

# Un examen de la reforma de la educación peruana propuesta

Robert S. Drysdale  
Fundación Ford (Lima, Perú)

## INTRODUCCIÓN

El primer *plan de gobierno* de la junta militar fue publicado dentro de las diez semanas del *golpe* de octubre de 1968.<sup>1</sup> Presentando la política a seguir en los diferentes sectores públicos, el documento tocó igualmente la educación. Haciendo hincapié en la importancia de mejorar el sistema educativo, el plan registró la necesidad de poner el énfasis en el entrenamiento vocacional, mejorar la administración y la enseñanza, y elevar el nivel general de educación en el país. Tales metas educacionales se encuadran dentro de los objetivos compartidos por gobiernos anteriores.

Sin embargo, pronto resultó evidente que los gobernantes tenían el propósito de ir más allá, de preparar una nueva *política educativa* y de crear los instrumentos para dar inicio a una reforma. El proceso comenzó en febrero de 1969, cuando el gobierno modificó profundamente las leyes que regían las universidades peruanas. Los cambios incluyeron los puntos siguientes: la creación de departamentos universitarios para la enseñanza y la investigación en las distintas disciplinas académicas, la institución de un programa de estudios generales para todos los estudiantes que ingresaran a las universidades, una reducción de la participación estudiantil en el gobierno de la universidad, el cobro de derechos de estudio y la creación de una agencia, el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP) con la finalidad de planificar y administrar el desarrollo universitario. A consecuencia de la oposición de dirigentes estudiantiles y universitarios, se efectuaron algunas modificaciones de las leyes universitarias en septiembre de 1969. Se aclaró cuáles eran las funciones y la composición del CONUP, los estudiantes recibieron representación en los comités ejecutivos y los consejos de programas de las universidades y, con una medida que originó enconadas controversias, los profesores y funcionarios universitarios fueron incorporados al régimen salarial de los empleados públicos lo que, de hecho, trajo consigo la reducción de sus ingresos.

En el primer aniversario de la revolución, el 3 de octubre de 1969, el presidente dijo claramente que la reforma educacional apenas había comenzado. Sentó la premisa de que el desarrollo dependía de la modificación de las relaciones políticas y económicas fundamentales, y que tales cambios requerirían la reforma de las estructuras de las instituciones existentes. A comienzos de 1970, el gobierno designó un comité para la reforma del sistema educacional. El comité está

integrado por miembros del Ministerio de Educación, de otras oficinas gubernamentales y por personas ajenas al gobierno. En su seno se encuentran algunos prominentes científicos sociales pertenecientes a instituciones independientes de investigación en el Perú. En marzo se presentó un *diagnóstico* del sistema educacional; en mayo se redactó un plan preliminar. El informe final del comité, una condensación de varios informes de subcomités, en 200 páginas, se dio a conocer al público en septiembre.

El Ministro de Educación ha expresado que el documento constituye el informe del comité y no la manifestación definitiva de la política oficial.<sup>2</sup> El gobierno ha solicitado se considere y debata públicamente el documento. Respondiendo a esta invitación, tanto personalidades individuales como diversas organizaciones han expresado sus críticas y ofrecido su apoyo; las universidades han preparado documentos tomando posición, ha habido debate en la prensa; la Iglesia, así como los representantes de escuelas privadas, se han manifestado claramente. Gran parte de las críticas dirigidas al informe se centran sobre dos puntos principales. En primer lugar, algunos sectores sociales se oponen al intento –tal como ellos interpretan el informe– de definir la política educacional dentro de un determinado encuadre político; temen que el sistema de la escuela pública sea utilizado para presentar una interpretación particular de la sociedad y los problemas peruanos. En segundo lugar, los representantes del sector privado de la educación creen que las propuestas relativas a la limitación de las pensiones de enseñanza y al mayor control gubernamental sobre los *currícula* y la estructura administrativa causarán a las escuelas privadas pérdidas económicas y tornarán difícil el que puedan mantenerse operativas. En parte como resultado de dichos comentarios, así como en razón de la enorme cantidad de trabajo con que ha debido enfrentarse la comisión para la reforma, la presentación de la ley para la reforma de la educación ha sido pospuesta de octubre de 1970 hasta el segundo trimestre de 1971.

En este escrito, la atención estará dirigida hacia el análisis de las características de la reforma, tal como figuran en el informe titulado *Reforma de la Educación Peruana, informe General*. Con el fin de hacer más comprensible la evaluación del informe, antes del examen de éste se incluye un breve resumen de la situación y los problemas de la educación en el Perú.

## EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Al igual que en otros países latinoamericanos, la educación, con anterioridad a la independencia, era privada y estaba reservada a los niños de las clases superiores.<sup>3</sup> Durante el siglo 19 y comienzos del 20 se creó un sistema de educación pública para los niños de la clase mestiza.<sup>4</sup> En los últimos treinta años, el sistema escolar ha sido ampliado para permitir el ingreso de niños de los dos grupos sociales inferiores, los *cholos* y los *indios*.<sup>5</sup> Estos últimos dos grupos representan algo así como el 75 por ciento de la población total del Perú.

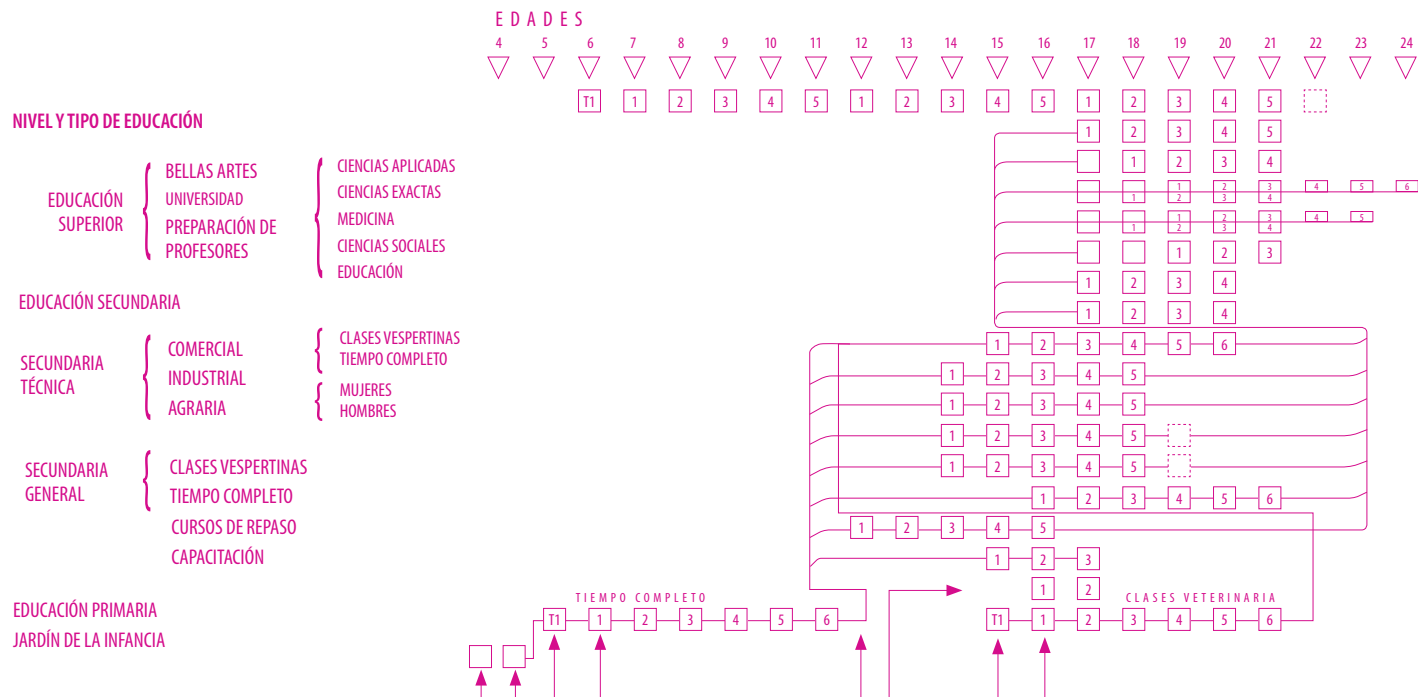
A pesar de que el país ha desarrollado un sistema que incluye la secundaria, la escuela normal y la universitaria, únicamente la educación primaria ha penetrado a las zonas rurales. La inauguración en la década de los cua-

renta del sistema de “escuelas nucleares” hizo posible que un número mayor de niños de las regiones serranas se incorporase a la educación primaria. Los Estados Unidos participaron en este programa a través del SECPANE (*Servicio Cooperativo Peruano-Norteamericano de Educación*), un programa de asistencia técnica del Punto IV. Además de la educación primaria rural, el equipo de SECPANE, que estuvo en el Perú de 1944 a 1962, trabajó en el desarrollo y planificación de *currícula* a nivel secundario y de escuela normal. El proyecto de escuela nuclear, aunque tuvo que soportar un déficit presupuestario permanente, constituyó un intento para relacionar el servicio de la educación primaria con el desarrollo de la comunidad. En las zonas rurales se estableció un nexo administrativo entre un grupo de escuelas primarias de una sola aula con una escuela primaria de seis años de duración en el área de un pueblo. El personal de la escuela más grande proveía de asistencia, supervisando a las escuelas rurales más aisladas. A pesar de los esfuerzos desplegados para dar un entrenamiento especial a los maestros rurales y para producir materiales para la enseñanza, fueron pocos los estudiantes que, dentro del sistema nuclear, progresaron más allá del primer o segundo grado. En algunas zonas rurales se han apoyado programas de escuelas bilingües. En 1946, un grupo de misioneros extranjeros (*Instituto Lingüístico de Verano*) inició un trabajo de traducción, gracias al cual se pudo, posteriormente, preparar materiales escolares en los idiomas nativos. Este trabajo prosigue con el entrenamiento de profesores primarios bilingües.

El cuadro 1 representa la actual estructura de la educación en el Perú. La enseñanza primaria consiste en un nivel de seis años; el nivel secundario consta de cinco grados. En la década de 1958 a 1968 el número de estudiantes primarios se engrosó en un 80 por ciento. Sin embargo, los resultados de este crecimiento han sido decepcionantes para los peruanos. Muchos estudiantes llegan a la escuela primaria luego de haber pasado tres o más años de la edad legal para el inicio de los estudios. El gobierno calcula que tan sólo el 40 por ciento de aquellos que ingresaron al primer grado llegaron a completar el ciclo primario. La mayoría de los que abandonaron sus estudios lo hicieron luego de uno o dos años. Aunque la tasa de retención es más alta que la de muchos países asiáticos y africanos, así como de algunos latinoamericanos, no deja de indicar que muchos niños que asisten a la escuela no llegan a alfabetizarse. La opinión más generalizada —e incluso adoptada por la UNESCO— establece una escolaridad mínima de cuatro años del nivel primario como condición de una alfabetización funcional. Aunque las causas de esta deserción de la escuela difieren según las distintas regiones y situaciones escolares, existen factores, tales como: 1) pobreza, desnutrición y necesidad del trabajo infantil, 2) profesores ausentes frecuentemente y pobremente preparados, que emplean un método de instrucción autoritario y rígido, y 3) la utilización del castellano como idioma de enseñanza en la mayoría de las comunidades que no son de habla hispana, que contribuye a la alta tasa de abandono.

En el nivel secundario, el número de nuevos alumnos aumentó en un 360 por ciento entre 1958 y 1968. Los cálculos más recientes del Ministerio de Educación indican que el 50 por ciento de los que ingresaron a la escuela secundaria llegaron a completar dicho nivel. En la década del sesenta se desarrollaron planes para la creación de un sistema de educación vocacional secundaria y postsecundaria.

**CUADRO 1**  
Estructura actual del sistema educacional peruano



Sin embargo, los planes no se llevaron a cabo en razón de la disminución de los fondos para la financiación externa y de que los recursos internos no fueron dirigidos a la realización del programa. Como consecuencia de ello, se tiene que alrededor del 80 por ciento de los estudiantes registrados en el nivel secundario se postulan para ingresar a las universidades. Por esta razón, un elevado porcentaje de aquellos que han abandonado sus estudios secundarios tratan de ingresar al mundo laboral sin conocimientos ni preparación especial.

A nivel universitario, el número de nuevos estudiantes universitarios ha aumentado en forma dramática durante la década de 1958 a 1968. De los 31 000 estudiantes en ocho universidades en 1958, el sistema se expandió hasta una cifra de 123 000 estudiantes en 32 universidades en 1968.<sup>6</sup> En 1960, el 58.6 por ciento de los estudiantes universitarios seguían las especialidades de humanidades y educación; esta proporción, en 1968, había aumentado al 71 por ciento. Esta situación de crecimiento rápido y de cambio en la distribución en el sentido de un porcentaje de ingresos relativamente más elevado a humanidades es parcialmente el resultado del hecho de que la demanda de una educación superior, por parte de los estudiantes, ha superado la demanda de los empleadores de personas técnicamente preparadas. Sin embargo, es igualmente indicativa del hecho de que la educación secundaria general es "no terminal", en el sentido de que no proporciona preparación técnica básica alguna, de tal modo que la mayor parte de los graduados de este nivel tienen que dirigirse a las universidades. Además, el número de admitidos ha aumentado en campos en los que cuesta menos la expansión, sin tomar en cuenta las diferencias del retorno a la inversión en educación superior por área de programa. Tan incontrolado y caótico crecimiento ha hecho que sea extremadamente difícil mejorar la calidad de la educación universitaria durante dicho periodo. En general, las bibliotecas carecen de textos modernos y no reciben periódicos ni revistas de investigación. Los profesores, cargados de trabajo, no pueden dedicar parte de su tiempo a la investigación y a publicaciones.<sup>7</sup> La mayoría de los estudiantes no llegan a completar los requisitos que su nivel supone.

La rápida expansión del sistema educacional ha significado una carga pesada para los recursos financieros del gobierno. En 1967 el gobierno gastó el 23 por ciento de su presupuesto total en educación, lo que representa el 6 por ciento de su producto nacional bruto. Este índice es el más alto de América Latina. Sin embargo, los fondos que se gastan en educación son absorbidos en gran parte por los salarios y los servicios personales. Por ejemplo, los desembolsos recurrentes absorbieron en 1968 el 98.4 por ciento del presupuesto total de educación. Tan desequilibrada relación entre los gastos recurrentes y la inversión es característica de un sistema incapaz de proveer con materiales de enseñanza a su personal de educadores.<sup>8</sup>

El reconocimiento de la inadecuación de la educación en el Perú no comenzó con este gobierno. Durante muchos años los peruanos han estado criticando su sistema educacional. El aumento del gasto en la educación, ocurrido en la década del sesenta, constituye el resultado de una etapa previa de evaluación y reforma. El *diagnóstico* de la educación en el Perú publicado por el Ministerio de Educación a comienzos de 1970 contiene argumentos que pueden ser encontrados en innumerables documentos de trabajo y publicaciones aparecidas durante la década

del sesenta.<sup>9</sup> Además del *diagnóstico*, algunas de las propuestas de la reforma tienen antecedentes históricos. El informe recomienda una más amplia aplicación de los programas que han estado operando en el Perú por muchos años (escuelas nucleares, educación bilingüe). La creación de distritos escolares en áreas urbanas ya ha sido estudiada con anterioridad. Las recomendaciones sobre la reforma de la administración universitaria muestran la influencia de desarrollos semejantes en Colombia y Chile.

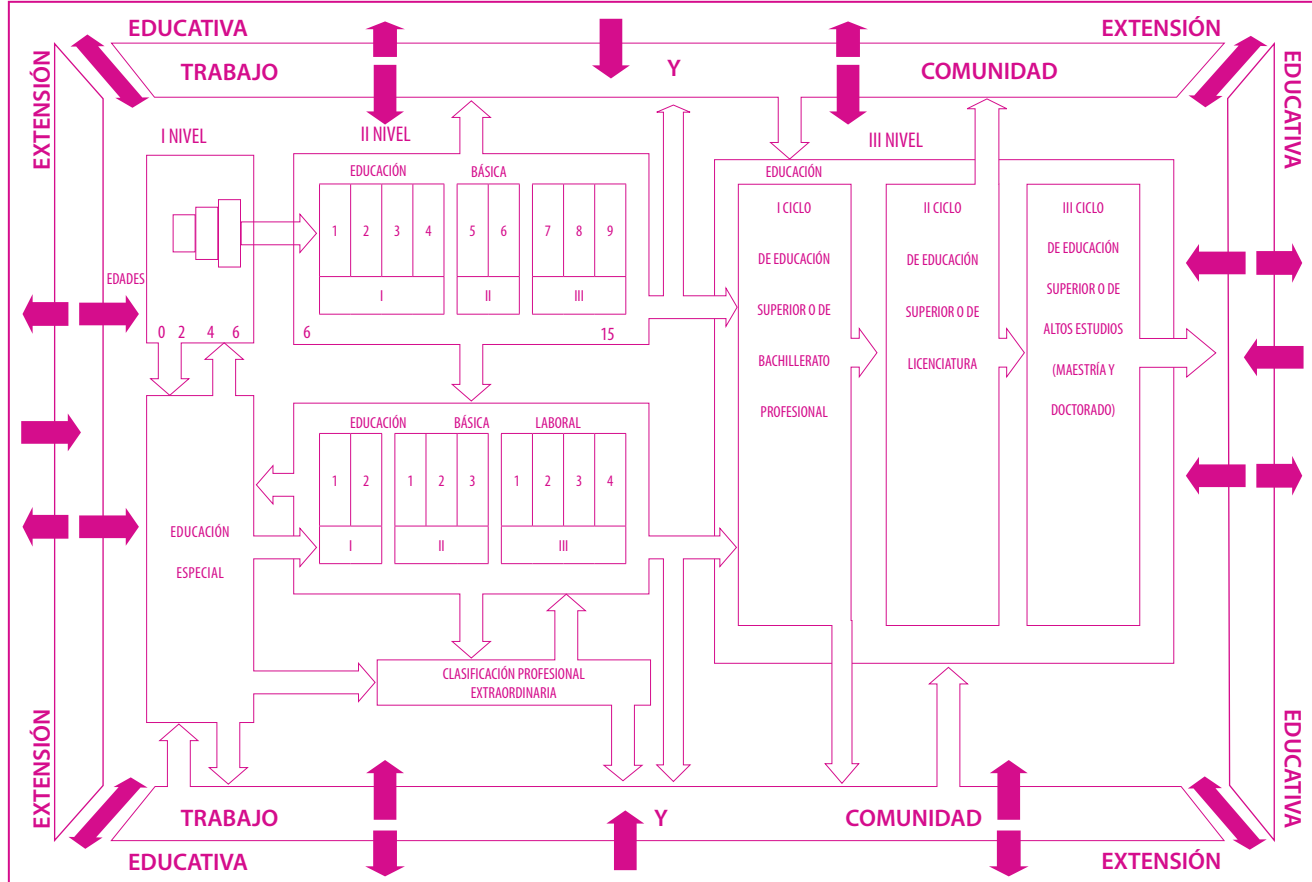
Consecuentemente, el análisis de los problemas de la educación en el Perú y muchas de las propuestas de la reforma forman parte de un proceso de cambio que ha sido emprendido en el Perú. No obstante, esta reforma parte de una experiencia previa. Su alcance es más amplio; a la comisión se le encomendó volver a trazar todos los niveles del sistema de educación, incluido lo tocante a la estructura del Ministerio. Más aún, el gobierno está dando una gran publicidad a la reforma. El informe está siendo distribuido en todo el Perú; la prensa y la televisión se han ocupado ampliamente del documento. Mientras que por una parte esta movilización es necesaria para la reforma educacional, por otro lado no es suficiente y hasta puede resultar peligrosa para el gobierno si se considera que la mayor demanda de servicios educacionales que ha hecho surgir podría no ser satisfecha con los recursos disponibles.

### **El Informe de la Comisión para la Reforma de la Educación**

El cuadro 2 contiene el diagrama de la estructura del nuevo sistema educacional propuesto por la comisión. El nuevo sistema escolar constará de tres niveles: educación preescolar, educación básica y educación superior. El nivel preescolar es para niños hasta los seis años de edad. La educación básica constituye un nivel de nueve años compuesto por tres ciclos; comienza con niños de seis años de edad. A largo plazo, este nivel será obligatorio para todos los estudiantes. El objetivo para un futuro cercano es que para 1975 se imparta en todo el Perú el primer ciclo de educación básica. La razón de aumentar el número de grados en la escuela primaria corresponde al objetivo de ofrecer educación básica hasta la edad legal para trabajar (generalmente considerada como de quince años). Sin embargo, la decisión respecto del número de años de cada ciclo y nivel es siempre arbitraria. El informe llama al siguiente nivel educación superior. Los estudiantes inician su educación superior a la edad de 16 años y pueden continuar a través de tres ciclos sucesivos (llamados anteriormente educación secundaria, universidad y estudios de posgrado). El nuevo sistema contendrá igualmente dos programas *no-standard*: un sistema de entrenamiento ocupacional básico para aquellos que hayan abandonado la escuela y para jóvenes adultos, y un sistema de elevación del nivel educativo y entrenamiento durante el servicio para trabajadores.

*Educación Preescolar.* Las autoridades peruanas conocen los programas preescolares para grupos marginales operados en los Estados Unidos e Inglaterra. Aunque las evidencias sobre el éxito de tales programas sean de carácter contradictorio, se ha podido recoger material de información que documenta los efectos negativos de la desnutrición y de un medio ambiente deprimido. Por esta razón, el gobierno peruano propone la creación de centros para la conducción de programas preescolares en zonas pobres de las ciudades y en sectores rurales.

## Estructura del nuevo sistema educativo



Los programas ofrecerán dos clases de servicios, actividades y estímulo para el niño y cursos para los padres. Ellos reconocen que el desarrollo del infante no sólo está condicionado por la pobreza de la familia sino también por la habilidad de los padres para emplear eficazmente los recursos a su disposición.

*Educación Básica.* El principal cambio en la educación básica está constituido por el objetivo que se ha trazado de que todos los peruanos completen nueve años de educación primaria. Para poder cumplir esta meta el sistema se irá expandiendo por etapas a partir de los dos o tres grados escolares existentes en muchas regiones del país. Estatuye igualmente la reforma de que la promoción dependerá de la culminación exitosa de una serie de cursos, sin que esto dependa del tiempo requerido. Los estudiantes más capacitados cumplirán los nueve grados en un periodo menor que los otros.

La comisión espera construir este nuevo programa de educación básica mediante el establecimiento de los siguientes cambios:

1. Se crearán sistemas de escuelas nucleares y distritos escolares en todo el país. El programa de escuelas nucleares, edificado sobre la base de experiencias previas en el país, busca integrar los programas educacionales alrededor de una escuela central en un pueblo y sus subunidades en zonas rurales. El plan contempla el establecimiento de distritos escolares en zonas urbanas, incorporando tanto a las escuelas públicas como a las privadas. Un consejo educacional de la comunidad, integrado por representantes de los padres de familia, los trabajadores y las organizaciones comunales asesorará, en cada *núcleo*, en lo que atañe a la política escolar. Los recursos, en términos de materiales y equipo disponibles para las escuelas, serán compartidos dentro del distrito.
2. La comisión decidió igualmente que el aparato administrativo debía tomar una nueva forma. Las diferentes divisiones (división para la educación primaria, división para la educación secundaria, etc.) del Ministerio no serán ya mantenidas. El plan propone descentralizar la administración por regiones y, dentro de las regiones, por zonas.
3. El gobierno ha proyectado un programa de entrenamiento para maestros a lo largo de todo el país. Durante octubre de 1970, se escogerán 310 profesores de entrenamiento de entre las filas de los profesores de escuelas. Estos "entrenadores" seguirán cursos de preparación de dos meses. En enero, se desplazarán, en equipos, a ocho centros regionales y llevarán a cabo, a su vez, el entrenamiento de diez mil maestros primarios en los primeros cinco meses de 1971. Se ha planeado incorporar a tales cursos a todos los profesores del país (120 000) en un futuro cercano.

*Educación Superior.* El primer ciclo de educación superior (más o menos equivalente al completamiento de la escuela secundaria en muchos otros países latinoamericanos) requerirá que cada estudiante realice estudios concentrados en un campo subprofesional. La justificación de esta regulación es doble. Por una parte, constituye un intento por parte del Estado de satisfacer las necesidades de enfermeras, contadores y trabajadores calificados. En segundo lugar, la comisión cree con este requisito poder disminuir la distinción que, entre las clases sociales, rodea a la división entre la enseñanza secundaria regular y la



enseñanza secundaria técnica. Los estudiantes de todas las escuelas se verán obligados a escoger su especialidad de un núcleo común de cursos académicos y vocacionales.

Las regulaciones plantean varios problemas a las escuelas secundarias privadas. Todos los *colegios* deben asegurar que los niños tendrán acceso a los cursos vocacionales. Más aún, las escuelas secundarias no estarán autorizadas a operar conjuntamente con una escuela primaria. No ha sido éste el patrón seguido por las escuelas privadas de la élite peruana. Recientemente, el Consejo de Obispos reclamó que se establezca con claridad lo que significará, para sus escuelas, la formación de los distritos escolares y la participación de la comunidad.<sup>10</sup> Ciertamente, el espíritu de los proponentes es de promover la integración entre las clases sociales y desarrollar “igualdad de oportunidades educacionales” para ciertos segmentos de la sociedad.<sup>11</sup> Se ha esgrimido como argumento que el sector de la escuela privada evita al gobierno un gasto considerable; si en efecto los proponentes reducen el número de escuelas privadas, el gobierno se verá obligado a asumir los costos. Actualmente se halla en consideración en otros países latinoamericanos una propuesta por la cual se requeriría de las escuelas privadas que suministraran un número determinado de becas completas a niños de las clases menos favorecidas.<sup>12</sup>

La ley de reforma universitaria de 1969 y el informe de la comisión para la reforma de la educación han sentado una nueva base para la planificación y la administración de las universidades peruanas (segundo ciclo de educación superior). El sistema, que se encuentra ya en funcionamiento, incluye la creación de un Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP). El CONUP ha iniciado un proceso de evaluación de las calificaciones del personal docente y ha preparado una escala uniforme para sueldos en las universidades. La estructura académica de la universidad sufrió un cambio al eliminarse las facultades profesionales como la principal subdivisión dentro de la universidad. Las universidades constan actualmente de departamentos y programas académicos. Los departamentos están constituidos sobre la base de las disciplinas académicas; los programas reúnen a los profesores y alumnos relacionados con una profesión determinada. Los programas académicos, por ejemplo, desarrollan el currículum en áreas profesionales, ofrecen una guía al estudiante y dirigen el entrenamiento práctico dentro del desarrollo profesional. Comenzando en 1970, las regulaciones requieren una experiencia universitaria inicial para todos los estudiantes universitarios en un programa de estudios generales. Al presente, los estudiantes son promovidos y obtienen su ingreso a la especialización profesional mediante un sistema de créditos y una evaluación de su rendimiento durante sus primeros semestres.

La comisión para la reforma ha sugerido que los graduados de las universidades donen un periodo de “servicio civil”. Este método de obligar a los graduados universitarios a trabajar sin remuneración en proyectos organizados por el gobierno ha sido utilizado en El Salvador y ha sido propuesto en fecha reciente para Colombia. El informe establece que esta disposición se interpretará, por lo que se refiere a la mayor parte de los graduados, en el sentido de que deberán prestar sus servicios profesionales en zonas rurales o en *poblados* urbanos.

Es en el área de la preparación profesional de los maestros donde se sentirá uno de los mayores efectos de la reestructuración de las universidades, ya que constituye un campo de crucial importancia para la implementación de la reforma. Dentro del nuevo sistema universitario peruano, los futuros profesores de matemáticas, física, química o biología recibirán una instrucción de nivel universitario de los mejores científicos peruanos en estos campos. El Perú ya ha experimentado un cambio hacia los "nuevos *currícula*" en los cursos de ciencias para el nivel secundario. El mejoramiento que se ha logrado en la enseñanza de las ciencias se debe casi íntegramente a los institutos de verano para las ciencias, que se iniciaron en 1961.<sup>13</sup> Sin embargo, hay que anotar que por los institutos de verano han pasado muy pocos profesores, en comparación con el número de profesores de ciencias de escuelas secundarias que jamás han recibido preparación en las ciencias a nivel universitario; solamente en un año siguieron los cursos del instituto un número superior al centenar de maestros. Gracias a la reforma de las universidades, los mismos científicos que desarrollaron los institutos de verano pueden ofrecer ahora, con el apoyo del Ministerio, programas regulares de cuatro años para capacitar profesores de escuelas secundarias. Esto tiene una ventaja suplementaria, y es que puesto que los profesores se encuentran en la preparación de maestros de escuelas secundarias, desarrollarán igualmente dentro de las universidades una capacidad para el diseño y la evaluación de los *currícula* de las escuelas secundarias. Los estudios del tercer ciclo de la educación superior (estudios de posgrado) tendrán lugar en el propuesto Instituto de Altos Estudios (INAE) o en universidades autorizadas por el CONUP. Se ofrecerán grados del nivel de Maestría y Doctorado. Se ha propuesto que el INAE supervise y evalúe el desarrollo de toda la enseñanza y la investigación del nivel de graduados. La propuesta, tal como ha sido presentada en el documento, ha sido objetada, sobre la base que el INAE atraerá a los miembros más talentosos de la comunidad académica en detrimento de los programas de no graduados en las universidades. Resulta evidente que esto constituirá un error costoso y la ley, en su forma definitiva, requerirá probablemente profesores de investigación para ofrecer algunos cursos de pregraduados además de su labor en el INAE.

*Otros niveles.* El programa de entrenamiento ocupacional básico ofrecerá cursos de educación general, entrenamiento para el trabajo y guía para los que truncaron sus estudios. Perú posee un sistema de entrenamiento vocacional, el SENATI (Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial), financiado con un impuesto del 1 por ciento sobre las planillas del sector privado. El hecho de que el entrenamiento vocacional resulte considerablemente más costoso que la educación regular, puede obligar al gobierno a incorporar al SENATI dentro de los programas del Ministerio de Educación. Sin embargo, el informe no es claro con respecto al futuro rol del SENATI dentro de la reforma educacional. Sistemas de entrenamiento vocacional semejantes, financiados por el sector privado, han sido utilizados exitosamente en otros países para suministrar una amplia gama de programas que van desde el desarrollo alfabetizador hasta el entrenamiento subprofesional.<sup>14</sup> Estas agencias son normalmente menos rígidas y responden

mejor a los cambios en la demanda de personal especializado que las escuelas de entrenamiento vocacional dirigidas por los ministerios de educación.

El informe considera igualmente a los servicios de extensión educacional. Los miembros de la comisión urgen al gobierno para que haga uso de la radio y la televisión para tales fines. De acuerdo con el informe, el control de las comunicaciones, ejercido por intereses privados, reduce el potencial de los medios de comunicación masivos para los propósitos de la educación. El comité propone que el gobierno efectúe la evaluación y el control del contenido de los programas, y que debería crearse un instituto nacional para la propagación de la cultura a fin de diseñar programas de naturaleza cultural y educacional. Es evidente que esta recomendación provocará consecuencias que irán más allá de la reforma educacional.

### **Crítica de la reforma educacional propuesta**

La reforma educacional peruana, al aparecer en un “clima de reformas”, ya ha producido cambios de significado permanente para la educación peruana. El informe de la comisión para la reforma de la educación es el siguiente paso en el proceso de reforma y, como se ha indicado previamente en este trabajo, contiene algunas propuestas razonables y positivas para la mejora de la educación. Sin embargo, el informe contiene algunas debilidades que merecen ser examinadas. Con su centralización en la inadecuación del sistema escolar existente y la apremiante necesidad de formular en corto plazo propuestas para una reforma, quizás los miembros de la comisión nunca cuestionaron el valor de la “enseñanza” *per se*. En el informe no hay insinuación alguna de que otros tipos de inversión social (por ejemplo, servicios sociales, programas de alimentación, agua y desagüe o vivienda) puedan ser actualmente más importantes para algunos sectores de la sociedad y ciertas regiones del país.

Uno se pregunta también si los “resultados” de la educación son bien conocidos por los planificadores. ¿Tienen conciencia del hecho de que la educación de cualquier tipo raramente ha reducido la migración del agro a la ciudad? ¿Reconocen que la relación entre el logro educacional y la movilidad social no es tan fuerte como se había creído? (cfr. Halsey *et al.*, 1961). Dado que la mayor inversión en los programas educacionales será a costa de la inversión para el crecimiento a corto plazo de otros sectores, ¿está bien documentada la relación entre la redistribución del ingreso y el desarrollo educacional en el Perú? Por ejemplo, ¿son las condiciones sociales y económicas en aquellas regiones del Perú en las que se han ofrecido por largos periodos servicios educacionales diferentes de las condiciones en regiones comparables que han carecido de servicios educacionales formales?

Esa omni-incluyente concentración en la enseñanza se manifiesta nuevamente en la manera en la que el informe presenta sus conclusiones. No es un documento en el que pueda identificarse un plan. No registra prioridades ni criterios para la identificación de las prioridades. El objetivo ha sido tratar de responder exclusivamente a la pregunta “qué tipo de sistema de educación nos gustaría tener”; una pregunta mucho más apropiada hubiera sido “qué cambios en el sistema educativo deberían ser efectuados ahora y en el futuro con los recursos que tenemos y los

que podremos tener a nuestra disposición". No se trata de estimar el costo de la reforma. Los recursos, tanto administrativos como financieros, para llevar a cabo la reforma, son escasos; ¿pueden ser traídos estos recursos de otros sectores? ¿Puede el Perú permitirse gastar más en educación? El informe no evidencia que lo relativo a la ordenación y las diferentes fases de la reforma haya sido objeto de estudios cuidadosos. ¿Qué se ha previsto en la reforma para desarrollar las capacidades no sólo de los maestros sino también de los planificadores y administradores que tendrán la responsabilidad de implementar la reforma? Aunque el intento de movilizar recursos a corto plazo para reentrenar a los profesores es interesante, no existe un análisis de los problemas de mediano a largo alcance de proporcionar entrenamiento durante el servicio, y cursos para elevar el nivel profesional de los profesores ni de desarrollar programas para graduados en la administración educacional.<sup>15</sup>

Aparece igualmente, entonces, que los reformadores no han sabido reconocer que se necesitan determinadas "precondiciones" sociales y económicas para hacer que un servicio educacional pueda constituir un vehículo para el cambio. La experiencia en otros países ha sido que los factores "dentro de la escuela" no son la clave determinante del éxito del estudiante en la escuela. Descontando los costos directos para los padres que demanda el poder dar una educación a sus hijos, los costos de oportunidad pueden ser prohibitivos. Esto es cierto aun a nivel de escuela primaria en zonas rurales o *poblados* urbanos. Aunque los niños en edad de escuela primaria tal vez no estén en condiciones de aumentar el ingreso familiar en forma significativa, pueden incrementar el bienestar general, realizando pequeñas tareas domésticas o cuidando a parientes enfermos. ¿Son capaces y desean las familias campesinas y las pobres soportar tales costos? Por otra parte, el informe ilustra una comprensión de la importancia de desarrollar servicios escolares con la participación de los recursos de la comunidad; el valor que los padres confieren a la educación constituye un factor crucial que determina la motivación del estudiante hacia el estudio. Sin embargo, puede haber un nivel crítico de desarrollo y organización que una comunidad tenga que alcanzar antes que valga la pena invertir en servicios escolares "formales". Ciertamente, no existe indicación alguna en el informe del modo en que los programas del sector social (salud, educación, gastos sociales) pueden ser integrados a fin de racionalizar el gasto público a nivel de la comunidad.

En resumen, los principios de la reforma indican que se reconoce la contribución de la investigación de las ciencias sociales y del comportamiento a la educación en el Perú y otros países. No obstante, el informe no demuestra una comprensión del valor de una implementación enfocada sobre una base experimental. Creo que la única manera para aprender de los errores y reconocer el porqué de los éxitos de la reforma será la evaluación de los programas y la conducción de proyectos pilotos como etapas en la implementación de la reforma.

## NOTAS

<sup>1</sup> Discurso del Primer Ministro Montagne, 7 de diciembre de 1968.

<sup>2</sup> No obstante, el Ministro de Educación, en un mensaje por televisión del 18 de septiembre, declaró enfáticamente que está de acuerdo con los análisis y recomendaciones del informe. Véase *Oiga*, 25 de septiembre de 1970, p. 16.

<sup>3</sup> Este resumen se basa fundamentalmente en dos documentos: Paulston, 1970, y Ministerio de Educación, 1970.

<sup>4</sup> La clase mestiza es la clase social que puede identificarse aproximativamente como las familias de burócratas, hombres de negocios, profesionales y técnicos.

<sup>5</sup> El proceso de *cholificación* se caracteriza por la migración campo-ciudad, la mezcla de rasgos culturales *indios* y *mestizos*, y el aprendizaje de nuevas ocupaciones. La gran masa indígena, que vive principalmente en la Sierra, no habla castellano. Viviendo al margen de una economía comercial, los jefes familiares son trabajadores rurales, pastores o pequeños granjeros.

<sup>6</sup> Perú, con una población estimada en 14 millones de habitantes, tiene un 50 por ciento más de estudiantes universitarios que Colombia, con una población de más o menos 21 millones. Ambos países tienen un ingreso *per cápita* de alrededor de \$ 350 EE. UU.

<sup>7</sup> Aunque el cuadro general es sombrío, existen universidades que han mejorado considerablemente en algunos departamentos durante la década pasada.

<sup>8</sup> El Ministerio de Educación proporcionó la siguiente relación de costos por estudiante-año por nivel de educación para 1967: nivel primario, 1 872 soles; secundario general, 3 572 soles; secundario técnico, 6 339 soles; escuela normal, 13 984 soles, y un promedio entre las facultades, a nivel universitario, de 14 000 soles (\$ 1 EE. UU. es igual a s/. 43.50). La alta tasa de abandono hace que el costo por graduado en cada nivel sea mucho mayor que el simple costo por estudiante-año multiplicado por el número de años del ciclo. No se ha llevado a cabo aún ningún intento en el Perú para examinar la relación entre las "expectativas de corrientes de ingresos" de personas que culminan un determinado nivel de enseñanza y los costos (tanto los directos como los de oportunidades) en que se ha incurrido al recibir la educación. Sería ciertamente provechoso llegar a tener esta información, toda vez que la rápida expansión de la educación universitaria durante la última década ha tenido lugar durante un periodo de pequeño crecimiento anual del ingreso medio *per cápita* (un promedio de menos del 2 por ciento). Tal combinación puede haber creado una situación en la que una ulterior expansión de la educación universitaria contribuirá al subempleo de los profesionales.

<sup>9</sup> Los títulos de las divisiones de este documento revelan el contenido. Las secciones están tituladas en este orden: creciente analfabetismo, falta de servicios para niños subdotados; falta de procedimientos para readmitir a los que han abandonado sus estudios; educación al servicio de una minoría; falta de *peruanidad* en

el sistema escolar; aprendizaje de memoria y estudios clásicos; baja calidad del entrenamiento de los profesores; rigidez y burocratización, y desequilibrios administrativos y financieros.

<sup>10</sup> Ver *El Comercio* del 25 de septiembre de 1970, p. 27.

<sup>11</sup> Utilizo la definición de James S. Coleman (1966) de "igualdad de oportunidades educacionales", el procedimiento del sistema escolar para reducir los efectos de las barreras sociales, culturales y económicas en el logro de una educación. Por tanto, cuando la inscripción en la escuela se halla estratificada por tales barreras, las oportunidades educacionales son, por definición, desiguales.

<sup>12</sup> En Colombia, la ley propuesta obliga a todas las escuelas privadas a ofrecer el 10 por ciento de sus vacantes a niños de familias pobres y mantenerlos en un régimen de becas completas. Lógicamente, tal política no es factible en escuelas en las que el idioma en que se enseña no es el castellano.

<sup>13</sup> Los maestros que asistieron a estos programas forman actualmente el núcleo del grupo que está siendo seleccionado para entrenar profesores en ciencias.

<sup>14</sup> En Colombia, el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), cuyos ingresos provienen de un impuesto del 2 por ciento sobre las planillas del sector privado, opera programas tales como escuelas primarias para adultos, empleo de la tecnología y la maquinaria en la agricultura, servicios de aprendizaje en comercio y cursos técnicos para especialista en electrónica, comunicaciones, etcétera.

<sup>15</sup> Chile, por ejemplo, ha creado una agencia descentralizada del Ministerio de Educación, que se ocupa de ofrecer reentrenamiento para todos los maestros de escuelas primarias una vez cada cinco años, y que tiene un núcleo permanente de especialistas en *currícula* y psicólogos, entrenados en medición educacional, los que desarrollan y evalúan los materiales.

## REFERENCIAS

### COLEMAN, JAMES S.

1966 *Equality of Educational Opportunity*. Washington: Superintendent of Documents.

### HALSEY, A. H., FLOUD, JEAN y ANDERSON, C. A. (eds.)

1961 *Education, Economy and Society*. New York: Free Press

### MINISTERIO DE EDUCACIÓN

1970 *Plan Sectorial de Mediano Plazo. Documento de trabajo No. 1, Síntesis de Diagnóstico*. Lima, Perú.

### PAULSTON, ROLLAND G.

1970 "Social Stratification, Power and Educational Organization". *Aportes*, núm. 16, pp. 99-111.