

EL PROCESO DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA
--------------------------------------

I

LA HERENCIA COLONIAL Y LAS INFLUENCIAS  
FRANCESA Y NORTEAMERICANA

Tres influencias se suceden en el proceso de la instrucción en la República: la influencia o, mejor, la herencia española, la influencia francesa y la influencia norteamericana. Pero sólo la española logra en su tiempo un dominio completo. Las otras dos se insertan mediocrementemente en el cuadro español, sin alterar demasiado sus líneas fundamentales.

La historia de la instrucción pública en el Perú se divide así en los tres períodos que señalan estas tres influencias<sup>1</sup>. Los límites de cada período no son muy precisos. Pero en el Perú éste es un defecto común a casi todos los fenómenos y a casi todas las cosas. Hasta en los hombres rara vez se observa un contorno neto, un perfil categórico. Todo aparece siempre un poco borroso, un poco confuso.

En el proceso de la instrucción pública, como en otros aspectos de nuestra vida, se constata la superposición de elementos extranjeros insuficientemente combinados, insuficientemente aclimatados. El problema está en las raíces mismas de este Perú hijo de la conquista. No somos un pueblo que asimila las ideas y los hombres de otras naciones, impregnándolas de su sentimiento y su ambiente, y que de esta suerte enriquece, sin deformarlo, su espíritu nacional. Somos un pueblo en el que conviven, sin fusionarse aún, sin entenderse todavía, indígenas y conquistadores. La República se siente y hasta se confiesa solidaria con el Virreinato. Como el Virreinato, la República es el Perú de los colonizadores, más que de los regnícolas. El sentimiento y el interés de las cuatro quintas partes de la población no juegan casi ningún rol en la formación de la nacionalidad y de sus instituciones.

La educación nacional, por consiguiente, no tiene un espíritu nacional: tiene más bien un espíritu colonial y colonizador. Cuando en sus programas de instrucción pública el Estado se refiere a los indios, no se refiere a ellos como a peruanos iguales a todos los demás. Los considera como una raza inferior. La República no se diferencia en este terreno del Virreinato.

---

<sup>1</sup> La participación de educadores belgas, alemanes, italianos, ingleses, etc. en el desarrollo de nuestra educación pública, es episódica y contingente y no implica una orientación de nuestra política educacional.

España nos legó, de otro lado, un sentido aristocrático y un concepto eclesiástico y literario de la enseñanza. Dentro de este concepto, que cerraba las puertas de la Universidad a los mestizos, la cultura era un privilegio de casta. El pueblo no tenía derecho a la instrucción. La enseñanza tenía por objeto formar clérigos y doctores.

La revolución de la Independencia, alimentada de ideología jacobina, produjo temporalmente la adopción de principios igualitarios. Pero este igualitarismo verbal no tenía en mira, realmente, sino al criollo. Ignoraba al indio. La República, además, nació en la miseria. No podía permitirse el lujo de una amplia política educacional.

La generosa concepción de Condorcet no se contó entre los pensamientos tomados en préstamo por nuestros liberales a la gran Revolución. Prácticamente subsistió, en ésta como en casi todas las cosas, la mentalidad colonial. Disminuida la efervescencia de la retórica y el sentimiento liberales, reapareció netamente el principio de privilegio. El gobierno de 1831, que declaró la gratuidad de la enseñanza, fundaba esta medida que no llegó a actuarse, en "la notoria decadencia de las fortunas particulares que había reducido a innumerables padres de familia a la amarga situación de no serles posible dar a sus hijos educación ilustrada, malográndose muchos jóvenes de talento"<sup>2</sup>. Lo que preocupaba a ese gobierno, no era la necesidad de poner este grado de instrucción al alcance del pueblo. Era, según sus propias palabras, la urgencia de resolver un problema de las familias que habían sufrido desmedro en su fortuna.

(...)

En el culto de las humanidades se confundían los liberales, la vieja aristocracia terrateniente y la joven burguesía urbana. Unos y otros se complacían en concebir las universidades y los colegios como unas fábricas de gentes de letras y de leyes. Los liberales no gustaban menos de la retórica que los conservadores. No había quien reclamase una orientación práctica dirigida a estimular el trabajo, a empujar a los jóvenes al comercio y la industria (Menos aún había quien reclamase una orientación democrática, destinada a franquear el acceso a la cultura a todos los individuos).

La herencia española no era exclusivamente una herencia psicológica e intelectual. Era ante todo, una herencia económica y social. El privilegio de la educación persistía por la simple razón de que persistía el privilegio de la riqueza y de la casta. El concepto aristocrático y literario de la educación correspondía absolutamente a un régimen y a una economía feudales. La revolución de la independencia no había liquidado en el Perú este régimen y esta economía<sup>3</sup>. No podía, por ende, haber cancelado sus ideas peculiares sobre la enseñanza.

El Dr. Manuel Vicente Villarán, que representa en el proceso y el debate de

---

<sup>2</sup> Circular del ministro don Matías León, fechada el 19 de abril de 1831.

<sup>3</sup> Véase en este volumen los estudios sobre la economía nacional y el problema de la tierra.

la instrucción pública peruana el pensamiento demoburgués, deplorando esta herencia, dijo en su discurso sobre las profesiones liberales hace un cuarto de siglo "El Perú debería ser por mil causas económicas y sociales, como han sido los Estados Unidos, tierra de labradores, de colonos, de mineros, de comerciantes, de hombres de trabajo; pero las fatalidades de la historia y la voluntad de los hombres han resuelto otra cosa, convirtiendo al país en centro literario, patria de intelectuales y semillero de burócratas. Pasemos la vista en torno de la sociedad y fijemos la atención en cualquiera familia: será una gran fortuna si logramos hallar entre sus miembros algún agricultor, comerciante, industrial o marino; pero es indudable que habrá en ella algún abogado o médico, militar o empleado, magistrado o político, profesor o literato, periodista o poeta. Somos un pueblo donde ha entrado la manía de las naciones viejas y decadentes, la enfermedad de hablar y de escribir y no de obrar, de 'agitar palabras y no cosas', dolencia lamentable que constituye un signo de laxitud y de flaqueza. (...) Todas las preferencias de los padres de familia son para los abogados, los doctores, los oficinistas, los literatos y los maestros. Así es que el saber se halla triunfante, la palabra y la pluma están en su edad de oro, y si el mal no es corregido pronto, el Perú va a ser como la China, la tierra prometida de los funcionarios y de los letrados"<sup>4</sup>.

El estudio de la historia de la civilización capitalista, esclarece ampliamente las causas del estado social peruano, considerado por el doctor Villarán en el párrafo copiado.

(...)

El español trajo a la empresa de la colonización de América su espíritu medioeval. Fue sólo un conquistador; no fue realmente un colonizador. Cuando España terminó de mandarnos conquistadores, empezó a mandarnos únicamente virreyes, clérigos y doctores.

(...)

La responsabilidad del estado social denunciado por el doctor Villarán en su discurso académico de 1900, corresponde, pues, fundamentalmente, a la herencia española. El doctor Villarán lo admitió en su tesis, aunque su filiación civilista no le consentía excesiva independencia mental frente a una clase, como la representada por su partido, que tan inequívocamente descende del Virreinato y se siente heredera de sus privilegios. "La América -escribía el doctor Villarán-, no era colonia de trabajo y poblamiento sino de explotación. Los colonos españoles venían a buscar la riqueza fácil, ya formada, descubierta, que se obtiene sin la doble pena del trabajo y el ahorro, esa riqueza que es la apetecida por el aventurero, por el noble, por el soldado, por el soberano. Y en fin, ¿para qué trabajar si no era necesario? ¿No estaban allí los indios? ¿No eran numerosos, mansos, diligentes, sobrios, acostumbrados a la tierra y al clima? Ahora bien, el indio siervo produjo al rico ocioso y dilapidador. Pero lo peor de todo fue que una fuerte asociación de ideas se estableció entre el trabajo y la servidumbre, porque de hecho no había trabajador que no fuera siervo. Un instinto, una

---

<sup>4</sup> M. V. Villarán, *Estudios sobre Educación Nacional*, pp. 8 y 9.

repugnancia natural manchó toda labor pacífica y se llegó a pensar que trabajar era malo y deshonesto. Este instinto nos ha sido legado por nuestros abuelos como herencia orgánica. Tenemos, pues, por raza y nacimiento, el desdén al trabajo, el amor a la adquisición del dinero sin esfuerzo propio, la afición a la ociosidad agradable, el gusto a las fiestas y la tendencia al derroche"<sup>5</sup>

\* \* \*

La República, que heredó del Virreinato, esto es de un régimen feudal y aristocrático, sus instituciones y métodos de instrucción pública, buscó en Francia los modelos de la reforma de la enseñanza tan luego como, esbozada la organización de una economía y una clase capitalistas, la gestión del nuevo Estado adquirió cierto impulso progresista y cierta aptitud ordenadora.

De este modo, a los vicios originales de la herencia española se añadieron los defectos de la influencia francesa que, en vez de venir a atenuar y corregir el concepto literario y retórico de la enseñanza transmitido a la República por el Virreinato, vino más bien a acentuarlo y complicarlo.

La civilización capitalista no ha logrado en Francia, como en Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, un cabal desarrollo, entre otras razones, por lo inadecuado del sistema educacional francés. Todavía no se ha resuelto en esa nación -de la cual hemos copiado anacrónicamente tantas cosas-, problemas fundamentales como el de la escuela única primaria y el de la enseñanza técnica.

Estudiando detenidamente esta cuestión en su obra *Crear*, Herriot hace las siguientes constataciones: "En verdad, conscientemente o no, hemos permanecido fieles a ese gusto de la cultura universal que parecía a nuestros padres el mejor medio de alcanzar la distinción del espíritu. El francés ama la idea general sin saber siempre lo que entiende por ese término. Nuestra prensa, nuestra elocuencia, se nutren de lugares comunes"<sup>6</sup>. "En pleno siglo XX no tenemos aún un plan de educación nacional. Las experiencias políticas a las que hemos estado condenados han reaccionado cada una a su manera sobre la enseñanza. Si se le mira desde un poco de altura, la mediocridad del esfuerzo tentado aparece lamentable"<sup>7</sup>

Y, más adelante, después de recordar que Renán atribuía en parte la responsabilidad de las desventuras de 1870 a *una instrucción pública cerrada a todo progreso, convencida de haber dejado que el espíritu de Francia se malograra en la nulidad*, Herriot agrega: "Los hombres de 1848 habían concebido para nuestro país un programa de instrucción que no ha sido jamás ejecutado y ni siquiera comprendido. Nuestro maestro Constantino Pecqueur, lamentaba que la instrucción pública no fuese aún

---

<sup>5</sup> Ib., p. 27.

<sup>6</sup> Edouard Herriot, *Créer*, p. 95.

<sup>7</sup> Edouard Herriot, *Créer*, p. 125.

organizada socialmente, que el privilegio de nacimiento se prolongase en la educación de los niños"<sup>8</sup>.

Herriot, cuya ponderación democrática no puede ser contestada, suscribe a este respecto juicios sustentados por los *Compagnons de l'Université Nouvelle* y otros propugnadores de una radical reforma de la enseñanza. Conforme a su esquema de la Historia de la Instrucción Pública de Francia, la revolución tuvo un amplio y nuevo ideario educacional. "Con un vigor y una decisión de espíritu remarcables, Condorcet reclamaba para todos los ciudadanos todas las posibilidades de instrucción, la gratuidad de todos los grados, la triple cultura de las facultades físicas, intelectuales y morales". Pero después de Condorcet, vino Napoleón. "La obra de 1808, escribe Herriot, es la antítesis del esfuerzo de 1792. En adelante los dos principios antagónicos no cesarán de luchar. Los encontraremos, así al uno como al otro, en la base de nuestras instituciones tan mal coordinadas todavía. Napoleón se ocupó sobre todo de la enseñanza secundaria que debía darle a sus funcionarios y oficiales. Nosotros lo estimamos en gran parte responsable de la larga ignorancia de nuestro pueblo en el curso del siglo XIX. Los hombres de 1793 habían tenido otras esperanzas. Hasta en los colegios y los liceos, nada que pueda despertar la libertad de la inteligencia; hasta en la enseñanza superior, ninguna parte para el culto desinteresado de la ciencia o las letras. La tercera República ha podido desprender a las universidades de esta tutela y volver a la tradición de los pretendidos sectarios que crearon la Escuela Normal, el Conservatorio de Artes y Oficios o el Instituto. Pero no ha podido romper completamente con la concepción estrecha tendiente a aislar la cooperación universitaria del resto de la nación. Ha conservado del Imperio una afición exagerada a los grados, un respeto excesivo por los procedimientos que habían constituido la fuerza pero también el peligro de la educación de los jesuitas"<sup>9</sup>

Esta es, según un estadista demoliberal de la burguesía francesa, la situación de la enseñanza en la nación de la cual, con desorientación deplorable hemos importado métodos y textos durante largos años. Le debemos este desacierto a la aristocracia virreinal que, disfrazada de burguesía republicana, ha mantenido en la República los fueros y los principios de orden colonial. Esta clase quiso para sus hijos, ya que no la educación acremente dogmática de los colegios reales de la Metrópoli, la educación elegantemente conservadora de los colegios jesuitas de Francia de la restauración.

El Dr. M. V. Villarán, propugnador de la orientación norteamericana, denunció en 1908, en su tesis sobre la influencia extranjera en la educación, el error de inspirarse en Francia. "Con toda su admirable intelectualidad -decía- ese país no ha podido aún modernizar, democratizar y unificar suficientemente su sistema y sus métodos de educación. Los escritores franceses de más nota son los primeros en reconocerlo"<sup>10</sup> Se apoya el doctor Villarán en la opinión de Taine, de autoridad incontestable para los intelectuales civilistas a quienes le tocaba dirigirse.

---

<sup>8</sup> Edouard Herriot, *Créer*, p. 127.

<sup>9</sup> *Ib.*, pp. 120, 123 y 124.

<sup>10</sup> M. V. Villarán, *ob. citada*, p. 74.

La influencia francesa no está aún liquidada. Quedan aún de ella demasiados rezagos en los programas y, sobre todo, en el espíritu de la enseñanza secundaria y superior. Pero su ciclo ha concluido con la adopción de modelos norteamericanos que caracteriza las últimas reformas. Su balance, pues, puede ser hecho. Ya sabemos por anticipado que arroja un pasivo enorme. Hay que poner en su cuenta la responsabilidad del predominio de las profesiones liberales. Impotente para preparar una clase dirigente apta y sana, la enseñanza ha tenido en el Perú, para un criterio rigurosamente histórico, el vicio fundamental de su incongruencia con las necesidades de la evolución de la economía nacional y de su olvido de la existencia del factor indígena. Vale decir el mismo vicio que encontramos en casi todo proceso político de la República.

\* \* \*

El período de reorganización económica del país sobre bases civilistas, inaugurado en 1895 por el gobierno de Piérola, trajo un período de revisión del régimen y métodos de la enseñanza. Recomenzaba el trabajo de formación de una economía capitalista interrumpido por la guerra del 79 y sus consecuencias y, por tanto, se planteaba el problema de adaptar gradualmente la instrucción pública a las necesidades de esta economía en desenvolvimiento.

El Estado, que en sus tiempos de miseria o falencia abandonó obligadamente la enseñanza primaria a los municipios, reasumió este servicio. Con la fundación de la Escuela Normal de Preceptores se preparó el cimiento de la escuela primaria pública o, mejor, popular, que hasta entonces no era sino rutinarismo y diletantismo criollos. Con el restablecimiento de la Escuela de Artes y Oficios se diseñó una ruta en orden a la enseñanza técnica.

Este período se caracteriza en la historia de la instrucción pública por su progresivo orientamiento hacia el modelo anglosajón. La reforma de la segunda enseñanza en 1902 fue el primer paso en tal sentido. Pero, limitada a un solo plano de la enseñanza, constituyó un paso falso. El régimen civilista restablecido por Piérola no supo ni pudo dar una dirección segura a su política educacional.

(...)

El doctor M. V. Villarán, aparece desde 1900 como el preconizador de una reforma coherente con el embrionario desarrollo capitalista del país. Su discurso de ese año sobre las profesiones liberales, fue la primera requisitoria eficaz contra el concepto literario y aristocrático de la enseñanza transmitido a la República por el Virreinato. Ese discurso condenaba al gaseoso y arcaico idealismo extranjero que hasta entonces había prevalecido en la enseñanza pública -reducida a la educación de los jóvenes "decentes"-, en el nombre de una concepción francamente materialista, o sea capitalista, del progreso. Y concluía con la aserción de que era "urgente rehacer el sistema de nuestra educación en forma tal que produzca pocos diplomados y literatos y en cambio eduque hombres útiles, creadores de riqueza". "Los grandes pueblos europeos -agregaba- reforman hoy sus

planes de instrucción adoptando generalmente el tipo de la educación yanqui, porque comprenden que las necesidades de la época exigen ante todo, hombres de empresa, y no literatos ni eruditos, y porque todos esos pueblos se hallan empeñados más o menos en la gran obra humana de extender a todas partes su comercio, su civilización y su raza. Así también nosotros, siguiendo el ejemplo de las grandes naciones de Europa, debemos enmendar el equivocado rumbo que hemos dado a la educación nacional, a fin de producir hombres prácticos, industriosos y enérgicos porque ellos son los que necesita la Patria para hacerse rica y por lo mismo fuerte"<sup>11</sup>

La reforma de 1920 señala la victoria de la orientación preconizada por el doctor Villarán y, por tanto, el predominio de la influencia norteamericana. De un lado, la ley orgánica de enseñanza, en convencional vigor desde ese año, tiene su origen en un proyecto elaborado primero por una comisión que presidió Villarán y asesoró un técnico yanqui, el doctor Bard, destilado y refinado luego por otra comisión que encabezó también el doctor Villarán y rectificado finalmente por el doctor Bard, en su calidad de jefe de la misión norteamericana traído por el Gobierno para reorganizar la instrucción pública. De otro lado, la aplicación de los principios de la misma ley, fue confiada por algún tiempo a este equipo de técnicos yanquis.

La importación del método norteamericano no se explica, fundamentalmente, por el cansancio del verbalismo latinista sino por el impulso espiritual que determinaban la afirmación y el crecimiento de una economía capitalista. Este proceso histórico -que en el plano político produjo la caída de la oligarquía representativa de la casta feudal a causa de su ineptitud para devenir clase capitalista-, en el plano educacional impuso la definitiva adopción de una reforma pedagógica inspirada en el ejemplo de la nación de más próspero desarrollo industrial.

Se aborda, pues, con la reforma de 1920, una empresa congruente con el rumbo de la evolución histórica del país. Pero, como el movimiento político que canceló el dominio del viejo civilismo aristocrático, el movimiento educacional -paralelo y solidario a aquél- estaba destinado a detenerse. La ejecución de un programa demoliberal, resultaba en la práctica entrabada y saboteada por la subsistencia de un régimen de feudalidad en la mayor parte del país. No es posible democratizar la enseñanza de un país sin democratizar su economía y sin democratizar, por ende, su superestructura política.

En un pueblo que cumple conscientemente su proceso histórico, la reorganización de la enseñanza tiene que estar dirigida por sus propios hombres. La intervención de especialistas extranjeros no puede rebasar los límites de una colaboración.

Por estas razones, fracasó el experimento de la misión norteamericana. Por estas razones, sobre todo, la nueva ley orgánica quedó más bien como un programa teórico que como una pauta de acción.

---

<sup>11</sup> Ib., p. 33.

Ni la organización ni la existencia de la enseñanza se conforman a la ley orgánica. El contraste, la distancia entre la ley y la práctica no pueden ser atenuados en sus puntos capitales. El doctor Bouroncle, en un estudio que nadie supondrá inspirado en propósitos negativos ni polémicos, apunta varias de las fallas y remiendos que se han sucedido en la accidentada historia de esta reforma. "Un ligero análisis -escribe- de las actuales disposiciones legales y reglamentarias en materia de instrucción nos hace ver el gran número de las que no han tenido ni podían tener aplicación en la práctica. En primer término, la organización de la Dirección General y del Consejo Nacional de enseñanza ha sido reformada a mérito de una autorización legislativa, suprimiéndose las direcciones regionales que eran las entidades ejecutivas con mayores atribuciones técnicas y administrativas en el ramo. Las direcciones y secciones han sido modificadas y los planes de estudio de enseñanza primaria y secundaria han tenido que ser revisados. Las distintas clases de escuelas consideradas en la ley no se han tomado en cuenta y los exámenes y títulos preceptorales han necesitado ya una total reforma. Las categorías de escuelas no se han considerado, ni tampoco la complicada clasificación de los colegios que preconizó el reglamento de enseñanza secundaria. La Junta examinadora nacional ha sido reemplazada en sus funciones por la Dirección de Exámenes y Estudios y el sistema total ha sido modificado. Y por último, la enseñanza superior, la que con más detalles organiza la ley, ha dado sólo parcial cumplimiento a sus mandatos. La Universidad de Escuelas Técnicas fracasó a las primeras tentativas de organización y las Escuelas Superiores de Agricultura, Ciencias Pedagógicas, Artes Industriales y Comercio, no han sido fundadas. El plan de estudios para la Universidad de San Marcos no ha tenido total aplicación y el Centro Estudiantil Universitario, para cuya dirección se contrató personal especial, no ha podido ni siquiera crearse. Y si examinamos los actuales reglamentos de enseñanza primaria y secundaria veremos asimismo un sinnúmero de disposiciones reformadas o sin aplicación. Pocas leyes y reglamentos de los que se han dado en el Perú, han tenido tan pronta y diversa modificación al extremo de que los preceptos reformativos y aquellos que no se aplican están hoy en mayor número en la práctica escolar que los que aún se conservan en vigencia en la ley y sus reglamentos"<sup>12</sup>.

Esta es la crítica ponderada y prudente de un funcionario a quien mueve, como es natural, un espíritu de colaboración; pero no hacen falta otras constataciones, ni aun la de que no se consigue todavía dedicar a la enseñanza primaria el 10 por ciento de los ingresos fiscales ordenado por la ley, para declarar la quiebra de la reforma de 1920<sup>13</sup>. Por otra parte, esta declaración ha sido implícitamente pronunciada por el Consejo Nacional de Enseñanza al acometer la revisión de la Ley Orgánica.

A los que en este debate ocupamos una posición ideológica revolucionaria, nos toca constatar, ante todo, que la quiebra de la reforma de 1920, no depende de ambición excesiva ni de idealismo ultramoderno de sus postulados. Bajo muchos aspectos, esa reforma se presenta restringida en

---

<sup>12</sup> Estudio del Dr. Bouroncle sobre "Cien años de política educacional" publicado en *La Prensa* el 9 de diciembre de 1924.

<sup>13</sup> En 1926 los egresos fiscales del presupuesto sumaron Lp. 10'518,960, correspondiendo a la instrucción Lp. 1'000,184, pero sólo Lp. 859,807 a la primaria.



su aspiración y conservadora en su alcance. Mantiene en la enseñanza, sin la menor atenuación sustancial, todos los privilegios de clase y de fortuna. No franquea los grados superiores de la enseñanza a los niños seleccionados por la escuela primaria, pues no encarga absolutamente a ésta dicha selección. Confinar a los niños de la clase proletaria en la instrucción primaria dividida, sin ningún fin selectivo, en común y profesional, y conserva a la escuela primaria privada, que separa desde la niñez, con rígida barrera, a las clases sociales y hasta a sus categorías. Establece únicamente la gratuidad de la primera enseñanza sin sentar por lo menos el principio de que el acceso a la instrucción secundaria, que el Estado ofrece a un pequeño porcentaje con su antiguo sistema de becas, está reservado expresamente a los mejores. La ley orgánica, en cuanto a las becas, se expresa en términos extremadamente vagos, además de que no reconoce prácticamente el derecho de ser sostenidos por el Estado sino a los estudiantes que han ingresado ya a los colegios de segunda enseñanza. Dice, en efecto, el artículo 254: "Por disposición reglamentaria, podrá exonerarse de derechos de enseñanza y de pensión en los internados de los colegios nacionales, como premio, a los jóvenes pobres, que se distinguen por su capacidad, moralidad y dedicación al estudio. Estas becas serán otorgadas por el director regional a propuesta de la Junta de Profesores del Colegio respectivo"<sup>14</sup>

Tantas limitaciones impiden considerar la reforma de 1920 aún como la reforma democrática, propugnada por el doctor Villarán en nombre de principios demoburgueses.

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica de Enseñanza de 1920. Edición Oficial, p. 84.