

Democracia, exclusión y crisis
(1930-1964)

taurus



EL ENEMIGO DEL NIÑO ES EL HAMBRE

Francisca Rengifo¹

1. EL DIAGNÓSTICO DE REZAGO ESCOLAR

Institucionalizar una educación masiva ha sido un proyecto central asociado a los procesos democratizadores desde el Estado en términos de representación y participación política, porque ha funcionado como catalizador político y social de la unidad y desarrollo nacional.² Sin embargo, la expansión alcanzada por el sistema educacional chileno durante el siglo xx, al menos hasta la década de 1970, no implicó la escolaridad efectiva de la población.

¹ Agradezco especialmente el trabajo de investigación realizado por Loreto Urrejola, el cual fue fundamental para la elaboración de este capítulo.

² El interés del Estado en la escolarización masiva constituye una política de construcción de la unidad nacional en múltiples dimensiones —territorial, social y cultural—. Al respecto, véase: Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*. California: Stanford University Press, 1976; François Furet y Jacques Ozouf, *Reading and Writing: Literacy in France from Calvin to Jules Ferry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982; Mary J. Maynes, *Schooling in Western Europe*. Albany: State University of New York Press, 1985; Francisco Ramírez y John Boli, «The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization», *Sociology of Education*, vol. 60, n.º 1, 1987, pp. 2-17; John W. Meyer, Francisco O. Ramirez y Yasemin Nuhoglu Soysal, «World Expansion of Mass Education, 1870-1980», *Sociology of Education*, vol. 65, n.º 2, 1992, pp. 128-149; Carlos A. Torres y Adriana Puiggrós, «The State and Public Education in Latin America», *Comparative Education Review*, vol. 39, n.º 1, 1995, pp. 1-27; Bruce Fuller, Richard Rubinson, *The Political Construction of Education: The State, School Expansion, and Economic Change*. Nueva York: Praeger, 1992; Emilio A. Parrado, «Expansion of Schooling, Economic Growth, and Regional Inequalities in Argentina», *Comparative Education Review*, vol. 42, n.º 3, 1998, pp. 338-364.

A pesar del fuerte incremento de la matrícula, los problemas de deserción escolar y la escasa permanencia de los alumnos dentro del sistema contribuyeron a determinar una base educacional extensa pero delgada, minando el sentido inclusivo de la democracia. El objetivo de la cobertura primaria universal, contemplado en la obligatoriedad escolar establecida en 1920 —y reiterado por los gobiernos del periodo— fue un logro relativo en tanto la escolarización alcanzó solo un primer piso de la enseñanza formal, uno a dos años de aprendizaje, truncando el desarrollo de las destrezas cognitivas entre la población.

Una de las más férreas barreras contra la escolarización fue la biológica, encarnada en miles de niños desnutridos. El hambre fue identificada por las autoridades públicas y los grupos de profesionales vinculados al ámbito educacional como un trastorno crónico y endémico entre la población chilena, que soterradamente alteraba el desarrollo físico-cognitivo de los niños desde sus primeros años de vida y de un modo irreversible. Este flagelo no se reducía a constatar la realidad del fenómeno ya reconocido, ni caracterizó episodios de hambruna, ni fue sinónimo exclusivo de escasez alimenticia; más bien, develaba cómo el problema educacional no yacía en la escuela. Tanto el debate como la política educacional adquirieron un perfil biológico a partir del diagnóstico de desnutrición que sufría la población infantil, buscando una explicación al impacto desmedrado de la escolarización en la fisiología de niños y niñas.³ El hambre pudo medirse mediante investigaciones y nuevas técnicas científicas que aplicaron parámetros biomédicos para identificar el grado en que esta gran proporción de la población se encontraba desnutrida, y cuál era su menor índice de desarrollo físico. En consecuencia, concluyeron los estudios del periodo, existía una relación causal entre el subdesarrollo físico y el cognitivo.

³ De acuerdo con la premisa de que el hambre, más allá de ser una necesidad material, es una concepción cultural que redefine la política a partir de principios del siglo xx. James Vernon, *El hambre. Una historia moderna*. Valencia: Publicacions de la Universitat de Valencia, 2011.

Para entender la profunda fractura nacional que expresó este diagnóstico del problema educacional, este capítulo propone analizar el proceso de escolarización a partir de la distinción entre la extensión de la cobertura y la expansión de la escolaridad. El primer fenómeno correspondió al crecimiento masivo de la proporción de población en edad escolar matriculada en una escuela primaria durante el periodo. El segundo proceso también significó un balance satisfactorio, pues la escolaridad medida en años de enseñanza cursada experimentó un incremento. En cifras, la matrícula primaria total sobrepasó a los cuatro quintos de la población entre siete y catorce años de edad en 1960 (creciendo de un 59,8 por ciento en 1930 a 82,2 por ciento); la históricamente angustiosa relación entre asistencia y matrícula revirtió positivamente sus porcentajes, alcanzando un 83 por ciento en 1956.⁴ Por su parte, el alumnado que recibió enseñanza primaria durante el periodo aumentó en un 68 por ciento, demostrando que el problema de la inescolaridad retrocedía. Sin duda, todavía era lejano el horizonte de la educación secundaria para la gran mayoría de la población joven del país.

Esta distinción entre extensión de la cobertura y expansión de la escolaridad es relevante dado que el segundo fenómeno depende temporalmente del primero y, en consecuencia, los ritmos de incorporación de los niños y niñas al sistema educacional revelan el carácter rezagado de su crecimiento. En otros términos, si bien la extensión de la matrícula alcanzó por primera vez a la mayoría de los niños en la década de 1920 a 1930, las cifras de inscritos por niveles en la primaria demuestran que la escolarización no fue un proceso comprensivo sino desigual, ya que la deserción prematura era de raíz biológica. En términos gráficos, la curva de la cobertura fue ascendente aunque internamente desequilibrada. De cada cien niños matriculados en el primer curso, solo 17,4 estaban registrados en el sexto de primaria. Esta relación varió en

⁴ Erika Grassau y Egidio Orellana, «Desarrollo de la educación chilena desde 1940», *Boletín Estadístico de la Universidad de Chile*, vol. III, n.º 1, 1959, Instituto de Investigaciones Pedagógicas, Sección Estadística, cuadro 1, p. 15, y cuadro 2, p. 16.

la década de 1960, elevándose dicha proporción a 28,5 escolares, pero más de dos tercios de los estudiantes había abandonado el sistema educacional sin completar sus estudios.⁵ En consecuencia, este breve análisis cuantitativo resume una arista del problema educacional del periodo como un proceso frustrado de escolaridad efectiva. La política educacional no había logrado asegurar la permanencia de los niños en la escuela ni su continuidad hacia el nivel secundario.

El diagnóstico contemporáneo interpretó el problema como rezagamiento escolar. La estadística educacional comparó el número de alumnos que concurría a un curso con los asistentes del inmediatamente superior, y concluyó que la mayor pérdida de escolares ocurría entre el primer y segundo año de primaria.⁶ Junto al abandono prematuro de la escuela, las autoridades educacionales identificaron un nuevo aspecto del problema en el alto número de alumnos repitentes, reflejado en la reincidencia en los primeros cursos. Por ello, la matrícula correspondiente a los cuatro primeros grados excedía en aproximadamente un 30 por ciento al total de la población entre siete y diez años de edad en la década de 1950.⁷ Además del número de niños que quedaban rezagados del sistema educacional porque habían abandonado la escuela, el diagnóstico reconoció la distribución desigual por edades de los alumnos en un mismo curso como un nuevo aspecto del problema. Como un medio para averiguar esta dimensión, las autoridades habían levantado un censo escolar en 1933, intuyendo ya el carácter rezagado de la escolaridad. Dicha encuesta fue aplicada sobre la población escolar

⁵ *Bases generales para el planeamiento integral de la educación chilena*. Santiago: Ministerio de Educación, 1961, cuadros XV a XVII.

⁶ La pérdida de alumnos ocurría cuando un niño desertaba durante el curso del año escolar o no se matriculaba en el grado inmediatamente siguiente. La merma mayor era entre primer y segundo año, tránsito que concretaron en promedio solo el 63 por ciento de los alumnos entre 1940 y 1948. Y aumentó de los 58,8 por ciento que permanecieron entre los que ingresaron a primer año en 1940, a 63,0 por ciento en 1948. En: Grassau y Orellana, «Desarrollo de la educación chilena desde 1940», *op. cit.*, p.31.

⁷ Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, Ministerio de Educación Pública de Chile, *Algunos Antecedentes para el Planeamiento Integral de la Educación chilena*. Santiago: Editorial Universitaria, 1964, cuadro XXXIX, p.288.

matriculada ese año en las 3.278 escuelas primarias existentes en el país. Sus resultados estimaron un total de 414.484 estudiantes (208.450 hombres y 206.033 mujeres) cuya asistencia media era de 309.508 educandos regulares.⁸ Es decir, a más de una década de promulgada la obligatoriedad escolar, casi un 75 por ciento de la población matriculada asistía a la escuela y este porcentaje representaba un avance del proceso de masificación de la primaria.

Sin embargo, los registros también revelaban que los estudiantes estaban etariamente desfasados respecto del grado educacional que cursaban. El cruce de los datos recogidos identificó el patrón rezagado que había adquirido este proceso, definiendo parámetros de normalidad y retraso pedagógico. La edad de los niños matriculados en los diferentes niveles de enseñanza no correspondía a la edad biológica supuestamente adecuada para el alumno. Es decir, la matrícula primaria aumentaba con marcadas diferencias entre sus grados: las edades de niños y niñas registradas en un curso rebasaban ostensiblemente los límites etarios considerados normales para aquel nivel. De acuerdo con el censo de 1933, el primer curso estaba definido para edades entre seis y siete años, pero el 79 por ciento de sus matriculados era mayor; el tercer curso consideraba alumnos de hasta diez años de edad, pero el 85,5 por ciento también era mayor. Esta constatación fue sintomática a las conclusiones extraídas a partir de los datos de alfabetización. Si bien el 78 por ciento de la población en edad escolar sabía leer y escribir según el censo de población levantado en 1940, esto no significaba que los niños hubieran completado la enseñanza primaria y, por tanto, no suponía un nivel cultural satisfactorio, sino que engrosaban la enorme cantidad de individuos semialfabetos en el país.⁹ La información cualitativa que publicaban docentes

⁸ Dirección General de Estadística, *Censo de Educación Año 1933*. Contabilizaron los datos por las siete categorías en que se dividía la educación primaria fiscal: escuelas diurnas independientes (3.162), diurnas anexas a escuelas normales, anexas a liceos de hombres, anexas a liceos de niñas, escuelas nocturnas, nocturnas anexas a escuelas normales, escuelas de ciegos y sordomudos. Esta información —matrícula por edades para 1933— fue presentada para cada uno de los departamentos del país.

⁹ *Revista de Educación* n.º 21, 1944, tabla n.º 2, p. 75.

y profesionales del servicio social coincidía con esta síntesis. Numerosos jóvenes adultos, en su mayoría emigrantes de las zonas rurales, volvían a la escuela nocturna como testimonio del escaso aprendizaje experimentado en la niñez:

[...] casi no me acuerdo de lo que aprendí cuando era chico y me hace falta, porque no sé ni sumar ni las cuatro operaciones; [...] quiero aprender las cuatro operaciones, porque a uno le hace falta el día del pago; [...] quiero saber las cuatro operaciones y algo más de escritura, porque en la escuela era muy dejado y nunca aprendí.¹⁰

La información censal permite elaborar una demografía escolar para analizar el truncado proceso de escolaridad. El cálculo revela que para los niños entre seis y hasta catorce años de edad —descontando aquellos de primaria mayores a este límite superior, porque cabe suponer que estos fueron a las escuelas de adultos—, solo un quinto de los matriculados en primer curso tenían la edad considerada normal para este nivel, la mitad contaban entre ocho y nueve años de edad, y otro quinto entre diez y once años. Un ocho por ciento de estos alumnos tenían entre doce y trece años.¹¹ Hacia los cursos superiores, las edades de los matriculados incrementaban su correspondencia con el rango etario normal. Dos décadas más tarde, una nueva recopilación estadística oficial demuestra que, a pesar de la paulatina adecuación, el problema del retraso pedagógico persistía con carácter grave: solo un poco más de un tercio de los matriculados contaba con la edad pertinente al nivel escolar cursado.¹²

¹⁰ Respuestas a la *Composición '¿Por qué vengo a una escuela nocturna?'*. Escuela nocturna de La Serena, en: Victoria Jordán Ch., «Experiencias de Servicio Rural en La Serena», Memoria para optar al título de Visitadora Social de la Escuela de Servicio Social. Santiago: Escuela de Servicio Social Elvira Matte Cruchaga, 1941, anexo s/núm.

¹¹ Cálculos a partir del *Censo de educación. 1933*.

¹² En consecuencia, durante el segundo año, un tercio de los matriculados tenía la edad vital adecuada; un 40 por ciento en el tercer curso y un 57,2 por ciento en cuarto según *Censo de educación 1933*. Dos décadas más tarde, hacia fines de los años cincuenta, los registros de matrícula mostraron un mayor incremento, aunque

De acuerdo con la interpretación dominante entre los actores de la política educacional, el desfase etario sería equivalente a un retardo en el aprendizaje provocado por el insuficiente desarrollo biológico de los niños. El debate público también agregó que el trabajo infantil dificultaba la permanencia en la escuela, dado que los escasos ingresos obtenidos eran un aporte económico significativo para la sobrevivencia del grupo familiar. Este fenómeno histórico, sin embargo, debió tener una incidencia menor. De acuerdo con el censo nacional de población levantado en 1952, los 36.395 niños trabajadores que no concurrían a la escuela eran el 3 por ciento de la población en edad escolar.

En contraste, este análisis introduce una dimensión institucional ineludible para delimitar el alcance real que la promesa educacional pudo haber tenido en el periodo. El hecho de que la escolarización básica fuera un proceso de carácter leve y desigual respondía a que la oferta educacional no era una enseñanza completa para todos los niños del país. La obligatoriedad escolar en las zonas rurales estuvo limitada por reglamento a cuatro años de enseñanza, y la gran mayoría de las escuelas del país no poseían un plan de estudios completo de seis años como establecía la ley de 1920.¹³ De las 3.162 escuelas existentes, solo 392 contaban con el plan completo, 96 de ellas hasta quinto año, seiscientas hasta cuarto, 1.229 hasta tercer año, 815 hasta segundo y 30 contaban solo con el primer año de estudios.¹⁴ Es decir, un 65,6 por ciento de las escuelas en el país no ofrecía enseñanza primaria de al menos cuatro grados de estudios. Esta deficiencia institucional presentó una relación directa entre el patrón de asentamiento poblacional ur-

insuficiente, del porcentaje de niños con la edad adecuada al año cursado. En el primer grado de la primaria un 35,6 por ciento de los alumnos tenía la edad correlativa al nivel escolar en el año 1962. En: *Algunos Antecedentes para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena*, op. cit., cuadro XXI, p. 262.

¹³ Apoyada en la refundación del Ministerio de Educación en 1927-29, como parte del proceso de centralización y burocratización del sistema educacional, el gobierno del general Ibáñez reinstaló la política de obligatoriedad escolar establecida en 1920; reglamentada en 1929, elevó de cuatro a seis años de educación primaria para las escuelas urbanas.

¹⁴ *Censo de Educación 1933*, p. 3.

bano y la posibilidad de acceder a la primaria completa. Por ejemplo, en el departamento de Santiago solo un tercio de las escuelas funcionaban con seis años de primaria, porcentaje que en Curicó disminuía a 13,8 por ciento y en Traiguén a 12,6 por ciento. Esta realidad se traducía a nivel nacional en un tercio de escuelas con un plan superior a cuatro años de primaria, y para los matriculados en los dos tercios restantes el techo educacional fue de hasta tres años de enseñanza. En consecuencia, a comienzos de este periodo, la implementación de la política escolar expansiva no tenía capacidad para organizar una oferta educacional de primaria completa a nivel nacional. Tampoco la tuvo a comienzos de la década del sesenta, pues de acuerdo con las conclusiones de la comisión oficial designada por el gobierno de turno para informar sobre las bases para reformar y planear de manera integral el sistema educacional, un 40 por ciento de la población en edad escolar recibía un servicio educativo nulo o de hasta dos años de primaria.¹⁵

En el presente marco institucional, por consiguiente, cabe examinar por qué hubo un diagnóstico de retraso escolar expresado en los problemas de deserción y del grave desfase entre la edad pedagógica adecuada —según la nueva concepción educacional y la biológica de los alumnos— y, al mismo tiempo, indagar si este retraso fue identificado como el subdesarrollo físico y cognitivo que provocaba la desnutrición que padecía la mayoría de la población infantil para finalmente concluir que, si el Estado chileno desarrolló una institucionalidad de bienestar que pudo haber estimulado la escolaridad efectiva, la política pública no priorizó proteger a estos menores y garantizarles una enseñanza básica completa.

La expansión social de la escuela exigía no solo incorporar a todos los niños al aula, sino que a su vez integrar sus mentes al proceso de enseñanza. Las dos primeras secciones de este capítulo corresponden a una radiografía biológica del problema educacional a partir del diagnóstico contemporáneo de desnutrición infantil. La dimensión antropométrica de la pobreza concretó la desigualdad

¹⁵ *Bases generales para el planeamiento integral de la educación chilena, op. cit.*, p. 64.

socioeconómica del problema, instalando la pregunta en la política educacional por cómo este se distribuía. Ideológicamente, la educación pública representaba una fortaleza democrática donde la realidad social persistía en demostrar su carencia de base empírica. Fue la extensión alcanzada por la cobertura primaria la que evidenció el límite a la penetración de la enseñanza. El considerable número de niños rezagados en los primeros años de escuela y la mayor cantidad de alumnos que desertaban sin completar sus estudios representaban una profunda fractura nacional, porque la reformulación del problema educacional llevado a sus términos más profundos —los biológico-cognitivos— revelaba una sociedad casi impermeable al desarrollo socioeconómico del país.

La premisa de la reforma y masificación de la escuela como requisito necesario para el desarrollo socioeconómico del país supuso que la política educacional debía formularse dentro del marco mayor de planeamiento desarrollista y, por tanto, integrada al naciente sistema de seguridad social, que articuló un conjunto de prestaciones básicas en salud y previsión a partir de la década de 1930. Por ello, la tercera sección examina desde la perspectiva educacional el proceso de transformación estatal experimentado bajo el paradigma de bienestar y el rol que jugó el Estado en facilitar las condiciones materiales para que los niños completaran la primaria. Chile desarrolló durante el periodo un sistema de prestaciones sociales básicas —principalmente en salud y previsión— para elevar los estándares de vida de los trabajadores y sus familias. Sin embargo, dicho diseño organizado sobre la base del contrato laboral fue desigualmente inclusivo y no alcanzó a los menores sino tardíamente.

La población infantil permaneció físicamente vulnerable a las carencias alimenticias y, asimismo, la política de protección social a través de la escuela significó una asistencia limitada por los modos de implementación que adquirió. En consecuencia, la premisa de escolarización masiva como factor indispensable para el desarrollo socioeconómico y el progreso nacional —supuesto compartido por los diversos sectores políticos y las autoridades públicas— no solo enfrentó una barrera biológica, sino que también hubo de

habérselas con una de carácter política. Como se analiza en la última sección, si efectivamente la política pública hubiera atendido a la promesa de una educación básica para todos, el éxito parcial del auxilio escolar y la redefinición de dicha figura asistencial realizada por la reforma educacional en 1964 no demostrarían, por el contrario, que los escolares no habían sido ni eran políticamente prioritarios.

2. LA VALORACIÓN CALÓRICA DE LA POBREZA

Durante las décadas que van desde 1930 a 1960, la experiencia escolar se hizo transversal a todos los sectores sociales, tanto en ciudades y poblados como en zonas rurales. Efectivamente, el periodo transcurrido entre los gobiernos radicales, en especial del presidente Aguirre Cerda, y la presidencia de Frei Montalva, comprenden el desarrollo de una escolarización masiva que, precisamente por su carácter universalmente extensivo, reveló a su vez la precariedad sociocultural del proyecto político y del modelo de desarrollo nacional.¹⁶ Los alarmantes indicadores recogidos por las estadísticas educacionales instalaron la pregunta por las causas del rezago escolar entre las autoridades políticas, las educacionales y la opinión pública en general. La cantidad de alumnos repitentes —preadolescentes en una misma sala con niños de siete años— y de los que abandonaban la escuela apenas alfabetizados, revelaron que la pobreza provocaba una deficiencia social y fisiológica entre los niños que impedía alcanzar un piso básico de escolarización.

A través de la *Revista de Educación*, los profesores publicaron numerosos relatos acusando las consecuencias de la pobreza: los

alumnos dormían en clases agotados por el trabajo nocturno, los niños no asistían a la escuela porque debían cuidar a sus hermanos menores o bien trabajar para contribuir a la subsistencia familiar.¹⁷ Como lo resume una profesora en 1935, «donde el hambre y la desnudez acosan no se puede exigir que reine una serena filosofía: lo primero es vivir, comer, vestirse».¹⁸ La descripción era similar entre los hogares campesinos, «tristes ranchos araucanos, niños harapientos, semidesnudos, perros y gatos a orilla del fuego, en vida común con sus moradores: madres flacuchas sin sangre pero de gran resignación espiritual»¹⁹, repercutiendo en una enseñanza limitada a alfabetizar y que en las escuelas rurales «250.000 hijos de campesinos reciben en Chile una cultura tan inferior que bien podría compararse con el ideal educativo de los tiempos coloniales».²⁰ El hambre era anterior a la instrucción y establecer esta relación jerárquica significaba una tensión entre derechos. La república había comprometido el deber del Estado decimonónico a entregar educación pública y gratuita, y el conjunto de transformaciones provocadas en el marco de la cuestión social redefinió la educación como un derecho de los niños a la vez que consagró el derecho a un mínimo de bienestar. Por tanto, si la pobreza permanecía enquistada como la principal barrera a la expansión de la escolaridad, esta constatación implicó entenderla en su contingencia, es decir, como desigualdad.

La escuela sintetizó esta tensión, pues universalizar el derecho a la educación exigía asegurar la permanencia del alumno en ella hasta que concluyese la primaria. A lo largo del siglo XIX, la comprensión del hombre como 'motor humano' del progreso observó la relación entre economía, productividad y la salud de

¹⁶ Esta perspectiva ha promovido una interpretación centrada en el Estado sobre la masificación de la escuela como resultado del esfuerzo gubernativo persistente en el ámbito educacional, enfatizando la organización administrativa del sistema educacional, el incremento del gasto público en la inyección de recursos e inversión en infraestructura escolar, y las reformas pedagógicas. Véase: Peter Lindert, *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2011.

¹⁷ Un ejemplo lo encontramos en la sección «Consultas» de la *Revista de Educación*, n.º. 45, 1933, p. 82. También se refiere al tema Moisés Mussa en un detallado reportaje sobre el ausentismo escolar titulado «Asistencia y protección de la niñez», *Revista Educación*, n.º. 78, 1936, pp. 15-19.

¹⁸ *Revista Educación*, n.º. 57, 1934, p. 69.

¹⁹ Elizardo Reyes, «Escuela 35 de Maipú. Algo sobre la Escuela Rural», en sección «Consultas e indicaciones», *Revista Educación*, n.º. 51, junio de 1934, p. 67.

²⁰ Daniel Navea, «El porvenir de la Escuela Rural», en *Revista Educación*, año 1, n.º. 2, 1941, p. 29.

la población, impulsando las investigaciones médicas y los laboratorios destinados a investigar los procesos bioquímicos del ser humano. Para la década de 1890 estos estudios confluyeron en la emergente ciencia de la nutrición, la cual adquirió una relevancia política al permitir sustentar empíricamente los elementos estructurantes de la sociedad y calcular estándares de vida. Los espacios de observación por excelencia fueron las escuelas. En Chile se constituyeron, a su vez, los primeros laboratorios sociales en el marco institucional del Servicio Médico Escolar.²¹ Los médicos escolares ya habían asociado la crónica inasistencia escolar a la falta de alimentación, carencia que había sido una de las caras más dramáticas mostradas por la llamada «cuestión social» hacia fines del siglo XIX y principios del XX. En las décadas siguientes, los estudios médico-sociales apuntaron a demostrar las consecuencias mayores que la desnutrición provocaba en generaciones de niños con retardo cognitivo y denunciaron una condición de subalimentación común a la mayoría de ellos, que resultaba limitadamente porosa al aprendizaje.

El giro no fue únicamente discursivo, sino que refiere a la configuración del hambre como problema político y no solo condición individual, definiendo, en consecuencia, nuevos derechos sociales y programas públicos.²² Desde esta perspectiva, el problema educacional chileno durante el siglo XX fue conmensurado por la alimentación de su población infantil y las categorías y formas que dicha medición constituyeron, a fin de cuentas, una forma de definir y gobernar la sociedad.²³ El hambre como denuncia

²¹ La primera inspector médico escolar de Santiago fue Eloísa Díaz, profesional médico que posteriormente asumió el cargo a nivel nacional como directora del Servicio Médico Escolar de Chile en 1911, e inauguró las publicaciones sobre la materia con su artículo «La alimentación de los niños pobres en las escuelas públicas», *Anuario del Ministerio de Instrucción Pública* n.º 1. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1906.

²² United Nations (FAO) Nutritional Studies, *School Feeding: Its Contribution to Child Nutrition*. Roma, 1953.

²³ De acuerdo con James Vernon, el hambre es una categoría problemática, es decir, histórica, por lo cual su significado no se limita a identificarlo como una condición material representada por las formas de medición de las ciencias como la nutrición. «The Ethics of Hunger and the Assembly of Society: The Techno-Politics of the

social y problema omnipresente en el discurso político requería de cuantificación.

Las estadísticas demográficas habían estado concentradas en las enfermedades que causaban las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad nacional que aludían a las precarias condiciones de vida, pero aún no introducían una medición directa e internacionalmente estandarizada entre la sociología y la biología. Una abundante producción de investigaciones aplicó las nuevas técnicas y parámetros con el fin de determinar el estado nutricional de la población chilena. La desnutrición presentó variadas formas de atrofia o distrofia, ya fuese la pérdida del volumen o de las capacidades funcionales de un órgano como el cerebro. No obstante, estos estudios han sido poco utilizados por la historiografía con el objetivo de sustentar empíricamente el fenómeno de la pobreza.²⁴

Los menores que fueron objeto de estudio contaban entre seis y diez años de edad y representaban el mayor porcentaje de la matrícula escolar. El análisis realizado por un grupo de médicos de la Universidad de Chile sobre niños provenientes de diversos sectores sociales en dos periodos temporales —1908-1954 y 1937-1960—, concluyó que las curvas de desarrollo de aquellos de bajo nivel socioeconómico eran inferiores a las de los niveles superiores. Todavía en 1960, estos infantes pobres no alcanzaban los indicadores biológicos que tenían los acomodados en 1908: les faltaba en promedio diez kilos de peso y diez centímetros de altura. Los resultados de estudios extranjeros y nacionales concluían que las diferencias de peso y altura entre distintos sectores socioeconómicos estaban influenciadas por sus respectivas dietas alimenticias. Si en este medio siglo la alimentación de la población chilena había mejorado elevando sus condiciones de salud, permanecía un grave déficit biológico entre los sectores más bajos.

School Meal in the Modern Britain», *The American Historical Review*, vol. 110, n.º 3, 2005, pp. 693-725.

²⁴ A. Ariztía, C. Adriazola, S. Aguilera, «El hambre o desnutrición en la población de Chile», *Revista Chilena de Pediatría*, n.º 38, 1967, p. 540. 'Etiología' refiere a las causas de la enfermedad y 'patogenia' al desarrollo de estas.

La desnutrición que sufrían demostraba que el problema educacional iba más allá de la escuela y revelaba un aspecto estructural de la sociedad chilena: el hambre como fenómeno persistente entre generaciones, el problema cultural que subyacía a este y el efecto perpetuador de la falta de alimento sobre la capacidad cognitiva de los escolares pobres.

El trabajo de investigación de mayor envergadura, por su metodología y alcance sobre la alimentación nacional, fue realizado en 1935 por la Sección de Higiene de la Sociedad de las Naciones en colaboración con el gobierno de Chile.²⁵ El instrumento de medición fue la unidad calórica, considerando que el mínimo necesario para el desarrollo físico y psíquico era una ingesta diaria de dos mil calorías. Esta medida —concebida dentro de la ideología del progreso, que observó también al ser humano como una máquina que debía ser alimentada para producir energía— vino a acompañar a la del ingreso salarial, ya promovida por la Organización Internacional del Trabajo, ampliando los criterios objetivables numéricamente para ponderar estándares de vida y bienestar.²⁶ La comisión de expertos extranjeros elaboró una encuesta que fue apoyada en su ejecución por la Dirección General de Sanidad, los organismos de asistencia social, la Dirección General de Estadística y la Sociedad Nacional de Agricultura. Fueron registradas 593 familias representativas de los sectores populares (3.383 personas), en las zonas urbanas y rurales, entre Iquique y Magallanes. El estudio nutricional realizado arrojó que más de un tercio (37,2 por ciento) sufría un déficit alimentario grave y un 12 por ciento estaba subalimentado. De lo anterior se desprende que solo la mitad de la población estaba por sobre la línea de

²⁵ El texto completo sobre esta investigación presentado al gobierno de Chile fue publicado en forma íntegra bajo el título «L'Alimentation Populaire au Chili. Première enquête générale de 1935. Rapport rédigé par le Prof. Carlo Dragoni avec la coopération du Doct. Et. Burnet», *Revista de Medicina e Higiene Preventiva*, Santiago, 1939, n.º. 10-12, pp. 410-611.

²⁶ La caloría como medición estadística contribuye a explicar los orígenes y formas concretas del Estado de bienestar y formas de regulación social. Nick Cullather, «The Foreign Policy of the Calorie», *The American Historical Review*, vol. 112, n.º. 2, 2007, pp. 337-364.

alimentación considerada apenas suficiente.²⁷ Una ingesta calórica menor equivalía a una ración deficitaria con efectos patológicos sobre el organismo. La encuesta, que permite reconstruir sociológicamente al hogar obrero, preguntó por cuáles comidas del día hacían en familia y qué alimentos las componían.²⁸ Las respuestas identifican una dieta que consistía mayoritariamente en legumbres y carbohidratos —la papa—, débil en proteínas, nula en leche y carente de huevos. Los niños podrían haber evitado o al menos aminorado esta realidad gracias a la escuela, tras lo cual la encuesta consultaba si frecuentaban una y si recibían en ella alimentos o por parte de otras instituciones benéficas. Tampoco las respuestas fueron alentadoras: entre los hogares de más bajos ingresos —menos de 1 peso diario— el 54 por ciento de los niños no asistía a la escuela; aquellos con recursos por hasta 3 pesos reunían otro 55 por ciento de niños que tampoco iba, y de las familias con entradas un poco más elevadas —hasta 4 pesos— un 27 por ciento. La razón indicada en estos casos fue la carencia de medios para asistir a la escuela y la necesidad de que los niños trabajaran. Pero la suerte de los niños que sí asistían no era mucho mejor: de una muestra de 181 alumnos primarios residentes en Santiago solo 29 recibían alguna ración de alimentos en ella.²⁹ Era evidente que

²⁷ Los resultados de este estudio fueron conocidos como la encuesta Burnet-Dragoni y publicados en la *Revista de Higiene y Medicina Preventiva* en 1939. Véase: «L'Alimentation populaire au Chili. Première enquête Générale de 1935 (En exécution du plan de coopération entre le Gouvernement du Chili et la Section d'hygiène de la Société des Nations)», pp. 407-615.

²⁸ El cuestionario preguntó por el tipo de habitación que ocupaba la familia —casa, cité, conventillo y piezas de la vivienda—, el valor del alquiler, la ocupación del jefe del hogar así como los trabajos, especificando ocupación, lugar de trabajo, salario diarios; preguntas sobre las personas que comen en familia [hogar definido por los que comen juntos], como la relación con el jefe de familia; gastos en alimentos, combustible, luz y otros; composición de las comidas hechas durante el día.

²⁹ Las constataciones establecidas por el estudio nutricional realizado por los médicos Dragoni y Burnet fueron comparadas con otras encuestas como la de la Dirección General de Sanidad realizada entre 1934 y 1935. Si bien la segunda fue más descriptiva que cuantitativa, respecto de la alimentación ordinaria de los hogares la información confluye. Más de la mitad de los hogares consumían leche por parte de todos sus miembros; en un 7 por ciento de estos solo lo hacían los niños y en un 38 por ciento de las familias, nadie. Estos últimos hogares correspondían a los de más bajos ingresos.

la insuficiencia de los salarios era la causa principal de la miseria obrera, reafirmando anteriores diagnósticos sobre la cuestión social, pero la información cualitativa asociada a estos nuevos resultados cuantitativos contribuyó además a desechar el discurso moral reprobador que había denunciado la desidia popular como obstáculo a la escuela. «Esta familia que vive estrechamente, se pasa muchos días sin alimentos para la comida, o tomando escasamente una taza de té puro [...]»; «Esta familia está muy desnutrida dado que el jefe de la familia solo a veces gana para lo más indispensable».³⁰ Estos registros testimoniales de los científicos a cargo del estudio manifestaban también el cambio de perspectiva operado hacia considerar a los hogares como víctimas de la pobreza y ya no como los responsables.

El conjunto de comentarios entregados por los encuestadores describió una realidad social diversa en términos de composición familiar, ocupaciones y salarios de los miembros del hogar, y también coincidente en destacar que el vicio no era causa exclusiva de la miseria. «El trabajo del dueño de casa está muy malo y por cuyo motivo no les alcanza ni para comer. Está atrasado en el pago de la pieza; ropa no pueden comprarse porque no tienen dinero; esta familia no tiene el vicio del licor ni cigarro»; «Venden y empeñan todos sus útiles para alimentarse [...] muy empeñosos, buscan trabajo afanosamente [...]».³¹ La conclusión informada al gobierno de Chile era la necesidad de la acción pública para aminorar las deficientes condiciones de la alimentación popular.³²

La desnutrición general fue estimada en un déficit ponderal de aproximadamente un 30 por ciento del ideal, pero la magnitud del problema en el país permaneció en gran parte desconocida hasta la década del sesenta. Los instrumentos de medición desarrollados por la pediatría posibilitaron a su vez un tipo de investigación que relacionó directamente las condiciones de vida con el estado nutritivo de la población. El informe elaborado en 1962 por la

³⁰ «L'Alimentation populaire au Chili», *op. cit.*, p. 476.

³¹ *Ibid.*, p. 476.

³² *Ibid.*, p. 593.

comisión mixta de expertos norteamericanos y chilenos concluyó que el 18 por ciento de la población tenía un 10 por ciento de déficit en peso y en estatura. Esta deficiencia en el desarrollo físico se producía y era más aguda entre los tres y cinco años de edad, y si bien se recuperaba a cierto nivel de desarrollo físico entre los cinco y los nueve años, no llegaba a normalizarse. Fueron examinadas 4.305 personas de las Fuerzas Armadas (excluyendo a los oficiales) en las distintas zonas militares del país y 5.374 civiles entre la población urbana de los sectores medios y pobres de diecisiete ciudades entre Arica y Magallanes. Además, mil doscientos niños pequeños en los hospitales de doce ciudades y 140 mil escolares de dieciocho centros urbanos.³³ La población militar estaba suficientemente alimentada, la civil consumía en promedio dos mil doscientas calorías diarias, pero un 37 por ciento la muestra ingería menos de esa cantidad. Si Chile, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Agricultura, produjo ese año entre dos mil setecientas y tres mil calorías y ochenta gramos de proteínas por persona, los déficits se debían a una distribución desigual de los alimentos.³⁴

Hubo consenso en los resultados de las investigaciones sobre la deficiencia nutricional similar entre hogares urbanos y rurales. Si bien el tipo de alimentos variaba, la insuficiente ingesta calórica, la falta de proteínas y el escaso consumo de leche eran patrones comunes, demostrando que a pesar de ciertas condiciones específicas de la pobreza urbana y de la rural, el hambre era un padecimiento compartido. Sobre esta base, ya contundente para fines de la década de 1930, la discusión y la política educacional enfocaron a la institucionalidad de bienestar como mecanismo de inserción social para la escuela.

³³ 4.305 individuos de la Marina en cinco zonas diferentes del país; de la Fuerza Aérea en seis zonas; y del Ejército en 15 zonas.

³⁴ Algunos resultados del informe contenidos en: A. Ariztía *et al.*, «El hambre o desnutrición en la población de Chile», *op. cit.*

3. LA ANTROPOMETRÍA DEL SUBDESARROLLO

Una aproximación al debate sobre el rol que debía jugar la educación en el desarrollo económico del país, que supuso una relación directa entre ambos durante el siglo xx, requiere examinar los parámetros utilizados para medir la desigualdad en términos de limitación cognitiva.³⁵ El problema educacional fue conceptualizado en términos desarrollistas, es decir, el país debía operar una transformación social correspondiente al nivel de educación necesario para la industrialización y progreso económico. En términos teóricos, el capital humano suponía que la inversión en educación significaría el incremento del bienestar socioeconómico de la población. Sin embargo, no fue evidente qué lugar debería corresponder a la educación dentro de las políticas públicas ni su prioridad como ámbito de inversión económica.³⁶ Estudios desde la historia de la educación, por un lado, y sobre economía y educación, por otro, han discutido dicha relación evidenciando casos en que la escolarización no ha redundado en mayor crecimiento económico y también ha reproducido la desigualdad existente.³⁷

En el discurso de esa época, masificar la escuela era un imperativo que exigía invertir en la población joven para contar con futuros trabajadores y soldados. Los bajos niveles en educación —medidos en cobertura y alfabetización— eran problemas comunes a las trayectorias de la educación pública en otros países de América Latina, resultado a la vez que una de las causas de la

³⁵ Debate aún abierto y apoyado en insuficientes estudios empíricos.

³⁶ Sin embargo, no fue claro cuál es el lugar que debería corresponder a la educación dentro de la planificación de políticas económicas, específicamente, de inversión para el desarrollo socioeconómico. Luis Weckemann, «La conferencia sobre educación en Latinoamérica», *Foro Internacional* (Colegio de México), vol. 3, n.º 1, 1962, pp. 83-103. La conferencia se realizó el 5 de marzo de 1962 en Santiago de Chile.

³⁷ Maynes, *Schooling in Western Europe*, *op. cit.*, p.118. Pierre Bourdieu (e Isabel Jiménez) ha demostrado que la escolarización también reproduce la desigualdad existente antes que generar movilidad social: *Capital cultural, escuela y espacio social*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1997. Mary Kay Vaughan, *The State, Education, and social Class in Mexico, 1880-1928*. DeKalb: Northern Illinois University Press, 1982. La pregunta circular sobre la relación entre educación y riqueza alimenta una larga discusión, especialmente entre los estudios económicos.

atrasada situación socioeconómica de la región, y constituían un triste argumento para explicar el subdesarrollo. El mensaje presidencial de Pedro Aguirre Cerda lo demostró en datos: en el año 1937, la mitad de los fallecidos en el país murió antes de cumplir los dieciséis años de edad. Esta pavorosa estadística ponía en jaque el futuro de la nación y exigía concentrar toda política social, argumentó el presidente de la República, en enfrentar la deficiencia de la salud pública, incrementar el crecimiento físico y aumentar la capacidad de aprender. Estas carencias quedaban expuestas al comparar «[...] el alumnado de una escuela de niños humildes y otro de gente más pudiente, y que se traduce más tarde en el trabajador débil que desdeña la industria o en el recluta raquítico que tiene que rechazar el Ejército [...]». Por tanto, todo «empeño patriótico debía ir en beneficio del niño de nuestras escuelas, de la madre y del infante proletarios».³⁸ El hambre que padecían, diagnosticado como desnutrición, era una desigualdad socioeconómica constatada físicamente entre los estudiantes.

Las primeras mediciones antropométricas sistemáticas fueron iniciadas por el Instituto de Salud Escolar creado por la reforma educacional de 1928.³⁹ Su objetivo era examinar a los niños aparentemente sanos, pero a los pocos meses de funcionamiento el instituto fue convertido en el Departamento de Educación Sanitaria y Educación Escolar. Sin personal para realizar sus funciones, debió delegar la atención de los estudiantes enfermos a los médicos de carabineros. Reestructurado en 1935, comenzó a operar con un grupo de pediatras *ad honorem* y ese año logró examinar a 13.111 escolares, de los cuales menos de un tercio fue considerado sano.⁴⁰ En manos del Servicio Nacional de Salud, establecido por la reforma estatal en 1952, la examinación médica sobre la

³⁸ *Mensaje presidencial de 1940*, p. 19, y también: Pedro Aguirre Cerda, «La sanidad en Chile», *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, año 20, n.º 4, 1941.

³⁹ El Instituto retomó la labor preventiva que había desarrollado la Inspección Médico Escolar desde 1911.

⁴⁰ Alberto Duarte González, «Sanidad Escolar Rural», *Revista Chilena de Pediatría*, vol. 14, n.º 5, 1943. pp. 348-355. La labor realizada por el Servicio Médico Escolar de Puente Alto: durante 1940 y 1941 examinó a 1.496 niños, de los cuales dos tercios estaban desnutridos.

población escolar permitió constatar la relación existente entre el estado de subnutrición y el fracaso escolar. Las alteraciones físicas eran mensurables y se comenzó a estudiar cómo afectaban las reacciones temperamentales y 'antisociales' de los jóvenes, alertando sobre las repercusiones del hambre en la capacidad intelectual. El concepto desarrollista iba de la mano de un correlato biológico, de raíces intelectuales en la idea de progreso científico en los avances del conocimiento del organismo humano. En consecuencia, estudiar la infancia significaba, a su vez, identificar la primera etapa del desarrollo y sus primeras formas de frustración.

Los parámetros físicos del subdesarrollo fueron definidos en contraposición a las medidas de peso y estatura entre la población de sociedades con mejores estándares de vida. A la mano estaban las investigaciones realizadas sobre los niños en países desarrollados, como Estados Unidos. Se realizaron al menos dos estudios relevantes de amplio alcance sobre la población infantil chilena en la década del sesenta. El primero, ya presentado anteriormente, no incluyó esta información específica en la publicación que divulgó los resultados descritos, pero sí lo hizo parcialmente la memoria anual de 1962, correspondiente a la quinta zona de salud del país y que comprende a la capital. Todos los escolares examinados —en total 1.700— en cuatro sectores de Santiago tenían un peso y estatura inferior al promedio de los niños del estado norteamericano de Iowa. El 27 por ciento de la muestra era incapaz económicamente de obtener suficientes proteínas, destacando Santiago como la peor de las veintisiete localidades estudiadas.⁴¹ El segundo, fueron los trabajos realizados por el equipo del Laboratorio de Investigación Pediátrica de la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile sobre el estado nutritivo y las condiciones

⁴¹ *Informe del Grupo de Estudios de Nutrición Chileno-Norteamericano* contenido en: Memoria Anual de la V Zona de Salud, 1962, citado en: *Cuadernos*, volumen V, n.º 2-3, 1964: «Demografía en la América Latina y situación actual en Chile» por Carmen A. Miro (Directora del Centro Interamericano de Demografía); «La salud en función del desarrollo económico en América Latina» por los Drs. Gustavo Molina, Carlos Montoya y Óscar Jiménez del Depto. de Salud Pública, Colegio Médico de Chile, Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, Servicio Nacional de Salud.

de vida de la población infantil hasta los siete años de edad en la provincia de Curicó. La mayoría de los niños vivía en los centros urbanos de la provincia: la mitad de los examinados en la ciudad de Curicó, un 7 por ciento en pueblos, un 2 por ciento en aldeas, 14 por ciento en caseríos y 27 por ciento en los fundos, por lo que este estudio, si bien constituye una aproximación directa a los hogares de una región rural, resultó en hallazgos transversales a toda la población infantil. Los resultados identificaron que el 40 por ciento tenía un grado importante de desnutrición hacia el primer año de vida y el 70 por ciento poseía un importante nivel de desnutrición hacia los siete años.⁴² El niño chileno sufría un retraso progresivo en la edad preescolar. A partir del año de vida, este comenzaba a diferenciarse de los norteamericanos, correspondiendo al límite inferior de la línea de peso/estatura (bajo el percentil 3) y a los siete años de edad presentaban cinco kilos menos.⁴³ Comparados con el índice de ponderación definido por un médico mexicano, los niños y niñas chilenos estaban desnutridos en grado uno a dos con un déficit ponderal del 30 por ciento respecto del ideal.⁴⁴ El consumo promedio de calorías entre los niños chilenos de cinco a siete años de edad era de 1.575, pero las diferencias de tallas respecto de Iowa habían quedado determinadas antes de cumplir los tres años de edad y, en adelante, las diferencias de alimentación no parecían alterar significativamente el peso y la estatura alcanzada.⁴⁵ La restricción sostenida de calorías y proteínas provocaba

⁴² La encuesta se realizó entre enero y febrero de 1966 y examinó una muestra representativa del 13 por ciento del total de la población entre 0 y 7 años de edad. El total de familias encuestadas fue de 837. La mortalidad infantil de la provincia de Curicó (157 por ciento) era de las más altas del país y similar a las provincias vecinas. Fernando Monckeberg, Gonzalo Donoso, Sergio Valiente, Antonio Arteaga, Alejandro Maccioni y Norman Merchak, «Estudio del estado nutritivo y de las condiciones de vida de la población infantil en la provincia de Curicó», *Revista Chilena de Pediatría*, n.º 38, 1967, pp. 491-535.

⁴³ El parámetro de Iowa fue considerado pertinente porque los niños de dicho estado norteamericano presentaban una alimentación adecuada para los estándares internacionales.

⁴⁴ Ariztía *et al.*, «El hambre o desnutrición en la población de Chile», *op. cit.*, p. 541. Tabla elaborada por el reconocido médico mexicano Federico Gómez.

⁴⁵ Monckeberg *et al.*, «Estudio del estado nutritivo...», *op. cit.*, p. 515.

cambios fisiológicos ante la necesidad de adaptar el organismo a la menor ingesta alimenticia. Como esta restricción afectaba todo el periodo preescolar, la disminución del crecimiento era acumulativa, y a los siete años de edad los chilenos presentaban un retardo en su desarrollo físico y mayor susceptibilidad a enfermedades. Limitados biológicamente para el aprendizaje, escasamente podían rendir la enseñanza. Para comprobar este retardo cognitivo se hicieron mediciones del diámetro craneano sobre la base de estudios científicos que establecían una correlación entre este y la capacidad intelectual. Las medidas indicaron que los infantes en Chile tenían una menor circunferencia craneana.⁴⁶

Si bien aplicar tablas antropométricas en percentiles norteamericanos era discutible, al ser grupos raciales diferentes, los médicos chilenos estimaron que la diferencia genética era mínima a iguales condiciones nutritivas, otorgando así un perfil universal a dichos parámetros. Las diferencias relevantes eran las socioeconómicas. Focalizando la comparación en tres diferentes grupos de niños chilenos racialmente homogéneos, aquellos que vivían en peores condiciones materiales —los habitantes de la población José María Caro— ya a los cuatro y cinco años de edad medían veinte centímetros menos que el norteamericano; en cambio, aquellos de condiciones ligeramente superiores, como los atendidos en el Centro de Adiestramiento Materno Infantil del Hospital Manuel Arriarán, y que vivían en el área circundante a este, tenían un ritmo de crecimiento superior, y el niño chileno con condiciones de vida aceptables equiparaba a su par americano. Por tanto, concluía el estudio, la curva de peso y estatura alcanzada por los de mayores recursos debía ser el parámetro adecuado de comparación para toda la población infantil chilena.⁴⁷

Entre los jóvenes, los alumnos de las escuelas comparados con aquellos de su misma edad que asistían a los liceos también estaban desventajados. Un 60 por ciento de ellos tenía una estatura y

⁴⁶ *Ibid.*, p.523.

⁴⁷ La investigación fue dirigida por el médico Julio V. Santa María y contenida en: A. Ariztía *et al.*, «El hambre o desnutrición en la población de Chile», *op. cit.* Véase también la obra del mismo autor, *¿Podemos alimentarnos mejor?* Santiago: Editorial Universitaria, 1955.

peso subnormal, el 42 por ciento presentaba anemia por falta de glóbulos rojos, el 19 por ciento anemia por falta de hemoglobina, el 13 por ciento presentaba encías esponjosas y sangrantes y el 86 por ciento tenía la dentadura enferma.⁴⁸ Estas investigaciones sociomédicas demostraban que el carácter segmentado del sistema educacional reproducía las desigualdades socioeconómicas entre la población. Asimismo, permitieron distinguir entre el subdesarrollo del país como problema de crecimiento económico, y el carácter desigual que dicho proceso podía adquirir internamente en la sociedad, inaugurando las futuras estadísticas que contribuirían a elaborar un índice nacional y serial de desigualdad socioeconómica. A pesar de la persistente alta inequidad de ingresos en Chile, el país logró satisfacer importantes necesidades básicas entre la población que impactaron positivamente en el descenso de la tasa de mortalidad infantil de 97,3 en 1965 a 57,6 en 1975, y en el incremento de la expectativa de vida al nacer de 8,3 por ciento a 14,6 por ciento. El porcentaje de menores de seis años de edad que sufrían algún grado de desnutrición disminuyó de 36,9 por ciento a 19,5 por ciento entre 1960 y 1970.⁴⁹ Bajo el concepto desarrollista de «capital humano», los niños adquirieron cierta prioridad en la política pública y en el mediano plazo los esfuerzos en salud y alimentación respecto de la población infantil permitieron una mejora en los estándares de vida atribuible al desarrollo institucional e infraestructural del primer piso de un sistema público de prestaciones básicas y programas sociales, uno de los cuales fue la escuela. Con todo, la pobreza fue tímidamente enfrentada en su

⁴⁸ Diagnóstico elaborado por el médico Alfredo Riquelme sobre el escolar chileno por encargo de la Junta, en: *Memoria de la Junta nacional de auxilio escolar. Labor desarrollada 1953-1959*. Santiago, 1959, p. 8.

⁴⁹ James W. McGuire, «Politics, Policy, and Mortality Decline in Chile, 1960-1995», en: Ricardo Salvatore, John H. Coatsworth y Amílcar E. Challú (eds.), *Living Standards in Latin American History. Height, Welfare, and Development 1750-2000*. Massachusetts: Harvard University Press, 2010, pp. 233-271. José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner, *La república en cifras*. Santiago: Ediciones UC, 2016, pp. 621, 629-631, 642-644. En este periodo, la población chilena se duplicó de 4.365.000 a 9.569.631 habitantes en 1970; la esperanza de vida se elevó de 35 a 64 años; la mortalidad general disminuyó de 2,4 por ciento a 0,86 por ciento y la de los menores de un mes de vida descendió de 9,3 por ciento de los nacidos ese año a 3,76 por ciento.

dimensión infantil. Los escolares pobres —y los niños— no fueron los principales destinatarios de la política social, sino que lo fueron indirectamente como miembros de una familia trabajadora.

4. LA INCLUSIÓN DESIGUAL DE LA POLÍTICA DE BIENESTAR

Los niños favorecidos por el llamado Estado de bienestar chileno fueron un grupo privilegiado entre la población infantil, en tanto el diseño institucional y el desarrollo de la política social durante este periodo correspondió a un sistema de seguridad social segmentado entre sectores y grupos de trabajadores, el cual asoció directa e indirectamente el auxilio escolar al seguro laboral. Este sistema organizó los seguros de enfermedad/maternidad, accidentes laborales, invalidez, vejez y muerte, entre otras prestaciones sociales como el acceso a la vivienda. En consecuencia, el análisis de las opciones específicas en que el paradigma de bienestar fue concretado permite reconocer que la seguridad social fue una política secundaria respecto a enfrentar el diagnóstico de desnutrición entre los niños y estimular la escolarización. A su vez, los mecanismos de implementación de estas políticas no privilegiaron a los establecimientos educacionales como plataforma de asistencia contra la pobreza infantil. La pregunta que surge como corolario es: cuáles fueron las efectivas prioridades nacionales entre las políticas públicas que debían garantizar los derechos sociales establecidos por la Constitución Política de 1925 como un mínimo de bienestar para el trabajador y su familia.⁵⁰ Una respuesta desde la política educacional requiere examinar las posibilidades de protección frente a la pobreza accesibles para los niños en edad escolar.

En la práctica, los niños fueron eventualmente protegidos mediante programas de salud y subsidios económicos si sus padres

⁵⁰ *Constitución Política de Chile. 1925*, art. 10, n.º. 14: «la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia».

eran trabajadores formales —contratados por un patrón o empleador— y por la escuela si eran considerados como indigentes. En el caso de los primeros, quedaron excluidos los hijos de quienes trabajaban por cuenta propia o temporalmente, que correspondía a gran parte de la población chilena, especialmente las mujeres cuyo ritmo de incorporación al sistema de seguridad social estuvo íntimamente vinculado a su participación laboral en el trabajo formal.⁵¹ Entre aquellos cuyos padres sí ingresaron al sistema, fueron marginados los niños no inscritos voluntariamente por alguno de sus progenitores afiliados. Los hijos de estos trabajadores asegurados podían recibir atención en salud y otros beneficios en calidad de cargas dependientes. Pero este registro era discrecional y el trabajador debía pagar un costo adicional, sin mediar aportes del empleador o del Estado. En el caso de los niños auxiliados por la escuela, correspondieron a cualquier escolar que evidenciara fisiológicamente los peores signos de la pobreza. Esta condición biológica lo calificaba para recibir alimentación, así como vestuario y otras prestaciones, a condición de acudir frecuentemente a la escuela. El vínculo filial con un trabajador formal, en el primer caso, y la circunstancia de acudir regularmente a la escuela, en el segundo, develan que el sentido de la educación pública no era claro, ni el mismo para la gente. Como examinamos, las fórmulas institucionales y los mecanismos de implementación del auxilio escolar dificultosamente pudieron alcanzar a los más pobres. En consecuencia, el sistema educacional tuvo creciente éxito en incluir a aquellos que ya estaban en alguna medida incorporados a este, pero no a los itinerantes que se matriculaban y abandonaban prematuramente la primaria. Para este grupo, la pobreza era una circunstancia circular que se reforzaba como condición y que, de

⁵¹ De acuerdo con la estadística económica elaborada por la Corfo, las mujeres representaron durante el siglo xx entre un quinto y un cuarto de la población económicamente activa del país, si bien su participación ha sido notoriamente mayor y no registrada oficialmente porque correspondió a trabajo a domicilio, independiente, temporera agrícola, entre otras labores. Corporación de Fomento a la Producción, *Geografía económica de Chile*. Santiago: Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile, 2013, pp., 173-176.

este modo, determinó bolsones de población casi impermeables a la expansión de la escolaridad.

La permanencia de los escolares dentro del sistema educacional pudo ser estimulada por el hecho de que el pupilo fuera una carga dependiente del trabajador cotizante. El estímulo, no obstante, es muy complejo de dimensionar cuantitativamente, porque en su concreción adquirió mecanismos variados según la entidad administradora del seguro laboral a la cual este perteneciera. Desde sus inicios, la seguridad social regulada por la legislación de 1924 y el Código del Trabajo de 1931, que le dio organicidad, operó una distinción entre obreros y empleados, entre el sector público y el privado que configuró un sistema laboralmente segmentado.⁵² Las distinciones entre trabajadores y sectores de empleo implicaron diferencias significativas tanto en las condiciones y requisitos de acceso a las prestaciones debidas como en la calidad de los beneficios recibidos, impactando también en los hijos.⁵³ A su vez, los recursos acumulados por concepto de cotización fueron dispares, repercutiendo en los montos a invertir en los servicios sociales y en la calidad. Si bien todo trabajador mayor de doce y menor de sesenta y cinco años de edad, cuyo ingreso anual fuera el mínimo necesario para su subsistencia, debía ingresar al sistema cotizando un porcentaje de su sueldo, aquellos remunerados con mejores salarios pertenecían a entidades administradoras de seguros distintas a la que correspondió a los obreros de bajos ingresos.⁵⁴

⁵² La ley no hizo distinción entre sexos, ni entre ocupaciones, obligando a inscribirse a obreros, peones agrícolas, empleados del servicio doméstico, a los aprendices de cualquier trabajo aunque no recibiesen salario, a los artesanos, a los comerciantes al menudeo y ambulantes, así como a los pequeños industriales que tuviesen un ingreso anual considerado mínimo. Para el resto de la población, la afiliación fue voluntaria.

⁵³ Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pensilvania: University of Pittsburgh Press, 1978; Karin Rosenblatt, «Charity, Rights, and Entitlement: Gender, Labor, and Welfare in Early-Twentieth-Century Chile», *Hispanic American Historical Review* vol. 81: n.º. 3-4, 2001, pp. 555-85; Francisca Rengifo, «Desigualdad e inclusión. La ruta del estado de seguridad social chileno, 1920-1970», *Hispanic American Historical Review* vol. 97, n.º. 3, 2017, pp. 485-521.

⁵⁴ El empleador contribuía con un porcentaje equivalente al del trabajador y el Estado debía aportar uno menor de 1 por ciento. Para quienes obtenían mayores salarios la afiliación fue voluntaria.

Este diseño institucional laboralmente segmentado se tradujo en una multitud de cajas administradoras que reunían a una pequeña proporción del total de trabajadores, pero que concentraban los mejores niveles salariales y que correspondían a sectores laborales estratégicos del país con capacidad de presionar políticamente por el aumento de sus derechos.⁵⁵ En contraste, la mayoría de los trabajadores del país perteneció al régimen general, la Caja de Seguro Obligatorio, operado y fiscalizado por el Estado. Más de un millón de obreros inscritos —de los 1,3 millones que se calculó inicialmente debían afiliarse— convirtió a la Caja en la mayor entidad aseguradora, pero proporcionalmente también en la más pobre respecto de las otras.⁵⁶ Para esta mayoría obrera —peones industriales o agrícolas—, el costo de inscribir a sus hijos pagando un porcentaje adicional por este fue alto, limitando este beneficio a quienes recibían un salario que no se consumía íntegramente en la sobrevivencia del hogar.⁵⁷

Con todas estas diferencias, el sistema de seguridad social protegía un tercio de la población infantil. Específicamente, un estudio socio-médico publicado en 1950 estimó que, calculando una cantidad de 2.097.801 niños entre cero y catorce años de edad para 1948 sobre la base del censo nacional de 1940, un millón y medio de estos crecía al margen del sistema y los otros recibían una seguridad social relativamente «suficiente».⁵⁸ Los niños protegidos —al menos nominalmente— fueron los comprendidos por el concepto de familia definido por la legislación y experimentaron

⁵⁵ Esta pluralidad de entidades fue problemática por la multiplicidad de planes de protección que generó.

⁵⁶ Cuantitativamente, la cobertura inicial fue amplia abarcando a poco más del 70 por ciento de la población económicamente activa en 1930, y en 1970 sobrepasó al 80 por ciento. Sin embargo, la concepción corporativa del sistema promovió el desarrollo diferenciado de las prestaciones básicas entre trabajadores según la entidad a que pertenecieran.

⁵⁷ Cuota de exclusivo cargo del trabajador a la cual no incurría el empleador ni el Estado.

⁵⁸ Si bien las estadísticas oficiales no permiten distinguir entre los niños protegidos por el sistema de seguridad social, indirectamente, por medio de las cifras de afiliados, es posible estimar que sí lo estuvieron. Arturo Baeza Goñi, «Pediatria y Seguridad Social», *Revista Chilena de Pediatria*, vol. 21, n.º. 1, 1950, p. 1.

las distinciones que el carácter corporativo del sistema operó en la práctica. Como el soporte de bienestar comprometido por el Estado supuso un hogar sostenido por el hombre trabajador, aquellos en edad escolar fueron hijos antes que individuos sujetos de derechos. Por consiguiente, la seguridad social los incorporó como cargas dependientes del trabajador y eventuales víctimas de que este perdiera temporal o definitivamente su capacidad productiva. Como resultado, los que no fueron el centro de la política social quedaron en una posición ambigua de indigentes. Esta fórmula legal reconocía la dependencia económica entre los miembros de la familia, pero reforzó la vulnerabilidad material del hogar en la medida en que así subrayó la función paternal —y no social— de sostener a los niños.⁵⁹ En este sentido, el Estado de bienestar chileno conservó el modelo de familia legítima definido por vínculos de obediencia y dependencia, subrayando una lógica doméstica de protección. Por lo mismo, la acción inclusiva de la seguridad social tuvo una limitación normativa que no necesariamente coincidía con la realidad de los hogares obreros. En ese contexto, el costo alternativo de enviar a los niños a la escuela era muy alto para los hogares y la gran mayoría no pudo prescindir de la contribución económica que ellos aportaban para la sobrevivencia del grupo.

Desde la perspectiva de los hogares y sus estrategias vitales, la circunstancia de que el trabajador estuviera o no asegurado no tuvo mayor relevancia para la permanencia de sus pupilos en la escuela al menos hasta fines de la década de 1950. Solo una elite técnica-profesional pudo incorporar a sus hijos cotizando adicionalmente por ellos. Es plausible suponer que el impacto de las prestaciones organizadas por la seguridad social en la expansión de la escolaridad fue reducido. Por ejemplo, los subsidios por accidentes y enfermedad constituyeron un antídoto parcial frente a la disminución salarial del trabajador incapacitado, porque los primeros aplicaban solo en caso de invalidez absoluta y los

⁵⁹ Francisca Rengifo, «El significado político de la familia en la institucionalización del Estado de seguridad social chileno, 1920-1930», *Revista de Estudios Avanzados*, n.º. 26, 2016, p. 59.

segundos eran decrecientes en el tiempo sin aumento en proporción a las cargas de familia. Asimismo, el mayor desamparo fue la nula protección previsional hasta mediados del siglo. El pago de las pensiones de vejez constituyó un vacío que pudo comenzar a subsanarse recién con la reforma de 1952 que refundó el sistema de seguridad social. En este esquema, los estudiantes representan flancos frágilmente protegidos por los seguros.

La política social que apuntó a financiar ese costo alternativo fue la asignación familiar. Definida como una contribución económica directa para el hogar del trabajador, tuvo una aplicación diferenciada y limitada. Originalmente, fue un beneficio exclusivo para ciertos grupos de trabajadores establecido por esfuerzos privados y que posteriormente, en 1953, fue incorporado por el régimen general de seguridad social.⁶⁰ Los problemas de deserción y ausentismo escolar motivaron propuestas para condicionar el pago de la asignación familiar al cumplimiento de la obligación escolar por parte del niño objeto de la carga. No todos los hijos correspondían a esta categoría, sino solo los legítimos y naturales menores de quince años o inválidos de cualquier edad. De este modo, la institucionalización de este subsidio excluyó del concepto de familia a los ilegítimos, condición que a mediados del siglo xx afectaba a un quinto de los nacidos. Si bien su regulación no exigió, finalmente, el cumplimiento de la obligación escolar por parte de los hijos del trabajador, sí pretendió favorecer la permanencia del niño dentro del sistema educacional.⁶¹ Para ello extendió la condición de carga familiar para los hijos mayores de quince y menores de dieciocho años que continuaran estudiando, y tres años más tarde elevó la edad límite de los hijos hasta los veintitrés años si era estudiante.⁶²

⁶⁰ La asignación familiar fue un derecho establecido en 1953 para todo afiliado al Servicio de Seguridad Social, aunque existía con anterioridad como beneficio si era convenido de forma colectiva entre los trabajadores y su empleador u obtenido como privilegio por parte de algunos sectores laborales públicos o privados.

⁶¹ Servicio de Seguro Social, *Elementos para el análisis del estado actual de la asignación familiar obrera (régimen general)*. Santiago, 1958.

⁶² DFL n.º. 245 de 1953: el beneficio podía ser exigido también a causa de la mujer legítima; incorporó también al padre y/o madre legítimos o naturales, y a la madre

La masiva extensión y envergadura económica que alcanzó el rápido desarrollo de este beneficio —estimulada por el aumento del monto en dinero que significara la carga— permite suponer mayores posibilidades de que los estudiantes permanecieran en la escuela. De ser así, su impacto en la escolaridad de la población no pudo manifestarse antes de la década del sesenta, porque inicialmente el número de cargas familiares declaradas en relación a la masa obrera de imponentes fue bastante bajo, elevándose a un promedio de 3,4 cargas por beneficiario recién en 1963.⁶³ La asignación familiar también representa nítidamente la desigual institucionalización del bienestar y evidencia el abigarrado entramado de protección social construido por las políticas sociales, complejizando en gran medida una explicación sobre el tipo de relación entre este y el proceso de escolarización. Una conclusión posible es que la asignación familiar no constituyó una política focalizada en los hogares más vulnerables durante este periodo. A pesar de su universalización, este beneficio para los obreros representaba solo el 41 por ciento del monto correspondiente a los empleados particulares en 1967. Por lo tanto, si tuvo un efecto positivo en la escolaridad fue debido a que representó un estímulo disuasivo respecto de la deserción.

Por tanto, estas transformaciones estatales, las innovaciones y cambios institucionales que implicaron, estructuraron una política de bienestar escolar que incorporó al alumno primario en tanto

ilegítima, a los mayores de 65 años e inválidos de cualquier edad. No hace mención al marido legítimo que en muchos casos podía ser carga, por ejemplo, si era cesante. La exclusión de los hijos ilegítimos era un retroceso respecto de la asignación obrera agrícola; en 1957 se modificaron algunas de estas disposiciones, incluyendo a los hijos por adopción como cargas legales (aunque no más de dos), extendió la edad a los 18 años de edad, e incluyó a la madre viuda de cualquiera edad.

⁶³ Su fórmula definitiva fue una suma fija en dinero que fue incrementando su mínimo legal anualmente por decreto del Ejecutivo, financiada por las imposiciones del trabajador y en un porcentaje mayor por el empleador. Este crecimiento había sido promovido por las leyes de 1956 y 1957 que incrementaron los montos y extendieron el beneficio a las imponentes y a las cónyuges embarazadas desde el sexto mes de embarazo, a las viudas de pensionados muertos en accidentes del trabajo, a los pensionados de invalidez, vejez y viudez. Según los datos entregados por el Servicio de Seguro Social en 1963, no hay con anterioridad, se pagaron 1.489.400 cargas familiares a 432.020 beneficiarios.

hijo de un trabajador, reproduciendo así los patrones y las dinámicas de inclusión y exclusión del sistema de seguridad social entre la población infantil y joven del país.

5. ¿CUÁNDO PUDO EL HAMBRE DEJAR DE SER UNA CONTINGENCIA ENTRE LOS ESCOLARES?

A pesar de la dramática constatación del estado de desnutrición que afectaba a la gran mayoría de los niños y niñas impidiendo el aprendizaje, la política de bienestar no fue de carácter educacional sino solo tangencialmente. La institucionalización del bienestar no incorporó modos específicos de protección hacia el pobre, porque supuso que la articulación de los programas sociales y la provisión de sus prestaciones básicas beneficiarían al conjunto de la población aminorando su vulnerabilidad social y económica.⁶⁴ Por otra parte, si bien el diagnóstico de desnutrición redefinió a la pobreza y la perspectiva biológica tecnificó las expresiones del hambre en indicadores de subdesarrollo cognitivo, las formas de enfrentarla no cambiaron.

Enmarcada en el proceso de construcción del Estado de bienestar, la política de salud buscó apoyar la expansión de la escolaridad, pero los modos de implementación entrelazados a la seguridad social frustraron sus intenciones originales.⁶⁵ Por un lado, los hijos de padres no afiliados al sistema quedaron bajo el alero de la asistencia social como única fórmula de protección que proveía una atención primaria de salud en los establecimientos de beneficencia

⁶⁴ Dagmar Raczynski, «Overcoming Poverty in Chile», en: Tulchin, Joseph S. y Garland, Allison M. (eds.), *Social Development in Latin America. The Politics of Reform*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 120.

⁶⁵ La escuela había sido un primer laboratorio de política de bienestar a través de la inspección médico escolar que desde la década de 1890 examinaba, limitadamente, el estado de salud de los alumnos y los atendía por medio de ciertas prestaciones. La labor desarrollada identificó la apatía, ignorancia y necesidad de subsistencia de los hogares populares habían encarnado el mayor obstáculo para la extensión de la escuela, la realidad social nuevamente evidenciaba que el ideal de desarrollo carecía de piso cultural.

pública. Esta era una plataforma de servicios curativos con infraestructura precaria limitada a las zonas urbanas; por tanto, no permitía enfrentar el hambre infantil. Por otro, los menores incorporados a la seguridad social accedían gratuitamente a las atenciones médicas preventivas y curativas desde su nacimiento y hasta cumplir los dos años de edad. En 1938 este beneficio se hizo extensivo para todos los hijos de los trabajadores afiliados, aunque estos no los hubieran inscrito, pero el límite etario solo se extendió a los quince años de edad dos décadas más tarde junto con la obligación por parte de los padres de incorporarlos.⁶⁶ Debido a lo anterior, durante el periodo, estas prestaciones de salud abordaron solo las consecuencias manifiestamente enfermas de la desnutrición entre los niños más pequeños de un sector privilegiado de la población infantil. No obstante, en el mediano plazo, los esfuerzos expansivos de la seguridad social —a pesar de la fragmentación del sistema— levantaron una red nacional de atenciones médicas para los trabajadores y extensiva hacia el resto de la población. De esta forma, la construcción de una infraestructura básica de salud pública pudo constituir un soporte efectivo para la política de escolaridad en las décadas siguientes.⁶⁷

En este marco, los jóvenes en edad escolar no quedaron protegidos de suyo por el sistema y la intervención asistencial de la escuela llegó tarde. Los servicios de alimentación implementados para enfrentar la desnutrición fueron fórmulas universalistas que buscaron impactar en la primera infancia y supusieron que posteriormente el niño sería protegido por la escuela. Esta opción era consecuente con el diagnóstico: si la desnutrición significaba una barrera para el desarrollo físico y cognitivo que acompañaría al niño durante su vida, había que atacar su origen atendiendo a la

⁶⁶ La Ley de Medicina Preventiva n.º 6174 del 9 de febrero de 1938 fortaleció la sección Madre y Niño creada en 1936, convirtiéndola en el Servicio de la Madre y el Niño en la Caja de Seguro Obligatorio; asimismo, extendió la atención del seguro a la madre durante el embarazo y parto en cuanto esposa legítima del asegurado y al hijo hasta los dos años de edad.

⁶⁷ La red amplió el acceso a la salud: en las ciudades y pueblos de provincias instaló consultorios para la atención de sus asegurados que tuvieron también cierta presencia en las zonas rurales.

madre, al recién nacido y al infante en sus dos primeros años de existencia. El foco de la política alimenticia estuvo en la primera infancia a través del consumo de leche y, si bien fue en cierto grado autónoma respecto de la seguridad social, la labor integrada durante este periodo entre los servicios médicos, los centros de atención materno-infantil públicos y privados, ha sido asociada al descenso de la morbilidad y mortalidad infantil durante el periodo.⁶⁸ Efectivamente, las formas más dramáticas de la desnutrición observadas en los hospitales y servicios de atención al niño entre las décadas de 1920 y 1930 ya no eran comunes treinta años después en los grandes centros urbanos. Sin embargo, la estadística de mortalidad para el año 1962 todavía evidenciaba que el 35 por ciento del total de fallecidos correspondía a niños muertos antes de cumplir un año de vida. Las principales causas consignadas para este tercio de muertes prematuras continuaban siendo la carencia alimenticia, las enfermedades infecciosas y las respiratorias. En consecuencia, si bien los resultados eran optimistas respecto de las acciones prestadas a la madre y al niño, estos datos también indicaban la persistencia del problema entre los sectores socioeconómicamente vulnerables.⁶⁹ Los niños de poblaciones obreras en áreas controladas por un hospital que además administraba consultorios periféricos, que tenían acceso a centros de atención materno e infantil, o recibían asistencia entregada por otras instituciones particulares, habían podido revertir en gran parte su condición desnutrida. A mediados de la década del sesenta, la mortalidad infantil en estas zonas había disminuido al 46

⁶⁸ CSO-Servicio de Seguridad Social, Servicio Nacional de Salud e instituciones particulares como el Patronato Nacional de la Infancia de Santiago. La labor particular realizada por las llamadas Gotas de Leches concretadas por el Patronato Nacional de la Infancia había sido primordial en extender el consumo de este alimento durante las primeras décadas del siglo. Véase Soledad Zárate, «Las madres obreras y el Estado chileno. La Caja del Seguro Obligatorio, 1900-1950», en Sonia Montecino (comp.), *Mujeres chilenas, fragmentos de una historia*. Santiago: Catalonia, 2008.

⁶⁹ Hugo Behm, Albino Bocaz, Hector Gutiérrez, Adela Legarreta y Luis Marchant, «Tendencias recientes de la mortalidad en Chile», *Cuadernos Médico-Sociales*, Publicación del Departamento de Salud Pública del Colegio Médico de Chile, Santiago, volumen IV, n.º. 1-2, 1963, pp. 18-20. Contiene estadística de la mortalidad infantil desde 1930 a 1962.

por ciento, solo un 15 por ciento de los preescolares presentaron desnutrición en grado leve y menos de 1 por ciento correspondió a casos graves de déficit superior al 30 por ciento ponderal. Pero en otras zonas urbanas sobrepobladas, en condiciones de pobreza determinadas por el hacinamiento habitacional, carencia de alcantarillado y agua potable, y que concentraban el trabajo fabril, la mortalidad infantil alcanzaba al 70 por ciento.⁷⁰

Los infantes que superaron el umbral vital tras cumplir dos años de edad, beneficiados o no por la política láctea para enfrentar la deficiencia biológica antes que esta se agudizara, carecieron de un espacio de protección en sus próximos años de vida. La opción universalista focalizada en los preescolares presupuso que más tarde lo haría la escuela a través del desayuno. Pero, ¿en qué condiciones llega el niño a la primaria si entre los tres y cinco años de edad queda desamparado? La respuesta era conocida y negativa; sin embargo, los mecanismos para solucionar ese diagnóstico fueron políticas de párvulos y de alimentación escolar desproporcionadas respecto a la dimensión del problema. En primer lugar, el nivel parvulario como base del sistema educacional era muy incipiente, aunque en este periodo experimentó un rápido crecimiento a un ritmo muy superior a la primaria. Su matrícula aumentó un 144 por ciento entre 1953 y 1962, en contraste con la del primer nivel educacional que sufrió un estancamiento y creció solo un 35 por ciento.⁷¹ Sin embargo, este fuerte aumento no significó el desarrollo extendido del nivel parvulario, sino que la cifra representa el crecimiento respecto de sí mismo y no en relación a la cantidad de preescolares que podría acoger. Si bien existía una oferta de cursos parvularios, estos eran escasos y concentrados en las ciudades. El número de infantes en los escasos establecimientos de párvulos fiscales existentes ascendió del 0,5 al 3,3 por ciento del total de la matrícula primaria entre 1932 y 1957. Cantidad

⁷⁰ Ariztía *et al.*, «El hambre o desnutrición en la población de Chile», *op. cit.*, p. 542.

⁷¹ *Algunos Antecedentes para el Planeamiento Integral de la Educación chilena*, Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, Ministerio de Educación Pública de Chile, cuadro XXXIX, p. 288.

insignificante que creció de 2.337 a 22.349 que ingresaron al nivel parvulario en el país durante esas décadas.⁷² Estas cifras sugieren que la mayoría de aquellos que llegaron a la escuela ya estaban desnutridos. La gran mayoría de los niños que llegaron a la escuela no accedieron al parvulario y, por lo tanto, no recibieron el alimento que este brindó. En consecuencia, haber extendido la política de alimentación para proteger la constitución biológica y cognitiva del infante habría requerido de otra plataforma canalizadora.⁷³

La política de auxilio escolar, en segundo lugar, conservó la fórmula decimonónica de la beneficencia para afrontar la pobreza y no tuvo un cambio concordante con la nueva definición biológica que el flagelo del hambre le había otorgado. El auxilio sería provisto a través de corporaciones locales, y financiado con aportes fiscales, municipales y particulares. La creación de las juntas comunales de auxilio escolar que debían establecerse en cada municipalidad del país fue parte de la reglamentación sobre obligatoriedad escolar que se decretó en 1928. Por tanto, coincidente con el carácter doctrinario antes que social de la política de escolarización obligatoria establecida en 1920. La pobreza no fue admitida como excusa para incumplirla, pero ahora se contemplaron mecanismos concretos para hacer posible que el niño asistiera a la escuela.⁷⁴ Nuevamente, la naturaleza ideológica de esta política explica que las Juntas de

⁷² Cálculo basado en las cifras registradas anualmente en el *Anuario Estadístico* para los años de 1932 a 1957.

⁷³ El proceso de institucionalización de prestaciones en alimentación para los escolares estuvo enmarcado dentro de políticas públicas más amplias. Por un lado, las labores que se realizaban desde Ministerio de Salubridad con la labor de la Dirección de Nacional de Protección a la Infancia (1924), el Consejo de Defensa del Niño (1934), el Consejo Nacional de Alimentación (1937); por otro, el desarrollo paulatino de un marco normativo engarzado en la Ley de Protección de Menores que consignaba la responsabilidad estatal del niño desvalido y la necesidad de conducirlo a la escuela.

⁷⁴ Un antecedente a la labor municipal en materia escolar había sido la autorización del presidente Barros Luco en 1911 para que los municipios asignasen una pequeña cuota que apoyase la alimentación de los alumnos que lo necesitaran. Véase Darío Salas, *El problema nacional*. Santiago, 1917, pp. 36-37; María Angélica Illanes lo señala como resultado de la Ley de Contribución de haberes que autorizó el cobro de un medio décimo adicional destinado «a dar alimentación a los alumnos desvalidos asistentes a las escuelas públicas gratuitas». En: *Ausente señorita. El niño chileno, escuela para pobres y el auxilio, 1890-1990*. Santiago: Junaeb, 1991.

Auxilio Escolar hayan sido creadas en el marco de la refundación del Ministerio de Educación y entrelazando la obligación y la protección escolar según la fórmula combinada de gestión entre el gobierno central y los locales.⁷⁵ Esta premisa, suponiendo una iniciativa y capacidad de acción por parte de la comunidad local inexistente en muchos casos, revela que la opción de concretar una forma de protección para el escolar no fue una política prioritaria, porque los municipios experimentaban una situación de precariedad política y financiera reconocida públicamente.

En cada municipalidad debía formarse una junta presidida por el alcalde, sus funciones eran vigilar el cumplimiento de la obligación escolar dentro de la respectiva comuna y supervisar los servicios de alimentación, así como la entrega de otros auxilios, para los niños pobres de las escuelas primarias establecidas en el territorio municipal.⁷⁶ Este modo de implementación se tradujo en una limitada red territorial de auxilio escolar y su acción fue precaria debido a factores políticos y económicos. Entre los primeros, la fundación de las juntas abrió un nuevo espacio de disputa y competencia política. Asimismo, la crisis económica de los años treinta, la fuerte contracción del gasto fiscal y el contexto de depresión, subrayaron tensiones entre alianzas y luchas políticas en las cuales el auxilio escolar fue un escenario, y menor, en relación a otros programas de política pública.

Formalmente, a fines de dicha década se habían fundado trescientas juntas comunales. No obstante, solo algunas pudieron

⁷⁵ Juntas Comunales de Auxilio Escolar creadas mediante el decreto n.º 5.319 del 31 de octubre de 1928. El decreto DFL n.º 5291 de 1929 fijó el texto definitivo de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria de 1920, reglamentó las funciones encomendadas a las juntas de auxilio escolar, y consolidó la desconcentración del sistema educativo al recrear el cargo de Director Provincial e Inspectores locales. No obstante, la crisis económica de la época frenó en gran medida la implementación de muchas escuelas normalistas, de formación de docentes y de escuelas públicas, especialmente en regiones.

⁷⁶ Este objetivo de alimentar al escolar necesitado aparece explícitamente en el art. 1.º de su reglamento dictado por decreto n.º 6.354 de 31 de diciembre de 1929, que definía como función de estas juntas mantener el control y vigilancia del cumplimiento de la obligación escolar dentro de la respectiva comuna, preferentemente, promover y organizar los servicios de asistencia escolar.

iniciar sus funciones en medio de las controversias jurisdiccionales y políticas por el estatuto de autonomía del municipio. La directa vinculación de las juntas de auxilio al municipio implicó que la labor de estas también fuera afectada por la imprecisión legislativa y la escasa regulación sobre la esfera de acción municipal. El debate sobre la política de auxilio escolar se tradujo en una tensión, conflictiva incluso, entre el alcance del gobierno central y los límites de la administración municipal. Las críticas, que provinieron tanto de los gobiernos de Ibáñez como del Frente Popular, pusieron en entredicho la capacidad de gestión municipal y no la efectividad de la política misma. A un plano muy secundario fue relegada la cuestión de cómo las juntas debían funcionar para proteger y alimentar a los escolares. Estas denuncias eran en gran parte políticas, en un contexto de competencia partidaria-electoral en que la forma de gobierno local radicada en el municipio estaba siendo cuestionada.⁷⁷

Económicamente, las juntas dependían del restringido presupuesto conformado por aportes del municipio, del Estado —que igualaba el monto anterior—, y en medida voluntaria por algunos particulares de la comuna. Por ley, el aporte municipal ascendió al 0,5 por ciento de su presupuesto anual, monto que al ser definido proporcionalmente a los recursos de cada municipio fue en la gran mayoría de los casos, minúsculo. El servicio escolar era impracticable si no aumentaban los montos a invertir y la nueva ley de 1940 los elevó al 5 por ciento del total de ingresos ordinarios del municipio. Con esta inversión, que mantuvo la desigualdad entre municipalidades, el servicio de desayuno debía funcionar en todos los establecimientos de educación primaria

⁷⁷ El diagnóstico de la debilidad del municipio chileno ha sido subrayado tanto por las perspectivas históricas como jurídico-institucionales; véase por ejemplo, Federico Gil, *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969; Arturo Aylwin, Hugo Alfonso, Patricio Oyaneder, *Análisis crítico del régimen municipal y proposiciones para una nueva legislación*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971; Alfonso Valdebenito, *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1973; Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press, 1977.

que funcionaran en la comuna y, además, proporcionar vestuario a los alumnos indigentes de esas escuelas.⁷⁸ Ante la envergadura que pretendía alcanzar el servicio, por lo tanto, los montos eran todavía insuficientes. A pesar de esta limitación económica, los fondos acumulados eran significativos y objeto de discusión respecto de cuál entidad debía administrarlos. El aporte municipal fue entendido como legalmente establecido en favor del fisco. Eran recursos para las escuelas de la comuna y no recursos de las municipalidades, por ello —intervino la Contraloría General de la República— los fondos consultados en el presupuesto para el desayuno escolar debían ser entregados íntegramente a cada Junta de Auxilio Escolar y las municipalidades estaban obligadas a depositar dicho aporte mensual o semestralmente, según como lo acordara la corporación, en una cuenta de la tesorería de la República para ese efecto.⁷⁹ Es decir, las juntas correspondieron más bien a una figura de agencia estatal espacialmente descentralizada.

La intervención de la Contraloría en la relación entre el gobierno central y los municipios fue una práctica administrativa constante que también determinó en qué podían gastar dichos fondos; específicamente, solo en muebles y en las instalaciones

⁷⁸ Ley n.º 6.425 publicada el 20 de octubre de 1939 y promulgada el 28 de septiembre de 1939, modificando la Ley n.º 5.357 sobre Organización y atribuciones de las municipalidades de 15 de enero de 1934 que definía el aporte del 0,5 por ciento de su presupuesto anual al servicio escolar. De acuerdo al decreto de CGR de 1941, para el cálculo de este porcentaje debían considerarse también el saldo de los egresos no invertidos en el año anterior.

⁷⁹ La tensión entre el Estado, el municipio y la junta comunal emergió debido a la indeterminación del alcance del gobierno municipal y comenzó a ser regulada a partir de la década de 1940 a través de la vía administrativa por la recién creada Contraloría General de la República. CGR O/27482 de 1941 y cuenta F.58, CGR O/8241 de 1946. Solo estaban exentas del 5 por ciento las municipalidades dentro de cuyo territorio no funcionara ningún establecimiento de instrucción primaria. CGR O/36771 de 1941. Dicho aporte ingresaba a una cuenta especial por cada comuna, para la atención de los servicios a cargo de las Juntas de Auxilio Escolar. Según lo dispuesto por el inciso 3º del art. 12 del Decreto Ley n.º 258, Orgánico de la Contraloría General de la República (Ese DL corresponde al inciso 3º del art. 58 de la ley n.º 10336 de 29 de mayo de 1952 que contiene el texto refundido de la Ley Orgánica de la Contraloría General).

necesarias para alimentar a los escolares.⁸⁰ En consecuencia, las escuelas tendrían que habilitar un espacio para entregar el alimento a sus alumnos, ya que expresamente los municipios no podían invertir en bienes raíces para ello. Por un lado, la política de auxilio escolar se apoyó en el gobierno local, pero sin pretender ampliar ese espacio de poder, sino que fortalecer un canal centralizado para proveer el servicio mediante el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas primarias. Así, quedó irresoluto el cómo y cuál alimento entregar a los alumnos.

La información cualitativa sobre la acción realizada por las juntas entrega interpretaciones contrapuestas. Por un lado, la responsabilidad recayó sobre los municipios que debido a su ineficiencia e ignorancia en la materia eran entidades inadecuadas para garantizar el auxilio escolar; por otro, estos realizaron una labor abnegada dada la escasez de recursos.⁸¹ Ambas miradas no son contradictorias, sino que revelan que el municipio no era la entidad adecuada para implementar el auxilio. La comparación entre los presupuestos totales invertidos por las diferentes juntas confirma la evidente imposibilidad material de concretarlo. La elevación del porcentaje legal implicó un aumento presupuestario de diez veces a nivel nacional entre los años 1939 y 1940, el cual

⁸⁰ Los ítems de egresos eran computados entradas ordinarias del nuevo presupuesto (CGR O/851 de 1943). El aporte para las Juntas de Auxilio Escolar no tomaba en cuenta los fondos de empréstito municipal (CGR O/3479 de 1953). Los fondos del Servicio de desayuno escolar autorizaban invertirse en alimentos, enseres para su preparación y vestuario (CGR O/8241 de 1941), pero no en la adquisición de un bien raíz destinado al funcionamiento del mismo (CGR O/36144 de 1946). Solo si quedara un remanente después de cumplidas las funciones esenciales, las Juntas de Auxilio Escolar podían adquirir con esos recursos bienes raíces para el funcionamiento de colonias escolares (CGR O/48950 de 1948; O/36183 de 1949, O/33432 de 1952). Asimismo, era improcedente que las municipalidades distribuyeran directamente estos fondos, porque correspondían a las Juntas (CGR O/42615 de 1950).

⁸¹ «Las Juntas de auxilio escolar cumplen una labor heroica, silenciosa y abnegada. Se suma a tales esfuerzos la contribución fiscal de un millón de pesos, elevada ayer a tres millones en Tercera Subcomisión Mixta; pero como el propio Ministro lo reconoce, dicha suma es insuficiente para las necesidades a que deben atender y hay numerosas Municipalidades que no destinan al desayuno escolar el porcentaje que destina la ley», en *Revista Educación*, n.º 67, 1935, Sección «Opiniones y comentarios», pp. 19-20.

aún fue insuficiente.⁸² La experiencia de inoperancia, desde una perspectiva, y de imposibilidad material, desde otra, fueron los antecedentes que estimularon los esfuerzos por reformar el auxilio escolar a comienzos de la década del cincuenta, reestructurándolo en la Junta Nacional de Auxilio Escolar (Junae).⁸³ Los datos cuantitativos recogidos para legitimarla permiten dimensionar que hasta esta década, el funcionamiento de las juntas comunales era precario y casi nulo en algunas localidades.

La lógica uniformadora y técnica detrás de la reforma apuntó a asociar el auxilio escolar a las esferas más amplias de acción estatal que posibilitaran asegurar la efectividad de los servicios asistenciales del escolar primario. Sin embargo, este nuevo organismo de carácter nacional e integrado de forma jerarquizada a la administración pública debió apoyarse en las juntas comunales ya existentes.⁸⁴ Esta reiterada opción antes que errónea o políticamente irresponsable, fue pragmática. Las políticas de salud y previsión tampoco habían sido organizadas centralizadamente y recién en 1952 —coincidente con la reforma del auxilio escolar—

⁸² *Revista de las Municipalidades de la República*, n.º 117-118-119, mayo-junio de 1940; n.º 129-130, abril-mayo de 1941; n.º 131-132, junio-julio de 1941. Algunas memorias municipales contenidas en ciertos números de esta revista permiten conocer más antecedentes, información que en unos pocos casos estuvo contenida en un apartado específico titulado «Junta de Auxilio Escolar. Dirección General de Obras Públicas», «Desayuno y ropero escolar», *Revista de las Municipalidades de la República*, año XIII, n.º 136, noviembre de 1941, pp. 16-24.

⁸³ El objetivo era centralizar, uniformar, coordinar y proveer de dirección técnica a los servicios de alimentación. El DFL n.º 191 de 5 de agosto de 1953, crea la Junta de Auxilio Escolar como una corporación de derecho público autónoma, con personalidad jurídica y domicilio en Santiago, que tendrá a su cargo los servicios de auxilio escolar en favor de los alumnos de las escuelas primarias del país, de la cual dependerán las Juntas Provinciales y las Locales. Ministerio de Educación, Decreto n.º 10982 del 24 de diciembre de 1953, aprueba el Reglamento Orgánico de la Junta Nacional de Auxilio Escolar (*Diario Oficial* de 13 de enero de 1954). Formarían parte de la Junta Nacional un representante de la Dirección General de Carabineros, otro del magisterio primario, y acordaría la designación de un asesor financiero de la Contraloría General de la República.

⁸⁴ La reforma pretendió estructurar el auxilio escolar centralizadamente, reemplazando las juntas comunales por otras locales dentro de una organización territorial administrativa bajo la dependencia de juntas provinciales. DFL n.º 191 del 17 de julio de 1953, modifica las disposiciones del DFL n.º 5.291 del 22 de noviembre de 1929.

adquirieron una institucionalidad de rango ministerial. Para el Estado alimentar a cada escolar pobre a lo largo de toda la red de escuelas en el país solo era posible distribuyendo territorialmente la provisión del servicio. La centralización fiscal de los fondos permitía equiparar los presupuestos entre municipios con y sin recursos, a la vez que delegarlo. Pero esto implicó una nueva dificultad de flujo de caja, ya que las juntas locales padecieron las dificultades que tuvo el Estado para hacer efectivos los aportes económicos y las estrecheces del fisco que impedían pagar a los proveedores de alimentos a tiempo.⁸⁵ La crisis económica que enfrentaron las Juntas no pudo ser resuelta por la nueva contribución del 10 por ciento comprometida por el Fondo Nacional para la Construcción y Dotación de Establecimientos de la Enseñanza Pública.⁸⁶ La depresión económica, la aguda inflación y la consiguiente contracción del gasto fiscal repercutieron con evidente perjuicio para los escolares ante otras prioridades políticas.⁸⁷ La refundación del servicio en la Junta Nacional de Auxilio y Becas (Junaeb) el año 1964 resolvió las limitaciones administrativas por medio de una estructura nacional desconcentrada y, principalmente, contó con los recursos económicos para ello.

⁸⁵ De acuerdo con las memorias de la Junae, el financiamiento que debía provenir legalmente del monto consultado en el presupuesto del Ministerio de Educación, de la suma anual entregada por el Servicio de Seguro Social, de los recursos equivalentes al 5 por ciento de los ingresos municipales y, eventualmente, de legados, donaciones particulares, fue fragmentado por el incumplimiento por parte del SSS y por la disminución de la contribución municipal (Ley n.º 9.798 definió el cálculo del 5 por ciento descontando los sueldos, salarios y leyes sociales de empleados y obreros). *Memoria Junae*, p. 16.

⁸⁶ Ley n.º 11766, de 24 de diciembre de 1954, creó el Fondo Nacional para la Construcción y dotación de establecimientos de la enseñanza pública, artículo 4. *Memoria JUNAE* correspondiente al año 1956 denuncia la crisis.

⁸⁷ Las tesorerías municipales sufrieron la escasez de fondos y debieron postergar, a veces por largos meses, las cancelaciones de giros por concepto de auxilio escolar. A su vez, la compraventa de la leche fue seriamente afectada por la diferencia de precio entre el momento de la adquisición y el del pago mucho después en moneda depreciada. *Memoria Junae*, 1957, p. 41.

6. AL MENOS UN VASO DE LECHE

Un vaso de leche cada veinte niños fue el desayuno distribuido entre los escolares primarios a fines de la década de 1950. Un porcentaje menor, 7,5 por ciento, también recibió almuerzo.⁸⁸ Este cálculo, estimado a partir de los primeros registros sistemáticos de datos levantados por la Junae, arroja una reducida cifra, aunque significativa, de alumnos beneficiados y que requiere de una explicación sobre la racionalidad distributiva del auxilio escolar. Si bien la ley fue de carácter universal —para todos los infantes pobres—, la política de alimentación tuvo que ser selectiva. Este criterio distinguió entre escolares y no por establecimiento educacional; en consecuencia, no debía haber diferencias entre los alumnos de escuelas públicas o privadas si estos eran merecedores del auxilio. En su concepción original, fue evidente que el servicio de auxilio escolar tuviese un carácter equitativamente inclusivo, porque el diagnóstico de desnutrición demostró que el subdesarrollo físico-cognitivo afectaba a los sectores socioeconómicos de menores ingresos. Si, por un lado, la ciencia demostraba que la pobreza podría ser superada, por otro, la relación entre los avances de sus investigaciones y el proyecto desarrollista era mediada por la economía de la política social —limitados recursos para múltiples necesidades— que exigió seleccionar entre los escolares más pobres, reabriendo el debate respecto de a quiénes debía atender preferencialmente. Si los fondos eran públicos, fue un argumento, había que alimentar a los escolares de la primaria fiscal y municipal. A su vez, alegaron las juntas comunales, si las escuelas particulares existentes en su territorio recibían una subvención municipal no correspondía que además percibieran otra fiscal. Por el contrario, la Contraloría zanjó la disputa de acuerdo al criterio universalista de la ley de instrucción primaria obligatoria. Si esta normativa no hacía distinción, decretó la entidad en 1942, un

⁸⁸ La información estadística exigida a las juntas provinciales permitió elaborar un balance en 1957. Ese año habían recibido desayuno el 20,3 por ciento (185.470) de los escolares que asistían a una escuela primaria y almuerzo el 7,5 por ciento (68.423).

establecimiento particular no estaba inhabilitado para contar con una subvención fiscal si cumplía con los requisitos establecidos por la obligatoriedad escolar.⁸⁹ Este debate adquirió relevancia en el contexto del rápido crecimiento que experimentaba la oferta educacional particular, la cual aumentó en promedio 1,6 puntos porcentuales entre 1940 y 1957, respecto de la fiscal que lo hizo en 7 por ciento.⁹⁰ Expresadas en cantidad de alumnos atendidos por la enseñanza fiscal, estas cifras sorprenden porque ella disminuyó de un 80,3 por ciento al 67,5 por ciento del total del alumnado.⁹¹ Por otra parte, la distinción entre la oferta fiscal y la particular importa porque explica también cómo la política de auxilio escolar estuvo entrelazada a opciones específicas de masificar la primaria a través de la subvención.

En segundo lugar, la distribución de los permanentemente limitados fondos debió responder a la urgencia del diagnóstico de subdesarrollo biológico, concentrándose en la alimentación escolar, que acaparó el 80 por ciento de los recursos de las juntas. El vestuario y calzado (15 por ciento), así como la atención médica y dental, el despacho de recetas, el fomento de la cultura física, habilitación de campos deportivos y la movilización escolar fueron prácticamente relegados.⁹² Ante el dramático dilema de que aún la totalidad de los recursos invertidos no permitían alimentar a todos los escolares, en tercer lugar, el criterio de selección entre

⁸⁹ El aporte con que las municipalidades contribuyen a favor de la Junta de Auxilio Escolar debe beneficiar a las escuelas fiscales y particulares (CGR O/45517 de 1942). Requisitos establecidos en el art. 68 del DFL n.º 5.291 de 1929 sobre Instrucción Primaria Obligatoria. Nuevamente decretado: El aporte municipal para el servicio de desayuno escolar beneficia a los establecimientos de educación primaria fiscales, municipales y particulares, CGR Os/32921 de 1947 y 22143 de 1948.

⁹⁰ Proyectando esta tendencia, en 1965 sería mitad y mitad. En: Erika Grassau y Egidio Orellana, «Desarrollo de la educación chilena desde 1940», *Boletín Estadístico de la Universidad de Chile*, vol. III, n.º 1, 1959, Santiago, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Sección Estadística, cuadro 1, p. 15; cuadro 2, p. 16, tomado del Servicio Nacional de Estadística y Censos.

⁹¹ *Bases generales para el planeamiento integral de la educación chilena*, op. cit., p. 28.

⁹² Porcentajes calculados a partir de los datos entregados por la *Memoria Junae* y asistencia media calculada por el *Anuario Estadístico* para el año 1957.

la pobreza fue la indigencia.⁹³ El proceso de calificación entre los escolares incluyó un examen médico que constatará el grado de desnutrición y la encuesta de la visitadora social al hogar del niño para informar sobre sus condiciones de vida. También consideró las observaciones directas de los maestros y atendió a la asistencia del alumno a la escuela. La desproporción entre el número de menores acreedores a recibir el desayuno escolar y el presupuesto disponible implicó no solo que pudiera darse desayuno a menos de todos los que lo requerían, sino además de que el alimento entregado tuviera un bajo costo para optimizar su rendimiento entre los escolares. Por ejemplo, la junta comunal de Peñaflores, el año 1941, pudo organizar el servicio solo para un cuarto del total de los escolares y los otros 1.500 no pudieron ser atendidos.⁹⁴ El tradicional desayuno consistente en ulpo y pan —que desde fines del siglo XIX era distribuido en algunas escuelas por el auxilio escolar— era un producto barato y rico en calorías, pero también era el mismo alimento que conformaba la base de la dieta que los que podían recibir en sus hogares y no añadía un aporte proteico adicional. El término 'desayuno escolar' era genérico y no aludía a un alimento normativamente establecido, ni que debía ser proporcionado en las mañanas, tampoco de contenido uniforme, ni necesariamente consistente en leche y pan. Las reuniones realizadas por las diferentes juntas comunales, si bien de frecuencia variable, revelan una dispersión de alternativas alimenticias implementadas, siendo la más común aquella consistente en ulpo. Desde los inicios del auxilio escolar comunal, el Consejo Nacional de Alimentación,

⁹³ En 1936 se anunciaba en el mensaje presidencial que el estado había asignado un millón de pesos para ayudar a los escolares desnutridos e indigentes del año 1935, aporte que se había repartido «racionalmente» y que había sido apoyado por el aporte de privados. Sin embargo, aquel reparto «racional» no había sido suficiente, ni menos se podía asegurar que se había llevado a cabo en su totalidad.

⁹⁴ La comuna de Peñaflores, cuyo alcalde era el doctor Ernesto Prado, publicó su gestión de 1941 con el fin de demostrar «cómo el gobierno, con un mínimo de sacrificios y de gastos podría ejecutar la política más salvadora por la salud del pueblo que es la suprema ley...», en *Desayuno y almuerzo en las escuelas públicas de la comuna de Peñaflores, establecidos por la Junta de Auxilio Escolar desde agosto al presente año, 1941*, Santiago, Imprenta siglo XX.

dependiente del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, denunció que el alimento entregado agregaba solo un valor energético al estudiante, pero nulo valor nutritivo, permaneciendo latente el problema del deficitario régimen alimenticio de los chilenos.⁹⁵ Los docentes continuaban relatando testimonios sobre la incompatible condición biológica de sus alumnos con el aprendizaje. «Día a día», podían constatar, «cuántas de mis compañeras pueden hablar del retraso mental de algunas chicas que no es tal, sino que falta de alimento, o de aire o de sol, del que carecen en sus hogares», denunciaba una profesora de Coronel en 1942.⁹⁶ Una década más tarde, el doctor Alfredo Riquelme fue encomendado por el Departamento de Alimentación del Servicio Nacional de Salud para elaborar un informe del estado sanitario y físico del escolar. El diagnóstico de desnutrición y la disminución del aprovechamiento pedagógico entre los escolares continuaban demostrando la insuficiencia alimenticia que sufría el alumno. Según los estudios, la alimentación de los escolares basada en pan, azúcar, papas, fideos, porotos y cebollas, se traducían en «un cuadro escalofriante: el 60 por ciento de ellos están desnutridos energéticamente, el 54 por ciento desnutridos en proteínas, el 98 por ciento en calcio, el 88 por ciento en fósforo, el 43 por ciento en fierro, el 91 por ciento en Vitamina A, el 90 por ciento en vitamina B1 y el 85 por ciento en Vitamina C».⁹⁷ Es decir, el problema de la cantidad de alimento era reemplazado por el de la calidad. Una propuesta alternativa fue el «confite vitaminado» para fortalecer al escolar con vitaminas A y D que había probado la junta comunal de Peñaflores.⁹⁸ Sin embargo, este ensayo para haber sido implementado

⁹⁵ Consejo Nacional de Alimentación, Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, «¿En qué consiste el desayuno escolar?», *Difusión* n.º 3, Santiago de Chile, 1939.

⁹⁶ *Revista Educación*, año 2, n.º 9, 1942, p. 50.

⁹⁷ *Memoria JUNAE*, p. 8. Riquelme comparaba además el desarrollo físico de los escolares con los niños de la misma edad de los liceos fiscales, es decir, de las escuelas primarias anexas, y los primeros tenían en su mayoría (60 por ciento de los escolares) una talla bajo lo normal, un peso subnormal, incluso el 42 por ciento presentaba anemia y el 86 por ciento tenía la dentadura enferma.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 1-2.

a nivel nacional requería de una especialización técnica de la cual carecía el servicio de auxilio escolar.

En consecuencia, la leche fue la opción preferente y recomendada internacionalmente para combatir la pobreza desnutrida. El propósito del doctor Riquelme fue demostrar que tales carencias nutricionales debían satisfacerse mediante el consumo de 250 gramos diarios de leche, extendiendo la acción de la política láctea desde los infantes hacia los escolares. Si bien las juntas comunales habían intentado entregar leche en las escuelas, fue materialmente imposible distribuirla a la mayor parte del territorio nacional debido a su estado fresco. Para lograrlo, se requería comprometer al gobierno nacional y, por medio de este, a organizaciones internacionales preocupadas del problema humanitario encarnado en el hambre. El Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) había sido fundado en 1946 para socorrer a los niños europeos escarncidos por la guerra mundial y, prontamente, extendió su ayuda a otras naciones demandando el reconocimiento de los derechos del niño a la alimentación, salud y educación. Como efecto inmediato de las negociaciones entre el gobierno chileno y esta institución, en 1953 fue posible comprar, por primera vez, leche en polvo en grandes cantidades. Llegó al país embarcada en buques norteamericanos y fue entregada a los intendentes quienes presidían las juntas provinciales y así eran distribuidas a las locales. La autoevaluación hecha tras cinco años de funcionamiento de esta política fue positiva, ya que por primera vez operaba el desayuno escolar a nivel nacional y para una gran cantidad de niños; pero también fue impactada por la disminuida capacidad de compra por parte de la Junae. La adquisición de leche disminuyó a menos de un cuarto de toneladas en solo tres años y para 1958 era imposible financiar su importación.⁹⁹ Chile no podía enfrentar los costos del

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 87-151. Disminución de dos mil toneladas en 1954, mil quinientas en 1955, 645 en 1956 y 400 en 1957. Negociación de la compra de la leche sujeta a las exigencias legales vigentes para operaciones entre un organismo estatal y gobiernos, compañías extranjeras, y luego en el país al depósito obligado al que estaban sujetas estas operaciones de índole comercial. Intervino la Panamerican Sanitary Bureau los años 1954 a 56, y la Pacific International Corporation en 1957.

comercio internacional y la Junta debió cotizar entre las industrias nacionales mediante el mecanismo de licitación. En este escenario nacional, resurgían las dificultades logísticas que antes habían sido superadas por la contratación de una empresa naviera que trajo la leche desde Estados Unidos y la desembarcó en los puertos respectivos a lo largo del país con la ayuda de Ferrocarriles del Estado, la Empresa Marítima del Estado, de la Armada y del Ejército.¹⁰⁰ La empresa nacional CALO, fundada en 1942 como una cooperativa de agricultores en la ciudad de Osorno, asumió la distribución de la leche entre las provincias de Coquimbo y Talca, abarcando también Osorno, donde estaba la planta. Por gentileza, la envió también a las provincias de los extremos, Tarapacá en el Norte y Chiloé, Aisén y Magallanes en el Sur.¹⁰¹ Nuevamente, los obstáculos fueron la precaria infraestructura para el acopio, bodegaje y conservación de los alimentos, los cuales impedían despachar mayores cantidades de leche. Y surgieron otros asociados a la gran cantidad de dineros comprometidos en el proceso que, «lamentablemente», se habían comprobado en «negociados o usos de otra índole, que no benefician a los niños».¹⁰² Por su parte, la Junae como agencia estatal era consciente de la dificultad de inspección sobre este servicio debido a la cantidad y dispersión de las escuelas y las circulares enviadas a las juntas locales dan cuenta de sus esfuerzos por que se cumplieren las instrucciones emitidas.¹⁰³ Como medida de reforzamiento, la Junta Nacional vinculó directamente al profesor con la labor del auxilio con el fin de autonomizar el servicio de los favores políticos, estableciendo su colaboración como antecedente de primera calidad en la carrera funcionaria.¹⁰⁴

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 153.

¹⁰² *Ibid.*, p. 74.

¹⁰³ A las dificultades logísticas para la distribución de la leche se añadieron otras burocráticas como la intermitencia en el envío de estadísticas desde las juntas comunales requeridas por la Junta Nacional pues las juntas provinciales y locales debían enviar formularios informativos bimestrales. Insistencias al respecto en Circular n.º. 6, 2 de junio de 1956; Circular n.º. 9, 5 de noviembre de 1956; Circular n.º. 3, 20 marzo de 1957. En: *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 101.

El objetivo fundacional de universalizar el auxilio escolar era ambicioso en términos políticos, económicos, logísticos e incluso culturales. Por un lado, la organización piramidal centralizada integró la acción estatal a través de los ministerios y las agencias que intervenían, burocratizando al servicio. De este modo, fue posible implementar una administración técnica y autónoma del Servicio Nacional de Salud, entidad que inicialmente se había encargado de la adquisición, transporte y distribución de la leche. Por otro, permitió aumentar su presupuesto, ampliar la infraestructura para el acopio y la distribución de alimentos y coordinar una red comunicacional. Si bien el decreto de creación de la Junae reconvirtió a las juntas comunales en entidades locales organizadas centralizadamente, en pos de uniformar y coordinar la dirección técnica del servicio, las nuevas juntas tardaron en constituirse según la normativa y fueron pocas las que pudieron establecerse.¹⁰⁵ En la práctica, continuaron funcionando muchas de las antiguas comunales, por lo cual persistió un cierto ritmo aleatorio en la provisión del servicio que dependía de la gestión, voluntad, eficiencia y dedicación de las personas encargadas.¹⁰⁶ A pesar de ser, por tanto, una política fragmentada, la reestructuración operada por la Junta significó también un esfuerzo distributivo de los recursos para el servicio escolar a nivel nacional. Las cifras de inversiones por comunas contenían diferencias locales en desmedro de las municipalidades con menores recursos debido a que los fondos por concepto de aporte municipal solo podían ser invertidos en la satisfacción de las necesidades asistenciales de los alumnos de la comuna respectiva. Este mecanismo financiero del auxilio escolar había subrayado la desigualdad entre las escuelas de los sectores más pobres. Consiguientemente, el nuevo decreto revela cuán relevante fue la política estatal redistributiva de concentrar

¹⁰⁵ DFL n.º 191.

¹⁰⁶ Tarapacá: 4 juntas comunales; Antofagasta: 4; Atacama: 7; Coquimbo 15; Aconcagua: 14; Valparaíso: 15; Santiago: 37; O'Higgins: 16; Colchagua: 13; Curicó: 7; Talca: 9; Maule: 4; Linares: 8; Ñuble: 18; Concepción: 14; Arauco: 6; Bío-Bío: 8; Malleco: 11; Cautín: 16; Valdivia: 11; Osorno: 5; Llanquihue: 7; Chiloé: 11; Aisén: 2; Magallanes: 2.

los aportes fiscales en las juntas locales más pobres y distantes de la capital. Desde 1956, la Junta actuó independientemente apoyándose en sus propias autoridades y, en consecuencia, la responsabilidad fue desplazada de las municipalidades a los representantes del poder ejecutivo. Los intendentes y los gobernadores constituyeron los resortes fiscalizadores y coordinadores entre los niveles central, provincial, local y las escuelas existentes en las 264 comunas distribuidas a lo largo de las veinticinco provincias del país. Esta organización territorial del servicio de auxilio escolar correspondió a la división administrativa nacional y apuntaba a desvincularlo de la gestión municipal.

Con todo, el balance estadístico a partir de los datos de la Junae de finales de la década del sesenta persistía en demostrar la extensión parcial que adquiriría la política de alimentación escolar en la mayoría de las escuelas del país.¹⁰⁷ Las estadísticas para los establecimientos de la provincia de Santiago arrojan, en promedio, un tercio de niños que recibieron desayuno y en las zonas rurales el auxilio escolar era un servicio aún precario, como acusa el informe de una asistente social que había entrevistado a varias profesoras que le informaron «de los muchos niños enfermos, demacrados y que rinden poco [...]».¹⁰⁸ Entre la década de 1953 y 1964, el auxilio escolar se había incrementado, sin embargo, todavía no alcanzaba a la mayoría de los alumnos primarios. No logró neutralizar los factores socioeconómicos —la pobreza— que impedían el cumplimiento de la obligación escolar, porque los modos superpuestos de implementación del auxilio frustraron sus intenciones originales.

¹⁰⁷ Un cuadro disponible en la *Memoria Junae* de 1957 detalla número de niños con desayuno respecto de la matrícula, asistencia media y cantidad de escuelas por comuna. Estadística de auxilio escolar de las Juntas locales de la provincia de Santiago en 1957, p. 162 y 163. Junta comunal de Colina: de un total de 9 escuelas fiscales y 1 particular (matrícula total comunal de 1.852 niños), recibieron almuerzo 362 niños y desayuno 583 niños (no distingue si eran niños de escuelas privadas o fiscales). En San Bernardo, de una matrícula total de 8.848, 25 escuelas fiscales y 4 particulares, 3.130 niños recibieron desayuno y 25 almuerzo.

¹⁰⁸ Eliana Burgos Katsarós, «Ensayos sobre Servicio Social de Grupo en el Medio Rural», *Memoria para optar al título de Asistente Social*, 1958. p 13.

El círculo de la pobreza, concluyó el balance contemporáneo, era una barrera que la escuela no lograba romper.¹⁰⁹ Durante el periodo, los alumnos tendieron a permanecer más tiempo en el sistema alcanzando un mayor nivel de escolaridad, si bien no aseguraba el aprendizaje. El equipo encomendado por el gobierno de Jorge Alessandri e instalado en el Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile diagnosticó que las políticas de extensión del sistema no habían logrado desarrollar una base cultural común. En la década de 1950 a 1960, menos de un tercio (28,6 por ciento) de los niños que ingresaron a la primaria cumplieron con el mínimo escolar obligatorio, ya que completaron hasta el sexto año de estudios. La gran mayoría cursó solo el primer o segundo año de enseñanza, engrosando el contingente de adultos analfabetos. Sumados a los escolares que cursaron hasta el tercer, cuarto o quinto año de estudios, resulta un total de 71,4 por ciento de niños que desertaron del sistema educacional y quedaron culturalmente rezagados.¹¹⁰ En resumen, el problema educacional en términos de una expectativa de desarrollo nacional era absurdamente distante de la realidad sociocultural del país. Amplios sectores de la población debían incorporarse a la vida democrática sin el nivel cultural básico requerido para participar efectivamente, es decir, en condiciones desiguales.¹¹¹ Esta constatación provocó otra vuelta de tuerca al diseño institucional del auxilio escolar, ahora observada como la plataforma básica para elevar los estándares de vida de la población infantil. El debate sobre un nuevo plan educacional desechó el proyecto legislativo de reformar la Junae —pendiente en el Congreso Nacional desde 1954— y optó por crear una nueva entidad. La novedad central era el soporte económico en dinero que la nueva ley consagró para

¹⁰⁹ *Bases Generales para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena*. Ministerio de Educación Pública, Santiago de Chile, 1961, pp. 53-55.

¹¹⁰ La Comisión advirtió que faltaban antecedentes para levantar datos decisivos, por lo cual elaboró estadísticas propias y estimó que la promoción era el único índice objetivo que afirmaba que un niño había recibido un servicio educativo concreto. *Bases Generales para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena*, *Ibíd.*, Cuadro n.º 1 y n.º 2, pp. 29-30.

¹¹¹ *Bases Generales para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena*, *Ibíd.*, p. 27.

estimular la expansión de la escolaridad, además de los servicios sanitarios y de alimentación. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas establecida en 1964 inauguró un sistema nacional de becas escolares, porque si al derecho de acceder a la escuela no correspondía simultáneamente un cierto nivel educativo, se desvanecía el sentido que los paradigmas de bienestar y desarrollo económico otorgaron a la educación pública.

Culturalmente, la concepción de inclusión equitativa del auxilio escolar sí pudo provocar un cambio del léxico educacional. El término 'indigente', considerado el debate educacional a comienzos de la década de 1960, debía eliminarse porque había adquirido un significado «indebido, afrentoso y poco democrático».¹¹² Los esfuerzos por la democratización de la enseñanza habían asentado el principio de no discriminación socioeconómica del sistema educacional. El derecho a la educación no se garantizaba solo con establecer legalmente la gratuidad y obligatoriedad escolar, sino en «la real satisfacción del derecho de todos los individuos a una educación completa, independiente de las consideraciones de sexo, raciales, religiosas, sociales y medios de vida [...] en la imperiosa necesidad de extirpar el analfabetismo y atender al desarrollo de la comunidad [...]».¹¹³ Así sintetizaba esta aspiración social y política el informe sobre el planeamiento integral de la educación emprendido por el gobierno y que provocó la reforma del auxilio escolar con la creación de la Junaeb bajo la presidencia de Frei Montalva.

La discriminación socioeconómica que provocaba el sistema educacional era el mayor problema detrás de la insatisfacción de la demanda por una educación masiva y esa conclusión fue necesaria para que la escuela fuera percibida como una vía de salida a la pobreza, tanto nacional como individual, en la segunda mitad del siglo xx. Los niños pobres quedaron rezagados en el subdesarrollo, en parte porque la escuela escogida como foco de acción para revertir el drama de la pobreza se entrampó en un sistema

¹¹² *Memoria Junae*, p. 38

¹¹³ *Bases Generales para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena*, *op. cit.*, p. 13.

que creció y se organizó torpemente, debiendo competir con otras prioridades educacionales como la construcción de establecimientos y el financiamiento docente, incapaz de lograr constituir una cápsula de protección sobre el escolar para poder destrabarlo del contexto brutalmente pobre del que proviene y que lo persigue en su biología.

6

LAS GRANDES REFORMAS PEDAGÓGICAS

Rodrigo Mayorga¹

1. LA CONSOLIDACIÓN DE LA ESCUELA NUEVA EN EL IDEARIO PEDAGÓGICO

Nuevas ideas pedagógicas habían llegado a Chile durante el periodo comprendido entre 1880 y 1930. La pedagogía alemana irrumpió en el escenario educativo nacional tras la reforma de 1885, y con ella vino una crítica a los modos de enseñanzas propios del siglo XIX.² A pesar de que el nacionalismo de las primeras décadas del siglo XX terminó cuestionando la marcada influencia germánica en el sistema educativo chileno, ello no implicó un rechazo absoluto a las nuevas ideas educacionales. Estas habían empezado a llegar ya no solo desde Alemania sino de otras naciones europeas y, cada vez con mayor fuerza, desde los Estados Unidos. Poco a poco, las doctrinas de la llamada Escuela Nueva fueron instalándose en el país a través del actuar de expertos, funcionarios y maestros.

La gran reforma educacional intentada por el profesorado bajo el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo estuvo imbuida de estos principios y tuvo su columna vertebral en el Decreto con

¹ Agradezco a Marco Jaramillo, quien se desempeñó como ayudante en esta investigación.

² Sol Serrano, Macarena Ponce de León y Francisca Rengifo (eds.), *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)*, tomo II, *op. cit.*, pp. 163-172.