

LA CRISIS EDUCATIVA CHILENA. ESCOLARIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL, 1930-1960*

THE CHILEAN EDUCATION CRISIS. SCHOOLING AND SOCIAL POLICY, 1930-1960

DRA. FRANCISCA RENGIFO STREETER**
Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez
Chile
francisca.rengifo@uai.cl
Id-ORCID: 0000-0003-3836-8428

RESUMEN

El artículo analiza el truncado proceso de escolarización en el periodo en que el Estado chileno quiso institucionalizar el acceso universal a la educación primaria. Este objetivo, contenido en la ley de obligatoriedad escolar de 1920, fue desafiado por problemas de deserción y rezago escolar que evidencian una base social de la educación extensa en cobertura, pero delgada en términos del nivel de escolaridad. Para explicar este fenómeno, el artículo distingue entre la extensión de la cobertura y la expansión de la escolaridad, identificando desequilibrios internos del proceso de escolarización. Constata que, a pesar de la demanda social por educación, la política pública no priorizó a la escuela. Los resultados obtenidos discuten el supuesto que vincula la expansión de la educación pública a una

ABSTRACT

This article analyzes the Chilean schooling process during the period in which the State sought to institutionalize universal access to primary education. This goal, contained in the compulsory school law of 1920, was challenged by desertion and lag in school. Although the educational coverage was extensive in terms of school enrollment, the level of schooling was very low. In order to explain this phenomenon, the article distinguishes between the extension of coverage and the expansion of schooling, identifying internal imbalances in the schooling process. It argues that, despite the social demand for education, social policy did not prioritize school attendance and children's permanence within the educational system. The results obtained discuss the assumption that links the expansion of public education to a

* Recibido: 5 de diciembre de 2018; Aprobado: 25 de febrero de 2019.

** Artículo científico. Este artículo de investigación se enmarca en el Núcleo Milenio Modelos de Crisis, NS130017, url: <http://mileniocrisis.uai.cl/> y es parte de la *Historia de la educación en Chile: Tomo III: Democracia, exclusión y crisis*. Santiago: Taurus, 2018.

agenda más amplia de inclusión social enmarcada en el Estado de bienestar, cuyo énfasis triunfalista ha oscurecido sus dinámicas excluyentes.

Palabras clave: Estado; escolarización; crisis educacional; pobreza; política social

broader social inclusion agenda framed within the welfare state, which its triumphalist emphasis has obscured its excluding dynamics.

Keywords: State, Schooling, Educational Crisis, Poverty, Social Policy

Cómo citar: Rengifo Streeter, Francisca. (2019). “La crisis educativa chilena. Escolarización y política social, 1930-1960”. *Revista Historia Social y de las Mentalidades*, 23(1), 137-170. <https://doi.org/10.35588/rhsm.v23i1.3536>

1. INTRODUCCIÓN

La institucionalización y expansión de una educación masiva ha sido un componente central de la política pública por la capacidad de transformación social que se le atribuye a la escuela desde los orígenes de los sistemas nacionales de educación. En Chile, así como en otros países latinoamericanos, institucionalizar la escuela y masificarla han sido dos fenómenos que no se correspondieron temporalmente. La escuela como institución de educación formal –obligatoria desde principios del siglo XX– es actualmente una experiencia social transversal resultado de la convergencia, si bien tensionada, entre los esfuerzos compulsorios realizados por ciertos actores y grupos interesados en su expansión –el Estado en particular– y las estrategias vitales de los actores primarios como las familias (Egaña; Ponce de León; Rengifo, El significado político; Serrano, Liberalismo, Democracia). Una considerable literatura sobre educación vincula estrechamente el primer fenómeno a procesos de fortalecimiento estatal cuya finalidad fue alcanzar a toda la población de niños mediante el sistema educacional (Craig). Si bien, estudios empíricos demuestran que, entre una gran variedad de contextos nacionales diversos, la formalización de una educación obligatoria no alteró significativamente las tendencias que ya experimentaban los ritmos de escolarización, la legislación compulsoria sí respondió a reformas de mayor control y burocratización del sistema educacional (Ramírez y Boli; Maynes; Furet y Ozouf; Weber).

Desde esta amplia perspectiva temporal, la educación masiva como vector de construcción nacional, cohesión social, desarrollo económico, bienestar y democratización, entre otros paradigmas estatales, ha sido insuficiente para explicar el expansivo proceso de escolarización que tales premisas suponen. Estudios empíricos desde aproximaciones socio-históricas y económicas han evidenciado casos en que la escolarización de la población no

necesariamente redundó en mayor crecimiento económico del país, subrayando la pertinencia de distinguir entre el desarrollo del país como un problema de crecimiento económico, y el carácter socialmente desigual que dicho proceso pudo adquirir (Bourdieu; Maynes; Vaughan). Asimismo, análisis matemáticos y de modelamiento sobre las tasas de escolarización han producido evidencia para explicar la posterior masificación de la escuela como endémica al sistema educacional (Meyer et. al.). En síntesis, las distintas aproximaciones descritas han contribuido a identificar un amplio conjunto de múltiples variables y a proponer relaciones de inteligibilidad entre estas, antes que, de causalidad, con el fin de comprender el fenómeno en su dimensión procesual y no atendiendo solo a sus resultados, entre los cuales ya está implícito el sentido de agente de cambio que se le ha supuesto a la educación.

En este marco, el propósito del presente artículo es analizar el proceso de escolarización chileno durante el periodo en que la escuela se hizo obligatoria y, posteriormente, masiva con el fin de identificar el carácter desigual que este adquirió desde los propios mecanismos de integración y transformación social que supuso. A partir de la obligatoriedad escolar establecida en 1920 y su reforma en 1964, la universalización de la escuela fue un objetivo nacional reiterado por todos los gobiernos del periodo y sobre este se construyó el discurso modernizador y democratizador en términos de ampliación política e inclusión social más igualitaria. Sin embargo, y a pesar del crecimiento de la cobertura escolar, los problemas de deserción y la escasa permanencia de los alumnos dentro del sistema, determinaron una base educacional extensa pero delgada. Esta figura representa la falta de correspondencia entre la amplia extensión de la cobertura primaria en términos de matrícula y la ralentizada expansión de la escolaridad efectiva. La escolarización era incompleta y los aprendizajes casi nulos. Este desfase expresa, por un lado, el desencuentro entre la obligación escolar y la realidad social de la escuela; por otro, y precisamente por su carácter universalmente extensivo, la escolarización reveló la precariedad sociocultural del proyecto político. Los líderes políticos y educacionales, las autoridades públicas y los grupos de profesionales vinculados al ámbito educacional contribuyeron a elaborar el desalentador diagnóstico contemporáneo de fractura nacional, denunciando la ilusoria esperanza de convertir a las escuelas en el pilar educativo con poder de impactar tanto en los procesos de participación política, como productividad económica y desarrollo social (Labarca, bases para una política; Labarca, Historia de la enseñanza; Grassau y Orellana; Pinto; Hamuy; Jobet). Sindicaron el hambre encarnado en miles de niños desnutridos como la mayor barrera al proceso de escolarización, porque soterradamente alteraba –y de un modo irreversible– el desarrollo físico-cognitivo del escolar desde sus primeros años de vida. A pesar

del dramático diagnóstico y de una naciente institucionalidad de seguridad social que pudo haber estimulado la escolarización, este artículo indaga en la política educacional del periodo preguntándose por qué esta no pudo o no quiso articular mecanismos para incrementarla, facilitando las condiciones materiales para que los escolares completaran la primaria. Se argumenta que, a pesar de la demanda social por educación expresada en el aumento sostenido de la matrícula, la política de bienestar y auxilio escolar no priorizó la escolarización, frustrando las posibilidades de incluir efectivamente a todos los niños en la enseñanza básica completa. Para ello, analiza el conjunto de estadísticas escolares producidas por las agencias estatales y las censales de población, ya que permiten reconstruir los ritmos sociodemográficos y espaciales del proceso de escolarización a nivel nacional. Los estudios antropométricos y de alimentación levantados durante el periodo estudiado y que fueron aludidos por los múltiples actores involucrados en la política pública, posibilitan un ajuste crítico a los datos oficiales, subrayando a la vez los consensos en torno a las causas biológicas del problema educacional. En consecuencia, la caloría como medición estadística es un elemento clave para explicar los orígenes y las formas concretas del llamado Estado de bienestar (Cullather). Por un lado, los estudios sobre la nutrición de la población chilena muestran que el problema educacional iba más allá de la escuela y revelan un aspecto social estructural: 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. Por otro, evidencia el limitado alcance de ciertas políticas asistenciales para estimular la escolarización debido a sus modos concretos de implementación.

Este análisis empírico implica una perspectiva institucional para dar cuenta del entrelazamiento legislativo, político-administrativo y procedimental de las políticas, porque la aparente evidencia del sentido de la escuela para el Estado no exime la necesidad de especificar el interés de este (Lindquist-Wong; Fuller y Rubinson; Soltow y Stevens). Por lo tanto, el análisis considera relevante distinguir entre institucionalizar y masificar la educación formal, ya que fueron dos objetivos estatales diferentes. Discute, en parte, con una historiografía social de la educación que prioriza los esfuerzos estatales como estímulos preponderantes en el incremento de la escolarización de la población (Illanes; Egaña). Sin descartar su pertinencia explicativa, por el contrario, gracias a sus hallazgos, este artículo retoma una aproximación centrada en el Estado, porque la masificación de la escuela difícilmente podría explicarse de un modo comprensivo sin considerarla también un proyecto estatal.

¿Cuáles serían los estímulos concretos de la escolarización tanto respecto de la sociedad como del Estado? Para responder, el análisis de la

política educacional se asienta, como expone la primera sección del texto, en la reconstrucción del proceso de escolarización a partir de la distinción entre la extensión de la cobertura -la proporción de niños en edad escolar inscritos en el nivel educacional primario respecto del total de población que debería estar matriculada- y la expansión de la escolaridad dimensionada como el número de alumnos registrados por cada año de enseñanza primaria. Dado que el segundo fenómeno depende temporalmente del primero, los ritmos de incorporación de los niños al primer nivel del sistema educacional revelan el carácter rezagado de su crecimiento. Si bien la extensión de la matrícula alcanzó por primera vez a la mayoría de la población en edad escolar en la década 1920-30, las cifras de inscritos en cada grado de la primaria demuestran que la escolarización no fue un proceso comprensivo, sino desigual. En términos gráficos, la curva de la cobertura fue ascendente pero internamente desequilibrada. Esta aproximación cuantitativa introduce una dimensión institucional ineludible para identificar el alcance efectivo de la promesa educacional universalista del periodo. La provisión estatal u oferta educacional no correspondió a una enseñanza completa para todos los niños del país, sino que consistió en un servicio de casi solo dos años de educación primaria.

La segunda sección elabora una radiografía biológica del problema educacional a partir del diagnóstico de desnutrición infantil. Esta dimensión antropométrica de la pobreza concretó la desigualdad socioeconómica del problema, reformulando el sentido de la educación pública como fortaleza democrática. Si bien la pobreza ha sido incorporada al análisis por la historiografía especializada, lo ha sido reproduciendo en parte el discurso político-ideológico de un Estado más bien heroico en su función social y soslayando la suficiencia empírica que provee la información levantada por los diversos actores involucrados en dicho proceso. 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 y cuarta sección examinan desde la perspectiva educacional al proceso de transformación estatal experimentada bajo el paradigma de bienestar y el rol que jugó el Estado en facilitar las condiciones materiales para que los niños completaran la primaria. La ley de instrucción primaria obligatoria también fue una discusión sobre la expansión social de la escuela y un diagnóstico sobre su mayor obstáculo que fue la pobreza. En este periodo, la fisiología del niño encarnó esa pobreza en los agudos grados de desnutrición que padecía la mayoría de la población infantil. 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. A partir de estos resultados, es posible discutir con estudios históricos que vinculan la expansión de la educación pública a una agenda más amplia de inclusión social enmarcada en el paradigma del Estado de bienestar, cuyo énfasis triunfalista ha oscurecido sus dinámicas excluyentes.

2. EL DIAGNÓSTICO DE UNA FALLIDA POLÍTICA COMPULSORIA

El objetivo de la cobertura primaria universal fue un logro relativo porque la escolarización entre la población de 7 a 14 años de edad alcanzó solo el primer piso de la enseñanza formal —equivalente de uno a dos años de aprendizaje—, alejado del horizonte de seis años para las zonas urbanas y cuatro para las rurales que establecía la ley de obligatoriedad.

En Chile, así como en otros países latinoamericanos, la obligación escolar fue establecida en una sociedad escasamente escolarizada (Parrado; Torres y Puiggrós; Newland). Si bien la construcción de un sistema educacional masivo respondió a una aspiración y proyecto políticos de unidad nacional que exigía revertir las alarmantes cifras de analfabetismo y ausentismo escolar, no necesariamente significó la expansión social de la escuela. El crecimiento de la cobertura primaria continuó la tendencia dificultosamente extensiva del periodo anterior. Las estadísticas educacionales trazan una línea ascendente-interrumpida por la crisis económica de 1930, pero que recuperó su ritmo de crecimiento hacia fines de la década— que evidencia progresión desde una perspectiva endógena al sistema escolar. La mayoría de la población escolar estaba ya matriculada en 1930 (52,8%) y tres décadas más tarde, en 1960, había sobrepasado al 61,4%¹. El alumnado que recibió enseñanza primaria durante este periodo aumentó en un 68%, demostrando que la proporción de niños que no ingresaban a la escuela disminuía (Grassau y Orellana 15-16). Sin embargo, el balance no era satisfactorio en términos de escolaridad efectiva. Un desglose de las estadísticas expresa los desajustes del crecimiento de la matrícula desafiado por los persistentes problemas de deserción escolar y la escasa permanencia de los alumnos dentro del sistema educacional. En términos gráficos, la curva de la cobertura fue ascendente pero internamente desequilibrada. De cada cien niños

1 Cálculos estimados a partir de los censos de la república de Chile de 1920, 1930, 1940, 1952 y 1960, y de los *Anuarios Estadísticos* del periodo 1920 a 1960.

matriculados en el primer curso, solo 17,4 estaban registrados en el sexto de primaria. Esta relación varió en la década de 1960, elevándose dicha proporción a 28,5 alumnos, sin embargo, más de dos tercios de escolares había abandonado la escuela sin completar sus estudios.

A partir de la trayectoria extensiva descrita sucintamente a través de las cifras de matrícula, el proceso de escolarización ha sido explicado, en gran parte, como resultado de la formalización y consiguiente burocratización del sistema educacional bajo la dirección de un refundado Ministerio de Educación en 1927. Desde este ángulo la escuela es estudiada como una bisagra clave del proceso de construcción estatal, identificando los elementos infraestructurales que apoyarían su crecimiento (Ponce de León; Soifer; Mann). En consecuencia, esta perspectiva ha subrayado unas políticas concretas, levantando evidencia sobre el servicio educacional en instalaciones, formación docente, planes de enseñanza, distribución de material pedagógico, sistema de examinación de los alumnos, entre otras variables (Egaña; Serrano, Universidad y Nación). La institucionalización de una escuela formalmente universal requirió ampliar las funciones estatales - figura del Estado docente- para garantizar el derecho de todos a la educación. Asimismo, la política compulsoria abrevió el debate ideológico-doctrinario del periodo sobre el control estatal de la educación y a la vez anticipó la discusión sobre la función social del Estado. Menos evidente sería, sin embargo, el sentido democratizador de la escuela contrastándolo con el ritmo ralentizado que tuvo su expansión.

Las cifras de inscritos por niveles de la primaria demuestran que la escolarización no fue un proceso comprehensivo. El cruce de los datos recogidos identificó el patrón rezagado que había adquirido este proceso, definiendo parámetros de normalidad y retraso pedagógico. 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 educacional de 1933, el primer curso estaba definido para edades entre seis y siete años, pero el 79% de sus matriculados era mayor; el tercer curso consideraba alumnos de hasta diez años de edad, pero el 85,5% también era mayor. Esta constatación fue sintomática a las conclusiones extraídas a partir de los datos de alfabetización. Si bien el 78% 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 (Revista de Educación 1944 75). La información censal permite elaborar una demografía escolar para identificar las oscilaciones internas al proceso de escolarización. El cálculo revela que para los niños entre seis y hasta catorce años de edad, solo

un quinto de los matriculados en primer curso tenía 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. El 8% de estos alumnos tenían entre doce y trece años². 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 cursado³. 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% de la población en edad escolar.

En contraste, al examinar las estadísticas oficiales en su conjunto, la evidencia demuestra que la oferta educacional fue un factor institucional clave en que la escolarización básica fuera un proceso de carácter leve y desigual. El sistema no ofreció 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 1920⁴. 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 (Censo de Educación 1933 3). Es decir, un 65,6% de las escuelas en el país no ofrecía enseñanza primaria de

2 Cálculos a partir del *Censo de Educación* de 1933.

3 En segundo año, un tercio de los matriculados tenía la edad adecuada; un 40% en el tercer curso y un 57,2% en cuarto. Dos décadas más tarde, hacia fines de los años cincuenta, los registros de matrícula mostraron un mayor incremento, aunque insuficiente, del porcentaje de niños con la edad adecuada al año cursado. En el primer grado de la primaria un 35,6% de los alumnos tenía la edad correlativa al nivel escolar en el año 1962. Cifras calculadas a partir del informe *Algunos Antecedentes para el Planeamiento integral de la educación chilena*, elaborado por la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, Ministerio de Educación Pública de Chile, p.262: cuadro XXI.

4 El gobierno del general Ibáñez reinstaló la política de obligatoriedad escolar establecida en 1920, apoyado en la refundación del Ministerio de Educación (1927-29) como parte del proceso de centralización y burocratización del sistema educacional; su reglamentación de 1929 elevó de cuatro a seis años la educación primaria para las escuelas urbanas.

al menos cuatro grados de estudios. Esta deficiencia institucional presentó una relación directa entre el patrón de asentamiento poblacional urbano 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% y en Traiguén a 12,6%. 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 primaria completa a nivel nacional. Tampoco la tuvo a comienzos de la década del '60, 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% de la población en edad escolar recibía un servicio educativo nulo o de hasta dos años de primaria (Grassau y Orellana 64).

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. 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 (Mussa)⁵. 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” (Reyes 69). 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” (Reyes 67)” 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” (Navea 29). 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

5 Un ejemplo lo encontramos en la sección “Consultas” de la *Revista de Educación* n°45, 1933.

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.

3. LA ANTROPOMETRÍA ESCOLAR DEL SUBDESARROLLO

La expansión social de la escuela exigía no solo incorporar todos los niños al aula, sino que integrar sus mentes al proceso de enseñanza. La dimensión antropométrica de la pobreza concretó la desigualdad del problema, instalando la pregunta por cómo este se distribuía socioeconómicamente. Los procesos de industrialización a nivel mundial y la idea de progreso asociada a estos comprendieron al hombre como ‘motor humano’ y la relación entre economía, productividad y la salud de la población adquirió nitidez. Hacia la década de 1890, el estudio de los procesos bioquímicos del ser humano confluyó en la emergente ciencia de la nutrición, la cual pronto 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 y Chile no fue ajeno a considerar estos espacios como laboratorios sociales en el marco institucional del Servicio Médico Escolar y luego Instituto de Salud Escolar creado por la reforma educacional de 1928⁶. Las primeras mediciones antropométricas fueron iniciadas con el objetivo de examinar a los niños aparentemente sanos, pero esta tarea quedó pendiente por casi una década hasta la reestructuración del servicio en el Departamento de Educación Sanitaria y Educación Escolar en 1935. Ese año logró examinar a 13.111 escolares, de los cuales menos de un tercio fue considerado sano (Duarte)⁷. En los últimos años del siglo XIX y primeros de la siguiente centuria, los médicos escolares ya habían asociado la crónica inasistencia escolar a la falta de alimentación. Ahora, los renovados estudios médico-sociales apuntaron a demostrar las consecuencias

6 La primera inspectora escolar fue Eloísa Díaz, 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°1, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1906.

7 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.

mayores que la desnutrición provocaba en generaciones de niños con retardo cognitivo y denunciaron una condición de subalimentación común a la mayoría de ellos, la cual resultaba limitadamente porosa al aprendizaje como denunciaban los docentes, directores de escuela y autoridades educacionales. El giro biológico no fue únicamente discursivo, sino que refiere a la configuración del hambre durante estas décadas como problema político y no solo condición individual, definiendo, en consecuencia, nuevos derechos sociales y programas públicos (United Nations Nutritional Studies).

En consecuencia, el problema educacional chileno fue conmensurado en términos de la alimentación de su población infantil y las formas de dicha medición constituyeron una herramienta para definir y gobernar la sociedad (Vernon). Hasta principios del siglo XX, las estadísticas demográficas habían estado concentradas en las enfermedades que causaban las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad nacional que padecía el país, pero aún no introducían una medición directa e internacionalmente estandarizada entre la sociología y la biología. Una abundante producción de investigaciones realizadas en adelante aplicó nuevas técnicas y parámetros con el fin de determinar el estado nutricional de la población chilena. No obstante, la riqueza de sus datos, estos estudios han sido poco utilizados por la historiografía con el objetivo de sustentar empíricamente el fenómeno de la pobreza.

En síntesis, la población padecía variadas formas de atrofia o distrofia, ya fuese la pérdida del volumen o de las capacidades funcionales de un órgano como el cerebro (Ariztía et. al.). Los menores que fueron objeto específico 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 –entre 1908 y 1954, entre 1937 y 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 sociales más desposeídos.

El trabajo de investigación de mayor envergadura, por su metodología y alcance nacional, fue realizado en 1935 por la Sección de higiene de la Sociedad

de las Naciones en colaboración con el gobierno de Chile⁸. 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, que entendía 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 para ponderar estándares de vida y bienestar. 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%) sufría un déficit alimentario grave y un 12% estaba subalimentado (Dragoni y Burnet). De lo anterior se desprende que solo la mitad de la población estaba por sobre la línea de alimentación considerada apenas suficiente. 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 componían⁹. 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 al menos aminorado esta realidad gracias a la escuela, pero la pregunta referida a si frecuentaban una y si recibían en ella alimentos -o de otras instituciones benéficas- recibió una respuesta desalentadora. Los datos de esta encuesta permiten calcular que, entre los hogares de más bajos ingresos, el 54% de los niños no asistía a la escuela; aquellos con recursos un poco mayores reunían otro 55% de niños que tampoco iba, y de las familias con entradas un poco más elevadas un 27%. La razón indicada en estos

8 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. 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)”, *Revista de Medicina e Higiene Preventiva* n°10-12, 1939, pp.410-611.

9 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 diario; 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 y luz, otros; composición de las comidas hechas durante el día.

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 ella¹⁰. La información cualitativa asociada a estos datos revela una renovada mirada respecto de la pobreza que desecha 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” (Dragoni y Burnet 476). La conclusión informada al gobierno de Chile reclamó con urgencia la necesidad de organizar la acción pública para aminorar las deficientes condiciones de la alimentación popular (Dragoni y Burnet 593).

La magnitud del problema de desnutrición en el país permaneció en gran parte desconocida hasta la década del sesenta, cuando los instrumentos de medición pediátrica posibilitaron relacionar directamente las condiciones de vida con el estado nutritivo de la población. El informe elaborado en 1962 por una nueva comisión mixta de expertos norteamericanos y chilenos concluyó que el 18% de la población tenían un 10% 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. La población militar estaba suficientemente alimentada, la civil consumía en promedio dos mil doscientas calorías diarias, pero un 37% de la muestra ingería menos de esa cantidad (Ariztía et. al.). Los resultados de estas investigaciones demuestran que la deficiencia nutricional era similar entre hogares urbanos y rurales. Si bien el tipo de alimentos variaba, la disminuida ingesta calórica, la falta de proteínas

10 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% 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.

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.

A partir de 1952, a través de la examinación médica en las escuelas realizada por el Servicio Nacional de Salud, la condición desnutrida del niño fue causalmente vinculada al fracaso escolar. Este hito institucional, da cuenta de cómo el paradigma desarrollista del periodo tuvo un correlato biológico que implicó estudiar a la infancia como la primera etapa del desarrollo humano y sus 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 sus resultados, 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 Iowa¹¹. El 27% de la muestra era incapaz económicamente de obtener suficientes proteínas, destacando Santiago como la peor de las veintisiete localidades estudiadas (Miro)¹². 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 de vida de la población infantil hasta los siete años de edad en la provincia de Curicó.

La mayoría de los niños examinados vivía en los centros urbanos de la provincia, por lo que este estudio, aunque abarcó los hogares de una región rural, permite proyectar hallazgos comunes entre la población infantil. Los resultados identificaron que el 40% tenía un grado importante de desnutrición hacia el primer año de vida y el 70% poseía un importante nivel de desnutrición hacia los siete años (Monckeberg et. al.)¹³. El niño chileno presentaba desde su primer año de vida diferencias en peso y estatura respecto de los norteamericanos y sufría un

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

12 Informe del Grupo de Estudios de Nutrición Chileno-Norteamericano contenido en Memoria Anual de la V Zona de Salud. 1962.

13 La encuesta se realizó entre enero y febrero de 1966 y examinó una muestra representativa del 13% del total de la población entre 0 y 7 años de edad. El total de familias encuestadas fue de 837.

retraso progresivo en la edad preescolar. Estas diferencias de tallas eran evidentes antes de cumplir tres años de edad y, en adelante, las diferencias de alimentación no parecían alterarlas significativamente. La disminución del crecimiento era acumulativa y, así como a los siete años de edad los chilenos presentaban un retardo en su desarrollo físico y mayor susceptibilidad a las enfermedades, también sufrían un retardo cognitivo que los limitaba biológicamente para la enseñanza. Estas conclusiones buscaron mayor demostración en las medidas craneanas de los niños, las cuales fueron menores a las de los norteamericanos (Monckeberg 515 y 523).

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 valor universal a dichos parámetros. Descartada la variable étnica, las diferencias socioeconómicas aparecieron como determinantes. 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 (Ariztía)¹⁴. 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% de ellos tenía una estatura y peso subnormal (JUNAE 8)¹⁵. Estas investigaciones sociomédicas demostraron que el carácter segmentado del sistema educacional reproducía las desigualdades socioeconómicas.

Teóricamente, la inversión en educación significaría el incremento del bienestar socioeconómico de la población (Weckemann). Pero, a pesar del diagnóstico, no fue evidente qué lugar debería corresponder a la educación dentro de las políticas públicas, ni su prioridad como ámbito de inversión económica. El problema educacional definido en términos desarrollistas formuló

14 La investigación fue dirigida por el médico Julio V. Santa María y contenida; véase también la obra del mismo autor, *¿Podemos alimentarnos mejor?*, Editorial Universitaria, 1955.

15 Diagnóstico elaborado por el médico Alfredo Riquelme sobre el escolar chileno por encargo de la Junta.

una ecuación entre el bajo nivel cultural de la sociedad chilena y los procesos de industrialización y frustrado progreso económico. Desde el concepto de capital humano, los niños –no específicamente los escolares- fueron objeto de políticas en salud y alimentación que en el mediano plazo contribuyeron a elevar los estándares de vida entre las siguientes generaciones. 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% a 14,6%. El porcentaje de menores de seis años de edad que sufrían algún grado de desnutrición disminuyó de 36,9% a 19,5% entre 1960 y 1970 (Díaz et. al.; McGuire; Thorp). Estos indicadores son atribuibles al desarrollo institucional e infraestructural de al menos el primer piso de un sistema público de prestaciones básicas y programas sociales, uno de los cuales fue la escuela.

4. LAS POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Los servicios de alimentación escolar fueron un componente constitutivo del Estado de bienestar y de la democracia social, no un resultado o consecuencia. Desde esta perspectiva, la alimentación no fue una política que respondiera a un principio democrático, sino que la necesidad de alimentar provee de un contenido específico a la noción de democracia. Entre las prioridades de los gobiernos del periodo -que debían garantizar los derechos sociales establecidos por la Constitución Política de 1925 como un mínimo de bienestar para el trabajador y su familia¹⁶- la concreción de una política de auxilio escolar significó escasas posibilidades de enfrentar la pobreza entre los niños en edad escolar.

Los niños favorecidos por el llamado Estado de bienestar chileno fueron un grupo privilegiado entre la población infantil. En parte, porque 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. Y en parte, porque las opciones específicas del paradigma de bienestar significaron que la seguridad social fuera una política secundaria para enfrentar el diagnóstico de desnutrición entre los niños y estimular la

16 *Constitución Política de Chile 1925*, art.10, n°. 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”.

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.

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 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 formal¹⁷. 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 en la escuela, estos debían presentar fisiológicamente los peores síntomas de la pobreza para calificar y recibir alimentación, vestuario y otras prestaciones, pero a condición de acudir frecuentemente a su establecimiento educacional. 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 no era único ni el mismo entre la gente. 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 este modo, determinó bolsones de población casi impermeables a la expansión de la escolaridad.

La permanencia de los escolares dentro del sistema educacional pudo haber sido estimulada por el hecho de que el pupilo fuera una carga dependiente del trabajador cotizante. Este estímulo, no obstante, es muy complejo de dimensionar

17 De acuerdo con la estadística económica elaborada por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), las mujeres representaron a mediados del 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. *Geografía económica de Chile*, pp.173-76.

cuantitativamente, porque en su concreción adquirió mecanismos variados según la entidad administradora del seguro laboral a la cual perteneciera el padre trabajador. 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, configurando un sistema segmentado. 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 (Rengifo, Desigualdad e inclusión; Roseblatt; Mesa-Lago). 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 de las prestaciones. 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 ingresos¹⁸. 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. 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.

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” (Baeza 1)¹⁹. Los niños protegidos —al menos nominalmente— fueron los comprendidos por el concepto de familia definido por la legislación y experimentaron las distinciones

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

19 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 cuántos sí lo estuvieron.

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, fueron concebidos como eventuales víctimas de que este perdiera temporal o definitivamente su capacidad productiva. Por su parte, los desprotegidos marginados de la seguridad 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 subrayó la función paternal —y no social— de sostener a los niños. 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 (Rengifo, El significado político). 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 hijos en la escuela, al menos hasta fines de la década de 1950. Solo una elite técnica-profesional pudo incorporarlos 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 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, ya que el pago de pensiones por vejez comenzó a subsanarse recién con la reforma de 1952. En este esquema, los estudiantes representan flancos frágilmente protegidos.

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 e incorporada en 1953 al régimen general de seguridad social, tuvo una aplicación diferenciada y limitada. Los problemas de deserción y ausentismo escolar motivaron propuestas para condicionar el pago de esta asignación al cumplimiento de la obligación escolar, lo cual no prosperó, pero sí pretendió favorecer la permanencia del niño dentro del sistema educacional (Servicio de Seguro Social 1958). 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 estudiante²⁰. 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 niños 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 1963²¹. La asignación familiar también representa nítidamente la desigual institucionalización del bienestar y evidencia el abigarrado entramado de protección social construido, 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 y, si tuvo un efecto positivo en la escolarización, fue debido a que representó un estímulo disuasivo respecto de la deserción escolar.

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. Por un lado, los hijos de padres no afiliados al sistema quedaron bajo el alero de la asistencia social, la cual como única fórmula de protección proveía una atención primaria de salud en los establecimientos de beneficencia pública. Esta era una plataforma de servicios curativos con infraestructura precaria limitada a las zonas urbanas. 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 incorporarlos²². Debido a lo anterior, durante el periodo, estas prestaciones de salud abordaron solo las consecuencias manifiestamente enfermas de

20 DFL n°245 de 1953.

21 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.

22 La Ley de Medicina Preventiva n°6.174 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.

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.

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 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 (Zárate). 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% del total de fallecidos correspondía a niños muertos antes de cumplir un año de vida. 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 vulnerables²³. 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. En estas zonas disminuyó la mortalidad infantil y solo un 15% de los preescolares presentaron desnutrición en grado leve. Pero no fue así en otras zonas sobrepobladas y que concentraban la mano de obra fabril (Ariztía et. al. 542).

23 Cálculos de las cifras de mortalidad infantil a partir de la estadística para los años de 1930 a 1962 contenida en Behm et. al. 1963 18-20.

Los infantes que superaron el umbral vital tras cumplir dos años de edad 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. Sin embargo, los niños entre los tres y cinco años de edad quedaron desamparados. En primer lugar, el nivel parvulario como base del sistema educacional era incipiente, aunque en este periodo experimentó un rápido crecimiento. Su matrícula aumentó un 144% entre 1953 y 1962, en contraste con la del primer nivel educacional que sufrió un estancamiento y creció solo un 35% (Comisión de Planeamiento Integral de la Educación 288). 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. La oferta de cursos parvularios era reducida y concentrada en las ciudades. El número de infantes en los escasos establecimientos de párvulos fiscales existentes ascendió del 0,5% al 3,3% del total de la matrícula primaria entre 1932 y 1957. Cantidad insignificante que creció de 2.337 a 22.349 que ingresaron al nivel parvulario en el país durante esas décadas²⁴. Estas cifras sugieren que la mayoría de aquellos que llegaron a la escuela, ya estaban desnutridos, porque no accedieron al parvulario en el cual pudieron haber recibido un alimento. En consecuencia, haber extendido la política de alimentación para proteger la constitución biológica y cognitiva del infante habría requerido de otra plataforma canalizadora.

En segundo lugar, la política de auxilio escolar 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 y coincidente con el carácter doctrinario antes que social de las primeras políticas de escolarización. 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. Nuevamente, la naturaleza ideológica de esta política explica que las Juntas de 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

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

el gobierno central y los locales²⁵. 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 municipal²⁶. 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 trecientas juntas comunales. No obstante, solo algunas pudieron 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 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 cuestionado (Valenzuela; Valdebenito; Aylwin y Oyaneder; Gil).

-
- 25 Juntas Comunales de Auxilio Escolar creadas por decreto n°5.319 del 31 de octubre de 1928. El decreto DFL n°5.291 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.
- 26 Objetivo explicitado en el art.1 de su reglamento, decreto n°.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, promover y organizar los servicios de asistencia escolar.

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% 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 para dar desayuno en todos los establecimientos primarios de la comuna y, además, proporcionar vestuario a los alumnos indigentes de esas escuelas²⁷. 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 efecto²⁸. 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 necesarias para alimentar a los escolares. 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 alimentación escolar acaparó el 80% de los recursos de las juntas y las otras prestaciones escolares fueron prácticamente relegadas²⁹. Esta consistió en el desayuno a

27 Ley n°6.425 promulgada el 28 de septiembre de 1939, modificando la Ley n°5.357 sobre Organización y atribuciones de las municipalidades de 15 de enero de 1934 que definía el aporte del 0,5% de su presupuesto anual al servicio escolar.

28 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.

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

base de ulpo y pan —que desde fines del siglo xix era distribuido en algunas escuelas por el auxilio escolar—, pues eran productos baratos y ricos en calorías, pero también era el mismo alimento que conformaba la dieta de la gran mayoría de los hogares y no añadía un aporte proteico adicional.

La información cualitativa sobre la acción realizada por las juntas entrega interpretaciones contrapuestas sobre una displicente o abnegada acción municipal. Ambas miradas, sin embargo, 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 aún fue insuficiente (Revista de las Municipalidades). 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)³⁰. La lógica uniformadora y técnica detrás de la reforma apuntó a asociar el auxilio escolar a las esferas más amplias de acción estatal, pero este nuevo organismo nacional e integrado de forma jerarquizada a la administración pública debió apoyarse en las juntas comunales ya existentes³¹. Esta reiterada opción antes que errónea o políticamente irresponsable, fue pragmática.

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 (JUNAE 1957 16). La depresión económica, la aguda inflación y la consiguiente contracción del gasto fiscal repercutieron con evidente perjuicio para los escolares ante otras prioridades políticas³².

30 El DFL n°191 de 5 de agosto de 1953 creó la Junta de Auxilio Escolar como una corporación de derecho público autónoma, con personalidad jurídica y domicilio en Santiago; a su cargo tendría los servicios de auxilio escolar en favor de los alumnos de las escuelas primarias del país y de esta dependerían las Juntas provinciales y las locales.

31 La reforma pretendió estructurar el auxilio escolar centralizadamente, reemplazando las juntas comunales por otras locales dentro de una reorganización territorial administrativa.

32 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

5. CONCLUSIONES

La masificación de la escuela primaria fue un proceso desigual en varios sentidos. Institucionalmente, porque la oferta pública educacional no incentivó la expansión uniforme de la escuela de acuerdo a un plan de enseñanza primaria completa para todos los niños del país. La obligatoriedad escolar fue regulada diferenciando entre las escuelas urbanas y las rurales, provocando que la oferta pública de establecimientos primarios fuera incompleta en relación a los niveles de enseñanza que debía proveer. Es decir, la posibilidad de que los escolares terminaran su educación primaria no fue efectiva y quedaron marginados los niños de las zonas rurales. Socioeconómicamente, porque el ralentizado proceso de escolarización chilena entre las décadas de 1920 y 1960 revela que el sistema educacional perpetuaba la desigualdad. La universalización de la escuela era persistentemente desafiada por la gran cantidad de niños que abandonaba sus estudios entre primero y segundo año de enseñanza, sabiendo con dificultad leer y escribir y engrosando el contingente de adultos analfabetos. Hacia fines del periodo observado, solamente un tercio de los niños que ingresaron a la primaria cumplieron con el mínimo escolar obligatorio³³. Las elevadas tasas de deserción y de analfabetismo escolares correspondientes a estas décadas representaron el problema educacional como una crisis social y sus causas fueron asociadas a la pobreza encarnada en miles de niños desnutridos. En consecuencia, políticamente, la escolarización fue un proceso desigual, ya que el sentido democrático de la educación pública se desvanecía frente a la menoscabada condición biológica del niño, la cual lo incapacitaba para el aprendizaje. En síntesis, el problema educacional en términos de expectativas de desarrollo nacional era absurdamente distante de la realidad sociocultural del país. Amplios sectores de la población debían incorporarse a la vida económica y democrática sin el nivel cultural básico para participar efectivamente de la comunidad política.

A partir de la reconstrucción empírica del proceso de escolarización, el análisis aquí desarrollado sobre las posibilidades efectivas de masificar 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.

- 33 Un total de 71,4% de niños no completaron la enseñanza básica de acuerdo con los cálculos realizados por el equipo comisionado por el gobierno de Jorge Alessandri e instalado en el Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile. En la publicación oficial de sus resultados advirtió que faltaban antecedentes para levantar datos decisivos, por lo cual había elaborado estadísticas propias, estimando que la promoción era el único índice objetivo que afirmaba que un niño había recibido un servicio educativo concreto. *Bases Generales...*, pp.29-30: cuadros n°1 y n°2

escuela identifica variables político-institucionales claves para esclarecer la relación entre la oferta estatal y la demanda social por educación en Chile, sugiriendo relaciones inteligibles entre ambas. En primer lugar, por medio de la distinción entre institucionalización de la escuela obligatoria y expansión de la escolarización nacional, se constata que la cobertura primaria demoró al menos dos décadas en expandirse y, finalmente, la estrategia compulsoria pudo ser efectiva recién en la década de 1960. Los datos desagregados de matrícula tanto por niveles de la primaria como por las edades de los escolares dimensionan el carácter rezagado del proceso de escolarización. Las cifras correspondientes a los dos primeros años de enseñanza constatan la existencia de una significativa demanda por educación que fue tempranamente frustrada por la realidad social. La crisis interna al crecimiento de la matrícula escolar exigió observar al fenómeno que desafiaba persistentemente el objetivo estatal de institucionalizar el acceso universal a la educación primaria en el país.

La pobreza era un flagelo conocido y que desde fines del siglo XIX reclamaba estrategias públicas para enfrentarla; pero en este periodo y desde la escuela fue dimensionada como desigualdad socioeconómica. El diagnóstico contemporáneo asoció directamente la deserción y el rezago escolar a la disminución del aprovechamiento pedagógico que provocaba la insuficiencia alimenticia. Un considerable grupo de investigaciones socio-médicas encomendadas por los gobiernos del periodo a científicos y especialistas, así como otros estudios desarrollados por también profesionales y universidades, proveen de una base empírica para conocer los términos en que fue formulado dicho diagnóstico por las autoridades públicas y para sostener que, a pesar del creciente consenso que este suscitó, los niños adquirieron escasa prioridad en la política pública. A pesar de la dramática constatación del estado de desnutrición que afectaba a la gran mayoría de los escolares, impidiendo el aprendizaje, la política de bienestar no fue de carácter educacional, sino tangencialmente. 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. El análisis sobre los modos de implementar las políticas de salud y alimentación escolares a través de las cuales las autoridades políticas y educacionales pretendieron concretar estrategias compulsorias constata que la política de escolarización y los mecanismos asociados a ella no generaron una plataforma efectiva de inclusión. La pobreza fue tímidamente enfrentada en su dimensión infantil. Por un lado, los escolares pobres —y los niños— no fueron los principales destinatarios del llamado Estado de bienestar, sino indirectamente como miembros dependientes de una familia trabajadora. Por otro, la escuela como

foco de acción para revertir el drama de la desnutrición, se entrampó en un sistema que creció y se organizó torpemente, debiendo competir con otras prioridades educacionales como la construcción de establecimientos y el financiamiento docente, incapaz de constituir un ámbito de protección para el escolar y así destrabarlo de un contexto brutalmente pobre del cual provenía y que lo perseguía en su fisiología.

Desde esta perspectiva que contribuye a precisar empíricamente el rol asistencial del Estado en la educación, las décadas transcurridas entre 1920 y 1960 delimitan cronológicamente un periodo en el cual la escuela demostró que dificultosamente ella podía ser la bisagra para el desarrollo socioeconómico, porque la educación era desarrollo en sí mismo. Si bien los alumnos tendieron a permanecer más tiempo dentro del sistema educacional, alcanzando un mayor nivel de escolaridad, el círculo de la pobreza era una barrera que la escuela no lograba romper. Constatarlo significó dar otra vuelta de tuerca al diseño institucional escolar, el cual aspiró a convertir efectivamente a la escuela como 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 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.

Los esfuerzos por la democratización de la enseñanza habían asentado el principio de no discriminación socioeconómica al interior del sistema educacional, logrando incrementar el auxilio escolar a la mayoría de los alumnos primarios tanto en las escuelas públicas como particulares (criterio muy debatido en el contexto del rápido crecimiento que experimentaba la oferta educacional particular)³⁴. Al menos un vaso de leche alcanzó a uno de cada veinte niños chilenos como desayuno escolar a fines de la década de 1950,

34 El aporte con que las municipalidades contribuían a favor de la Junta de Auxilio Escolar debía beneficiar a las escuelas fiscales y particulares (Contraloría General de la República O/45517 de 1942; Os/32921 de 1947 y 22143 de 1948). La cantidad de alumnos atendidos por la enseñanza fiscal disminuyó de 80,3% al 67,5% del total del alumnado según cifras del Ministerio de Educación publicadas en 1962.

contribuyendo tímidamente a la masificación de la educación primaria. Ello da cuenta de que los niños que ya estaban incorporados al sistema educacional pudieron prolongar su permanencia en este, pero que este no fue exitoso en incluir aquellos que todavía no lo estaban. Más bien, cabe concluir que la ralentizada expansión de la escolarización fue posible por la propia inercia del sistema y no fue impulsada por la política educacional y de auxilio escolar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anuario Estadístico de la República de Chile*, 1920, 1921, 1922, 1923, 1924, 1925, 1930, 1931, 1932, 1934, 1935, 1936, 1937, 1938, 1939, 1940, 1941, 1942, 1943, 1944, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1954, 1955, 1957, 1959, 1960.
- Ariztía, A., et al. “El hambre o desnutrición en la población de Chile”. *Revista Chilena de Pediatría*, no. 38, 1967.
- Aylwin, Arturo y Patricio Oyaneder. *Análisis crítico del régimen municipal y proposiciones para una nueva legislación*. Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- Baeza, Arturo. “Pediatría y Seguridad Social”. *Revista Chilena de Pediatría* 21, no. 1, 1950. <https://doi.org/10.4067/s0370-41061950000100001>
- Behm, Hugo, et al. “Tendencias recientes de la mortalidad en Chile”. *Cuadernos Médico-Sociales*, vol. IV, no. 1-2, 1963.
- Bourdieu, Pierre. *Capital cultural, escuela y espacio social*. Siglo XXI Editores, 1997.
- Chile, Servicio Nacional de Estadística y Censos. *XII Censo general de población i de vivienda: levantado el 24 de abril de 1952*. Gutenberg, 1956-1958.
- Chile, Servicio Nacional de Estadística y Censos *Población del país: Características básicas de la población (Censo de 1960)*. La Dirección, 1964.
- Chile, Dirección General de Estadística. *Resultados del X Censo de la Población efectuado el 27 de noviembre de 1930 y estadísticas comparativas con Censos anteriores*. Impr. Universo, 1931.
- Comuna de Peñaflor. *Desayuno y almuerzo en las escuelas públicas de la comuna de Peñaflor, establecidos por la Junta de Auxilio Escolar desde agosto al presente año*. Imprenta siglo XX, 1941. <https://doi.org/10.31619/caledu.n48.483>
- Consejo Nacional de Alimentación, Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. “¿En qué consiste el desayuno escolar?”. *Difusión* 3, 1939.

- Corporación de Fomento a la Producción. *Geografía económica de Chile*. Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile, 2013 (1950). <https://doi.org/10.4067/s0718-34022014000300015>
- Cox, Cristián y Simon Schwartzman. *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Uqbar Editores, 2009.
- Craig, John E. “The Expansion of Education”. *Review of Research in Education*, vol. 9, 1981, pp.151-213.
- Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, Ministerio de Educación Pública de Chile. *Algunos Antecedentes para el Planeamiento Integral de la Educación chilena*. Editorial Universitaria, 1964. <https://doi.org/10.1007/bf01416902>
- Cullather, Nick. “The Foreign Policy of the Calorie”. *The American Historical Review*, vol. 112, no. 2, 2007, pp.337-364.
- Díaz, José, et al. *La república en cifras*. Ediciones UC, 2016.
- Dirección General de Estadística. *Censo educacional de 1933*.
- Dirección General de Estadística. *XI Censo Nacional de Población de Chile realizado el día 28 de noviembre de 1940*.
- Dragoni, Carlo y Etienne Burnet. “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 I*, no. 10-12, 1939, pp. 410-611.
- Duarte, Alberto. “Sanidad Escolar Rural”. *Revista Chilena de Pediatría*, vol.14, no. 5, 1943, pp.348-355. <https://doi.org/10.4067/s0370-41061943000500004>
- Egaña, Loreto. “La cobertura de la educación primaria popular en Chile: 1890-1920”. *Boletín de Investigación Educativa*, no. 10, 1995, pp.308-319.
- Fuller, Bruce y Richard Rubinson, editores. *The Political Construction of Education: The State, School Expansion, and Economic Change*. Praeger, 1992.
- Furet, Francois y Jacques Ozouf. *Reading and Writing: Literacy in France from Calvin to Jules Ferry*. Cambridge University Press, 1982. <https://doi.org/10.1086/ahr/92.4.967>
- Gil, Federico. *El sistema político de Chile*. Editorial Andrés Bello, 1969.
- González-Bernaldo, Pilar y Ricardo González-Leandri. “Regulación pública de la acción social: Beneficencia y educación en el Río de la Plata independiente”. *Regulación social y regímenes de bienestar en América Latina (siglos XIX y XX)*, compiladores Ricardo González-Leandri, Pilar González-Bernaldo y Andrés Galera. Ediciones Polifemo, 2015, pp. 21-56. <https://doi.org/10.14409/es.v44i1.2720>

- Grassau, Erika y Egidio Orellana. “Desarrollo de la educación chilena desde 1940”. *Boletín Estadístico de la Universidad de Chile III*, n°1, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Sección Estadística, 1959.
- Grupo de Estudios de Nutrición Chileno-Norteamericano. “Memoria Anual de la V Zona de Salud de 1962”. *Cuadernos V*, no. 2-3, 1964.
- Hamuy, Eduardo. *Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico*. Editorial Universitaria, 1960.
- Illanes, María Angélica. *Ausente, señorita: el niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio 1890/1990: hacia una historia social del siglo XX en Chile*. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, 1990. <https://doi.org/10.5354/0719-0905.2013.29953>
- Jobet, Julio C. *Doctrina y praxis de los educadores representativos chilenos*. Andrés Bello, 1970.
- Jordan, Victoria. *Experiencias de Servicio Rural en La Serena. Memoria para optar al título de Visitadora Social*. Escuela de Servicio Social Elvira Matte Cruchaga, 1941.
- Junta Nacional de Auxilio Escolar. *Memoria anual. Labor desarrollada 1953-1959*. Junta Nacional de Auxilio Escolar, 1959.
- Labarca, Amanda. *Bases para una política educacional*. Editorial Losada, 1944.
- Labarca, Amanda. *Historia de la enseñanza en Chile*, Publicaciones de la Universidad de Chile, 1939. <https://doi.org/10.5354/0365-7779.2010.3073>
- Lindquist-Wong, Pia. “Constructing a Public Popular Education in Sao Paulo, Brazil”. *Comparative Education Review*, vol. 39, no. 1, 1995, pp.120-141. <https://doi.org/10.1086/447292>
- McGuire, James W. “Politics, Policy, and Mortality Decline in Chile, 1960-1995”. *Living Standards in Latin American History. Height, Welfare, and Development 1750-2000*, editores Ricardo Salvatore, John H. Coatsworth y Amílcar E. Challú. Harvard University Press, 2010, pp. 233-271. <https://doi.org/10.1017/s0022050711002580>
- Mann, Michael. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results”. *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185-213.
- Maynes, Mary J. *Schooling in Western Europe*. State University of New York Press, 1985.
- Mesa-Lago, Carmelo. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburgh Press, 1978. <https://doi.org/10.2307/1955747>
- Meyer, John W., et al. “World Expansion of Mass Education, 1870-1980”. *Sociology of Education*, vol. 65, no. 2, 1992, pp. 128-149.

- Ministerio de Educación. *Bases generales para el planeamiento integral de la educación chilena*. Ministerio de Educación, 1962. <https://doi.org/10.15517/rge.v4i1.12919>
- Miro, Carmen. “Demografía en la América Latina y situación actual en Chile”. *Cuadernos*, no. 2-3, Centro Interamericano de Demografía, 1964.
- Molina, G. “La salud en función del desarrollo económico en América Latina”. Colegio Médico de Chile, Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, Servicio Nacional de Salud, 1964. <https://doi.org/10.17126/joralres.2016.064>
- Monckeberg, Fernando, et al. “Estudio del estado nutritivo y de las condiciones de vida de la población infantil en la provincia de Curicó”. *Revista Chilena de Pediatría*, no. 38, 1967, pp. 491-535. <https://doi.org/10.4067/s0370-41061942000300004>
- Municipalidad de La Granja, Departamento de la Victoria. *Memoria de la Alcaldía Municipal de La Granja correspondiente a los años 1912 y 1913*. Imprenta y Encuadernación El Globo, 1914. <https://doi.org/10.1086/ahr/19.3.675>
- Mussa, Moisés. “Asistencia y protección de la niñez”. *Revista de Educación*, no. 78, 1936, pp.15-19.
- Navea, Daniel. “El porvenir de la Escuela Rural”. *Revista de Educación*, vol. 1, no. 2, 1941.
- Newland, Carlos. “La educación elemental en Hispanoamérica: Desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales”. *The Hispanic American Historical Review*, vol.71, no. 2, mayo 1991, pp. 335-364. <https://doi.org/10.2307/2515644>
- Parrado, Emilio A. “Expansion of Schooling, Economic Growth, and Regional Inequalities in Argentina”. *Comparative Education Review*, vol. 42, no. 3, 1998, pp. 338-364. <https://doi.org/10.1086/447511>
- Pinto, Aníbal. *Chile un caso de desarrollo frustrado*. Universitaria, 1959.
- Ponce de León, Macarena. “La llegada de la escuela y la llegada a la escuela: La extensión de la educación primaria en Chile, 1840-1907”. *Historia*, vol. 43, no. 2, 2010, pp. 449-486. <https://doi.org/10.15517/revedu.v17i1.12824>
- Post, David. *El trabajo, la escuela y el bienestar de los niños en América Latina. Los casos de Chile, Perú y México*. Fondo de Cultura Económica, 2003. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1xxvwr.84>
- Raczynski, Dagmar. “Overcoming Poverty in Chile”. *Social Development in Latin America. The Politics of Reform*, editores J.S. Tulchin y A.M. Garland, Lynne Rienner Publishers, 2000.

- Ramirez, Francisco y John Boli. "The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization". *Sociology of Education*, vol. 60, no. 1, 1987, pp. 2-17. <https://doi.org/10.2307/2112615>
- Rengifo, Francisca. "Desigualdad e inclusión. La ruta del estado de seguridad social chileno, 1920-1970". *Hispanic American Historical Review*, vol. 97, no. 3, 2017, pp. 485-521. <https://doi.org/10.1215/00182168-3933852>
- Rengifo, Francisca. "El significado político de la familia en la institucionalización del Estado de seguridad social chileno, 1920-1930". *Revista de Estudios Avanzados*, vol. 26, 2016, pp. 56-75. <https://doi.org/10.12802/relime.13.1834>
- República de Chile, Dirección General de Estadística. *Censo de población de la República de Chile: levantado el 15 de diciembre de 1920*. Soc. Imp. y Lito. Universo, 1925. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2017.49027>
- Reyes, Elizardo. "Escuela 35 de Maipú. Algo sobre la Escuela Rural". *Revista de Educación*, no. 51, 1934.
- Ramírez, Pablo. *La nueva organización de los servicios educacionales. Exposición del Ministerio de Educación Pública*. 1929. *Revista de las Municipalidades de la República* números 117-118-119 de 1940, números 129-130 de 1941, números 131-132 de 1941. <https://doi.org/10.11606/d.55.2017.tde-03032017-143706>
- Rosanvallon, Pierre. *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Le Seuil, 2004. <https://doi.org/10.2307/3771673>
- Roseblatt, Karin. "Charity, Rights, and Entitlement: Gender, Labor, and Welfare in Early-Twentieth-Century Chile". *Hispanic American Historical Review*, vol. 81, no. 3-4, 2001, pp. 555-85. <https://doi.org/10.1215/00182168-81-3-4-555>
- Santa María, Julio. *¿Podemos alimentarnos mejor?* Editorial Universitaria, 1955.
- Serrano, Sol. "Políticas públicas de educación y construcción nacional. Una perspectiva histórica". *Diálogos sobre Educación*, vol. 4, no. 6, enero-junio 2013, ISSN 20072171.
- Serrano, Sol. "Liberalismo, democracia y nacionalismo". *Historia de la educación en Chile: Tomo II: La educación nacional (1880-1930)*, editoras Sol Serrano, Macarena Ponce de León y Francisca Rengifo. Taurus, 2012, pp. 23-63. <https://doi.org/10.4067/s0717-71942014000100020>
- Serrano, Sol. *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX*. Editorial Universitaria, 1994. <https://doi.org/10.1086/ahr/100.3.981>
- Servicio de Seguro Social. *Elementos para el análisis del estado actual de la asignación familiar obrera (régimen general)*. 1958.

- Soifer, David. "The Sources of Infrastructural Power. Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education". *Latin American Research Review*, vol. 44, no. 2, 2009, pp. 158-180. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0103>
- Soltow, Lee y Edward Stevens. *The Rise of Literacy and the Common School in the United States: A Socioeconomic Analysis from 1870*. University of Chicago Press, 1981. <https://doi.org/10.1086/ahr/88.2.481>
- Thorp, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. BID, 1998. <https://doi.org/10.1017/s0212610900008624>
- Torres, Carlos A. y Adriana Puiggrós. "The State and Public Education in Latin America". *Comparative Education Review*, vol. 39, no. 1, 1995, pp. 1-27.
- Vaughan, Mary K. *The State, Education, and social Class in Mexico, 1880-1928*. Northern Illinois University Press, 1982. <https://doi.org/10.1086/ahr/90.1.249>
- Valdebenito, Alfonso. *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)*. Editorial Jurídica de Chile, 1973.
- Valenzuela, Arturo. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Duke University Press, 1977. <https://doi.org/10.1086/ahr/83.2.567>
- United Nations (FAO) Nutritional Studies. *School Feeding: Its Contribution to Child Nutrition*. 1953.
- Vernon, James. "The Ethics of Hunger and the Assembly of Society: The Techno-Politics of the School Meal in the Modern Britain". *The American Historical Review*, vol. 110, no. 3, 2005, pp. 693-725. <https://doi.org/10.1086/ahr.110.3.693>
- Weber, Eugen. *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford University Press, 2007. <https://doi.org/10.1086/ahr/82.3.653>
- Weckemann, Luis. "La conferencia sobre educación en Latinoamérica". *Foro Internacional (Colegio de México)*, vol. 3, n°1, 1962, pp. 83-103.
- Zárate, Soledad. "Las madres obreras y el Estado chileno. La Caja del Seguro Obligatorio, 1900-1950". *Mujeres chilenas, fragmentos de una historia*, compiladora Sonia Montecino. Catalonia, 2008, pp. 129-137.