

REFORMAS EDUCATIVAS EN EL PERU DEL SIGLO XX

Emilio Morillo Miranda
Director Escuela Nacional de Folklore
“José María Arguedas” Lima, Perú

En el siglo XX en el Perú se han desarrollado tres procesos de reforma educativa. La reforma civilista de los años 20 que se impulsó bajo el patrocinio de Manuel Vicente Villarán, la reforma educativa en el gobierno de Juan Velasco Alvarado y la reforma bajo el signo neoliberal del gobierno de Fujimori.

LA REFORMA EDUCATIVA CIVILISTA

La Ley Orgánica de enseñanza No.4004 de 1920 expresa la victoria del civilismo en materia educativa. Esta reforma de la educación es precedida del debate entre Alejandro Deustua y Manuel Vicente Villarán. El doctor Walter Peñaloza en “Siglo XX: Balance de nuestra educación” (Derrama Magisterial, Lima, 2000), manifiesta que “se da la paradoja de que el Civilismo, expresión de la oligarquía, de los latifundistas de la caña de azúcar, el algodón y las lanas, y de los poseedores de las minas, apareciera con un rostro progresista, defensor de las ciencias, la técnica y la educación. Es evidente que semejante actitud la asumió sólo el sector más esclarecido de dicha oligarquía. Frente a esta posición, las tesis de Deustua, apoyadas en la filosofía bergsoniana, desconfiada de la ciencia y crítica de su negación de la vitalidad, lucían como metafísicas y, por lo tanto, retrógradas”.

Para Deustua, el problema de la educación nacional residía en la educación de las élites, es decir, de las clases dirigentes, las del privilegio hereditario. Consideraba que el valor de la libertad no educa; que la educación consistía en la realización de los valores; que el trabajo no educa, el trabajo enriquece, da destrezas con el hábito, pero está encadenado a móviles egoístas que constituyen la esclavitud del alma.

Al referirse a la controversia entre Deustua y Villarán, José Carlos Mariátegui afirmó: “En la etapa de tanteos prácticos y escarceos teóricos que condujo, lentamente, a la importación del sistema y técnicos norteamericanos, el doctor Deustua representó la reacción del viejo espíritu aristocrático, más o menos ornamentado de idealismo moderno. El doctor Villarán formulaba –en un lenguaje positivista- el programa del civilismo burgués y, por ende, demoliberal; el señor Deustua encarnaba, bajo un indumento universitario y filosófico de factura moderna, la mentalidad del civilismo feudal de los encomenderos virreynales”

La reforma de 1920 señala el triunfo de Villarán así como el predominio de la influencia norteamericana. La gestación de esta ley y su aplicación cubre los dos gobiernos de Augusto B. Leguía. Según Enrique Gonzáles Carré y Virgilio Galdos Gutiérrez (Historia de la educación en el Perú; en Historia del Perú, Editorial Mejía Baca) este nuevo dispositivo desconcertó en el país, pues el sistema educativo primario y secundario se convirtió en un caos. La Ley fue objeto de muchas enmiendas que no contribuyeron a resolver los problemas sino a agravarlos.

Esta reforma se desarrolló bajo el asesoramiento directo de norteamericanos con Edwin Bard como jefe de la misión. Al respecto José Antonio Encinas manifestó su asombro debido a que Bard no tenía preparación para esta tarea. Esta ley creó direcciones regionales en Chiclayo, Huancayo y en Arequipa, al frente de los cuales designaron a los norteamericanos Morton Helm, William Andrew y

a Gleen Caulkias respectivamente. No nos podemos imaginar mayor grado de dependencia y control norteamericano en la educación del país.

El pensamiento de Villarán que fundamentó las medidas educativas se resumía en las siguientes ideas: el desarrollo económico es la condición para el progreso de la educación. El Perú debería ser –por mil causas económicas y sociales- tierra de labradores, de colonos, de mineros, de comerciantes, hombres de trabajo. Propone una educación para la clase alta, acompañada de un esfuerzo para las clases medias y populares. Critica el letrismo y proclama una educación eminentemente técnica.

Jorge Basadre (Historia de la República, tomo XV, p.98) manifiesta que “en el Perú, como en casi todos los países de América Latina, la orientación en las primeras décadas del presente siglo fue la de tener una escuela primaria de proporciones limitadas, una educación secundaria dividida en colegios nacionales, cuyo número fue reducido y a los que iban ciertos sectores de las clases medias, mientras la mayor parte de la población estudiantil acudía a los colegios particulares que tendían a la proliferación y, en su mayoría, eran costosos o medianamente caros. El oncenio no lo cambió ... Las características agrario-mercantiles de la sociedad peruana la llevaron a conservar los viejos modelos de la educación de la escuela primaria gratuita, pero poco accesible a las clases rurales y con espíritu marcadamente de clase media. La secundaria menos numerosa, antesala de los estudios superiores; y éstos orientados sobre todo, en un sentido democrático a las profesiones liberales, sin preocupación por el fomento industrial y el desarrollo económico”

Por eso, la democratización de la educación se planteó, en aquellos años, en términos de cobertura educativa, es decir, de universalización del servicio educativo en todas las comunidades y ayllus del país. Fue una de las mayores reivindicaciones para la redención del indio hecha por el Movimiento Tahuantinsuyo y sus representantes como Pedro Sulem y Dora Mayer.

Se aborda, pues, con la reforma de 1920 –dice Mariátegui- 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 sabotada por la subsistencia de un régimen de feudalidad en la mayor parte del país, sentencia Mariátegui. Una constatación inicial es que en el Perú, se truncaron las políticas educativas porque se adelantaron a los procesos de cambio económicos y sociales.

LA REFORMA EDUCATIVA DE 1972

a) Antecedentes

En el plano educativo, la Ley de mayor trascendencia fue la Orgánica de 1941, de signo modernizante, influida por el pragmatismo y el positivismo, de acuerdo al cual la ciencia y la tecnología son válidas por sí mismas independientemente de los intereses y proyectos sociales. En sus aristas más democráticas, significó un avance, progreso y enfrentamiento con el pensamiento conservador y aristocratizante, todavía vigente en las clases dominantes.

La propuesta pedagógica de la Escuela Nueva, de origen europeo, tuvo amplia difusión. Sus postulados de libertad, individualidad, interés, el paidocentrismo –el alumno como eje de la actividad educativa- sólo se experimentó en algunos centros educativos privados. No se masificó.

En 1945 se estableció la gratuidad de la educación secundaria para los alumnos provenientes de las escuelas fiscales. Siendo ministro de educación Luis Valcarcel, en el gobierno de Bustamante y Rivero, se crearon los núcleos educativos comunales en 1946 con una vigencia de 26 años, y se ordenó el registro de las manifestaciones del folklore por los profesores del país.

Con el coronel Juan Mendoza Rodríguez como ministro del dictador Manuel A. Odría, se creó un fondo de educación en 1948 y en 1950 se redactó el Plan Nacional de Educación Nacional que definió objetivos, propuso métodos pedagógicos y contempló la organización escolar, así como, la formación del magisterio, textos, rentas y construcciones escolares. Este plan sentó las bases de la planificación de la educación peruana. El Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Educación (SECPANE) impulsó la aplicación de este plan.

Una de las experiencias de mayor trascendencia fue la profunda transformación en la formación de los maestros en todos los niveles, iniciada en 1951, en el Instituto Pedagógico Nacional de Varones, bajo la conducción del doctor Walter Peñaloza (*La Cantuta una experiencia en educación*, 1989), llevada luego a La Cantuta, en 1953. Tuvo una onda repercusión no sólo en la formación de los maestros sino también en la formación universitaria del país. Creó el currículum integral y flexible para la formación integral en un ambiente de experimentación pedagógica y de autogobierno. Orientó la preparación de los maestros a nivel universitario, en igualdad de condiciones para los profesores de todos los niveles y modalidades. Captó a los mejores jóvenes para el magisterio, mediante un sistema de ingreso en todo el país. Estableció una vida ética sólida, entre otros logros.

En este período ocurren los siguientes hechos: La segunda guerra mundial, una mayor inversión extranjera con hegemonía norteamericana en las minas, en el petróleo, en las industrias, el boom de la harina de pescado, los intentos de industrialización para la sustitución de importaciones, la crisis en la agricultura. De 1953 a 1963 se producen las luchas campesinas por la tierra en el campo; en las ciudades se registra un gran ascenso del movimiento popular y estudiantil. En 1965 ocurren las guerrillas y su represión. El modelo desarrollista plantea la unidad nacional vía la integración de las zonas atrasadas y feudales a la modernidad capitalista. La educación es asumida como motor del cambio social.

b) La reforma de la educación peruana

El 3 de octubre de 1968 se produce un golpe militar. El reformismo militar estimaba que era urgente introducir modificaciones estructurales que permitieran atenuar las grandes desigualdades sociales, especialmente en el campo, reestructurar la economía sobre la base de un estado fuerte, hasta terminar con la estructura del poder oligárquico tradicional y el control directo del capital extranjero o economía de enclave. Buscaba impedir la insurrección popular y afianzar la seguridad frente al exterior.

En estas circunstancias se desarrolla la reforma educativa más radical de la historia del país. Augusto Salazar Bondy (*La educación del hombre nuevo*, 1976) sostuvo que “no habrá efectiva transformación social ni podrá establecerse un nuevo tipo de ordenación de la vida nacional, capaz de superar los vicios crónicos del subdesarrollo, si la educación no sufre una reforma profunda, paralela a las demás reformas sociales y económicas que se hallan en curso. Estas buscan cancelar los lazos de dominación interna y externa, eliminar la dicotomía concentración-marginación que

afecta la distribución del poder y la propiedad en el Perú, y vencer la persistente incomunicación interna”.

La reforma educativa (D.L. 191326) estableció una nueva estructura del sistema educativo orientado por los siguientes fines:

- * El trabajo adecuado al desarrollo integral del país.
- * El cambio estructural y el perfeccionamiento permanente de la sociedad peruana.
- * La autoafirmación y la independencia del Perú dentro de la comunidad internacional.

La estructura del sistema educativo comprendió: educación inicial, educación básica regular y laboral, educación superior: las ESEP en el I ciclo, las universidades en el II ciclo y el Instituto Nacional de Altos Estudios en el III ciclo; otras modalidades: calificación profesional extraordinaria, educación especial y extensión educativa.

Se definió la concepción de currículum integral integrada por los siguientes componentes: conocimientos, actividades, capacitación para el trabajo y orientación del educando. Planteó la revaloración de la mujer, la coeducación, la educación bilingüe, la oficialización del quechua y el sistema de nuclearización de la educación nacional como organización comunal de base para la cooperación y gestión de los servicios educativos y la promoción de la vida comunal en un ámbito territorial determinado.

Sin embargo, la reforma de la educación fracasó, entre otras razones: por la oposición del gremio magisterial y la política de enfrentamiento y represión del gobierno, el burocratismo y verticalismo imperante. El proceso de cambio impulsado por los militares canceló la dominación oligárquica terrateniente, asimismo colocó las bases para la consolidación de la hegemonía de la gran burguesía con una economía dependiente orientada a la exportación. La reforma educativa encontró aquí los límites mayores de su realización (Emilio Morillo Miranda, *La luz apagada, un siglo de políticas educativas*, 1994).

Después vino el desmontaje de la reforma con el gobierno militar de Morales Bermúdez. El gobierno de Belaúnde Terry, con la ley 23384 denominada Ley General de Educación, en 1982, en sus aspectos medulares vuelve al pasado, es decir, a la ley de 1941. El gobierno aprista (1985-1990) formuló cinco proyectos educativos; ninguno de ellos se promulgó.

LA REFORMA EDUCATIVA NEOLIBERAL

La orientación neoliberal del gobierno fujimorista no tuvo necesidad de explicitar su orientación teleológica respecto del tipo de sociedad y de educación, salvo frases sueltas como modernidad, calidad educativa, libertad de enseñanza. La cuestión es que con un programa neoliberal no es posible un proyecto nacional de educación. Las políticas neoliberales en marcha desde 1990 corresponden a las exigencias de las agencias extranjeras (FMI, BM, BID) para subordinar las economías del tercer mundo, privatizarlas y obligarlas a pagar la deuda.

El shock del 8 de agosto de 1990 provocó una inflación mensual de 392 %, con una caída brutal de la producción en el segundo semestre de ese año (-20%), colocó a la mayoría de la población en situación de pobreza absoluta. La propuesta neoliberal se orientó a abrir el limitado mercado interno a las transnacionales, la desregularización de las relaciones económicas, laborales, financieras, etc., la desindustrialización del país, la reducción del estado y la privatización de los

servicios, los despidos masivos. La violenta contracción del salario y la apertura de importaciones llevaron a una ola de quiebras, la disminución de la capacidad de consumo. El modelo luego de más de diez años fracasó: el equilibrio fiscal no se expresó en más inversiones ni en empleo.

En el plano educativo se pueden reseñar las siguientes medidas:

- En 1990 desarrolla el programa de emergencia *La escuela defiende la vida*, dando alimento a más de 3 millones de escolares.
- El Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO y el Ministerio de Educación elaboran entre 1993-94 un diagnóstico de la educación peruana precisando problemas relacionados con: La carencia de materiales y uso inadecuado de métodos en las escuelas, bajo nivel de salarios de los maestros, gestión ineficiente y burocracia rígida, pérdida de liderazgo nacional del Ministerio de Educación
- Énfasis en la política de construcciones escolares.
- Racionalización del personal del Ministerio de Educación en 1993.
- Se inicia la experimentación del Programa Curricular de articulación inicial primaria, en 1994.
- Se inicia el PLANCAD en 1995.
- En 1995 se inició el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, con financiamiento del Banco Mundial para la construcción de locales escolares, currículo de primaria, medición de la calidad, capacitación docente, textos, fortalecimiento institucional de la sede central y regiones.
- En 1996 se promulgan leyes de promoción de la inversión privada en educación.
- Se inicia el PLANGED en 1996.
- Se crea el Bachillerato, experiencia que fracasa. Se reduce la secundaria a cuatro años iniciándose la experimentación del currículo, en 1997.
- Se transfieren funciones a los directores de los centros educativos

Una valoración cualitativa de la reforma educativa neoliberal, permite hacer objeciones por lo menos en los siguientes aspectos: a) el enfoque pedagógico constructivista, b) el sentido mercantilista y de capital humano, c) privatización y sentido empresarial de la educación, d) gestión y administración, e) financiamiento, f) calidad y equidad educativa y g) situación de los docentes y trabajadores administrativos.

- a. El enfoque constructivista centrado en el hacer, que descuida que la razón más trascendental de la actividad educativa es el ser; el privilegio en las estrategias metodológicas y el aprendizaje cognitivo, que hace perder de vista la intencionalidad, la orientación teleológica de todo proceso de enseñanza y aprendizaje, así como la formación integral del alumno, el que debe estar orientado por actitudes y valores superiores y la dimensión conativa volitiva del ser humano.
- b. La educación es concebida como una mercancía sujeta al libre juego de la oferta y de la demanda en el mercado, cuyo propósito final es la obtención de ganancia. En esta categoría se ubica a los materiales educativos, el uso de la infraestructura educativa, la orientación de los contenidos curriculares y los mismos sujetos de la educación (profesores y alumnos).

- c. La privatización de la educación apareció como planteamiento orientado a reducir la responsabilidad del Estado de brindar los servicios esenciales a la población como lo es la educación en el marco del desarrollo humano. Informes del Banco Mundial revelan que las familias han aportado el 46% del gasto en educación. La educación ha sido entendida como empresa en la que los sujetos de la educación son considerados insumos orientados a la rentabilidad y no al desarrollo humano.
- d. La gestión y administración se dirigió a acrecentar el poder del director del centro educativo, para que la ejerza como gerente, de manera vertical, y no para canalizar la participación democrática de la comunidad educativa. El aparato administrativo fue inoperante y se tiñó de la cultura de corrupción que bañó el país en el gobierno de Fujimori.
- e. El financiamiento de la educación ha disminuido de manera notable desde 1966 que alcanzó a 455 dólares por alumno, en 1972 a 340 dólares, en 1981 baja a 198 dólares, en 1988 a 180 dólares y en la década del 90 se reduce a 160 en promedio por alumno de educación primaria. Si se compara el gasto en el ámbito de los países de América se tiene que mientras que en Estados Unidos el gasto por estudiante primario asciende a 5,371 dólares, en Chile asciende a 1,807 dólares, en Brasil a 870, en Paraguay a 343 y en el Perú a 153 dólares. El gasto público en educación en 1998: Chile 5,6%; México 5,6%; Brasil 5,1%; Paraguay 3,1%; Perú 2,8%
- f. Calidad y equidad son los dos mayores problemas por los que atraviesa actualmente la educación peruana. La calidad de la educación ha desmejorado notablemente y las desigualdades educativas se han profundizado de manera alarmante. Calidad educativa es aquella que posibilita que las personas desarrollen y desplieguen sus capacidades humanas, que permite aprender constante y creativamente los aprendizajes que les permiten trabajar y resolver problemas. El informe de la UNESCO es categórico, el Perú se encuentra en los últimos lugares de los países de América, en rendimiento en Lenguaje y Matemática. El mismo informe revela grandes diferencias en el rendimiento de los alumnos de las megaciudades como Lima en comparación con el de las ciudades como Huancayo y Huarás, pero las diferencias aparecen abismales entre las ciudades y las poblaciones de las áreas rurales. Este es el resultado histórico de la crisis agudizada de la educación en los últimos 10 años.
- g. La situación de los docentes. En el país el magisterio no sólo es una profesión mal pagada sino pauperizada. La capacidad adquisitiva ha bajado más o menos al 45% en los últimos 10 años. La formación inicial y en servicio no aseguran una adecuada preparación para una intervención educativa de calidad. Los docentes fueron ignorados como sujetos protagonistas de los procesos educativos.

La reforma educativa neoliberal, autoritaria y corrupta fue un fracaso.

PERSPECTIVAS

En noviembre de 2000 asume al poder el gobierno transitorio de Valentín Paniagua y como ministro de educación Marcial Rubio Correa. En medio año no podía esperarse la solución de los problemas estructurales de la educación. No obstante, se tomaron algunas medidas importantes como las siguientes:

- La Consulta Nacional de Educación dirigida por una comisión de 30 personalidades, incluido el Secretario General del SUTEP, con la participación de 350,000 personas en todo el país, orientado al diseño de una propuesta de Proyecto Educativo Nacional.
- El DS 017-2001, orientado a generar la participación democrática y el desarrollo de la autonomía en los centros educativos en aspectos como: el consejo escolar, los comités de evaluación para la propuesta de nombramientos, la tutoría, el tercio curricular, el proyecto educativo institucional, innovación pedagógica, entre otros temas
- El inicio del proceso de revaloración del docente, convocando su participación en distintas comisiones de trabajo para la definición de normas, el proceso abierto para el nombramiento de los profesores contratados, el proyecto de escalafón magisterial.

Queda pendiente iniciar un proceso de reforma que se oriente a resolver los problemas estructurales de la educación entre los que destacan: la calidad, la desigualdad educativa, la descentralización, la revaloración del rol del maestro mediante su desarrollo integral y la carrera magisterial, la concertación entre el estado, el magisterio y la sociedad civil, para impulsar el proceso de cambio educativo, que a su vez sea pertinente a las exigencias de la revolución científica y tecnológica, la preservación del medio ambiente, los procesos económicos, sociales y culturales; que ponga por delante el combate a la pobreza y el desarrollo humano. Todo lo anterior articulado por una concepción educativa integral, para el desarrollo de capacidades creativas, afectivas, cognitivas, la identidad, la autonomía, un alto sentido ético y una voluntad transformadora personal y de la realidad social.

Contactar

Revista Iberoamericana de Educación

Principal OEI