

Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)

Gabriela Ossenbach Sauter (*)

El modelo de Estado que surge en Iberoamérica tras el acceso a la independencia, asume pronto las competencias educativas, en detrimento de la Iglesia. Desde esta plataforma, la sociedad se seculariza, se afirma el concepto de nación y aparece una clase media que encuentra en la educación un factor de ascenso social. Al mismo tiempo, aunque indirectamente, también contribuye al progreso económico, a medida que se inician los procesos de industrialización y diversificación productiva. Sin embargo, según la autora, en el momento presente la educación pública sufre un progresivo deterioro como consecuencia de la crisis económica. Esta circunstancia genera problemas de integración política y social, retroceso de las clases medias y falta de cualificación de la fuerza de trabajo, que lastra las posibilidades de desarrollo económico.

1. El transplante del concepto europeo de "Estado liberal" a Iberoamérica a principios del siglo XIX

A finales del siglo XVIII se produjo en Europa una ruptura del llamado "Antiguo Régimen", la cual otorgó a la sociedad su emancipación respecto del estado absolutista y fijó límites a la acción del Estado. Por otra parte, el Estado, que desde el siglo XVII había procurado fundamentarse sobre criterios racionales y no teológicos, empezó a garantizar la libertad religiosa e impuso a la Iglesia su definición como asociación social separada del Estado y en ningún caso investida de atribuciones generales para la sociedad. Con esta ruptura fue la burguesía (opuesta a los privilegios de la aristocracia y el clero) la clase social que accedió al poder. El nuevo Estado liberal se erigió sobre sociedades definidas como *naciones*. Este concepto de *nación* que empezó a utilizarse a partir de ahora alude a ciertos elementos comunes de la sociedad, tales como la comunidad territorial, de lengua y de cultura, pero no se definió su carácter clasista, sino que se concibió en principio como una unidad indivisible integrada por una suma de individualidades de carácter homogéneo e igualitario.

A pesar de que el liberalismo europeo en boga a principios del siglo XIX procuró que el Estado se abstuviera de intervenir en los asuntos sociales, desde un principio las necesidades de construcción nacional propiciaron una serie de medidas estatales, entre ellas las medidas de política educativa, a las que se asignó un papel integrador. Igualmente se llevaron a cabo diversas políticas sectoriales destinadas a mejorar las condiciones de vida de la sociedad o para el fomento y defensa de ciertas actividades económicas, sobre todo en aquellos países de mayor retraso industrial.

El pensamiento socialista criticó muy pronto este concepto de Estado liberal, al que definió como

instrumento de la clase dominante para ejercer un poder sobre las demás clases sociales. No obstante, la perspectiva socialdemócrata concedió al Estado cierta capacidad para conseguir constantes mejoras para las clases trabajadoras. Por su parte, el pensamiento neomarxista iniciado ya en el siglo XX a partir de Gramsci, concedió al Estado la posibilidad de representar intereses nacionales y cohesionar a distintos grupos sociales en torno a un proyecto político.

Desde todas estas perspectivas, la función que el Estado cumple en el campo de la educación tiene un significado muy importante. A la educación se le atribuyen funciones tales como las de integración de los distintos grupos sociales, culturales y étnicos, la creación de una identidad nacional y la legitimación del poder del Estado. Se trata, en definitiva, de conseguir el consenso, de manera que el Estado no se reduzca a ser un aparato de mando e incluso de represión, sino que, mediante una compleja red de funciones que llevan a efecto la dirección cultural e ideológica de la sociedad, consiga el consenso entre los diversos sectores de la sociedad. La educación adquiere en ese sentido una significación relevante, dado su carácter de órgano óptimo para la generación del consenso. Junto a ello, los procesos de secularización del Estado, que se discutieron ardientemente en relación a la escuela laica y los problemas de la libertad de enseñanza, forman también parte de esta lucha hacia el consenso. El Estado como representante de lo general rompe el monopolio ejercido por la Iglesia en materia educativa. La secularización de la política se presenta como requisito para una nación unitaria y un poder estatal indiscutido.

Además de estas funciones más estrictamente políticas, el Estado busca también a través de la educación facilitar la movilidad social y formar adecuadamente a los ciudadanos para realizar un trabajo dentro de la estructura productiva de la sociedad, ya sea en la industria, la agricultura, el comercio, las profesiones liberales o los propios cuadros burocráticos que sostienen al Estado. Estas funciones de tipo social y económico fueron adquiriendo mayor relevancia según avanzó el proceso de industrialización a lo largo del siglo XIX y conforme la sociedad se fue complejizando. En un principio, cuando se gestaron los sistemas educativos nacionales, el nuevo Estado constitucional tenía como fundamento la creencia en que todos los hombres, independientemente de su procedencia, eran capaces de un mismo desarrollo de la razón y, por tanto, debían considerarse jurídicamente iguales en lo político. La educación nacional fue así un componente necesario del nuevo orden político. Como hemos dicho, los grupos sociales aún no se definían en sentido estricto como clases, y por ello la escuela, con su proyecto social y moral universal, ocupó una posición eminentemente simbólica: se dedicó a jugar el papel de factor de unificación moral y de centro de irradiación de la conciliación nacional.

Hacemos estas consideraciones sobre el origen del Estado nacional en Europa y sus atribuciones en el terreno de la educación, pues es necesario tenerlas presentes para comprender adecuadamente la especificidad de este mismo fenómeno en Iberoamérica. El nuevo concepto de *Estado liberal o nacional* se extendió, a causa de la generalizada influencia de los textos constitucionales europeos, en otros contextos como el iberoamericano. Estos conceptos fueron adoptados para la organización de los nuevos Estados que surgieron a partir de la Independencia, pero su adopción se hizo sobre unos contextos sensiblemente distintos a los que en Europa habían conducido a la configuración de la nueva organización social y política. Los nuevos Estados americanos iniciaban procesos muy acelerados de modernización, en los que el Estado adquirió un protagonismo muy destacado que parecía ser la única posibilidad de crear un *orden nuevo*. Si en Europa el liberalismo proclamó en

muchos sectores la necesidad de que el Estado se abstuviera de intervenir en la sociedad, en Iberoamérica el factor político tuvo un peso más significativo que en otras regiones, porque aquí la consolidación del Estado constituía un prerrequisito esencial. La intervención del Estado no se limitó únicamente a medidas de fomento económico, sino que fue primordialmente una búsqueda de unidad nacional y homogeneidad del espacio económico acotado nacionalmente. Estas tareas políticas debía asumirlas de forma prioritaria el emergente Estado latinoamericano, a diferencia del Estado en los países más avanzados de Europa, en los cuales el Estado liberal se consolidó en el momento en que la burguesía se afianzó como fuerza social dominante y en sociedades que habían adquirido ya una mayor cohesión nacional y una articulación económica.

Con frecuencia se ha olvidado en el estudio de la historia de Iberoamérica del siglo XIX tomar en consideración estos factores políticos que posibilitaron la organización de los nuevos Estados nacionales. Se ha buscado más bien la explicación del desarrollo histórico únicamente en la dependencia económica de los países iberoamericanos respecto de los mercados de los países industrializados de Europa en calidad de abastecedores de materias primas. Estas relaciones económicas posibilitaron efectivamente una favorable coyuntura económica que permitió el desarrollo y las posibilidades de emprender procesos de modernización. Pero la existencia de este mercado mundial en el que Iberoamérica se insertó facilitó no tanto la generalización de las formas productivas del capitalismo como la repetición de sus formas políticas, es decir, la generalización de la forma nacional-estatal, que, según E. Torres Rivas, se implanta como experiencia exitosa por parte de los pueblos atrasados cuando existen algunas condiciones para que el traslado tenga alguna viabilidad histórica y aun antes de que su burguesía acabe de formarse nacionalmente. El análisis de la dependencia económica no debe dejar de explicar cómo, internamente, la vinculación con el exterior se hacía posible. La dinámica de las sociedades dependientes se encuentra en las relaciones de grupos y clases que luchan por el poder. Es preciso, definitivamente, según ha insistido E. Faletto, matizar explicaciones puramente externas del desarrollo de la historia de las sociedades dependientes como las latinoamericanas, intentando ligar lo externo y lo interno y precisando el significado *nacional* de las políticas estatales (entre ellas la política educativa).

S. Zermeño ha explicado cómo en los países europeos (países de *desarrollo originario*) fueron menores las funciones emergentes del Estado, pues la dinámica social y la economía pudieron desenvolverse por sí mismas, relativamente hablando, sin exigir durante un larguísimo período una intervención extraordinaria del actor estatal. Se trató de sociedades en las que un agente nacional, la burguesía, actuó como fuerza dirigente del desarrollo. En el capitalismo tardío que se desenvuelve en América Latina, por el contrario, sólo desde la esfera estatal parecía posible cohesionar los profundos desgarramientos del tejido social. Desde el inicio del período independiente se debió encarar el fenómeno de la coexistencia de varias sociedades en el interior de un país, y ante tal fragmentación y disgregación socioeconómica el Estado debía asegurar no sólo la unidad territorial-administrativa, sino procurar igualmente la dinámica económica, la representación política y el "cemento" ideológico que vincula y reúne las fuerzas centrífugas.

Este protagonismo del Estado, sin embargo, no se puede deducir exclusiva y simplemente de la nueva coyuntura política independiente ni de la incorporación de América Latina al capitalismo internacional en el siglo XIX. Razones históricas de más larga tradición o duración contribuyeron sin lugar a dudas a afianzar el protagonismo del Estado en esta región. Según ha señalado C. Véliz,

las sociedades iberoamericanas tenían una tradición colonial burocrática de racionalización y una cultura urbana *preindustriales*, dentro de las cuales se había desarrollado un vasto sector terciario íntimamente relacionado con las instituciones y hábitos burocráticos.

2. El proceso de consolidación del "Estado oligárquico" en Iberoamérica

2.1. Configuración histórica del Estado oligárquico y su conceptualización

A partir de 1850 aproximadamente empieza a percibirse en Hispanoamérica una paulatina *reabsorción* de las contradicciones desencadenadas a partir de la Independencia. Es, como señala M. Carmagnani, "la fase inicial de la hegemonía oligárquica, es decir, de una clase cuyos orígenes son coloniales, que basa su poder en el control de los factores productivos y que utiliza directamente el poder político para aumentar su dominación sobre las restantes capas sociales". Ya hacia 1880 estos grupos dominantes han consolidado su posición apoyados por los beneficios del comercio exterior y por la fuerza que han adquirido las inversiones extranjeras, inglesas sobre todo.

Después de la Independencia en la mayoría de los países iberoamericanos el nuevo poder político nació casi exclusivamente del poder militar. La primera mitad del siglo XIX fue un período de gran inestabilidad y de desintegración social, geográfica y política. La lucha por la estabilidad fue por todas partes una lucha entre intereses locales, muchos de ellos viejos intereses coloniales que lograron imponerse a través del mismo movimiento de Independencia. Para la consolidación de los Estados nacionales la mayoría de los países latinoamericanos debió esperar a que en su seno se desarrollaran y fortalecieran grupos de intereses lo suficientemente amplios, complejos y emprendedores como para que se convirtieran en factores de unificación nacional e impusieran esos intereses a los demás grupos sociales; en otros términos, era indispensable que en cada ámbito nacional el desarrollo económico procurara las condiciones para la formación de los sistemas nacionales de clases, por lo menos lo bastante como para dar sustento real a un verdadero sistema político nacional. Este proceso se llevó a cabo mediante luchas que fueron delineando los mercados nacionales, así como los límites territoriales donde se afirmó la legitimidad del nuevo orden político. En este sentido, la organización de una administración y de un ejército nacional, no local o caudillesco, fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder *de facto* en una dominación *de jure*. El fundamento económico de tal proceso, ya que el componente idealista y nacionalista de la Independencia se había mostrado insuficiente para el logro de la estabilidad, fue constituido por las oportunidades ofrecidas por el mercado internacional, que dio pie a alianzas de intereses en torno a la producción y circulación de mercancías para la exportación. Estas oportunidades, sin embargo, no coincidieron temporalmente en todos los países, debido a que el interés por los diversos recursos naturales americanos no fue simultáneo en los países importadores europeos.

América Latina permaneció anclada en la exportación de sus productos agrarios y mineros y en la importación de productos industriales europeos, con balanza comercial favorable, pero con unas constantes necesidades de capital para mejorar la explotación, transporte y comercialización de sus productos (bancos, ferrocarriles, puertos, innovaciones técnicas, etc.). Todas estas innovaciones no se introdujeron por medio de una autofinanciación de los grupos económicos nacionales, sino prioritariamente por la inversión directa de capitales extranjeros o mediante empréstitos contratados por el Estado. Los capitales nacionales se dirigieron más a la adquisición de tierra y propiedades

urbanas, mientras que la importación de objetos de consumo europeos no favoreció la creación de industrias autóctonas. Por el contrario, las élites nacionales adoptaron hábitos de consumo y formas de vida urbana europeas, que pudieron ser financiadas por la bonanza de las exportaciones. La coyuntura económica es excepcionalmente favorable para los grupos hegemónicos vinculados a la exportación durante el último cuarto del pasado siglo.

Hacia mediados del siglo XIX el Estado nacional fue considerado por los sectores dominantes como la única institución capaz de movilizar recursos y crear condiciones para superar el desorden y el retraso imperantes. Esta prioridad atribuida a la creación del Estado obligaba, por una parte, a la mencionada constitución de ejércitos nacionales frente a la influencia de los caudillos locales, así como a la consolidación de los límites territoriales y, por otra parte, a la exclusión de las masas populares de las decisiones políticas. El instrumento jurídico encargado de dar una configuración a esta organización que se perseguía fue la Constitución. La lucha de intereses y la indefinición en la formación de los grupos hegemónicos produjo una verdadera avalancha de Constituciones que debían conseguir el ansiado equilibrio. Además, se llevó a cabo un gran esfuerzo de codificación en todos los países latinoamericanos, que se tradujo en nuevos códigos civiles, penales, comerciales, mineros, etcétera, que representan una innovación substancial, ya que tras la independencia había continuado estando en vigor el sistema jurídico de las potencia colonizadoras.

El modelo de Estado que se organiza en América Latina, por los fenómenos que hemos señalado y a diferencia del Estado liberal-nacional europeo, se define como "Estado oligárquico", es decir, como una forma de organización en la cual la sociedad política en este período no transcurrió por los cauces auténticos de la democracia y se caracterizó más bien por una muy limitada representatividad política y una reducida base social de apoyo. El Estado oligárquico fue posible gracias a la interdependencia entre los propietarios de la tierra y la acción de la burguesía urbana, que mantenía contactos con el mundo exterior y buscó las posibilidades para la expansión del comercio internacional. El grupo urbano se fue consolidando y fue creando, mediante la integración con los grupos rurales (muchas veces absentistas de sus posesiones), las condiciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder. Las fuentes de este poder económico de la oligarquía, sin embargo, se basaron en la producción y exportación de productos primarios, es decir, se trataba de fuentes rurales de poder. No obstante, el campesinado fue el elemento social que se mantuvo más al margen de la idea nacional y fue la ciudad la que se erigió en centro y base del Estado nacional.

Este tipo de Estado pudo fortalecerse porque consiguió un poder de arbitraje frente a las distintas facciones de la oligarquía, mediante un régimen marcadamente presidencialista. La competencia política tenía más bien la característica de reflejar la lucha fraccional de los diversos grupos oligárquicos. Al acuerdo entre estos grupos contribuiría la neutralización de los conflictos que habían surgido entre la Iglesia y el Estado en las primeras décadas del período independiente. No obstante, este Estado se erigía sobre hondos desajustes en la estructura interna de los países latinoamericanos, por el escaso desarrollo de los mercados nacionales y por la pervivencia y extensión del latifundio como base de la producción. La ausencia de un proceso de formación de mercados nacionales contribuyó a que el latifundio ocupara el centro de la vida económica, y facilitó, por consiguiente, la concentración de los beneficios originados por la expansión productiva en las manos de la clase propietaria de las grandes unidades productivas. El Estado oligárquico era

más fácilmente compatible con el modelo económico dependiente que un modelo de mercados nacionales y desarrollo interno, que hubiese exigido una democratización más profunda.

Después del largo período de inestabilidad que siguió a la Independencia, a finales del siglo el Estado oligárquico, que así se consolidaba centró su atención y sus recursos en el objetivo de "orden", siendo el objetivo del "progreso" su natural corolario. Por ello, y a pesar de la reducida base social de participación y apoyo político, los grupos oligárquicos emprendieron medidas sociales modernizadoras, entre las que se cuenta el desarrollo y fomento de los sistemas de instrucción pública nacionales.

2.2. Diferencias en el desarrollo del Estado en los diferentes países iberoamericanos

Los fenómenos históricos que venimos describiendo no se produjeron de forma uniforme en todo el ámbito latinoamericano, sino que algunos factores afectaron de forma distinta a la consolidación del Estado en cada uno de los países y dieron lugar a importantes características diferenciales, algunas de las cuales señalaremos a continuación.

a) S. Zermeño hace una interesante distinción entre aquellos países que nacieron realmente en el siglo XIX, es decir, que fueron marcados apenas periféricamente por la etapa colonial, y los países portadores de grandes difracciones sociopolíticas desde la época colonial. En los primeros, que Zermeño denomina "países de modernización temprana" (Argentina, Uruguay, Venezuela), se da una mayor integración sociocultural, mientras que los segundos se caracterizan por su débil herencia democrático-burguesa (México, Perú).

A su vez, en la consolidación del Estado influyeron otros factores relativos a la homogeneidad social y cultural, que se concretan por una parte en la integración de la población indígena y, por otra, en la asimilación de los grupos de inmigrantes europeos que se produjo en algunas sociedades durante la segunda mitad del siglo XIX (Argentina, Chile y Uruguay, sobre todo). Se trata de lo que E. Torres Rivas define como diferentes "condiciones nacionalitarias básicas". En algunas sociedades iberoamericanas la integración se vio obstaculizada por la presencia de poblaciones indígenas, sobre las que se mantuvieron relaciones de saber colonial que los grupos dominantes fueron incapaces de transformar. Otros países, aunque no tuvieron que enfrentar el problema de la asimilación de los grupos indígenas, debido a su política de atracción de inmigrantes europeos hubieron de plantearse también respecto a estos grupos medidas de integración nacional. Las relaciones con estos grupos sociales, sin embargo, no fueron de tipo arcaizante como lo fueron respecto de los grupos indígenas en otros países, sino que la incorporación de la inmigración fue probablemente causa de una mayor fuerza, homogeneidad e independencia de las clases medias en los países receptores, sobre todo en Argentina y Uruguay.

b) A la homogeneidad sociopolítica y cultural se añade el problema de la uniformidad del desarrollo económico y, por tanto, de los grupos hegemónicos. Esta uniformidad fue más acusada en los países de "modernización temprana", donde el crecimiento por las exportaciones fue mucho más fuerte y dio lugar a una potente oligarquía nacional. Sin embargo, los niveles de representación política y el juego de las corrientes ideológicas fueron mayores, dando pie a una temprana emergencia de las clases medias. De lo contrario, el consenso necesitó de mayor apoyo político y, por tanto, de una mayor presencia del Estado como agente hegemónico.

Es preciso considerar, además, la especialización productiva de las diversas áreas latinoamericanas

que se empieza a perfilar hacia 1870 y se consolida a partir de 1880. Así, pueden establecerse tres grupos de países dedicados respectivamente a la producción y exportación de productos agrícolas de clima templado (aquí se sitúan, por ejemplo, el Uruguay y Argentina), de clima tropical (Ecuador) y de productos mineros (Chile, Bolivia). La expansión económica se dio con mayor intensidad en las áreas exportadoras de productos agrícolas de clima templado, los cuales, por las peculiaridades de su cultivo, propiciaron en mayor medida la estructuración de un importante sistema de transportes y la incorporación de avances tecnológicos. Estos factores se desarrollaron menos en las regiones de agricultura tropical, los cuales, además, se vieron afectados por el hecho de que los precios de este tipo de productos permanecieron bajo la influencia de los reducidos salarios de otras áreas coloniales que también los producían.

En los países productores de minerales, la producción minera pasó en su mayor parte a manos de compañías extranjeras de gran poder financiero y capacidad tecnológica, que constituyeron verdaderas "economías de enclave". Estos enclaves, que tendieron a comportarse como sistemas económicos separados del sistema productivo nacional, se dieron también en cierto tipo de plantaciones explotadas por organizaciones extranjeras, sobre todo de productos tropicales. Este tipo de economía de enclave se utiliza como criterio para tipificar a algunos países frente a aquellos en los cuales se ejerció un control nacional sobre el sistema productivo y, por tanto, se dieron otros patrones de integración social y distintos tipos de movimientos sociales.

c) Podemos establecer también diferencias entre algunos países tomando en cuenta las dificultades u obstáculos que en cada uno tuvo el Estado para ir afianzándose de forma completa. En un país con un Estado más consolidado las reformas impactan de manera prioritaria el plano de la institucional y no imponen grandes demandas de represión ni de coacción por parte del Estado. La política educativa es utilizada en ese caso como mecanismo generador de consenso y la conformación de un verdadero sistema educativo se relaciona íntimamente con el grado de poder político y material asumido por el Estado. En países como Argentina, Uruguay o Costa Rica la pronta estabilidad del Estado dio lugar a la creación de un sólido sistema educativo. Por el contrario, en Estados menos consolidados el proyecto de gestión política debió apoyarse más en el ejército y otros órganos represivos que en la educación. Este fue el caso de países como Guatemala o el Ecuador.

d) Finalmente destacamos, como elemento que caracteriza a determinados países iberoamericanos en el siglo XIX, el problema de la influencia de la Iglesia en la sociedad y el Estado, tema que tendrá una decisiva implicación en la política educativa. En algunas zonas de América Latina la Iglesia mantuvo, a pesar del empobrecimiento y subordinación al poder político sufrido con la Independencia, un prestigio popular mucho más grande y decisivo que en otras. Esto sucedió sobre todo en México, Guatemala, Colombia y el Ecuador.

La rivalidad entre Iglesia y Estado fue generalizada en todo el ámbito latinoamericano y fue elemento de discordia entre los grupos oligárquicos. No obstante, estos conflictos no desembocaron en guerras civiles sino en países como México y Colombia, donde estas luchas adquirieron además una dimensión popular. Podemos observar cómo los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado son proporcionales al grado de consolidación adquirido por el Estado, en la medida en que éste está ya en capacidad de asumir las principales funciones sociales que ejercía la Iglesia, entre ellas la educación. Los enfrentamientos entre los grupos oligárquicos, que se perfilan muy claramente en torno al tema de las relaciones entre Estado e Iglesia, se confirmaron como litigios

fundamentalmente de índole ideológica y, por ello, susceptibles de desaparecer a medio plazo. Conforme al Estado oligárquico se fue consolidando con la participación de los grupos conservadores defensores de las atribuciones eclesiásticas, éstos dejarían de representar una oposición a ultranza. En países donde esa consolidación política se consiguió muy tempranamente, como Chile, Uruguay o Argentina, el conflicto entre Iglesia y Estado no culminó en guerras ni en confiscaciones de bienes eclesiásticos.

3. La educación como política modernizadora emprendida por el Estado en Iberoamérica

A pesar de la profunda inestabilidad política que siguió a la Independencia de América Latina, desde el comienzo de la gestación de las nuevas repúblicas la educación pública fue un campo propicio para las manifestaciones unitarias, y su implantación se inició aunque de forma intermitente y poco sistemática, con escasos resultados prácticos. La legislación sobre materia educativa fue muy abundante e intensa a lo largo de todo el siglo XIX, y el principio del "Estado docente" se introdujo desde el inicio en las nuevas constituciones políticas. El Estado se atribuyó sin vacilaciones la función educadora.

La existencia de aquellos factores prioritarios para la creación del Estado que antes hemos analizado, así como la necesidad de conseguir una coyuntura económica favorable, retrasaron necesariamente hasta el último cuarto del siglo XIX el desarrollo de los sistemas educativos ya previstos en las primeras Constituciones iberoamericanas. La incorporación de la educación a la esfera de la actuación política la convirtió sin duda en un elemento integrante del proceso de consolidación del Estado y su análisis contribuye a identificar ciertos modos específicos del proceso interno de formación estatal. Lo que nos interesa destacar es que a pesar de las limitaciones evidentes del llamado "Estado oligárquico", a finales del siglo XIX la política educativa constituyó una medida modernizadora constructiva. Si la integración nacional no pudo alcanzarse a través de la propiedad o del derecho al voto, sensiblemente recortado para numerosos grupos sociales, la educación hizo importantes aportaciones para la construcción de la nacionalidad. Por otra parte, se produjo cierta democratización de la cultura, aunque restringida, si se tiene en cuenta que la vida cultural en la época colonial había sido bastante limitada. Asimismo, la educación pública contribuyó decididamente a la secularización de la sociedad. Finalmente, si bien es cierto que las clases sociales inferiores, sobre todo la gran mayoría campesina, se vieron muy escasamente afectadas por las medidas educativas, el desarrollo educativo tuvo sin embargo importantes implicaciones en la emergencia y ampliación de las clases medias.

Como puede observarse, son diversos los aspectos del desarrollo político y social iberoamericano en los cuales el sistema de instrucción pública tendría una incidencia destacada. Nos detendremos en el análisis de tres de esos aspectos, que creemos son de la mayor relevancia, y analizaremos en lo posible las transformaciones de estas funciones del sistema educativo a lo largo del siglo XX.

3.1. La educación en el proceso de formación de la nación

El concepto europeo de *Nación* como uno de los más controvertidos a la hora de intentar aplicarlo a la realidad de los países iberoamericanos en el siglo XIX. Dado que en América Latina la unidad nacional consistiría prácticamente solo en la centralización del aparato estatal y en una instancia simbólica, y no en el acceso más o menos generalizado a la propiedad o a la participación política, el

análisis de la política educativa cobra una enorme relevancia como medio para la generación del consenso.

En la coyuntura de las guerras de emancipación la conciliación de las contradicciones sociales internas debía ceder al objetivo prioritario de erigir el Estado liberado de las ataduras con la metrópoli. En un primer momento, pues, los esfuerzos de los incipientes Estados se dirigieron hacia la eliminación de toda oposición y a extender su autoridad a todas las partes del territorio sobre el cual reclamaban soberanía en nombre de supremos intereses. Son esos factores los que definen en ese momento el carácter nacional de estos Estados. Este carácter nacional se afirma desde dentro por la vía político-militar y con base en las ciudades. Pero también desde fuera las fronteras fueron objeto de negociación y enfrentamientos bélicos que contribuyeron a fortalecer esa incipiente identidad nacional. El idioma, la religión común y la larga tradición colonial eran factores que estaban ahí, dados, como elementos nacionales a la espera de un Estado "coagulante".

Definitivamente, ante el imperativo de afirmar el Estado, se perfiló desde un principio la tendencia a supeditar toda consideración social a la organización estatal: se trataba de fortalecer al Estado a despecho de la incoherencia del tejido social, manteniéndose la preocupación por el igualitarismo casi exclusivamente en el terreno de las ideas. C. Véliz define por ello al centralismo hispanoamericano como "centralismo no igualitario" de carácter preindustrial, contraponiéndolo a otros centralismos resultantes de las Revoluciones Industrial y Francesa, ligados más bien al igualitarismo y al industrialismo. Además, la prioridad de la organización política implicó serios problemas para la consolidación de la nación porque, aunque la función organizadora del Estado se mantenía nacional en lo político, la exclusiva vinculación de la economía al contexto internacional impidió la coincidencia de las formas materiales e ideológicas de la nación. La organización de los Estados iberoamericanos se produce sobre una estructura interna profundamente desigual y heterogénea. En ese proceso, como apuntamos anteriormente, los países que lograron antes consolidar Estados relativamente estables y homogéneos fueron los que ingresaron a la vida independiente con menos lastres *precapitalistas* (Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica), mientras que en otros donde esos elementos tenían más raíces y las fracturas de la sociedad habían sido más profundas (Ecuador, Perú, Bolivia), la fase de anarquía posterior a la Independencia se prolongó por un período mucho más largo.

El Estado nacional que encontramos ya relativamente configurado en la segunda mitad del siglo XIX no se perfiló como Estado "supraclasista". La unidad nacional fue la conciliación de varios intereses oligárquicos, conciliación de la cual quedaron excluidos el campesinado, los obreros y artesanos y la baja clase media.

En definitiva, la formación de la nación no se vio propiciada por una amplia participación política ni por factores económicos, ya que se desarrollaron escasamente los mercados nacionales. Por ello habremos de analizar otros factores de índole política e ideológica que dieron pie a un peculiar tipo de naciones y permitieron al Estado erigirse en "síntesis de la sociedad dividida", asegurando su cohesión y su continuidad. La autoridad del Estado se convirtió en homogeneizadora mediante la invocación al interés general de la sociedad y por la transformación de los valores de los grupos oligárquicos en lo que E. Torres Rivas denomina "tradición histórica fundante de la nación".

La transmisión de estos valores integrantes de la identidad nacional se llevó a cabo en gran medida a través de la instrucción pública. Las enseñanzas de corte patriótico y cívico jugaron precisamente

el papel de apoyar la construcción de una legitimidad y la cristalización de fermentos de identidad colectiva. De especial interés es este contexto la formulación del concepto de *patria*, que en última instancia se identificó con la nación. Para construir una legitimidad y un sentido heroico se utilizó el pasado reciente constituido por las revoluciones de Independencia. Igualmente se utilizaron los conflictos limítrofes con otras Repúblicas como elementos para fomentar el espíritu nacionalista. El patriotismo llegó a convertirse en verdadero proyecto nacional. Tal fue su arraigo que incluso en muchos países los grupos medios, en el transcurso de su marcha hacia el poder, lo fueron elevando al nivel de una ideología política superior. Como muestra del papel que cumplió la escuela pública en la transmisión de estos valores, es significativo lo que en torno a 1908 afirmaba un observador extranjero tras un viaje por América del Sur: "El valor educativo de la música es bien entendido y el canto de canciones patrióticas, en especial, forma parte del horario escolar". También resulta ilustrativo en ese sentido el análisis del contenido nacionalista y patriótico de los libros de texto escolares de todo el período independiente.

El establecimiento de los sistemas educativos nacionales contribuyó igualmente a otros aspectos de la integración nacional, ya que la administración educativa que hubo de organizarse contribuyó a reformar el papel del Estado en todo el territorio, así como a integrar mediante la educación a regiones marginales.

Sin embargo, un factor de índole diferente y de mayor importancia para la integración nacional fue la consideración de la educación como medio de homogeneización social y cultura. Todos los países con altos contingentes de población indígena se plantearon medidas para su integración a través del sistema educativo. Prácticamente nada se alcanzó a este respecto en el último cuarto del siglo XIX y hasta la actualidad los logros en este terreno son deficientes. No obstante, la educación pública sigue siendo uno de los factores que más deben contribuir para integrar a estos amplios sectores marginados a los beneficios de la nacionalidad.

A diferencia de lo que sucedió con los grupos indígenas, a finales del pasado siglo revistió una gran importancia la extensión de la educación para la integración a la nacionalidad de los inmigrantes europeos, cuyo volumen fue sobre todo significativo en Uruguay y Argentina. En estos dos últimos países la incorporación de la inmigración fue probablemente causa de una mayor fuerza, homogeneidad e independencia de la clase media.

También es preciso mencionar en relación con el fortalecimiento de la nación, el proceso de secularización del Estado, en el cual estaría enormemente implicada la educación. La instauración de la enseñanza laica en muchos países y, en general, la atribución al Estado de la función educadora frene a las pretensiones de la Iglesia contribuiría de forma decisiva a la secularización de la sociedad y al proceso de institucionalización política. La base religiosa común del catolicismo en toda Iberoamérica no sería cuestionada, más bien cumpliría, de cara a la formación de la nación, una función unificadora. Sólo en los países que atrajeron a grandes contingentes de inmigrantes europeos la secularización se planteó como un problema de tolerancia religiosa. La importancia básica de este fenómeno estribaba en la necesidad de fortalecer al Estado como institución y tendría por ello efectos integradores. Este proceso era inseparable de la necesidad de conseguir un acuerdo básico y una cohesión entre los grupos oligárquicos, cuyo principal enfrentamiento desde la Independencia había sido precisamente la cuestión de las relaciones entre Estado e Iglesia.

3.2. Implicaciones del desarrollo educativo en el surgimiento y desarrollo de las clases medias

A finales del siglo XIX los núcleos urbanos crecieron considerablemente en Iberoamérica como consecuencia de los servicios que requerían el comercio exterior y la burocracia estatal. Ello dio lugar a un significativo crecimiento cuantitativo de ciertas capas medias que vinieron a engrosar a los grupos profesionales liberales, clero secular y grados medios del ejército, entre otros, que constituían las llamadas "viejas clases medias". Poco a poco empezaría a partir de entonces a flexibilizarse el Estado oligárquico y a abrirse un espacio reducido a estos sectores medios surgidos a la sombra de la economía exportadora. Se trató fundamentalmente de empleados asalariados que, al tener reconocido el derecho de ciudadanía, se sintieron parte integrante del sistema oligárquico y se identificaron con su modelo cultural. El derecho de ciudadanía se adquiría precisamente por la educación, que les daba acceso al disfrute pleno de los derechos políticos, y a través de la educación asumieron igualmente el sistema de valores imperante. Fue ciertamente esta clase social la principal beneficiaria de la expansión de los sistemas públicos de enseñanza, y la educación se convirtió en un factor que le permitió ampliar sus bases, a la vez que crear un talante más racional y abierto y una mentalidad secularizada entre sus miembros.

El tipo de crecimiento económico de los países latinoamericanos imposibilitó que esta incipiente clase media pudiera dotarse de una base económica propia y convertirse en una clase productiva. Sin embargo, a partir de 1900 continuó aumentando e incorporando a ciertos sectores comerciales e industriales. Con ello, las clases medias empezaron a constituirse en fuerzas incompatibles con la estructura política excluyente del Estado oligárquico y se vieron afectadas por las crisis económicas iniciadas con la Primera Guerra Mundial. Ello les hizo ganar cierta autonomía política y reivindicaron reformas sociales que paulatinamente debieron ser asumidas por los partidos políticos hegemónicos tradicionales. En pocos países, como en la Argentina ya en 1892, la clase media consiguió en el primer tercio del siglo XX constituir partidos propios que le representaran políticamente. Sin embargo, esta clase iría aumentando su presencia en el sistema educativo, sobre todo a partir del impulso que supuso para todo el continente el Movimiento Universitario de Córdoba (Argentina) en 1918.

En general, la importancia cuantitativa del analfabetismo hacía que la educación se convirtiera en importante factor de ascenso social. A partir de la Revolución Mexicana y con la implantación de algunos gobiernos de signo populista en países como Argentina y Uruguay, empezó a formularse el concepto de Estado Social de Derecho, reconociéndose en las Constituciones los derechos sociales, además de los derechos individuales defendidos por el liberalismo decimonónico. Un derecho social básico sería el derecho a la educación. Ello daría respaldo al acceso de la población a los beneficios de la educación y al consiguiente engrosamiento de las clases medias. El Estado moderno construido después de la Segunda Guerra Mundial en muchos países fue, asimismo, reconociendo ampliamente las garantías sociales (educación, salud, seguridad social, etc.) y amplió significativamente el acceso a la educación pública, potenciando con ello las posibilidades de participación de la clase media en la vida política.

3.3. Contribución de la educación pública al desarrollo económico

La contribución de la instrucción pública a la favorable coyuntura económica del último tercio del siglo XIX fue en realidad escasa. Las medidas que entonces se tomaron en Iberoamérica para fomentar la economía se centraron prioritariamente en la agricultura y el comercio, y en algunos países como Bolivia, Chile y México también en la minería. Este modelo económico no necesitó de

una mano de obra especialmente cualificada. Por tanto, fue mínimo el efecto de la extensión de la educación elemental -o del analfabetismo existente- sobre una economía de base prioritariamente agrícola. La contribución de la educación a la economía sería más bien indirecta, a través de la formación de las burocracias y el sector de los servicios que se desarrollaron como requisito para el auge de este modelo económico, afectando, como hemos visto, a la clase media. Aunque en América Latina fue frecuente en esta época la implantación en el nivel secundario de especialidades comerciales y de la enseñanza de idiomas modernos, así como la creación de estudios superiores de Agronomía, Veterinaria y Economía, entre otros, estas modalidades de enseñanza tuvieron poca afluencia de alumnos y la educación secundaria se estructuró prioritariamente como un camino a la Universidad. Los estudios jurídicos, de gran tradición en todo el mundo ibérico, siguieron teniendo la mayor afluencia de alumnos. Ya que la clase media incipiente no surgió vinculada directamente a los procesos de producción, pudo crecer en la medida en que se difundió esta educación pública desvinculada de la economía.

En este contexto no puede pasar desapercibido el problema de la importación de tecnología, que resulta a la vez determinante para entender el problema de la dependencia. Es preciso tener en cuenta el problema del impacto tecnológico de la Revolución Industrial sobre América Latina. A finales del pasado siglo, la importación de tecnología extranjera en Iberoamérica tendría importantes consecuencias para las posibilidades de contribución del sistema educativo al desarrollo económico. La instrucción pública no necesitó involucrarse realmente en la industria ni en la modernización agrícola. La agricultura pudo crecer con el aumento de la superficie cultivada y mano de obra poco cualificada e incluso analfabeta, mientras que para ciertos adelantos en la agricultura y en la minería, así como en la construcción de ferrocarriles, se utilizó mayoritariamente tecnología extranjera.

Según fue avanzando el siglo XX en algunos países se iniciaron procesos de industrialización y diversificación de la economía. La educación fue adquiriendo entonces mayor importancia por su contribución a la formación de la fuerza de trabajo. En las décadas de los años 50 a 70 los Estados latinoamericanos adoptaron de forma muy generalizada y amparados por organismos como la CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*, de las Naciones Unidas) desarrollista, que hacía del Estado el sujeto del desarrollo económico y social. Mediante una estrategia de planificación, este enfoque desarrollista fomentó el intervencionismo estatal a falta de una burguesía nacional, considerando como ejes básicos el desarrollo económico y la democracia política. Dentro de esta nueva concepción de la política, las decisiones educativas fueron entendidas como decisiones de inversión de capital (*teoría del capital humano*). Ello trajo consigo un creciente interés por la extensión de la educación, no sólo la educación profesional más directamente relacionada con las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo, sino también un incremento general de la educación primaria, así como importantes medidas para la erradicación del analfabetismo.

Esta nueva concepción del Estado, claramente intervencionista, le abocó a incursionar en muchas actividades empresariales y a crecer de manera muy considerable en los últimos cuarenta años. El Estado se convirtió en un importante empleador y sus presupuestos se dedicaron en un alto porcentaje al pago de burocracia. Todo ello ha dado pie a los tan conocidos y alarmantes problemas de déficit público y deuda externa de todos estos países, con el consiguiente deterioro del nivel de

vida de su población. Es esta la situación que impone actualmente ajustes a la estabilización desaforada de las décadas anteriores y que ha dado pie a importantes políticas de privatización y de reducción de presupuestos en numerosas instituciones estatales, incluidos algunos sectores de las instituciones sociales como la educación.

4. Observaciones sobre las funciones actuales del Estado en el sector educativo

La crisis económica que ha afectado a América Latina en la última década ha tenido hondas repercusiones en la educación pública, que ha sufrido un considerable deterioro, junto a otros servicios sociales. El gasto público destinado a educación ha sufrido un gran retroceso y como además el peso de la recesión ha caído desproporcionadamente sobre los sectores medios y bajos de la población, ha disminuido la capacidad de las familias para costearse la educación privada. Según ha señalado J.C. Tedesco, se ha producido una interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares a los niveles post-básicos del sistema educativo y, en términos generales, el sector educativo público ha adoptado características cada vez más masivas y el sector privado características cada vez más elitistas. Lógicamente se ha producido también un deterioro de la calidad de la educación. Resulta preocupante el hecho de que la ausencia de posibilidades de aplicar políticas de mejoramiento de la calidad en momentos de tan intenso cambio científico-tecnológico como el actual, implique aumentar sustancialmente el grado de obsolescencia, de aislamiento y de distancia entre los aprendizajes que tienen lugar en la escuela y los aprendizajes socialmente significativos imprescindibles para la participación social.

Estos y muchos otros problemas en el ámbito de la educación pública se producen por el abandono por parte de un Estado en crisis de ciertas funciones que, aunque se pretende que sean realizadas al menos parcialmente por la iniciativa privada, constituyen un cometido específico del sector público y nadie está en condiciones de asumirlas.

En primer lugar, es preciso reconocer que muchos países de América Latina siguen careciendo de una verdadera burguesía nacional, de una clase dirigente identificada con los intereses de la totalidad. Las elevadas cifras de exportación de capitales de toda la región evidencian esa falta de participación de los grupos sociales más poderosos en la integración nacional. Ante la carencia de una clase social capaz de asumir los intereses generales, el Estado sigue teniendo que asumir un destacado protagonismo en muchos aspectos de la vida nacional.

En segundo lugar, las funciones que asumió el Estado en el terreno de la educación desde el origen de los sistemas de educación pública nacionales a finales del siglo XIX siguen estando vigentes, pues los problemas a los que estaban respondiendo no han sido resueltos totalmente o vuelven a presentarse de nuevo en un período de crisis como el que se vive actualmente.

- a. La integración política y social de los países latinoamericanos sigue siendo un problema de primera magnitud. Obviamente ya no se trata en la actualidad de infundir un espíritu nacionalista y patriótico a la sociedad en su conjunto, pero los procesos de democratización política que se están viviendo requieren la creación de una nueva conciencia colectiva basada en el respeto a los derechos humanos, la reconciliación nacional, la paz, la democracia participativa, etc. Por otra parte, la integración de la población indígena y otros grupos marginados, entre otros muchos aspectos de la integración social, siguen generando fuertes demandas sobre la educación pública.

- b. Es preciso continuar con la política de expansión de las clases medias, a cuyo nivel de vida toda sociedad debe aspirar masivamente. Las clases medias son las que suministran estabilidad al Estado, en parte evidentemente por su relación directa con la realización de las tareas encomendadas al Estado. La educación pública debe ofrecer oportunidades educativas que permitan la movilidad laboral y social y que posibiliten el engrosamiento de las clases medias.
- c. La economía de América Latina requiere una educación que incida adecuada y oportunamente sobre la cualificación de la fuerza de trabajo. No obstante, los problemas de integración que acabamos de mencionar, que siguen sin resolverse desde que se consolidaron los Estados nacionales o se han agravado por la crisis de los últimos años, no permiten reducir la educación a una cuestión de meras necesidades de cualificación que podrían ser fácilmente asumidas por entidades privadas. Las necesidades de integración social y de reforzamiento de la conciencia de la identidad nacional son tareas que entendemos como eminentemente públicas y que, como hemos intentado demostrar, tienen una fuerte tradición estatal. La integración de los países latinoamericanos en mercados más amplios, que es una de las soluciones que se plantean para la solución de la actual crisis, debe pasar necesariamente por la integración *interna* de unas sociedades aún profundamente desarticuladas.

Referencias Bibliográficas

CARDOSO, F.H. y FALETTO, E., *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.

CARDOSO, F.H., *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires Ediciones Nueva Visión, 1972.

CARMAGNANI, M., *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*, Barcelona, Crítica, 1984.

CORDOVA, A., "Los orígenes del Estado en América Latina", en: Cuadernos Políticos, nº 14, (oct.-dic. 1977), México, pp. 23-43.

GARCIA, A., "Las clases medias y la frustración del Estado representativo en América Latina. La experiencia histórica de las repúblicas australes", en: Cuadernos Americanos, Vol. CL, nº 1 (1967), pp. 7-40.

GRACIARENA, J., *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

"El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva", en: Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, nº 5a (1984), pp. 39-74.

GUZMAN, G., *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*, Barcelona, Planeta, 1976.

JOHNSON, J.J., *La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios*, Buenos Aires, Librería Hachette S.A., 1961.

KAPLAN, M., *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976.

Aspectos del Estado en América Latina, México, UNAM, 1981.

LECHNER, N., *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI, 1983.

NEWLAND, C., "*La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales*", en: *Hispanic American Historical Review*, n° 71 (1991), pp. 335-364.

OSSENBACH, G., "*La instauración de los sistemas de instrucción pública en Hispanoamérica*", en: *Poder y Control (Revista hispano-latinoamericana de disciplinas sobre el control social)*, Barcelona, n° 1 (1988), pp. 127-144.

OSZLAK, O., "*The Historical Formation of the State in Latin America. Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study*" en: *Latin American Research Review*, Vol. XVI, n° 2 (1981), pp. 3-32.

PRIETO FIGUEROA, L.B., *El Estado y la educación en América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1980 (ea. ed.).

SOLER, R., *Clase y nación en Hispanoamérica*, San José EDUCA, 1976.

Idea y cuestión nacional latinoamericanas (De la Independencia a la emergencia del Imperialismo), México, Siglo XXI, 1980.

Clase y nación. Problemática latinoamericana, Barcelona, Ed. Fontamara, 1981.

SUNKEL, O. y PAZ, P., *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Madrid, Siglo XXI, 1973 (4a. ed.).

TEDESCO, J.C., "*Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*", en: *Pensamiento Iberoamericano*, n° 19 (1991), pp. 107-124.

TORRES RIVAS, E., "*La nación: problemas teóricos e históricos*", en: N. LECHNER (ed.): *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1983, pp. 87-132.

VELIZ, C., *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984.

WEFFORT, F.C., "*Notas sobre a crise do Estado-Nação*", en: *Pensamiento Iberoamericano*, n° 19 (1991), pp. 167-180.

WEINBERG, G., *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz, 1984.

ZERMEÑO, S., "*Las fracturas del Estado en América Latina*", en: N. Lechner (ed.): *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1983, PP. 60-86.