

Siglo XIX

Una revisión de las políticas y normas legales referidas a la educación peruana en el siglo XX muestra que ha habido numerosos intentos trancos y fracasados de reformar la educación, lo que ha frustrado las expectativas nacionales de convertir la educación en un gran motor del desarrollo económico y social peruano.

Desde la primera Ley General de Educación, la Ley del Profesorado como carrera pública y el Reglamento General de Instrucción Pública promulgados entre 1850 y 1855 por el primer legislador educativo serio Ramón Castilla, la responsabilidad de la conducción educacional se concentró en el Gobierno Central, apoyado por diversas pedagogos extranjeros, especialmente franceses, belgas y alemanes hasta principios de siglo, luego norteamericanos y más adelante los consultores de los organismos de cooperación técnica y financiera internacional.

Desde que en 1870 se dispuso el funcionamiento de escuelas primarias gratuitas en las capitales de distrito a cargo de los municipios, la secundaria a cargo del Ministerio de Instrucción y la superior a cargo de los Consejos Universitarios, hasta fines de siglo XX, la gratuidad y descentralización de la educación han sido temas de intensa preocupación política, habiéndose avanzado mucho en lo primero y poco en lo segundo.

Siglo XX

El siglo se inicia con esfuerzos gubernamentales por incrementar sustantivamente el número de alumnos con acceso a las escuelas primarias, en circunstancias en las que la educación era concebida como el medio capaz de producir la integración nacional, el “amor y lealtad a la patria” y el desarrollo económico, con los que se lograría el ascenso social de los indígenas y la igualdad entre peruanos sin distinción de fortunas.

Fue el gobierno de José Pardo (1904-8) el que se delineó y puso en práctica una primera reforma educativa de envergadura que ordenó y organizó lo pre existente y le dio un norte para los desarrollos futuros. Impulsó la educación primaria (dividida en dos ciclos de dos y tres años) procurando universalizarla, estableciendo la gratuidad y obligatoriedad de la misma,

incluyendo el reparto gratuito de material de enseñanza. También estableció la gratuidad de las escuelas técnicas y ocupacionales nocturnas, recuperando las experiencias de las escuelas de Artes y Oficios pre existentes hasta 1902. Además le dio un particular impulso a la educación privada. Todo esto se hizo con el apoyo de pedagogos franceses, belgas y especialmente alemanes.

Para los profesores estableció en 1905 la carrera magisterial, con derecho a jubilación y montepío y a las mujeres les concedió el ingreso libre a las universidades (antes requerían autorización especial del Ejecutivo).

Más adelante en 1919 se reformó la universidad (a imitación de la reforma universitaria cordobesa de Argentina en 1918) estableciendo entre otras cosas la autonomía universitaria y el cogobierno de estudiantes, graduados y profesores, la libertad de cátedra y la remoción de catedráticos que perdieran vigencia.

1920's

Con Leguía se estableció una primaria común gratuita y obligatoria (dos ciclos de dos y tres años) y otra profesional; una secundaria común obligatoria (igualmente con dos ciclos de 2 y 3 años respectivamente) y otra profesional; y la superior que incluyó las Escuelas Técnicas de Ingeniería y Agricultura, la Universidad Mayor de San Marcos y las Universidades Menores de Cuzco, Arequipa, Trujillo, así como la Universidad Católica (privada) creada en 1917. En 1921 los pedagogos de la misión pedagógica de EE.UU. asumieron la Dirección General y las Direcciones Regionales del Ministerio de Educación lo que significó el giro del enfoque intelectualista, academicista e integral europeo (propuesto por Deustua) al enfoque norteamericano más pragmático y articulado con el desarrollo económico que incorporara la capacitación técnica y agropecuaria más específica requerida por la empresa y el mercado de trabajo (propuesto por Villarán) el cual prevaleció por varias décadas.

Los profesores de la época, asociados en diversos gremios de preceptores, directores, normalistas y maestros de segunda enseñanza, se sumaban a las causas políticas y a la defensa de las clases medias, por lo que empezaron a ser percibidos como un peligroso factor de desestabilización ciudadana. Por ello Leguía centralizó al máximo el disperso sistema educativo y le otorgó poderes excepcionales a la inspectoría escolar cuya tendencia a la fiscalización y sometimiento magisterial se siente hasta nuestros días.

1940's

En los años 1940's el gobierno de Prado le dio un gran impulso la educación técnica y normal y además estableció la educación infantil para niños de 4 a 7 años, la primaria común gratuita y obligatoria de 6 años, la secundaria común de cinco años con ingreso a la opción técnica, normal o artística al cabo del 3ero de secundaria y la superior. Se abrieron las puertas del magisterio a las clases medias que le imprimieron a la carrera magisterial un nuevo rostro social. Ya no era una profesión para las élites sino un empleo remunerado de profesionales oriundos de los sectores medios al servicio de las amplias capas populares. En 1944 estableció el convenio para el "Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano" para orientación vocacional y perfeccionamiento de docentes con becas en EE.UU., el cual se mantuvo vigente hasta 1962.

En 1945 Bustamante y Rivero estableció la gratuidad de la secundaria para los alumnos egresados de los escuelas fiscales, lo que trajo el inicio de la expansión de la secundaria aunque sin contar con los profesores e instalaciones adecuadas. Esta fue una época de transición demográfica del campo a la ciudad, de grandes migraciones alimentadas por la escuela urbana y mestiza, que se convertiría en factor de integración al alfabetizar y castellanizar a los migrantes, pero a la vez se constituiría en factor de exclusión por motivos étnico culturales.

Para atender la creciente demanda de educación secundaria gratuita en 1950 el gobierno de Odría aprobó su "Plan Nacional de la Educación" por el que se crearon 55 Grandes Unidades Escolares para hombres o mujeres que comprendían los últimos dos años de primaria y la secundaria común y técnica. Esto trajo una enorme expansión de la secundaria que tenía un ciclo de 3 años y otro de 2 años. Nuevamente se imitó los modelos norteamericanos que procuraban mejorar la enseñanza de las ciencias y expandir la educación técnica, para así darle impulso a la formación de mandos medios, habida cuenta que la mayoría de los alumnos escogía el canal que los llevara a la universidad. Odría además creó colegios secundarios militares con alumnos internados egresados del 3er año de secundaria común. Para ampliar la cobertura también impulsó la educación privada laica, parroquial y de congregaciones. Se formalizó la educación especial para niños con problemas de aprendizaje y se incentivó la educación infantil para niños de 4 a 6 años, que continuaba con un grado de "transición" a la primaria de 5 años que se impartía en escuelas urbanas y rurales. Para la creciente legión de maestros en 1956 estableció un nueva carrera magisterial con su respectivo escalafón.

A la expansión de secundaria siguió la expansión de la educación universitaria: creó 8 nuevas universidades, reabrió Huamanga y permitió la creación de otras 7 universidades privadas. Los recursos se obtuvieron del "Fondo de la Educación" creado por D.L. 10907 en 1948, como un

impuesto a las carreras de caballos y espectáculos públicos.

En 1958 con Prado se abrieron las opciones de “ciencias” y “letras” para la alta secundaria y en 1962 creó el SENATI para responder a las crecientes necesidades de formación de técnicos de mando medio y mano de obra calificada en un ambiente de sustitución de importaciones y desarrollo de la manufactura nacional.

En 1958 los sindicatos de docentes de Primaria, Secundaria, Técnica y Educación Física se articularon en la “Federación Nacional de Educadores del Perú” (FENEP) que luego en 1972 daría origen al “Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú” (SUTEP).

1960's

El gobierno de Belaunde (1963-8) impulsó la planificación educativa, elevó el atractivo de la carrera docente con un nuevo escalafón (ley 15215 de 1964) a la vez que elevó las remuneraciones. Estableció la gratuidad de toda la enseñanza estatal, todo lo cual fue aparejado con el crecimiento del presupuesto para la educación (que llegó al 26.5% del presupuesto equivalente al 5% del PBI) para atender la ampliada cobertura de primaria y secundaria presionando además el ingreso a la superior, masificándose las “academias” de ingreso a las universidades y las escuelas normales. También hubo subvención para colegios parroquiales. Sin embargo, junto con todo esto se redujo la jornada escolar y se deterioró la calidad de los docentes. En 1964 se estableció un nuevo estatuto (Ley 15215) para los casi 100 mil maestros en ejercicio.

La Reforma Educativa de Velasco en 1972 fue el esfuerzo de diagnóstico, reflexión y diseño más serio del siglo, y sacó la educación de las aulas para abordarla como una cuestión política y económica-social, que debía comprometer la participación organizada de la comunidad (nuclearizada) vinculando la educación con el desarrollo y el trabajo. Inspirada en intelectuales socialistas de nota como Augusto Salazar Bondy, Emilio Barrantes (U. San Marcos) y Walter Peñaloza (U. La Cantuta) entre otros, planteaba que no se podía cambiar la estructura económica, social y cultural del país si no se reformaba su educación, y no se podía transformar su educación si no se modificaban las bases económicas y sociales sobre las cuales estaba sustentada.

Entre las innovaciones propuestas estaba la articulación de la educación escolarizada con la no escolarizada, y la institucionalización de la educación inicial para niños de 0 a 6 años de edad que luego era seguida por la básica de 9 grados y las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) de 3 años, previas a la universidad. Se incentivó la educación para el trabajo, (a través de la educación básica laboral, la calificación laboral extraordinaria y las Eseps), y se diversificó el currículo según criterios regionales.

A falta de recursos, la mayor demanda educativa no se cubrió con nueva infraestructura sino con un recorte de la jornada escolar, aumento de turnos escolares en los mismos locales y aumento de número de alumnos por profesor. La educación privada quedó sujeta a un rígido control y regulaciones, quitándole a los promotores privados sus prerrogativas naturales. Lejos de alentar la educación privada la estrangularon y la convirtieron en “una concesión -no deseable- para los ricos”. Era evidente que los sectores privados iban a resistir esta reforma así como los diversos otros actores, especialmente los marginalizados directores y profesores -sindicalizados conjuntamente en el SUTEP desde 1972-, a quienes se pretendió concientizar para convertirlos en agentes de la revolución velasquista. El magisterio que en su origen era principalmente aprista y acciopopulista, a esas alturas pasó a ser liderado por los sectores comunistas moscovitas a los que se agregaron luego los grupos marxistas maoístas.

1980's

Recuperada la democracia en 1980 con el 2do gobierno de Belaunde, no se hizo esperar una nueva Ley General de Educación (23384 de 1982), la cual desactivó las propuestas reformistas velasquistas, regresando al esquema de educación primaria y secundaria, eliminando las Esep y transformando los núcleos en Supervisiones Educativas (que luego el APRA transformaría en Unidades de Servicios Educativos USE). También promulgó una nueva Ley del Profesorado (24029). Se hicieron esfuerzos para la ampliación de la cobertura e infraestructura, incluyendo 23,000 nuevas aulas construidas por el sistema de Cooperación Popular. Particularmente notorios fueron el crecimiento de la educación inicial (8.5% anual) y la superior (7% anual). En este quinquenio empezó a crecer la cantidad de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la educación, varias de ellas promovidas por ex militantes o funcionarios de la troncada reforma velasquista.

Durante el Gobierno de Alan García (1985/90) sus ministros de educación Grover Pango y Mercedes Cabanillas hicieron un esfuerzo de consulta nacional y elaboración de un “Proyecto Educativo Nacional” que reflejara las necesidades de la educación peruana, que según ellos debía ser nacionalista, democrática, popular, creadora de una conciencia histórica anti-imperialista, preocupada por los pobres y por la vinculación con el mundo del trabajo.

Además en 1987 el Presidente García anunció la transferencia de la educación inicial y primaria a los municipios, propuesta que nunca se llegó a implementar.

1990's

En 1990 asumió el gobierno el Presidente Alberto Fujimori, que había ofertado en la campaña electoral enfatizar la honradez, tecnología y trabajo. Sus primeros dos años fueron erráticos. Jaqueado por los retos del terrorismo que además estaba infiltrado en un sector del magisterio, osciló entre propuestas municipalizadoras y privatizadoras de la educación (con los rápidamente derogados DS 699 de 1991 y DL 23011,23012,23013 de 1992, bajo inspiración de los ministros liberales y el modelo chileno), y la defensa de la educación pública gratuita. Esta última propuesta fue la que prevaleció, aunque regulada por los requerimientos de ajuste estructural convenidos con el FMI y los modelos de inversión y prioridades educativas que condicionaron el BM y BID, bajo un centralismo controlista que no estuvo dispuesto a ensayar fórmulas descentralistas ni acuerdos nacionales por la educación para el largo plazo.

En su primer quinquenio de gobierno, el gobierno se dedicó fundamentalmente a mejorar e incrementar la infraestructura y a revalorizar la educación pública gratuita incluyendo en ella los alimentos, el seguro escolar, el reparto de cuadernillos escolares gratuitos y ocasionalmente la instalación de computadoras, así como la capacitación masiva de profesores.

Sin embargo, vencido el terrorismo y pese a las reconocidas las ineficiencias de un régimen centralista, burocratizado y reglamentarista, solo alentó la expansión de la educación privada en todos los niveles, a la que dio facilidades, conceptualizando a las instituciones educativas como empresas que podían negocios lucrativos lícitos pagando los respectivos impuestos, con propietarios todopoderosos, sin COPEBE, con una APAFA débil, derivando los reclamos de los padres a Indecopi. Así la oferta educativa privada creció significativamente, sobre todo en el nivel superior.

Sin embargo, esta confianza en la gestión educacional privada no se ha transferido a la gestión educacional pública. No se han ensayado fórmulas descentralizadoras. Se manejan centralmente los concursos docentes, los nombramientos, los presupuestos, la definición de inversiones en infraestructura, la selección de los cuadernillos escolares, la capacitación docente (encargada a manera de "service" a algunas instituciones), el currículo, todo lo cual ha impedido un desarrollo autónomo y diversificado de experiencias educativas originales.

REFLEXIÓN

Si se hace un análisis comparativo de la educación peruana entre principios y fines de siglo XX, encontraremos como constante el centralismo controlista, y como variables principales dos ejes que se cruzan, uno ascendente y otro descendente. El ascendente corresponde a la educación estatal gratuita, que se inicia con la primaria y actualmente abarca desde la inicial hasta la superior. El descendente corresponde al financiamiento per cápita, cada vez menor, aunque con un período de bonanza entre los años 1950's y 1960's, asociado con el descenso de la calidad de la educación, que está hermanada con el deterioro de las condiciones de vida y profesionales de los docentes. Éstos, de ser profesionales autónomos de las clases altas, hacia mediados de siglo su extracción socio-económica ha bajado a las clases medias y a fines de siglo los encuentra en el limitado rol de obreros –pobres y dependientes- de la educación.

Esto ha ocurrido porque en lugar de acompañar la expansión de la cobertura educativa con la paralela expansión del presupuesto destinado a la educación para evitar afectar la inversión educativa per cápita, lo que ha ocurrido es que se ha contraído el presupuesto y junto con ello se han reducido las jornadas escolares, se han aumentado los turnos por colegio y el número de alumnos por profesor y se han reducido las remuneraciones docentes. Obviamente esto redujo el atractivo de la carrera docente que se debilitó como profesión, y a su vez llevó a los docentes a organizarse en un poderoso sindicato único que con el tiempo fue radicalizando sus demandas y protestas. La reacción de los gobiernos ha sido un creciente silenciamiento de la voz sindical, perdiendo éste su capacidad de interlocución con el estado. No sorprende por tanto que a la par que se deterioró la calidad de la educación pública, haya ido creciendo la demanda por educación privada, al punto que a fines de siglo el gobierno busca expresamente que alentar la expansión de la educación privada.

A todo lo dicho se agrega la incapacidad del estado para visualizar, diseñar e implementar un modelo educativo peruano que responda a los requerimientos y posibilidades peruanas. Hemos sido permanentes copiadores de modelos extranjeros y hemos pasado de estar en manos de las misiones belgas, alemanas y norteamericanas, a depender de las prioridades establecidas por los organismos de cooperación técnica y financiera internacionales.

Sin embargo si se hace un análisis al interior del siglo XX, década a década, encontraremos altos y bajos en el financiamiento de la educación, en las propuestas reformistas, en las calidades de los profesores. Es la falta de consistencia y continuidad de las propuestas las que las han debilitado y diluido, con el consecuente deterioro que nos deja a fines de siglo, al que llegamos con un notorio retraso frente a los países líderes y con brechas educativas equivalentes a las que tuvimos a principios de siglo.

Hemos llegado al absurdo de que el pensamiento convencional que está en revisión en los países de vanguardia educativa para ser dejado de lado, se ha convertido en el pensamiento de vanguardia de los reformadores peruanos. Además, ni si quiera se ha intentado implementar una de las fórmulas fundamentales que han logrado hacer despegar la educación de otros países como es la de lograr un Acuerdo Nacional por la Educación para el largo plazo, multipartidario y multisectorial, que garantice un diseño consensual, el adecuado financiamiento y el tiempo de maduración necesario para obtener los resultados esperados.

El Perú tiene que reinventar creativamente sus propuestas educativas porque no tenemos el tiempo y el dinero para recorrer el mismo camino que otros países recorrieron para desarrollar su educación, así lo hubieran hecho bien, porque eso solo mantendría nuestro atraso respecto a ellos, pero no cerraría las brechas. Debemos inventar las recetas educacionales novedosas, concebir cruces de caminos originales que permitan saltar etapas, colocar los escasos recursos en proyectos con enorme efecto multiplicador y utilizar tecnologías que tengan gran cobertura y que potencien las limitadas capacidades docentes que exhiben la mayoría de los profesores peruanos. Este es el reto para el inicio del siglo XXI.

#1. ESTADISTICAS DE PROFESORES Y ALUMNOS EN EL SIGLO XX PROGRESIÓN POR CADA 20 AÑOS (Publica + Privada)

AÑO Alumnos

Primaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Alumnos

Secundaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Alumnos

Superior

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Profesores Primaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Profesores Secundaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Profesores

Pr + Sec

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

1900 105, 1,6 2, 0,16 2,16
1920 200, (x1.9) 3,8 (x2.4) 1,8 4, (x2.0) 0,37 (x2.3) 4,37 (x2.0)
1940 630, (x3.2) 28, (x7.4) 5,1 (x2.8) 10.5 (x2.6) 3.8 (x10.3) 14,3 (x3.3)
1960 1´440, (x2.3) 198, (x7.1) 30,3 (x5.9) 41, (x3.9) 16, (x4.2) 57,0 (x4.0)
1980 3´450, (x2.4) 1´325 (x6.7) 250, (x8.3) 93, (x2.3) 54, (x3.4) 147, (x2.6)
2000 4´400, (x1.3) 2,360 (x1.8) 744, (x3.0) 170, (x1.8) 130, (x2.4) 300, (x2.0)
2000/
1900
x42 veces x1475 veces x744 veces x85 veces x813 veces x140 veces

* Cifras gruesas aproximadas

** Año 2000: adicionales 1,100 alumnos y 36, profesores de inicial.

#2. ESTADÍSTICAS DE PROFESORES Y ALUMNOS EN EL SIGLO XX PROGRESIÓN POR CADA 20 AÑOS (Privada)

Alumnos
Primaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Alumnos
Secundaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Alumnos

Superior

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Profesores Primaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

Profesores Secundaria

(miles)

(respecto

a 20 años previos)

1940

55,

11,

1,0

1,4

1,0

1960

210, (x3.8)

61, (x5.5)

3,2 (x3.2)

6,7 (x4.8)

6,5 (x6.5)

1980

481, (x2.3)

200, (x3.3)

64, (x20)

12, (x1.8)

10, (x1.5)

2000

592, (x1.2)

390 (x2.0)

334, (x5.2)

50, (x4.2)

38, (x3.8)

2000/1940

x 11 veces x 35 veces x 344 veces x 35 veces x 38 veces

* Cifras gruesas aproximadas

#3. % DEL GP PARA EDUCACIÓN;
PROMEDIO ANUAL PARA LA DÉCADA INDICADA

AÑOS 1916

1925 1926

1935 1936

1945 1946

1955 1956

1965 1966

1975 1976

1985 1986

1995 1996

2000

15% 15% 10% 15% 25% 27% 16% 16% 19%

*Cifras gruesas aproximadas

#4. INDICES DE CRECIMIENTO DEL GASTO EDUCATIVO, MATRICULA, DOCENTES Y SALARIO DOCENTE DEL SECTOR PÚBLICO.

1960-1998

AÑO

GASTO EDUCATIVO

TOTAL

MATRICULA

TOTAL

DOCENTES

SALARIO DOCENTE

1960

100

100

100

100

1965

155

152

153

213

1970

241

162

170

100

1975

340

212

183

134

1980

345

254

226

100

1985

294

316

310

77

1990

108

368

418

34

1995

200

395

447

19

1998

203

408

475

23

Fuentes. Ministerio de Educación. Desarrollo de la Educación Peruana. Aspectos Económicos y Financieros. 1960-1974. Banco Central de Reserva. 1993. La información 1990-1994 fue procesada por GRADE y la de 1995-1997 por PLANMED. La información 1998 corresponde a la cifra autorizada por presupuesto. Los datos de matrícula tienen como fuente la Unidad de Estadística del MED.

Elaboración. INIDEN.

Una columna que levanta alertas ["Es la educación, estúpido" \(Por Anwar Moguel, México\).](#)

Hoy vi éste artículo sobre los dramas de la sociedad mexicana. ¿Es casual que parezca haberse escrito para calzar con el Perú y cualquier otro país de América Latina? ¿No será que "alguien" nos ha lavado la cabeza para desconectar la escuela de la vida real y hacernos creer que un periodico retoque curricular con pruebas aggiornadas producirá egresados mejor educados? Quizá ya sea hora de empezar a pensar que la buena educación no pasa por pontificar resultados en pruebas censales o PISA sino en tener una imagen de persona bien formada y educada en términos de actitudes y conductas frente a temas de la vida cotidiana que los peruanos quisiéramos transformar, y hacer de eso la médula de nuestro proyecto educativo.

Por ejemplo, si se quiere evaluar el nivel educativo del colegio ABCDE ¿qué datos usa normalmente tanto el Minedu como muchos analistas? Los resultados de las pruebas censales, el % de ingreso a la universidad, y eventualmente la tasa de promoción o repitencia de los alumnos. ¿Qué nos dice eso de cómo son y serán esos alumnos como personas eticas, sensibles al prójimo, con alta autoestima, con una autoimagen de personas valiosas, capaces de ser miembros constructivos de su comunidad; qué nos dice de su nivel de tolerancia a la diversidad, su capacidad de resolver conflictos sin violencia, de ofrecerse voluntario para trabajo solidario y para conciliar cuando sus compañeros están conflictuados; qué nos dice de su autodisciplina y nivel de regulación personal que le permite distanciarse de los vicios y asumir una sexualidad responsable...

Dirán que eso es difícil de evaluar. Pero por ello es que hay que opacarlo frente a lo que es menos decisivo pero más fácil de evaluar de modo estandarizado e informatizado?

[Más de 100 años resistiendo la escuela tradicional. El Tiempo, 26 04 2018 Óscar Sánchez](#)

Muy descriptivo e ilustrativo. Habla de Colombia pero en América Latina todos nos parecemos tanto...Lo que es increíble, es que en Colombia el Ministerio de Educación y algunos sectores del magisterio sigan yendo en contravía, proponiendo parámetros y horarios milimétricos, infraestructura medida en número de aulas convencionales, énfasis en competencias básicas y evaluaciones estandarizadas limitadas en su contenido o métodos represivos como la

reprobación de cursos a quien no obtenga logros establecidos en un plan de estudios rígido. Y que ejemplos de iniciativas docentes maravillosas para llevar esta nueva pedagogía al sistema público que florecen en muchas escuelas, o políticas ampliamente reconocidas por haberlo hecho, sigan teniendo audiencias limitadas.

En FB: <https://www.facebook.com/leon.trahtemberg/posts/954480861319116?pnref=story>

[¿Cómo elegir colegio para tu hijo? Diversos enfoques pedagógicos inspiran a los colegios.](#) Analizamos las principales corrientes educativas que usan los centros para atraer nuevos alumnos

[El origen de la escolarización moderna](#)