

EDUCACION ELEMENTAL, ANALFABETISMO Y DESARROLLO ECONOMICO

por el prof. EDUARDO HAMUY  
Director del Instituto de Sociología

1 La evolución de la educación elemental y el analfabetismo

El crecimiento del Sistema de educación elemental (1) —medido en términos de matrícula— ha sido, en el curso de la historia de Chile, mucho mayor que el aumento vegetativo de la población. En el lapso de casi cien años corridos desde 1865 hasta 1957, la población de Chile aumentó más de 3 veces, mientras que la población escolar (2) se multiplicó aproximadamente 26 veces. Este hecho, de apariencia tan normal, ha tenido, sin embargo, complejas consecuencias en el orden educacional y social.

Se apreciará con mayor claridad el desarrollo de la educación elemental si lo expresamos en un índice que relacione las dos series de datos (matrícula y población) y que denominaremos "Servicio Educativo" (3), porque revela la cuantía del beneficio que presta el Sistema Educativo Primario a la sociedad en su conjunto.

El Cuadro N° 1 muestra las variaciones del Servicio Educativo desde el Censo de 1865 hasta el de 1952.

Como se puede apreciar por los datos del Cuadro N° 1, el crecimiento cuantitativo del Sistema Primario tiene dos periodos: el primero, que llega hasta 1927-28 y se caracteriza por una expansión constante del Sis-

1) Entendemos por "Sistema de Educación Elemental" toda la enseñanza anterior a la enseñanza media. Comprende, en consecuencia, las escuelas primarias comunes y escuelas anexas a liceos y colegios, escuelas experimentales y especiales, con exclusión de las escuelas de adultos. En el Sistema de Educación Elemental distinguimos el Sistema Fiscal y el Sistema Particular.

2) "Población Escolar" se denomina al conjunto de niños en edad escolar que están matriculados en las escuelas elementales. "Población en Edad Escolar" es —según la ley— la que tiene más de 7 años y menos de 15.

3) El Servicio Educativo se puede calcular como una proporción entre la matrícula de las escuelas elementales en un año dado y la población total del país ( $S = \frac{m}{P}$ ), o bien entre esa matrícula

y la población en edad escolar ( $S = \frac{m}{pe}$ ).

CUADRO N° 1

Censos	Servicio Educativo ( $S = \frac{m}{pe}$ )
1865	10,9 %
1875	17,1 %
1885	20,4 %
1895	27,7 %
1907	33,5 %
1920	46,2 %
1930	60,6 %
1940	57,5 %
1952	61,5 %

Fuentes: Servicio Nacional de Estadística y Ministerio de Educación.

tema Educativo, y el segundo, que alcanza hasta 1951-52, y que es la etapa de recuperación de la tasa de Servicio Educativo de 1928 —año en que superó el 60%—, la cual había descendido bruscamente luego de la crisis de 1929.

En la década de 1920-29, se perciben claramente tres cambios cualitativos de gran importancia social, como consecuencia del aumento cuantitativo del Sistema de Educación Primaria. Estos cambios pueden resumirse así:

a) El cambio más notable consistió en la difusión de la enseñanza a través de toda la estructura social: en la década 1920-30, por primera vez en la historia de Chile, se hace extensiva la educación elemental a la mayoría de los niños en edad escolar. En 1928, casi la totalidad de la población en edad escolar, es decir, el 20% de la población total del país, estaba matriculada en las escuelas elementales, con lo cual el Sistema Educativo Primario servía a todos los estratos sociales.

b) El segundo cambio cualitativo del periodo 1920-29 se refiere a la transformación de la población de Chile de analfabeta en letrada; en efecto, el porcentaje de analfabetos en el país desciende de 49,7% en 1920 a 25,6% en 1930.

c) De la extensión del Servicio Educacional a la gran mayoría de la población escolar del país, derivó un nuevo cambio cualitativo: el problema educacional básico de la inescolaridad (1) se transformó en el de la deserción escolar (2).

2. *Los componentes del Sistema de Educación Elemental* El análisis de los dos componentes del Sistema de Educación Elemental: el Fiscal y el Particular —examen necesario para comprender mejor el problema educacional—, indica que cada uno de ellos ha contribuido de manera diferente al desarrollo de la educación elemental, fenómeno asociado con el nivel educacional de nuestro pueblo y con su expresión más endémica, el analfabetismo. Comparemos, en primer término, los ritmos de crecimiento de ambos sistemas. Hasta el año 1928, en que atinge el máximo de 88% del total de la población matriculada, el Sistema Fiscal absorbe por sí solo el aumento vegetativo de la población, mientras el Sistema Particular se mantiene relativamente estacionario. Luego de 1928, el Sistema Fiscal decae bruscamente hasta 1945, cuando recupera la matrícula de aquel año. Mientras tanto, el Sistema Particular se desarrolla lentamente en las décadas 1930-40 y no alcanza a cubrir las pérdidas del Fiscal; de lo que resulta un fenómeno sin precedentes en la historia de Chile: la tasa de analfabetismo *subió* de 25,6 (Censo de 1930) a 27,3 (Censo de 1940). Mientras el Sistema Fiscal no ha vuelto a recuperar su matrícula del 88% de 1928, que ha descendido, en cambio, al 69,4% en 1957, el Sistema Particular ha experimentado un rápido desarrollo desde el año 40, hasta absorber en la actualidad un tercio de la matrícula total.

3. *Las líneas de desarrollo de los Sistemas Fiscal y Particular* El examen del desarrollo de los dos sistemas respecto de la distribución de la población en las distintas áreas geográficas del país, nos revela diferencias significativas. En efecto, el Sistema Particular se desarrolla preferentemente en dos regiones: 1) la formada por las provincias de Santiago, Valparaíso y Aconcagua, y 2) la que constituyen las provincias de Cautín, Valdivia y Osorno. Ambas regiones consumen el 70,5% de la matrícula total del Sistema Particular y representan sólo el 49,3% de los niños en edad escolar del país. Esta distribución tan desequilibrada del Sistema Particular no tendría importancia si no coexistiera con el hecho del insuficiente desarrollo del Sistema Fiscal, el cual, no obstante, se

ajusta más que el Particular a la línea de distribución demográfica del país.

También difieren ambos sistemas en la atención educacional que ofrecen a las áreas rural y urbana. El Sistema Particular, con la excepción de Cautín, se ha desarrollado preferentemente en el área urbana, en Santiago, Valparaíso y Concepción, mientras el Fiscal de nuevo se distribuye más armónicamente entre la ciudad y el campo.

Por último, el Sistema Particular crece proporcionalmente más que el Fiscal a través de los anexos a liceos y colegios, atendiendo, por tanto, a los sectores alto y medio de la estructura social, en desmedro de las clases más desamparadas de la población.

4. *El analfabetismo* Los antecedentes presentados en este trabajo permiten plantearnos por lo menos dos preguntas básicas: 1) ¿Por qué la tasa de analfabetismo ha descendido con tanta lentitud desde el Censo de 1930?, y 2) ¿Qué se puede hacer en Chile para elevar el nivel de educación del pueblo, lo cual incluye, por supuesto, la erradicación del analfabetismo? El análisis de las tasas de analfabetismo desde el Censo de 1865 hasta el de 1952, permite distinguir —por lo menos— tres “momentos” característicos relativos a las fluctuaciones de esas tasas a partir del primero de los censos mencionados. El primer “momento” comprende el período 1865-1920 y se caracteriza por una lenta pero permanente disminución de la tasa de analfabetismo de 83,0% a 49,7%, con una tasa-promedio anual de descenso un poco superior a 0,50%. El segundo “momento” —el más ejemplar de nuestra historia— se extiende desde 1920 hasta 1930 (más exactamente hasta 1928) y es el período en el cual nuestra población se transforma de analfabeta en “letrada”. El porcentaje de analfabeta baja bruscamente de 49,7% en 1920 a 25,6% en 1930. El tercer “momento” es de relativa estagnación. La tasa de analfabetismo *sube* en 1940 a 27,3% para luego descender a 19,8% en 1952. Tomando el comienzo del período —1930— se observa que la tasa de analfabetismo sólo baja 5,8 puntos en 22 años, es decir, un descenso anual de 0,26%, el más bajo de nuestra historia. Para explicar adecuadamente el lento descenso de la tasa de analfabetismo desde 1930, es preciso incorporar al análisis otra serie de datos: los relativos al desarrollo del Sistema de Educación Elemental. Por el momento, tenemos los datos de matrícula que revelan las fluctuaciones cuantitativas “brutas” del Sistema.

El cuadro 2 (pág. 13) nos indica que las fluctuaciones de la matrícula del Sistema Educacional Elemental repercuten directamente en la tasa de analfabetismo; es decir, existe una relación entre lo que hemos llamado más arriba “Servicio Educacional” (S) y la fluctuación que experimentan las tasas de analfabetismo. En

1) *Inescolar* es el niño en edad escolar que no está ni ha estado nunca matriculado en la escuela.

2) *Desertor* es el individuo que ha abandonado la escuela sin cumplir con su obligación escolar.

efecto, a un Servicio Educacional en aumento, corresponde un descenso sistemático de la tasa de analfabetismo, como sucede en el período 1865-1930, fenómeno que se acelera en el decenio 1920-30. Cuando, en cambio, el Servicio Educacional decae, según ocurre entre 1930 y 1952, entonces el analfabetismo aumenta o permanece estacionario.

CUADRO Nº 2

Censo	Tasa de Analfabetismo	Matrícula total del Sistema
1865	83.0	41.157
1875	77.1	69.494
1885	71.1	97.136
1895	68.2	143.060
1907	60.0	219.115
1920	49.7	401.261
1928	—	588.036
1930	25.6	532.665
1940	27.3	599.541
1952	19.8	834.532
1957	—	1.056.910

Fuentes: Servicio Nacional de Estadística y Ministerio de Educación.

Sin embargo, lo que no es fácil de percibir es el cambio producido en la calidad del problema educacional, a consecuencia del desarrollo cuantitativo del Sistema de Educación Elemental, y es justamente este aspecto de la cuestión el que abre el filón más rico al análisis y que al final permite un replanteamiento del problema.

Como se dijo anteriormente, desde la década 1920-30 el Sistema de Educación Elemental *sirve* a la gran mayoría de los niños en edad escolar del país, y en 1928 el Servicio Educacional logra la tasa de 60%, muy elevada, según se verá por lo que sigue. La edad escolar, como se sabe, la fija la ley entre los 7 y los 15 años cumplidos; pero en el hecho ella comienza por lo menos a los 6 años, de modo que si tomamos el intervalo de 6-15 como edad escolar, podemos calcular el Servicio Educacional *máximo* (óptimo) que puede existir en nuestro país en un momento determinado, esto es, averiguar cuál es la matrícula máxima *simultánea* a que puede aspirar el Sistema. Evidentemente, no todos los niños en edad escolar pueden estar matriculados al mismo tiempo en las escuelas primarias. La edad escolar establecida por la ley está compuesta por 8 cohortes o grupos de edad, a las que nosotros agregamos la cohorte de 6 años. Tenemos así un intervalo de 9 edades, que expresa la *edad escolar*, y una escuela de 6 cursos, que repre-

senta la obligación escolar (1). Dada la diferencia en el número de intervalos, todos los niños en edad escolar no pueden estar *simultáneamente matriculados* en la Escuela; en consecuencia, la matrícula máxima no puede ser superior a los 6/9 del total de niños en edad escolar, más los repitentes (r). Por lo tanto, el Servicio Educacional *máximo* posible se expresa en la fórmula  $S = 6/9 pe + r$ , donde *pe* es la población en edad escolar y *r* el número de repitentes. En términos concretos, el Servicio Educacional máximo calculado para 1928 sería  $S = 6/9 960.000 + r$ ; si hacemos  $r = 20\%$ , tendríamos que la matrícula máxima no podría ser superior al 80% de la población en edad escolar y que ese año (1928) más del 60% de los niños en edad escolar se encontraban matriculados en la Escuela. Por otra parte, si se desea saber no sólo cuántos niños en edad escolar están actualmente matriculados en el Sistema, sino también cuántos *han estado* alguna vez en la Escuela, hay que agregar a *S* la cantidad de niños que, estando aún en edad escolar, se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: 1) niños matriculados en establecimientos de la Enseñanza Media; 2) niños que han cumplido la obligación escolar y no han proseguido estudiando y que pueden seguir manteniéndose *dentro* de los límites de la edad escolar por dos o más años; 3) niños que han abandonado *prematuramente* la Escuela sin cumplir su obligación escolar; estos son los llamados "desertores escolares". Como se sabe, la deserción escolar de más cuantía se produce durante o al final del primer curso primario y va descendiendo en los cursos superiores. Sabemos que dos tercios de los niños en edad escolar *no* terminan sus estudios primarios; éstos permanecen dentro de la cifra de la población en edad escolar el número de años correspondientes a la diferencia entre la edad de la deserción y los 15 años.

De lo anterior se infiere que el *problema educacional*, que consistió —como lo planteaba Darío Salas durante los dos primeros decenios de este siglo— en atraer a los niños en edad escolar a la Escuela, ha cambiado ahora "de sentido". El problema *básico* del Sistema Educacional no es la "inescolaridad", como sucedió hasta el decenio 1920-30, sino la "deserción escolar"; y la fuente principal de analfabetismo no la constituye tanto la *ausencia como la insuficiencia de escolaridad*.

El análisis de los datos obtenidos y elaborados por el Instituto de Sociología, revelan que una apreciable proporción de los desertores del primer año son anal-

1) No consideramos por el momento aquí las excepciones a la obligación escolar de 6 años que la ley establece para el área rural.

CUADRO Nº 3

Analfabetos por Zonas geográficas y por áreas urbana y rural (Censo de 1952)

Zonas Geográficas	Áreas Urbana	Áreas Rural	Total Analfabetos
	%	%	%
Norte Grande	0,35	0,35	0,7
Norte Chico	0,34	1,30	1,6
Valparaíso	0,54	0,36	0,9
Santiago	2,19	1,15	3,3
Zona Agrícola Central	1,41	5,86	7,3
Concepción y Arauco	0,81	0,91	1,7
Cautín	0,27	1,46	1,8
Sur	0,53	1,95	2,5
<b>Total de Chile</b>	<b>6,4</b>	<b>13,4</b>	<b>19,8</b>

fabetos *absolutos* y semi-analfabetos, y que un buen porcentaje de los del segundo y aún del tercer año están en la misma situación. Dadas las altas tasas de deserción escolar del primero y segundo curso primario, resulta indudable que los analfabetos han sido alguna vez escolares y que, por el abandono prematuro de los estudios, no tuvieron tiempo suficiente para instruirse. En consecuencia, se puede sostener que el camino para terminar con el analfabetismo es el aumento del Servicio Educacional prolongando la permanencia de los niños en la Escuela, y esta tarea no puede ser realizada sino por el Estado. Ella es materia de *planificación estatal*.

Si ahora, cambiando en cierto modo de perspectiva, examinamos la relación "Sistema Fiscal/Sistema Particular" desde el punto de vista de las variaciones de la tasa de analfabetismo del país, proyectaremos un poco más de luz en el problema del desarrollo "espontáneo" —no planificado— de la educación.

Según hemos dicho anteriormente, en el período 1900-1928, el Sistema Fiscal de Educación se desarrolló a un ritmo extraordinario, cuya resultante fue el alza general de los niveles de educación del pueblo, y el analfabetismo, de 65% en 1900 descendió a 25,6% en 1930. En el período siguiente (1928-1957), sucede el fenómeno curioso del cambio de "papeles" entre ambos sistemas: mientras el Fiscal se estabiliza, el Particular adquiere un ritmo rápido de desarrollo. Sin embargo, a consecuencia de esa estagnación relativa del Sistema Fiscal, el pueblo de Chile sufrió el grave perjuicio de contar, en casi todo este período, con un Servicio Educacional menor al período anterior. Hasta 1950, el Servicio Educacional fue inferior que el de 1928. Desde 1950, el aumento de la matrícula Fiscal sumada a la Particular ha elevado el Servicio Educacional de 100 en 1928 a 121 en 1957; mientras tanto, la tasa de analfabetismo, que fuera de 25% en 1930, ha descendido solamente a 20 en 1952.

El estancamiento del Sistema Fiscal luego del año 28 y el crecimiento desde entonces del Particular, ha dado origen a problemas de honda gravedad. Hemos examinado ya la naturaleza del desarrollo del Sistema Particular: éste ha crecido de preferencia en el área urbana, sobre todo en Santiago y Valparaíso, y sirve, proporcionalmente, menos que el Fiscal a la clase baja, de todo lo cual ha resultado una redistribución del Servicio Educacional —desde 1928— en perjuicio de la población rural y de la clase baja urbana, y es precisamente en estos sectores de nuestra sociedad donde se concentra el gran número de analfabetos. Examine el Cuadro siguiente que distribuye el 19,8% del analfabetismo (Censo de 1952) por zonas geográficas y áreas urbana y rural:

Dos tercios de los analfabetos están concentrados en el campo. Resulta evidente que si el Sistema Particular se desarrolla más bien en el área urbana que en la rural (con excepción de Cautín), solamente el Sistema Fiscal puede resolver este problema, dado que su crecimiento es más armónico y que, además, *podría ser planificado*.

La estabilidad relativa del Sistema Fiscal y el desarrollo del Sistema Particular, ha agudizado las existentes contradicciones entre las áreas urbana y rural y entre la clase baja y las demás clases sociales, porque al producirse una redistribución del Servicio Educacional en favor de las clases más privilegiadas de nuestra sociedad, ha aumentado la distancia educacional entre la ciudad y el campo y entre las clases sociales. A menudo la distancia educacional se traslada a la estructura de estratificación social en términos de *distancia social efectiva*, puesto que la educación es un importante factor de movilidad social. Si el Sistema Fiscal no se desarrolla a un ritmo más rápido y no abandona la "espontaneidad", los niveles de educación de Chile seguirán subiendo con lentitud, a la zaga de los cambios estructurales generalmente como una adecuación al desarrollo económico. Esta alternativa nos llevará, hacia 1970, a tasas de analfabetismo relativamente bajas en las ciudades, pero bastante altas en el campo. En otras palabras, *el área urbana tendrá una tasa de analfabetismo semejante a la de los países desarrollados, pero en el área rural el analfabetismo mantendrá los niveles propios de un país subdesarrollado*.