

# Políticas públicas de educación y construcción nacional

## Una perspectiva histórica

---

Sol Serrano<sup>1</sup>

Texto de la Conferencia Magistral dictada el 27 de noviembre de 2012 del XVI Encuentro Internacional de Investigación Educativa “Políticas Públicas de Educación en el contexto Latinoamericano”, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. El evento se realizó en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara 2012.

**E**l año 1532 en la ciudad de Cuzco, Francisco Pizarro invitó al rey Inca Atahualpa a la casa de gobierno. Atahualpa concurrió a la plaza con el ceremonial acorde a su rango. En los edificios aledaños se escondían soldados españoles esperando la orden de atacar. Era una treta, pero requería de una orden que le otorgara legitimidad jurídica. Pizarro no fue el primero en recibir al monarca sino fray Vicente de Valverde, quien leyó el Breviario, la palabra de Dios. Atahualpa solicitó al fraile que le prestara el libro, poniéndoselo al oído para comprobar si, como la religión de los recién llegados lo predicaba, se escuchaba así “la palabra”. Al no oír cosa alguna, el rey Inca arrojó el Breviario al suelo, lo que fue calificado de herejía y dio a Valverde la buscada legitimación para dar a las tropas la orden de ataque.

El episodio de Cajamarca revela la matriz de la relación entre oralidad y escritura en la cultura americana y, por ello, de la historia de la educación. Me parece necesario esclarecer esto: ¿se refiere a la forma textual en que el rey Inca interpretaba lo que se decía de ‘escuchar

---

<sup>1</sup> La Dra. Sol Serrano Pérez es Licenciada en Historia en la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1977. Realizó un Master of Arts en la Universidad de Yale (1982) y un Doctorado en Historia en la Pontificia Universidad Católica de Chile (1993). Su labor profesional se centra en el estudio de la secularización del Estado chileno en el XIX desde la perspectiva de las asociaciones religiosas desarrollando el proyecto “Catolicismo y secularización en Chile en el siglo XIX” gracias a la John Simon Guggenheim Fellowship. Ha sido investigadora visitante y miembro asociado de instituciones como El Colegio de México, el Saint Antony’s College de la Universidad de Oxford, el Erasmus Institute de la Universidad de Notre Dame, la Universidad de la Sorbona y el David Rockefeller Center for Latin American Studies de Harvard University. Es profesora-investigadora de la Universidad Pontificia de Chile. Correspondencia a: <sserrano@puc.cl> y <sserrano@uc.cl>.

la palabra? Esto puede ser ocasión de una interesante reflexión sobre las diferencias culturales, los diversos usos de oralidad y escritura en cada caso, para de ahí derivar hacia lo que se podía esperar de una educación marcada por el choque cultural y la imposición por la fuerza de la conquista de valores que eran incomprensibles para los aborígenes.

¿Es razonable iniciar allí su historia, particularmente la de la extensión de la educación? Parece algo descabellado si se le considera desde las historias clásicas, cuya perspectiva endógena no es neutral, pues parte del supuesto, explícito o implícito, de que la institución escolar es una variable que puede estudiarse por sí misma, ergo, explicarse por sí misma.

Hoy es evidente que la educación no se puede entender al margen de la sociedad, sin embargo, aun las ciencias sociales que han incorporado múltiples variables a su estudio, lo hacen desde supuestos de causalidad, más que de relaciones de inteligibilidad. Son esos supuestos y correlaciones los que la historia de la educación en América Latina puede cuestionar, no por ser falsos, sino por carecer de capacidad explicativa.

Todos sabemos que la educación latinoamericana tiene rezagos respecto a las mediciones fundamentales, desde cobertura, desarrollo de destrezas cognitivas, formación del profesorado, inversión y relación con la tecnología y el desarrollo productivo. Ni qué mencionar respecto a la igualdad social.

No tengo competencia para entrar en ese debate, sino solo para sugerir ciertas variables históricas que contribuyan a comprender sus resultados.

Partiendo de la enorme diversidad del continente, quisiera proponer algunas de ellas que surgen de mi investigación del caso chileno, pero que pueden ser preguntas y problemas comunes.

La historia de la educación no nace con ella, sino antes de ella. Específicamente la escuela —llamaré así genéricamente a la educación— tiene muchas funciones, pero hay una que la define primordialmente: el aprendizaje de la decodificación de los signos de la escritura, es decir, leer y escribir. Entenderé por escritura “un sistema codificado de signos visibles por medio del cual un escritor puede determinar las palabras exactas que el lector genera a partir del texto”. Ella es la que históricamente está en el origen del pensamiento abstracto, lógico y analítico.

Miles de sociedades han vivido sin esos aprendizajes. ¿Por qué una sociedad necesita aprender esas destrezas? ¿Para qué? Esta pregunta hoy nos parece absurda, pero es fundamental porque las respuestas han sido distintas en el tiempo y en diversas sociedades.

Atahualpa pertenecía a una cultura altamente sofisticada en su comunicación simbólica, pero no conocía propiamente la escritura fonética. Y no la necesitaba, como sí la necesitaban Valverde y Pizarro —aunque el soldado fuera analfabeto— para el éxito de la Conquista. La religión de la palabra estampada en el libro sagrado es condición para que una religión sea proselitista y expanda sus fronteras de origen a través de enormes espacios y largos tiempos. Para la Corona, la escritura significaba mantener el control y la legítimi-

dad del poder en enormes territorios anexados a través del derecho y de una burocracia. Era un medio de control del espacio y del tiempo.

En la Conquista se enfrentaron culturas orales primarias con una cultura letrada restringida a la cúpula. Ello implica distintas formas de conocer, de almacenar el conocimiento, de pensar. La primera pregunta, a mi juicio, es la más obvia y por ello olvidada: ¿Cuál es el saber que se quiere extender? ¿Quiénes lo quieren y para qué? A la monarquía católica no le interesó extender el saber de la escritura. Solo lo promovió en la cúpula, que incluyó a la aristocracia indígena, y no siempre con éxito.

El saber que buscó extender fue el religioso, que requirió una política lingüística: la primera gran política lingüística occidental, para evangelizar en lengua nativa a través de la catequesis. Ésta era oral, lo sabemos, pero distinta a la oralidad primaria, pues era una oralidad textual —oraciones, catecismo, cantos— que es una distinta forma de memoria, algo así como una transición entre oralidad y escritura. Luego vendría la política de castellanización, con dificultades no menores, que afectó especialmente a las dos grandes culturas originarias sobre las cuales se fundaron los virreinos. En Chile, al contrario, la castellanización fue espontánea porque apenas hubo pueblos de indios y éstos se disolvieron tempranamente en la hacienda.

La Iglesia en América, a cuya educación se le ha atribuido tanto poder, no fue alfabetizadora, ni menos escolarizadora, sino evangelizadora. Esa es una primera diferencia que parece fundamental.

En Europa, con importantes diferencias regionales, la expansión de la alfabetización fue principalmente un asunto religioso debido a la Reforma que incentivó la lectura de la Biblia en lengua vernácula y la importancia de la lectura familiar. Fueron las familias y las parroquias quienes la quisieron. El caso de Suecia es paradigmático, 90 % de las comunidades rurales de Noruega estaban alfabetizadas a mediados del siglo XVIII y en las casas de pescadores había al menos un libro. Esto fue antes de la expansión de la escuela.

Nueva España fue el territorio más alfabetizado y escolarizado de América. Si solo se considera que hacia fines del siglo XVIII había escuelas en más de 1000 pueblos de indios y que en México hacia 1820 se calcula que entre 48% y 62% de los niños iban a la escuela, dos tercios de las cuales eran gratuitas. Las primeras estadísticas disponibles en Chile indican que la tasa de escolarización en 1854 era de 9,5. Son las dos antípodas que comparten, sin embargo, ese abismo infranqueable entre la ciudad y el campo.

La escolarización de fines del siglo XIII no se mantuvo en México, más bien tendió a bajar y a reorganizarse sobre bases modernas en el Porfiriato.

En el caso chileno la expansión de la escuela fue un proyecto republicano, no por razones cronológicas, al contrario, sino por razones políticas; la nueva comunidad política sostenida en la soberanía popular requería ciudadanos virtuosos y civilizados. Ello no fue retórico, como suele señalarse con cierto desdén hacia el liberalismo político del siglo XIX. La construcción del estado nacional republicano requería la formación de la ciudadanía y la

construcción de la soberanía territorial. La complejidad del paso de una sociedad de Antiguo Régimen a un Estado nacional implicaba despojar a los cuerpos de su capacidad de gobierno autónomo a través de una administración central. Señalar que la escuela fue un proyecto republicano no tiene ningún afán nacionalista. Al contrario, solo pretende contrastar los distintos incentivos para la expansión. En el caso chileno, ello se explica por la escasa densidad corporativa de una sociedad de frontera.

La cobertura creció en todo el continente a lo largo del siglo XIX, pero estuvo lejos del carácter universal que adquirió durante este siglo en distintas partes del mundo. Tanto políticos, intelectuales, educacionistas contemporáneos, como historiadores más tarde, han hecho distintos análisis de por qué fue así.

Quisiera rebatir al menos dos interpretaciones bastante generalizadas.

La primera es que la progresiva centralización del Estado terminó por matar a las comunidades locales, restando participación a quienes estaban más cerca la escuela —en especial los padres— volviéndola así más susceptible de fiscalización.

Esta centralización, propongo, no se debió tanto a una política gubernamental cuanto a la dificultad local de mantener las escuelas. Chile es un buen candidato a representar el proceso de centralización del Estado en el siglo XIX, pues bien, su rol en la expansión de la escuela fue subsidiario: allí donde la comunidad ponía recursos en trabajo, tejas, madera, para construir la escuela, el gobierno ponía al profesor. La demanda fue muy grande porque consolidaba en algo el poder burocrático local y también su prestigio.

A poco andar, principalmente los municipios, no tuvieron como seguir financiándola. La discusión sobre si debía financiarse con impuestos municipales a la Massachusetts o con el presupuesto general fue muy intensa a mediados de siglo y predominó la segunda opción porque no había institucionalidad ni recursos para recaudar ni para pagar dichos impuestos. Ese punto creo que merece una revisión.

Una segunda explicación sobre los frenos a la expansión, fue el conflicto entre conservadores y liberales. Los primeros, dice la interpretación canónica, defendían los intereses de la Iglesia y la estructura social, eran excluyentes y autoritarios. En cambio los liberales, progresistas y de tendencia más democrática, la querían como una forma de incorporación de los sectores populares y como cortapisa al poder religioso.

Mi primera pregunta es: ¿Cuán poderosa fue la educación de la Iglesia y cuán contrarios fueron los conservadores a su expansión? En general, una vez consolidadas las independencias, los conservadores monárquicos e integristas fueron una franca minoría.

El conflicto religioso entre lo que se llamó Estado docente y libertad de enseñanza no tenía que ver con la expansión. Así fue como lo pusieron los liberales más tarde, levantando una potente bandera política. Pero los historiadores no estamos para repetir ni hacer nuestro el discurso de nuestros actores, sino para analizarlo críticamente. Ni los conservadores ni la Iglesia estuvieron en contra del fomento de la educación pública, sino de su total secularización en algunos casos, o de que la educación pública clausurara la privada.

Por eso se llamó libertad de enseñanza y estado docente; porque se refiere a la reglamentación y no propiamente al fomento. La ley de instrucción primaria obligatoria en Chile de 1920, ha sido siempre interpretada desde ese conflicto, es decir, que los conservadores y la Iglesia se opusieron durante 20 años porque no querían la extensión. Si se leen las sesiones y la ley, el conflicto entre conservadores y liberales fue de reglamentación y el debate sobre la expansión finalmente llegó por primera vez al diagnóstico, en parte propuesto por los propios conservadores: que su freno no era la ignorancia de los padres sino su pobreza. La ley no tuvo mayor incidencia en la cobertura, sino en fortalecer el poder del Estado, ahora si en una política social.

El debate, tan propiamente inglés, sobre si la escuela debía ser un deber del Estado o de los individuos y las familias o más bien de nadie, que amenazaba la estructura social, fue casi inexistente en América Latina, asemejándose en esto más al caso de USA y de Francia. Se asumió como un bien y un deber público y concitó bastante consenso entre las élites porque finalmente ellas pertenecían al universo ideológico ilustrado.

La importancia de revisar esta interpretación canónica es porque ha justificado no entrar en problemas sustantivos y de más compleja interpretación.

A mi juicio, la muralla más infranqueable para la expansión de la escuela, además de las guerras, inestabilidad política, crisis económica, no fue la falta de inversión sino la pobreza. La muralla más resistente estuvo en la demanda más que en la oferta. Los padres de familia querían escuelas, sin embargo apenas mandaban a sus hijos allí donde las había. La escuela tenía un costo alternativo enorme para la familia. No había incentivo y tenían toda la razón.

Sin embargo se extiende, de mano de la urbanización, no solo en las grandes ciudades sino en pueblos, villas. La llegada de la escuela no es lo mismo que la llegada a la escuela. Y una fue más temprana que la otra. La resultante fue: muchas escuelas con pocos alumnos. En la década de 1920, el mapa de las escuelas es denso. La escuela fue, cito el caso chileno, la primera política social del Estado liberal, la primera institución pública que llegó y unió el territorio de la nación en el asentamiento de su soberanía. Constituye, a pesar de su diversidad, una experiencia simbólica compartida para la mayoría de la población.

Su función, me atrevo a sugerir, fue política en un amplio sentido. No es de arriba hacia abajo, como tanto se ha sostenido, es un nuevo vínculo social que llamaría moderno. Tiene un sentido político en la institucionalización del Estado nacional, que es su población y su territorio, y la ampliación de la polis.

Sin embargo, hacia esos años, la mitad de los niños no iba a la escuela. ¿Cuándo empezaron realmente a ir y a quedarse? O más bien, ¿por qué? Por la misma razón que antes no habían ido: la pobreza. Cuando el Estado les dio comida y también salud, entonces fue realmente un apoyo y no un costo alternativo para las familias.

Es difícil saber cuánto penetraron las destrezas de la cultura escrita, pero se puede inducir que escasamente, por su aprendizaje y luego por su uso. Estudiando los métodos se puede inferir que la escuela alfabetizadora del siglo XIX enseñó a decodificar los signos

escritos más que a apropiarse de su contenido. Luego se generaliza hasta mediados del siglo XX el método analítico-sintético ligado más a la inteligencia que a la memorización, lo que significó una mayor internalización de la escritura. Sin embargo, la exposición que esos niños tuvieron a los aprendizajes fue leve, pues si bien se extendía la escuela, la inasistencia era de alrededor de 40% y también la deserción.

La eficacia de la escuela, valorada a través del número de niños que a ella asistían, así como de su permanencia en ella, fue tardía. Algunos autores sostienen que además fue lenta. Yo diría que fue desigual, que se demoró 170 años, con 120 años lentos en que la educación primaria se extendió a una gran parte de la población, y luego una verdadera explosión de la secundaria en los años 60 y de la superior en los noventa del siglo XX.

La característica más notoria de la expansión fue su segmentación social.

Con ello quiero pasar a la otra gran variable de nuestro desempeño educacional.

La historiografía ha demostrado que no hay una relación directa de causalidad entre industrialización y educación. Sin embargo, las economías industriales o de abundantes recursos naturales que incorporaron tecnología, si requirieron educación y aquello fue un estímulo apoyado por el Estado para que la escuela no solo no tuviera un costo alternativo sino que efectivamente fuera un agente de movilidad social. Informes del Banco Mundial señalan que existe alguna evidencia para creer que el cambio tecnológico, especialmente en información y comunicación, ha requerido una población más educada que en el pasado.

En cambio nosotros, que hemos sido economías exportadoras de materia prima y alimentos, con grandes recursos naturales, desarrollamos poca tecnología en torno a ellos. El caso del cobre en Chile es bien claro. Nuestra agricultura incorporó la tecnología hace 40 años. A lo largo del siglo XX el sector que requirió más educación fue la burocracia.

Estudios de mediados de siglo muestran que la población empleada tenía niveles de educación más altos, pero no sabemos si es porque la población era más educada o si la economía requería mayor capital humano. Nada indica que la estructura económica fuera un gran incentivo educativo y que requiriera empleos calificados.

La asintonía entre sistema educacional y desarrollo económico fue un tema largamente debatido en el proceso de industrialización latinoamericano. Sus impulsores —políticos, intelectuales, empresarios— culparon de ello a una educación que no correspondía a las necesidades de la sociedad. Pero históricamente vale mirar la relación inversa, es decir, cuáles eran los incentivos que el sistema productivo generaba para que la educación preparara para empleos más calificados, que permitieran una mayor movilidad social.

Creo que la experiencia de los países nórdicos es especialmente interesante porque sus economías también eran agrarias y exportadoras de materia prima. Sin embargo, dieron un salto al desarrollo que nosotros no hicimos. Ello se ha atribuido muchas veces a que la educación permitió ese salto tecnológico. Pero habría que agregar lo anteriormente mencionado, la temprana expansión de la alfabetización, y de la interiorización de sus destrezas, que fue anterior a la escuela, a la industria, a la innovación tecnológica. Por otra parte,

países del sureste asiático, de entre los cuales se suele citar como ejemplo Singapur, iniciaron muy tardíamente ese proceso cuando ya era evidente que el desarrollo tecnológico y la educación vocacional iban juntos o no iban, y por ello ambas cosas fueron enteramente dirigidas por el Estado.

La cronología del desarrollo a nivel global y de la educación en las sociedades particulares hace prácticamente imposible establecer modelos explicativos.

En el caso chileno, la relación entre movilidad social y educación ha sido sobredimensionada. Es evidente que los sectores más educados son más ricos, pero a la vez porque son más ricos son más educados. A mediados del siglo XX el discurso instalado de que la educación pública y específicamente el liceo encarnaban la democratización de la sociedad chilena, y que sigue aún vivo, era el relato sobre sí mismos de los grupos beneficiados, pero el sistema público era dramáticamente elitista. Se había expandido, por cierto, pero la pirámide social era abismante. Quiero dar un solo ejemplo para imaginar la magnitud. En Chile en el Centenario de la Independencia, había más de 150 mil alumnos en las escuelas superiores, de los cuales terminaron 2 mil y 298 terminaron el liceo.

Efectivamente la educación democratizó la sociedad a mi juicio en dos sentidos: hizo a las elites más plurales social e ideológicamente y contribuyó a la formación de nuevos actores en el espacio público. Pero la verdadera democratización de la cobertura fue con la veloz expansión de los últimos 40 años.

Entre 1960 y 1964 la cobertura de la educación básica (matrícula/cohorte de edad) era del 94%, pero solo 63% de los matriculados egresaban. La cobertura de la educación Media era de 28% y de la superior del 4%.

En el año 2000, 95 % de los matriculados egresa de la básica; 92% entra al liceo y, 79% egresa. Finalmente vino el turno de la educación superior que creció de 16% a 37.5% entre 1990 y 2003.

La velocidad del proceso fue común a los casos de Brasil, Chile y México que presentaban incrementos de cobertura cercanos a 60 puntos porcentuales entre 1979 y 2010.

¿Será esta velocidad una variable en nuestros resultados? Es posible, porque la expansión se produce sobre una cultura de profundas raíces orales, niños y niñas, familias, con escasa exposición a las destrezas de la escritura, con escasos incentivos para la formación de capital humano y que se educan masivamente junto al auge de los medios audiovisuales que fortalecen otras destrezas. La población es más educada y esa estructura social ha cambiado y se ha hecho más plural y compleja. Pero la expansión reproduce en buena medida la estructura social.

No podemos pelear contra la historia, solo podemos pelear con el presente. Por ello todo el debate gira en torno a las políticas de aprendizaje para lograr una educación de calidad. Hoy es evidente que la variable desarrollo económico, inversión en tecnología y en educación redundan en una mayor movilidad e igualdad social. Pero no podemos ignorar que fenómenos homogéneos en el periodo de globalización no tienen respuestas homogé-

neas eficaces si no se considera la cultura en que se insertan y que se construye históricamente.

Es decir la sociedad del conocimiento podrá ser global y lo es, pero nuestra participación en ella es necesariamente particular. No se trata, citaré a Alfonso Reyes, de que sigamos por esto para siempre llegando tarde al banquete de la civilización. Al contrario, es absurdo creer que hay un modelo histórico lineal de desarrollo porque nuestras interconexiones son simultáneas y no diferidas. Por eso la historia no condena. Al contrario, las destrezas que hoy se requieren están cambiando y podemos recorrer un camino distinto.

La historia de la educación, sin embargo, no pretende explicar índices, sino que trata de comprender de qué forma esa experiencia cambió a las personas y cambió los vínculos sociales, las experiencias compartidas, y la vivencia de la exposición al razonamiento abstracto cuyo sentido se construye históricamente, como puede verse en el episodio de Cajamarca.

**Artículo recibido:** 13 de diciembre de 2012

**Aceptado:** 15 de diciembre de 2012