

LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES DE LA ESCUELA BÁSICA EN PERÚ, DESDE LOS INICIOS DE LA REPÚBLICA HASTA 1990

En la visión de los padres de la independencia la educación popular¹ ocupaba una importancia relevante. Las Constituciones, las normas legales y los discursos oficiales de los políticos presentan la educación como el instrumento principal para que la población alcance una verdadera emancipación.²

Desafortunadamente, o quizás inevitablemente, estos ideales tan ventilados y proclamados desde el amanecer de la independencia no pudieron realizarse, excepto en rarísimos casos, durante las primeras décadas de la República.

Más aún, un análisis atento y un poco despiadado nos obliga a reconocer que el Perú en el campo de la educación básica se encuentra todavía lejos de realizar los objetivos que los padres de la patria se habían trazado. Después de casi doscientos años el país se encuentra todavía en una “emergencia educativa”³.

Al fin de acercarse a una adecuada comprensión de la situación actual de la educación básica y del magisterio en Perú, es sin duda útil recorrer sintéticamente algunas etapas de su evolución desde los inicios de la República hasta hoy. Sin embargo, la comunicación de hoy tendrá como punto de llegada los años '90 del siglo pasado, dejando a otro momento el análisis de los acontecimientos relativos al mundo de la educación que van del primer gobierno de Alberto Fujimori a la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski.

¹ En el lenguaje común peruano los términos instrucción y educación se utilizan normalmente como sinónimos, sin distinciones epistemológicas y así se los considerará en el presente trabajo. En segundo lugar se tiene que tomar en consideración que en los inicios de la república la educación popular es sinónimo de escuela primaria: cfr. M. Guerra y Leiva, *La Historia de la Educación peruana en la República (1821-1876)*, BNP, Lima 2001, Cap. III, p. 41.

² D. García, *Las Constituciones del Perú USMP*, Lima 2005, p. 103; El Congreso Constituyente del Perú (1822), VII. *Bases de la Constitución*, Art. 21. p. 107. Cfr. También el Archivo Digital de la Legislación del Perú (1823). *Constitución Política de la República Peruana*, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>

³ Cfr. B. Merino, *Declaratoria de Emergencia de la Educación*, R.M. 853-03-ED, Directiva 063, D.S. 021-2003-ED., normas que definen la emergencia educativa. Cfr. también el discurso programático en el momento de la asunción del cargo del Presidente Martín Vizcarra el día 23 de marzo de 2018.

De los inicios de la República hasta el año 1920

Los años 1821-1850

En la época colonial, como observa R. Vargas Ugarte⁴, la educación del pueblo estaba bajo el cuidado de la iglesia, aunque al finalizar el periodo borbónico se observa que progresivamente había descuidado esta tarea. Desde la mitad del 1500 la iglesia había mostrado una preocupación especial por la educación en los lugares más alejados del Perú: en las zonas rurales de los Andes y de la costa peruana. Particular esmero había puesto en esta tarea Santo Toribio Alfonso de Mogrovejo, a través de sus visitas pastorales, los numerosos sínodos diocesanos y los importantes concilios⁵.

Al finalizar el siglo XVIII se pueden todavía documentar esfuerzos notables, por parte de la jerarquía católica, para responder a la exigencia de instrucción popular en el Perú profundo. Destaca en este contexto la extraordinaria figura de Mons. Martínez de Compañón⁶, obispo de Trujillo, que fundó en el norte del país 54 escuelas para indígenas⁷.

Sin embargo, al comienzo del siglo XIX quedaba muchísimo por hacer, también porque en muchos lugares la situación de la educación había empeorado como consecuencia de la expulsión de los jesuitas. Adicionalmente, se debe mencionar que en la época que estamos analizando la concepción de la relación entre educación e instrucción era muy distinta de la actual. Para nosotros, en efecto, no es concebible una educación sin

⁴ R. Vargas Ugarte, *La Instrucción Primaria en el Perú Virreinal*, Colección Vargas, Manuscritos, Tomo XVIII, p.162. Cfr. también C. Cortez Mondragón, *Presencia de las escuelas y los colegios parroquiales católicos en la educación peruana*, «Rev. Studium Veritatis», Lima 2007, pp. 203-206.

⁵ Cuatro concilios provinciales tuvieron lugar en Lima durante el siglo XVI. R. Vargas Ugarte presenta el texto e las Actas de los primeros cuatro concilios de Lima: I (1551-1552), II (1567-1568), III (1582-1583), IV (1591), en *Concilios Limenses (1551-1772)* I, Lima 1951, en Rosa María Martínez de Codes, (1989), *La Reglamentación sobre la Idolatría en la Legislación Conciliar Limense del siglo XVI, 10 Simposio Internacional de Teología de la Universidad de Navarra*, Tomo I, Navarra, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, p. 1. Cfr. también: J. Benito, *Santo Toribio Mogrovejo, Misionero Y Pastor*, PUCP, Lima 2005, p. 17.

⁶ Cfr.: C. Reverte, *En vísperas de la Independencia, dos ilustrados ligados al Virreinato del Perú: Baltasar Jaime Martínez Compañón y Bujanda (1738-1797) y Juan Francisco de la Bodega y Quadra (1744-1794)*, «Philología hispalensis», 2011, Nº 25, pp. 147-162.

⁷ Cfr.: M. Guerra, *El clero ilustrado en el tránsito de la Colonia a la República*, in: Fernando Armas Asín, Comp. *La construcción de la Iglesia en los Andes (siglos XVI-XX)*, 1a. ed., Lima 1999, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 301-331.

instrucción, mientras que el mundo rural de los siglos XVII y XVIII pensaba de forma diferente. Muchas veces los padres de este periodo preferían que sus hijos los acompañaran como ayudantes en los campos en vez de preocuparse para que aprendieran a leer y escribir: debido a la necesidad de mano de obra sin costo, en parte, y quizás principalmente, porque no entendían la importancia de la instrucción para sus hijos.⁸ Existen a este propósito interesantes intercambios de correspondencia entre los párrocos y sus obispos que describen la fatiga que deben hacer para convencer a los padres para que envíen a sus hijos a la escuela.

En un país particularmente extenso vivía poco más de un millón de personas: los indígenas representaban el 60% de la población, los mestizos más del 20%, los negros, en mayoría esclavos el 4%, la gente de “color libre” o pardos el 4%, y los españoles alcanzaban el 12%⁹. Al comienzo del 1800 Lima tenía 64,000 habitantes aunque, por obvias razones, con una distribución demográfica diferente¹⁰.

En este contexto étnico y social, el 28 de julio de 1821 el general José Francisco de San Martín proclama la independencia y es particularmente significativo que, no obstante se encuentre en una situación político-militar muy difícil, una de sus primeras acciones de gobierno sea la creación de la Biblioteca Nacional¹¹, dotándola de los libros de su biblioteca privada¹².

En sus discursos y documentos el general San Martín frecuentemente menciona la ignorancia como la “*más sólida columna del despotismo*”¹³ y sostiene la convicción que “*sin educación no hay sociedad*”¹⁴, porque será solo la educación del pueblo que permitirá a las instituciones republicanas sostenerse en el tiempo¹⁵. Entre sus primeras y más importantes decisiones debemos mencionar el decreto del 24 de noviembre del 1821, mediante el

⁸ Esta situación va a durar hasta todo el siglo XIX. Cfr. M. Gonzales De La Rosa, *Informe al ministro del ramo*, Imp. del «Nacional» por Noriega J.M., Lima 1869, p. 7.

⁹ M. Armando Martínez, *Una Independencia, muchos caminos. El caso de Bolivia (1808-1836)*. Castellón, Servei de Publicacions de la Universitat Jaume I de Castellón, 2008, pp. 26-27.

¹⁰ Cfr.: De la Puente Candamo (1959-1962), *La Emancipación en sus textos: El Estado del Perú*, Lima, PUCP-Instituto Riva Agüero, pp. 10-16 y Carlos Contreras, ed., Magdalena Chocano, Carlos Contreras, Francisco Quiroz, Cristina Mazzeo, Ramiro Flores, *Compendio de historia económica del Perú III: la economía del período colonial tardío*, BCRP; IEP, Lima 2001, «Serie Historia Económica, 7», p. 392.

¹¹ Decreto, dado en Lima, a 28 de agosto de 1821. – 2° de la Libertad del Perú. José de San Martín – Juan García del Río. Documento Original. Recuperado el 31 octubre 2012, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1821036.pdf>.

¹² G. Pons Muzzo, *Historia del Perú. Emancipación y República*, Labrusa, Lima 1981, p. 65.

¹³ Decreto, dado en Lima, a 28 de agosto de 1821. Óp. cit.

¹⁴ Decreto, dado en el Palacio del Sumo Gobierno, en Lima, a 6 de julio de 1822 – 3°. Recuperado el 5 Noviembre 2012, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1822125.pdf>

¹⁵ Decreto, a 6 de julio de 1822. Óp. cit.

cual dispone, para complementar las disposiciones legales referidas a la libertad de los hijos de esclavos, que se les debe garantizar una adecuada instrucción¹⁶.

En la misma línea debemos considerar el decreto del 23 de febrero de 1822, a través del cual dispone que en todos los conventos de clérigos regulares del Perú se establezcan escuelas primarias gratuitas¹⁷. Igualmente, particularmente significativo será el decreto del 6 de julio de 1822, mediante el cual funda la *Escuela Normal*¹⁸ que constituye el primer centro de formación de maestros de la República del Perú.

Se confiará la dirección de la *Escuela Normal* al ciudadano inglés Diego Thompson¹⁹, discípulo de Lancaster²⁰ y miembro de la Sociedad Bíblica Británica²¹. En realidad, más allá de las intenciones de los fundadores, la Escuela tendrá una vida muy breve.

De todos modos, hasta esta fecha no habían existido en el país ningún centro de formación docente administrado por el Estado; durante todo el periodo colonial de la formación de los educadores se había encargado solo la iglesia²².

Es útil, a este punto, regresar sobre un aspecto que ya se tocó en forma sintética anteriormente: durante la colonia no hubo mayormente, por parte de la Corona, una preocupación por la instrucción del pueblo así como los Estados la tienen actualmente. La mayor parte de la población, indígena, esclava y mestiza vivía en el campo y la iglesia dirigía la formación moral y doctrinal de las poblaciones rurales, frecuentemente haciendo uso de las lenguas autóctonas²³ y solo en la medida de sus posibilidades promovía la lecto-escritura. Hay que añadir que en la mayor parte del territorio peruano no

¹⁶ G. Pons Muzzo, óp. Cit., p. 66.

¹⁷ Decreto, dado en el Palacio del Sumo Gobierno, en Lima, a 23 de febrero de 1822 – 3°. Recuperado el 20 Noviembre 2012, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/LeyesXIX/1822124.pdf>

¹⁸ Decreto, dado en el Palacio del Sumo Gobierno, en Lima, a 06 de julio de 1822 – 3°. Perú (1950), «Gaceta del Gobierno de Lima independiente»: Tomos I a III, julio 1821-diciembre 1822, La Plata, Tomo 3, N. 4 pp. 547 - 548.

¹⁹ James Thompson (conocido como Diego Thompson) (Creerstown, 1 de septiembre de 1788 - † Londres, 25 de febrero de 1854) era un educador escocés, pastor baptista, que visitó diversas naciones de América Latina en el siglo XIX promoviendo el sistema de educación lancasteriano.

²⁰ Joseph Lancaster, (Nacido el 25 de noviembre 1778 en Londres, UK. Murió el 24 de Octubre de 1838 en New York, USA), educador de origen británico desarrolló el sistema educativo conocido como método Lancastrian consistente en el hecho que los alumnos más avanzados en los estudios asumían función de maestros para con los alumnos más pequeños o menos dotados.

²¹ Cfr.: P. Deiros, *Historia del cristianismo en América Latina*, Fraternidad teológica latinoamericana, Buenos Aires 1992, p. 626.

²² Cfr.: C. Contreras, *El Centralismo Peruano en su perspectiva histórica*, IEP Ediciones, Lima 2002, p. 9.

²³ José de Acosta, *Iglesia Católica. Provincia de Lima. Concilio Provincial 1583 (1584)*, Óp. Cit. p. 5.

existían bibliotecas y libros, con excepción de algunas parroquias, las catedrales y los conventos que, en algún caso constituían extraordinarios centros de cultura²⁴.

Si la Corona no se había interesado en la formación de los maestros, por su parte la iglesia no sentía como prioritaria esta responsabilidad, porque principalmente se preocupaba de formar “pastores de almas”, personas capaces de ejercer diferentes funciones, entre las cuales primaba la de transmitir la fe, educar en valores, formar a las personas, catequizar, etcétera. Por otro lado, hay que decir que la formación teológica que recibían en los seminarios los candidatos al sacerdocio se desarrollaba según un currículo de estudios que proporcionaba al estudiante las competencias suficientes para ejercer la docencia en la escuela básica, naturalmente en el contexto de la época, y en el caso de los alumnos más dotados lograba prepararlos para la docencia en la escuela superior e incluso en la universidad.

Un cambio respecto a esta situación se da con la República. Ya las Cortes de Cádiz habían establecido la importancia y la necesidad de la instrucción para todos los ciudadanos, con el propósito de que todos se ilustren, puedan conocer sus derechos y deberes para poder ser tratados como hombres libres²⁵; con mayor razón, los artífices de la independencia vieron en la instrucción del pueblo la imperdible posibilidad para legitimarse frente a los nuevos ciudadanos y proyectar una imagen negativa del antiguo régimen.

Es fácil darse cuenta de cuanto fuese titánica la tarea que se proponían los padres de la República, pero ellos, admiradores de los progresos, en parte reales y en parte enfatizados, en materia de educación, de Inglaterra, pensaban tener a la mano la receta para alfabetizar en poco tiempo todo el país. Es así como ellos establecerán, con mucho entusiasmo y seguridad, la propuesta pedagógica del primer instituto de formación de docentes en el Perú sobre el sistema lancasteriano²⁶, que muy pronto fracasará.

²⁴ Los principales conventos poseían bibliotecas importantes; mencionamos en particular el Convento de Santa Rosa de Ocopa, cuya biblioteca contiene más de 25.000 libros. Lo mismo se debe decir del convento de Santo Domingo en Lima y de la Biblioteca del Convento de San Francisco siempre en la capital del Perú. Bibliotecas bien equipadas se encontraban también en los conventos de Mercedarios, Agustinos y Jesuitas, en Lima y en las principales ciudades del país.

²⁵ *Constitución Política De La Monarquía Española*, promulgada En Cádiz a 19 De marzo De 1812, Título IX. *De La Instrucción Pública*, Capítulo Único, Art. 366. Cfr. J. Ragas, *Leer, escribir, votar, Literalidad y cultura política en el Perú (1810-1900)*, PUCP, Lima 2007, Histórica XXXI.1.

²⁶ Decreto a 6 de julio de 1822. Óp. cit. Art. 1. «se establecerá una escuela conforme al sistema de enseñanza mutua bajo la dirección de don Diego Thompson».

En 1825, sobre las alas de este entusiasmo, el Gobierno ordena la creación de las *Escuelas Normales* en Lima y en todos los departamentos del país²⁷. En 1826, el ministro José María de Pando emana un decreto ampliando esta decisión y ordenando la creación de *Escuelas Normales*, no solo para los varones sino también para las mujeres, en Lima y en todos los departamentos y provincias del Perú²⁸. En realidad, todo esto quedará en letra muerta por lo menos hasta el 1850. Podemos encontrar la confirmación de este juicio despiadado en el mensaje al Parlamento del presidente Ramón Castilla, que en 1847, señala la existencia de solo 208 escuelas de instrucción básica, en todo el Perú, cuando era estrictamente necesario que existiera por lo menos un número doble de aquellas²⁹.

La época de Ramón Castilla

Si bien la creación del Ministerio de Educación en Perú se remonta a 1837, los historiadores concuerdan en considerar que la primera ley peruana de educación fue el Reglamento General de Instrucción Pública³⁰ de 1850. Se trata de una disposición legal importante que se sitúa al comienzo de una época de particular abundancia para las arcas del Estado: la época guano³¹. El reglamento, compuesto por 67 artículos, contiene un capítulo, el octavo, formado a su vez por 6 artículos, dedicado a los maestros. Se trata de un documento útil para comprender cómo era la formación de los futuros profesores, como eran contratados y evaluados. El reglamento preveía que se mantuvieran en sus lugares los maestros ya contratados en las escuelas de la República y al mismo tiempo que nadie pudiera obtener a futuro una cátedra en un Colegio Mayor, ni ejercer la docencia en las escuelas de instrucción pública sin haber previamente superado un examen por oposición³².

²⁷ Decreto: Dado en el Palacio del Sumo Gobierno, en Lima, a 31 de enero de 1825. Recuperado el 30 de Diciembre 2012. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/leyes/leyesxix/1825008.pdf>

²⁸ Decreto, dado en Palacio de Gobierno, en Lima en el año de 1826. Cfr. J. Basadre, *Historia de la República*, p. 193.

²⁹ M. Guerra, *Historia de la Educación peruana en la República*, BNP, UFSC, Lima 2001, pp. 16-17.

³⁰ Decreto: Dado en Palacio de Gobierno, en Lima a 14 de junio de 1850. Aprobando el Reglamento General de Instrucción Pública. Recuperado el 10 de enero 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/LeyesXIX/1850040.pdf>

³¹ Heraclio Bonilla en su obra: *Guano y Burguesía en el Perú*, EIP, Lima 1984; a la página 26 comenta que los ingresos producto de la comercialización del guano fueron particularmente elevados, en los 30 años de su producción se vendieron 12 millones de toneladas por un valor de 750 millones de pesos.

³² Decreto, dado en Palacio de Gobierno, en Lima a 14 de junio de 1850. Óp. cit. Capítulo VIII. Profesores, Art. 49, p. 6.

Naturalmente, dadas las circunstancias, el reglamento preveía una cierta flexibilidad y la posibilidad de algunas excepciones³³. El artículo siguiente indicaba las formas en que se debían desarrollar los exámenes cuya evaluación debía depender de una *junta* encargada de la educación en cada Distrito y Provincia³⁴. En otros artículos el reglamento detallaba la composición y las funciones de las juntas³⁵.

Mientras tanto, pero, las *Escuelas Normales*, cuya función debía ser aquella de preparar a los futuros maestros, seguían desapareciendo, no obstante los esfuerzos de los diferentes gobiernos³⁶.

Sucesivamente, el 28 de febrero de 1861, Ramón Castilla, durante su segundo gobierno, promulgó una nueva ley, compuesta por 3 *considerandos* y 6 artículos donde se establecía que la profesión docente es de pleno derecho una carrera pública.

La importancia verdaderamente extraordinaria de esta ley no consiste tanto en las funciones y responsabilidades que establece para los maestros, ni en el hecho de que establece un *escalafón* para los incrementos de categoría y sueldo para los docentes, u otras cuestiones técnicas, cuanto en el hecho trascendental del reconocimiento del valor y dignidad de la carrera magisterial. Lo que acabamos de afirmar se documenta con claridad en los *considerandos*, allí donde se afirma que la enseñanza es la profesión creadora de todas las otras que existen en la sociedad y que, por lo tanto, aquellos que se dedican a esa profesión deben gozar de todos los derechos y prerrogativas que las leyes acuerdan a las carreras públicas más ilustres³⁷. Lastimosamente, pero, todo eso no produjo una mejoría en la situación de las *Escuelas Normales*. A confirmación de este juicio es suficiente observar que la *Escuela Normal de Varones* de Lima, llamada a ser la más significativa del país, verá sucederse en el cargo, entre 1859 y 1869, ocho directores y una inútil

³³ Cfr.: Decreto. Dado en Palacio de Gobierno, en Lima a 14 de junio de 1850. Óp. cit. Capítulo VIII, Profesores, Art. 49.

³⁴ Art. 50º ordena que las juntas publicarán bandos de concurso, recogerán las inscripciones que tendrán que ir acompañadas de un certificado de buena conducta, de allí vendrán los exámenes y la publicación de los resultados. En: Decreto. Dado en Palacio de Gobierno, en Lima a 14 de junio de 1850. Óp. cit. Capítulo VIII, Profesores, Art. 50.

³⁵ *Reglamento General de Instrucción Pública*, Capítulo V Régimen de la Instrucción, Art 33; Art. 35º; Art. 36. En: Decreto, Dado en Palacio de Gobierno, en Lima a 14 de junio de 1850. Óp. cit. Capítulo V. Régimen de la Instrucción, pp. 4-5.

³⁶ Cfr. E. Robles, *Las Primeras Escuelas Normales en el Perú*, «Revista Historia de la Educación Latinoamericana», *Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Rhela*, Vol. 6. Año 2004, pp. 57-86.

³⁷ Decreto, declarando el profesorado como Carrera pública, Dado en la Casa del supremo Gobierno de Lima, a 28 de Febrero de 1861, Ramón Castilla y Juan Oviedo, Recuperado el 20 enero 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1861044.pdf>

reorganización en 1866; además, por esta situación, el Gobierno procederá a suprimirla por decreto del ministro de Educación, Mariano Felipe Paz Soldán, el 10 de noviembre de 1869³⁸.

Los últimos decenios del siglo XIX

De todos modos, los presidentes insistieron en la voluntad de asegurar una adecuada formación al magisterio nacional, lo hace Manuel Pardo, en 1873, con la ley del 5 de abril que crea *Escuelas Normales* en Cajamarca, Junín y Cuzco³⁹ y con la reapertura en 1874 de una *Escuela Normal de Varones* en Lima⁴⁰. En realidad todo eso no hace que confirmar la ineficacia de las iniciativas legales y administrativas anteriores: en efecto ya pudimos observar como en diferentes momentos y continuamente se dieron leyes y ordenamientos para la creación de *Escuelas Normales* en todos los rincones del Perú, sin ningún éxito y casi siempre por falta de adecuados financiamientos y estructuras. El mismo destino le tocará al *Reglamento General*, promulgado el 18 de marzo de 1876 por el ministro de Educación Manuel Odriozola, donde se afirma que se establecerán *Escuelas Normales* ni bien se podrán conseguir los fondos necesarios para su adecuado funcionamiento⁴¹; una vez más nos encontramos con sueños utópicos.

La situación de la educación al interior del país es muy grave. En su *informe* del 1876 el Prefecto del Cuzco, Juan Ibarra, presenta la situación de las escuelas de su jurisdicción y la lectura de este documento resulta particularmente significativa⁴²: de 175 escuelas en funcionamiento quedan solo 51 y casi todas con pocos alumnos y mal equipadas. La situación naturalmente no podrá mejorar en los años siguientes, dada la terrible

³⁸ Decreto, dado en Lima a 10 de noviembre de 1869. Recuperado el 5 marzo 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1869079.pdf>

³⁹ Ley 5 de abril de 1873, creando tres Escuelas Normales para Hombres y tres para mujeres en los departamentos de Cajamarca, Junín y Cuzco. Dado en la Casa del Gobierno en Lima el 5 de Abril de 1873, Manuel Pardo – José Eusebio Sánchez. Recuperado el 3 febrero 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1873017.pdf>

⁴⁰ E. Robles, *Las Primeras Escuelas Normales en el Perú*, Bogotá 2004, Óp. cit. p. 67.

⁴¹ Decreto. Estableciendo el Reglamento General de Instrucción Pública. Dado en la Casa de Gobierno en Lima el 18 de Marzo de 1876. Manuel Prado y Manuel Odriozola. Recuperado el 10 abril 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1876041.pdf>

⁴² Memorias del Prefecto de Cuzco, Coronel Juan Ibarra. 1876, en: M. Guerra, *Historia de la Educación peruana en la República*, BNP, UFSC, Lima 2001, p. 171.

situación que se creará por la guerra con Chile⁴³. Después del conflicto hubo intentos de descentralización del país idealmente significativos; ellos habrían podido aportar importantes innovaciones también en el campo de la educación, pero desafortunadamente faltaron los recursos y las fuerzas necesarias para darles curso.

También el último Reglamento de Educación del siglo, obra del ministro Luis Felipe Villarán en 1886⁴⁴, durante la presidencia de Andrés Alfredo Cáceres, terminó, respecto a las *Escuelas Normales* y a la formación de los docentes, por repetir las buenas intenciones sin fruto del reglamento del decenio precedente.

La única *Escuela Normal* que podrá resistir en el tiempo será aquella fundada en Lima por el presidente Manuel Pardo, con un decreto del 28 de junio de 1876, con el nombre de *Escuela Normal de Mujeres*, confiada por su gestión a la congregación religiosa de las hermanas francesas del Sagrado Corazón⁴⁵. No se trata simplemente de una excepción, más bien es la confirmación del hecho de que la preocupación por la educación no se puede confiar solo a organismos estatales, sino que necesita de un sujeto social vivo y fuertemente motivado. Para confirmar este juicio puede ser muy útil la lectura del intercambio epistolar entre la superiora general de la congregación en Francia y las hermanas presentes en Lima⁴⁶. Vale la pena detenerse sobre este pasaje de la correspondencia entre la superiora y sus hermanas francesas en Lima: *«háganse peruanas como las peruanas; estudien y hablen la lengua de la mejor forma, de modo que las puedan confundir con la gente del lugar. Procuren que en todo se vea que nada de lo de ustedes es en contraste con lo de sus hermanas peruanas, así que no se note que son extranjeras. Sean lentas en el juzgar, y más lentas en el criticar, y más lentas aún en el reprobado, así que nunca lleguen a pronunciar ni una crítica ni una censura. Acepten las costumbres y las formas de actuar y no quieran hacer todo a la*

⁴³ Cfr. Pierre Razoux, *La Guerra del Pacífico*, Recuperado de la «Revista Electrónica Coincidencias y Divergencias», el 25 de mayo de 2013, p. 111, in:http://www.istor.cide.edu/archivos/num_21/coincidencias%20y%20divergencias.pdf

⁴⁴ Decreto, aprobando las modificaciones proyectadas en el Reglamento General de Instrucción Pública, Dado en la Casa de Gobierno en Lima a los tres días del mes de noviembre de 1886, Andrés A. Cáceres y Luis F. Villarán, Recuperado el 20 abril 2013 de <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1886060.pdf>

⁴⁵ Decreto del 28 de junio de 1876. Recuperado el 5 de febrero de 2013 de <http://www.ipnm.edu.pe>.

⁴⁶ El siguiente párrafo, extracto de las cartas enviadas por la Superiora a sus hermanas en Perú, muestra el espíritu de este trabajo. Recuperado el 30 de mayo de 2013, http://www.ipnm.edu.pe/index.php?option=com_contentyview=articleid=99yItemid=99

francesa». Al poco tiempo, las hermanas fueron 25 y de esta forma dieron vida a un primer cuerpo docente fuertemente motivado y comprometido. Respecto a la situación de la formación de los docentes, si exceptuamos esa feliz experiencia, el resto del siglo XIX terminará del mismo modo que había iniciado la República: propósitos nobles, pero sin que se pudiera vislumbrar alguna institución sólida de formación de maestros.

Desde los primeros años del siglo XX al 1920

El siglo XIX terminó sin que fuera posible consolidar una institución capaz de formar adecuadamente a los docentes que el Perú necesitaba.

El déficit de educación pública resultaba notable; todas las iniciativas y reformas educativas promovidas por el Estado se habían demostrado poco realistas e insuficientes.

Entre estos intentos fallidos están incluidas también aquellas iniciativas de reforma educativa que habían visto la participación de expertos extranjeros, convocados o contratados a menudo con grandes expectativas. Forman parte de este fenómeno, tan recurrente en el primer siglo de la República, personajes que van desde Diego Thompson en los inicios, hasta la misión estadounidense de 1909 dirigida por Edwin Bard⁴⁷.

Sin embargo, esto no quiere decir que no hubo, por parte de la intelectualidad peruana de principios del siglo, un espacio significativo de reflexión sobre la situación de la educación del país.

En particular, digna de mención es la controversia, en realidad a distancia⁴⁸, entre M. Villarán y A. Deusta.

Los dos parten del mismo diagnóstico de la difícil situación de la educación y proponen modelos opuestos para responder a los desafíos impuestos por la realidad. Villarán argumenta que se necesita educación gratuita y

⁴⁷ «En los gobiernos de Augusto B. Leguía (1908-1912 y 1919-1930), la influencia norteamericana en el ámbito educativo fue evidente. Edwin Bard, jefe de la misión estadounidense que operó en el país desde 1909, elaboró un proyecto promulgado después como Ley N.º 4004, en 1920. La misión de Bard intentó importar algunos modelos pedagógicos norteamericanos, fallando miserablemente. Durante los gobiernos de Leguía, se desarrolló enormemente la educación privada. Se fundaron escuelas de mucha influencia extranjera, de las cuales solamente las familias más ricas se beneficiaron», C. Monteverde, *Análisis de las políticas educativas contemporáneas en el Perú*, 2011, <http://germinalpublicaciones.blogspot.com/2011/05/analisis-de-las-politicas-educativas.html>.

⁴⁸ V. Galdo Gutiérrez, *Villarán-Deusta: un debate necesario*, Rev. «Tips de investigación», Universidad Nacional de Educación, Lima 2011, pp. 3-23.

popular, también si insiste en la necesidad de construir primero carreteras, ferrocarriles, puertos, es decir, estructuras que permitan crear empleos, y solo después escuelas, orientadas a preparar la mano de obra adecuada al sistema de producción moderno. También gracias al apoyo de sus asesores estadounidenses, propone un sistema educativo basado en una buena capacitación técnica de las clases populares⁴⁹.

De lo contrario, A. Deusta consideraba inútil el esfuerzo de educar las poblaciones indignas y sugería que el Estado se preocupase solo de la capacitación de las *élites* que habrían tenido que conducir el destino del país. Esto significaría la necesidad de favorecer la educación secundaria a nivel europeo y un sistema universitario de prestigio internacional. Su modelo, a diferencia que el de Villarán, se orientaba hacia los sistemas de educación superior francesa y alemana; desde su punto de vista, por lo tanto, la formación del maestro de escuelas primarias para el interior del país era inútil⁵⁰. De alguna forma, los dos intelectuales representaban las dos almas del partido civilista al poder en la época.

Es en este contexto, que el Estado realiza un nuevo intento, en 1905, que marca, en opinión de los principales historiadores de la educación peruana, como José A. Encinas⁵¹ y Jorge Basadre⁵², un pasaje fundamental en la evolución de la educación peruana. Se trata del decreto firmado el 28 de enero de 1905 por el presidente José Pardo y el ministro de Educación Jorge Polar, con el cual «nuevamente» se instaura la *Escuela Normal de Varones de Lima*, pero esta vez con un proyecto serio y equipado con los

⁴⁹ M. Villarán explica estos principios, que orientan su actividad política y pedagógica, ya en un discurso famoso, sobre la necesidad de las profesiones libres en el Perú, para la inauguración del año académico de la Universidad de San Marcos de 1900, cuando tenía 24 años. Fue entonces un joven ministro de *justicia, del culto y la educación* entre 1908 y 1909. Sus «*Estudios sobre educación nacional*» de 1922 son decisivos para comprender el mundo educativo peruano de la época.

⁵⁰ A. Deusta, aunque su producción científica principal se refiere a temas de filosofía y estética, dedicó entre 1908 y 1916 algunos ensayos a la educación y en particular a la enseñanza en escuelas secundarias, interesantes para quienes desean profundizar el debate en curso en Perú de las primeras décadas del siglo XX. Fue director del entonces Ministerio de Justicia, Culto y Educación (1895) y por un período muy corto primer ministro (en 1902).

⁵¹ José A. Encinas escribe que hasta 1905 no existía una educación técnica en Perú. Hubo intentos esporádicos y superficiales, sin una doctrina determinada, sin un ideal definido; la educación siguió un camino tortuoso cuyas lamentables consecuencias pesan sobre el país (...) Una consecuencia lógica de ese vacilante proceder fue la poca o nula importancia dada a la formación de todas las categorías de los profesores. Fueron muchos intentos de escuelas masculinas normales, pero que no dejaron ningún rastro; morían de raíz». Cfr.: J. Encinas, *Un ensayo de Escuela Nueva en el Perú*, Imp. Minerva, Lima 1932, pp. 9 – 10.

⁵² «El decreto del 28 de enero de 1905, firmado por José Pardo y Jorge Polar, cumplió el deseo más veces deseado de establecer en la capital una escuela masculina normal, destinada a formar profesores de escuela de primer y segundo grado», J. Basadre, *Historia de la República del Perú*, Editorial Universitaria, Lima 1968, T. 6. p. 23 (trad. nuestra).

medios necesarios para su buen funcionamiento.

La *Escuela* comienza su primer año académico el 14 de mayo de 1905 con 44 alumnos. En términos absolutos, esto es evidentemente un número exiguo, pero no lo es si se compara con la realidad del país. En efecto, debemos considerar que, en el mismo año, los docentes activos en el Perú fueron alrededor de 1500⁵³, número que, hechas las debidas proporciones con los datos actuales, correspondería a una Facultad de Educación con más de 14,000 alumnos, es decir, más que la cantidad que frecuenta actualmente en la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, «La Cantuta»⁵⁴.

No obstante, el hecho más importante, es que el director encargado, Isidoro Poiry, creó un nuevo currículo de estudios, con una duración de dos años, tendiendo a la capacitación, no tanto de tutores al estilo antiguo, sino más bien de *promotores* de la educación⁵⁵, con la introducción, por la primera vez en las *Escuelas Normales* del Perú, de cursos de pedagogía y psicología infantil⁵⁶.

La vida de esta nueva institución no estará exenta de dificultades y contradicciones, pero dejará una huella profunda en algunos alumnos que se convertirán en protagonistas de la educación peruana de las siguientes décadas. La *Escuela* recibirá entre 1905 y 1915 alrededor de 700 jóvenes, pero solo alrededor del 25%, es decir, 178 alumnos, obtendrán el diploma correspondiente. Este hecho no se debe interpretar en el sentido de una deserción total de la frecuencia de los cursos universitarios (que de por sí

⁵³ Ministerio de Educación de Perú y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, *Sistema Educativo Nacional de Perú*, OEI, Lima 1994, Cap. II. *Breve Evolución del Sistema Educativo*. 2.1. *Pasos Fundamentales Hasta 1950*. 2.1.1. *Ramón Castilla y la Educación (1850)*, «Las estadísticas educativas en 1905 indicaron el funcionamiento de 1,425 escuelas, con 100,000 alumnos y 1,500 docentes», p. 4.

⁵⁴ Según el último censo oficial en la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle «La Cantuta» en el 2010 había 9178 alumnos. Cfr. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010), *El Censo Nacional Universitario 2010*, ANR-INEI, Lima, p. 25.

⁵⁵ «Está claro que Perú necesita de un verdadero y propio Estado Mayor que dirija la más difícil de las campañas que el país debe afrontar. Efectivamente, cree que el profesor puede mejorar la técnica escolar y perfeccionar su mismo método, pero considera que el país tiene la necesidad de algo más que un tutor », J. Encinas Óp. cit. p. 11.

⁵⁶ En E. Robles, Colombia 2004, Óp. cit. p. 71 se observa que por primera vez en el Perú, en las capacitaciones de los profesores se incluyeron cursos de paidología, psicología infantil, historia de la educación y sociología; a los cursos de pedagogía se agregaron higiene, manualidad educativa, nociones en agricultura, zootecnia, arquitectura escolar, locución, educación cívica, legislación escolar, uso de textos, francés, inglés, geometría básica, música y educación cívica y militar. En la ejecución del proceso de enseñanza-aprendizaje, planearon excursiones, conferencias, informes escritos y ejercicios prácticos. Los exámenes fueron mensuales, no anuales, como era habitual en esos días.

fue real) y por lo tanto a la falta de futuros maestros; al contrario, nos dice que en muchos casos, los jóvenes abandonaron la *Escuela* por haber sido precozmente contratados en diferentes escuelas del país.

Otro fenómeno interesante fue que en 1919, de los primeros graduados *normalistas* se encontraron solo 113 en servicio educativo, debido al hecho de que la buena preparación de los graduados en la *Escuela Normal* de Lima los hizo aptos en roles estatales de mayor prestigio y salario. Así, un proceso virtuoso para la preparación de maestros peruanos parecía haber comenzado; pues aparentemente así lo señalaba la Ley N.º 2690 del 28 de enero de 1918, que propugnaba una reforma de la educación, establecía la creación y el perfeccionamiento de las *Escuelas Normales* necesarias para la formación de los profesores de primaria, y decretaba la creación de institutos para la formación de docentes para las escuelas superiores y para los supervisores⁵⁷.

1.1.1. Desde la reforma educativa del civilismo de 1920 a la época del primer gobierno de Belaúnde

En realidad no aconteció nada, al menos hasta el decreto N.º 1427 del 23 de junio de 1928, que transformó la *Escuela Normal de Mujeres*, dirigida por monjas francesas en el *Instituto Pedagógico de Mujeres*⁵⁸, con la potestad de formar también docentes para la escuela secundaria, y a la análoga Ley N.º 6633 del 17 agosto de 1929 que transformó la *Escuela Normal de Varones* de Lima en el *Instituto Pedagógico Nacional* con una ampliación idéntica de los servicios⁵⁹.

También en el Ministerio de Educación, en el principio de 1930, se encontró algunas señales positivas, con la creación de la dirección

⁵⁷ Mediante Ley N.º 2690, nombrando una comisión que se ocupe de la revisión de la ley orgánica de instrucción primaria y secundaria, y de formular un plan de reforma de la superior. Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los veintiocho días del mes de enero de mil novecientos diez y ocho, José Pardo – R. L. Flores. Recuperado el 15 de marzo 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/02690.pdf>

⁵⁸ Mediante Decreto, D.S N.º 1427, 23 de junio de 1928 se Transforma la Escuela Normal de Mujeres (Preceptoras) en Instituto Pedagógico Nacional de Mujeres. Autorizado para formar profesoras de segunda enseñanza. Recuperado el 20 de marzo del 2013, http://www.ipnm.edu.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=101

⁵⁹ Mediante Ley N.º 6636, transformando la Escuela Normal de Preceptores en Instituto Pedagógico, dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los diecisiete del mes de agosto de mil novecientos veintinueve A. B. Leguía – Matías León. Recuperado el 25 de marzo del 2013, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/06636.pdf>

encargada de la *enseñanza normal* y con otras decisiones como la introducción de la figura del *visitador*. No obstante, todo ello resultó efímero, a causa de la crisis económica mundial y del fin del régimen de Leguía. Los acontecimientos políticos de la época llevaron a la clausura del Instituto Pedagógico Nacional en 1932.

Solo al término de 1938 el gobierno peruano emitió un decreto supremo para reglamentar los Institutos Pedagógicos y las Facultades de Educación del País.

Finalmente, en 1941 se promulgó la nueva Ley Orgánica de Educación Pública⁶⁰, que prevé la creación de la *Dirección de Educación Normal*, con la finalidad de promover la formación de los docentes. El mandato legislativo también contiene algunas innovaciones interesantes entre las cuales es importante señalar la selección de docentes con un conocimiento apropiado del quechua para las escuelas andinas.

De todos modos es necesario destacar que en los inicios de los años '40 la situación de la educación básica en el Perú continua a ser grave y que el sueño de los fundadores de la República de obtener un pueblo emancipado y libre, porque educado, sigue sin poderse cumplir. Las estadísticas de 1940 indican con claridad las siguientes cifras: el 57.6% de los habitantes es analfabeta⁶¹. Si después observamos a las regiones andinas, la situación del analfabetismo se vuelve trágica: Puno 87%, Apurímac 87%, Ayacucho 85%, Huancavelica 84% y Cuzco 82%⁶².

En los años '40, solamente en las universidades empezó a moverse algo interesante desde el punto de vista cualitativo, pero todavía irrelevante en términos cuantitativos⁶³.

⁶⁰ LEY N. 9359, *Ley Orgánica de Educación Pública*, Casa de Gobierno en Lima, el primer día de abril de 1941, Manuel Prado – Pedro M. Oliveira, Recuperado el 28 de marzo del 2013, <http://www.congreso.gob.pe/923E3CCC-E514-47AB-B5C5-92BF6D2AB720/FinalDownload/DownloadId-16A7EDAF79095FE974E115990D73CA33/923E3CCC-E514-47AB-B5C5-92BF6D2AB720/ntley/Imagenes/Leyes/09359.pdf>

⁶¹ Cfr. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, *Planificación y Desarrollo de la educación en el Perú*, Unesco, París 1986, p. 30. Además cfr. Oficina Nacional de Estadística y Censos, *La Población del Perú*, C.I.C.R.E.D, Lima 1974, Series, p. 256.

⁶² C. Contreras, *Maestros, Mistis y Campesinos en el Perú Rural del siglo XX*, IEP ediciones, Lima 1996, p. 37.

⁶³ De los Apuntes históricos de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, resulta que el 24 abril del 1946 se promulga la Ley N. ° 10555 conocida como Estatuto Universitario de 1946, que en el artículo 67 señala: «Se crea en la Universidad de Lima la Facultad de Educación, integrada por secciones pedagógicas de la Facultad de Letras y Pedagogía y por la Sección Superior de los Institutos Pedagógicos masculinos y femeninos». En cambio, en Cusco, en la Universidad San Antonio Abad, el curso de licenciatura en educación fue creado inicialmente como Sección Normal por encargo y obra del Consejo Universitario en 1938, para la formación de docentes. Luego en 1939 se crea el curso de Pedagogía Superior y con la Ley N. ° 10219 se legitimó la Facultad de Pedagogía. Posteriormente, en 1945 se convertirá en la Facultad de Educación. Finalmente, en la Universidad San Agustín de Arequipa, la Facultad de Ciencias de la Educación fue creada en una sesión histórica del Consejo Universitario del 16 diciembre del 1946.

Desde 1950 a 1968

A principio de los años '50, el número de los estudiantes aumenta enormemente y, por consecuencia, la necesidad de los docentes: las estadísticas del 1950 indican que hay más de un millón de alumnos⁶⁴ en los diferentes niveles de la escuela obligatoria y alrededor de 32.000 profesores en servicio⁶⁵. Además, la oferta formativa creció con la creación de 10 nuevas *Escuelas Normales* urbanas y 8 rurales, algunas gestionadas directamente por el Estado y otras encomendadas a congregaciones religiosas con gastos asumidos por el Estado.

Durante estos años es que se funda la *Escuela Normal Central del Perú*⁶⁶, en la localidad «La Cantuta», aproximadamente a 40 km de Lima, en un terreno adyacente a la principal vía de comunicación entre la capital y los Andes (la carretera central), financiada y técnicamente sostenida con fondos del gobierno estadounidense. La Escuela será inaugurada en 1953 y la dirección encomendada al profesor Walter Peñaloza.

Pocos años después, una nueva ley⁶⁷ promovida por José A. Encinas, mientras tanto convertido en senador de la República, transformó la *Escuela Normal Central* en *Escuela Normal Superior Enrique Guzmán y Valle*, con dignidad y prerrogativas universitarias. Sin embargo, en 1960 la nueva institución perderá en poco tiempo su *status* a causa de la nueva ley universitaria⁶⁸.

Otra ley⁶⁹, en 1965, creará la *Universidad Nacional de Educación*, también dedicada a Enrique Guzmán y Valle. Esta institución, aunque

⁶⁴ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, *Planificación y Desarrollo de la educación en el Perú*, Lima 1986, Óp. cit. p. 30.

⁶⁵ A. Miranda Blanco, *Perú: Impacto de la política económica en el gasto público en educación, 1950-2000*, UNMSM, Lima 1986.

⁶⁶ E. Robles, *Las Primeras Escuelas Normales en el Perú*, Óp. cit. p. 77.

⁶⁷ Ley N. 12502, incluyendo en el artículo 393 de la Ley Orgánica de Educación Pública N. 9359, como Instituto de Enseñanza Superior a la Escuela Normal Central de Varones, con la denominación de Escuela Normal Superior de Varones «Enrique Guzmán y Valle», dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos cincuentaicinco, Manuel A. Odría – Juan Mendoza, Recuperado el 1 de abril del 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/12502.pdf>

⁶⁸ Ley N.º 13417, aprobando el Estatuto Universitario, dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los ocho días del mes de abril de mil novecientos setenta, Manuel Prado – José Rubio, Recuperado el 5 de abril del 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/13417.pdf>

⁶⁹ Ley 15519, dando categoría universitaria a los Departamentos Superiores de las diversas secciones de la Escuela Normal Superior «Enrique Guzmán y Valle», dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los veintitrés días del mes de abril de mil novecientos setenta y cinco, Fernando Belaunde Terry - Ernesto Montagne Sánchez, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/15519.pdf>

distinta en el plano jurídico y administrativo respecto a la *Escuela Normal*, según la intención de los legisladores quiere dar continuidad al sueño de Encinas para asegurar la existencia de un centro de capacitación adecuado a la exigencia de preparar futuros educadores en el Perú.

Manuel Prado, asumiendo su segundo periodo presidencial en 1956, nombró ministro de Educación a Jorge Basadre, prominente historiador peruano, no ajeno a experiencias previas de gobierno⁷⁰.

El nuevo Gobierno, con la Resolución Suprema N.° 26⁷¹ del 2 agosto de 1956, emprende la importante iniciativa de efectuar un «Inventario de la Realidad Educativa Nacional» para conocer la realidad del país, la situación concreta de la educación y elaborar un Plano Educativo para el Perú (inicialmente previsto a inicios de 1957). Gracias a este trabajo se descubrió, que incluso si existían algunas mejoras en comparación con los datos de 1940, los días de clases que se realizaban eran 162, en lugar de 210 según lo establecido; que más de la mitad de los profesores no contaban con título adecuado para ejecutar la docencia, y que aproximadamente la mitad de los alumnos de secundaria no frecuentaban más allá del tercer año. A esto se debe adicionar el alto índice de desnutrición, la distancia de las escuelas rurales desde el domicilio de los alumnos que, en muchos casos, debían recorrer dos o tres horas a pie para llegar al centro educativo, y que las escuelas al interior del país eran en su mayoría «unidocente» (4 o 5 aulas para un solo profesor).

Para completar el cuadro dramático, cabe señalar que el país aún tenía 3'345,000 analfabetos, respecto a una población de alrededor de 9'000,000⁷² habitantes, con una situación todavía más preocupante al interior, donde había regiones con más del 70% de analfabetos⁷³ (Cusco, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac). Según la investigación, se

⁷⁰ Había sido ministro por un breve periodo entre julio y octubre del 1945.

⁷¹ Resolución Suprema N.° 26, de 2 de agosto de 1956. Mario Alzamora Valdez, ilustre literato y diputado del periodo comentó la necesidad de una reforma en los términos siguientes: «*La mitad de la población adulta –aproximadamente– es analfabeta. Entre los niños y adolescentes en edad escolar, alrededor del 50% vive lejos de las instituciones educativas; poco más de la mitad frecuenta la escuela y, como se ha demostrado en el censo, la deserción escolar alcanza el 96%. Solo el 4% de aquellos que inician la primaria, terminan la secundaria. Perú cuenta con instituciones al servicio de este 4%, pero no puede ayudar al 96% restante, que confía en la escuela. Un sistema eficaz para el 4% e inútil para el 96%, es un sistema que falla*» M. Alzamora Valdez, *La educación peruana: crisis y perspectiva*, Lima 1961. En Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, *Planificación y Desarrollo de la educación en el Perú*, Lima 1986, Óp. cit. p. 50.

⁷² Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (1986), *Planificación y Desarrollo de la educación en el Perú*, Óp. cit. p. 50.

⁷³ C. Contreras. *Maestros, Mistis y Campesinos en el Perú Rural del siglo XX*, 1996, Óp. cit. p. 37.

descubrió también un alto número de estudiantes que no continuaban sus estudios (en 1956 alrededor de 70,000 alumnos terminaron la primaria y en 1957 iniciaron la secundaria solo 38,000, poco más del 50% ⁷⁴).

Por otra parte, la realidad educativa del Perú había crecido significativamente: existían más de 13,000 colegios entre primaria y secundaria, con aproximadamente 40,000 profesores y 1'356,178 estudiantes ⁷⁵.

Es así, que comentando los datos recogidos, en 1957 Basadre afirma que faltan muchas escuelas, muchos profesores, muchas aulas, muchas herramientas esenciales para la enseñanza, y hay tanta lentitud burocrática, tantos procedimientos inútiles, tanta desmoralización, y es así oscuro el cuadro de la educación peruana, que existen muchos motivos para sentir dolor, angustia, cólera y miedo ⁷⁶. El diagnóstico promovido por Basadre tuvo la ventaja de haber dirigido la atención de las autoridades también al aspecto de la didáctica y al cumplimiento de los programas. Estos últimos también fueron criticados, sobre todo en el caso de la escuela secundaria, por ser enciclopédicos y rígidos, por favorecer solo la memorización y no el aprendizaje. Por consiguiente, el ministro propuso una reforma de la educación secundaria dirigida más a «enseñar a pensar» que a repetir muchos conceptos de manera acrítica. Con este espíritu se crea el *Instituto Nacional de Perfeccionamiento Magisterial*.

No obstante, todo ello no será considerado por quien le sucederá ⁷⁷. En efecto, en 1959 el gobierno nombrará una comisión con el objetivo de elaborar un plan de reforma, el cual se iniciará en 1961, que ignorará las recomendaciones de Basadre, privilegiando la construcción de edificios sobre su discurso de la calidad, hecho que lamentablemente caracterizará gran parte de la historia educativa del Perú hasta los años 90.

De la época de Basadre, y en general, del gobierno de Manuel Prado (1956-1962), debe señalarse, sin embargo, un creciente interés por parte de las organizaciones internacionales para la educación en América Latina y

⁷⁴ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, *Planificación y Desarrollo de la educación en el Perú*, París 1989. Óp. cit. pp. 31, 52.

⁷⁵ C. Contreras, *Maestros, Mistis...*, óp. cit. p. 43.

⁷⁶ J. Basadre Grohmann, «Boletín de la Reforma Educativa», t. II, Lima 1957, pág. 258. Citado en: J. Granda Oré, *Una aproximación a la historia de la educación peruana*, «Revista ecuatoriana de historia», n. 13, 1999.

⁷⁷ Basadre será ministro solo poco más de un año y no podrá llevar a cabo las reformas soñadas.

Perú⁷⁸. En el caso específico peruano también estamos presenciando el inicio de un proceso de sindicalización de docentes que conducirá a la realización de las primeras huelgas masivas⁷⁹.

En 1962, un golpe de Estado lleva al poder el general Ricardo Pérez Godoy; durante su periodo de gobierno se dará inicio al proceso de descentralización de la educación, con la creación de las «regiones de educación»⁸⁰, y en Chile se desarrollará un importante congreso de ministros de Educación y Economía, promovido por la UNESCO en colaboración con la OEA y la CEPAL⁸¹.

En 1963, cuando se recuperó la democracia, se eligió como presidente de la República al arquitecto Fernando Belaúnde Terry, que en agosto del mismo año⁸², presentó al Parlamento la lista de sus ministros y expuso su plan de gobierno, en presencia de un país caracterizado por una gran expectativa, debido al retorno de la democracia y a las promesas electorales del mismo Belaúnde.

Respecto a la educación, el Presidente menciona que existe una gran cantidad de peruanos exiliados en su tierra natal. Se trata, explica, de un exilio cultural y afirma: «mientras que la gran parte de la población, especialmente los campesinos, no se incorpore al sistema educativo de la Patria, el Perú seguirá siendo un país desgarrado y no podrá salir del subdesarrollo»⁸³.

En otro pasaje de su discurso señala la necesidad de una dignificación de los profesores: «entre nosotros la clase magistral sobre cuyos hombros pesa la inmensa responsabilidad histórica de preparar los recursos necesarios para dinamizar nuestra economía, no es apreciada en su verdadero valor, no tiene

⁷⁸ Lima, mayo 1957: segunda reunión interamericana de los ministros de Educación, que aprueba la *Recomendación sobre el Planeamiento integral de la educación en América Latina*. Además, en el mismo año la UNESCO dio inicio al primer proyecto principal para la educación en América Latina. En 1959, la OEA organizó en Washington el primer *Seminario interamericano sobre planeamiento integral de la educación*, Washington, junio 1958, en *Principios del Planeamiento de la Educación*, «El Correo de la UNESCO», pp. 26 – 35. Cfr. A. Cardó Franco, H. Díaz, R. Vargas. C. Malpica, *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú* París 1989, p. 219.

⁷⁹ Se funda en 1958 la FENEP (Federación Nacional de Educadores del Perú).

⁸⁰ Decreto Ley N.º 14209 del 28 setiembre de 1962.

⁸¹ «Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de los Países de América Latina», Santiago de Chile del 5 al 19 de marzo de 1962 en el Documento Informativo n. 4, Exposición del Señor Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, en la sesión inaugural.

⁸² En Perú, el Presidente jura fidelidad a la Constitución y tradicionalmente inicia su mandato el 28 de julio, en coincidencia con las fiestas patrias.

⁸³ «El Perú construye. Mensaje presentado al Congreso Nacional por el Presidente Constitucional de la República, Arquitecto Fernando Belaúnde Terry», Editorial Minerva, publicado después en Lima 1964.

el estatus económico que le corresponde ni la jerarquía social indispensable para cumplir su propia misión»⁸⁴.

A las palabras corresponderán los hechos indicados a continuación, un caso singular en la historia previa del país: incremento del número de las escuelas, el número de *Escuelas Normales* alcanzará la cifra de 111⁸⁵, aumento significativo de los sueldos de los maestros y del presupuesto para la educación en el país, tanto que progresivamente los recursos confiados al sector alcanzarán alrededor del 26% de los gastos públicos y el 5% del PBI, uno de los porcentajes más altos de América Latina, comparable solo con los gastos para la educación de los países más desarrollados del planeta⁸⁶.

En la estela de este esfuerzo, se incluye también la Ley N. ° 15215 aprobada el 13 noviembre de 1964.

La disposición, titulada *Ley del estatuto y escalafón del magisterio peruano*, consta de 150 artículos y contiene algunos aspectos interesantes para la situación de los aproximadamente 100,000 maestros en servicio en ese momento. El artículo 18, por ejemplo, establece que el maestro puede aspirar a un puesto en la capital del departamento solo después de 3 años de servicio en una de las provincias y en Lima solo después de 5 años, con la clara intención de alentar la presencia de maestros jóvenes al interior del país, cuya geografía es notoriamente accidentada. El artículo 20 prevé un año de prueba con supervisión antes del nombramiento, introduciendo un tímido intento de evaluación.

Después, encontramos los artículos del 26 al 35 que se refieren directamente a la evaluación del docente con los relacionados mecanismos de carrera; aquí desafortunadamente, es necesario subrayar que las normas establecidas dieron origen a un fenómeno que no permitió mejorar la calidad de la enseñanza. En efecto, todo ello se basó sobre la documentación escrita: certificados, constancias de participación en cursos y seminarios. No se previó ninguna forma de examen y evaluación de conocimiento o habilidades, lo que favorecerá en la historia reciente del

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ El número es considerado excesivo por muchos críticos y, de hecho, el aumento en el número de estudiantes coincidirá con un deterioro en la calidad de estas escuelas normales, que nunca alcanzarán los niveles académicos adecuados a las necesidades educativas del Perú.

⁸⁶ Durante el periodo de gobierno de Belaúnde, el número de los alumnos matriculados en las escuelas del país va de 1'843,700 a 3'117,500, con un incremento anual del 9.1%, cifra superior a la tasa de crecimiento de la población que en cualquier caso no excede el 3%. Para las estadísticas económicas, cfr. También: A. Miranda Blanco, *Impacto de la política económica en el gasto público en educación 1950-2000*, «Tesis para optar el grado de magister en economía», UNMSM, Lima 2008.

magisterio peruano, el afán de muchos docentes para obtener documentos «papeles» y una tendencia consecuente a la participación pasiva en cursos de capacitación y especialización, porque al final lo que importa es el «papelito»⁸⁷.

Finalmente, la ley es famosa especialmente por el capítulo quinto (artículos 21-25), que establece, entre los derechos del docente, la sindicalización, a diferencia de la ley de 1941 que solo preveía la posibilidad de constituir asociaciones de profesores con fines mutuos o culturales y con estatutos aprobados por el Ministerio⁸⁸. Los historiadores hacen coincidir con esta ley los inicios del SUTEP⁸⁹, que en los siguientes años adquirió un peso decisivo, negativo a los ojos de muchos, en la evolución de la educación peruana.

Belaúnde se rodeó de prestigioso intelectuales en calidad de ministros de educación, entre ellos destacan las figuras del filósofo Francisco Miró Quezada Cantuarias⁹⁰ y de Carlos Cueto Fernandini⁹¹; pero lamentablemente, ni el presidente ni sus ministros pudieron influir en modo adecuado sobre la educación del país, por la falta de apoyo de las fuerzas políticas que tenían la mayoría en el Congreso⁹². Por lo tanto, los excelentes ministros fueron censurados⁹³ por el Poder Legislativo y fueron obligados a renunciar, a tal punto que entre 1963 y 1968 sucedieron ocho ministros de Educación.

En cuanto se refiere a la formación de los docentes, hubo un intento significativo con la creación del *Centro de Altos Estudios Pedagógicos* en 1964, pero en general, el impacto de las reformas de la época de Belaúnde solamente podrá afectar principalmente a la cantidad (cobertura) del servicio ofrecido por el Estado a la población (hecho que no es secundario, dadas las

⁸⁷ En el lenguaje popular la expresión indica que finalmente lo que importa es la hoja de papel, el certificado, independientemente de su valor objetivo.

⁸⁸ Cfr. el capítulo IV de la Ley 15215 del 1941.

⁸⁹ Sindicato Único de Trabajadores de Educación del Perú, fundado en la ciudad del Cusco en 1972 y reconocidos oficialmente como interlocutores privilegiados del Ministerio de Educación en 1984.

⁹⁰ Notable intelectual peruano, autor de numerosos ensayos de filosofía, pertenece a la familia propietaria del principal diario peruano, *El Comercio*, del cual ha sido director por un largo periodo. Fue ministro entre 1963 y 1964.

⁹¹ Destacado profesor universitario y político que ocupó importantes cargos en la UNESCO y la OEA, así como en Perú, donde antes de ser nombrado ministro fue director durante cuatro años de la Biblioteca Nacional. Fue ministro por dos breves periodos en 1965 y 1966.

⁹² En efecto, Belaúnde gobernó durante todo su mandato constitucional con la mayoría de diputados y senadores guiados por la alianza APRA-UNO (Alianza Popular Revolucionaria Americana-Unión Nacional Odríista) que constituía oposición a su gobierno.

⁹³ Se refiere al término técnico que se usa en la política peruana para indicar la desconfianza votada por el parlamento.

condiciones iniciales de su gobierno), pero no podrán incidir en la calidad de la enseñanza.

Debido a su debilidad política del gobierno de Belaúnde, que al principio había suscitado tanto entusiasmo y esperanza (estamos entre otras cosas en el período de J. F. Kennedy, de Juan XXIII y del Concilio Vaticano II, eventos que despertaron grandes expectativas en América Latina), al final no logrará realizar esos cambios que el país necesitaba con urgencia.

1.1.2. Desde la reforma de Velasco al primer periodo de Alan García

El gobierno de la revolución 1968-1980

Así es como en 1968, antes de las elecciones, las fuerzas armadas, temiendo una victoria del APRA⁹⁴, realizaron un golpe de Estado que llevó al poder una junta militar, de inspiración socialista, guiada por el general Juan Velasco Alvarado.

Este gobierno militar de izquierda con espíritu nacionalista, que intentará dar vida a un camino peruano hacia el desarrollo, un camino humanista, en las intenciones de los protagonistas, que rechaza tanto el comunismo como el capitalismo.

Desde el comienzo, en los planes del nuevo gobierno, el aspecto de la educación asume un rol importante; incluso en los discursos oficiales se observa siempre la preocupación de subrayar la necesidad de incluir la educación en el contexto más amplio de la revolución peruana⁹⁵.

Se crea inmediatamente una Comisión de la Reforma Educativa (1969), constituida por reconocidos intelectuales de la izquierda⁹⁶. La comisión

⁹⁴ La sigla APRA significa *Alianza Popular Revolucionaria Americana*, propuesta inicialmente por su fundador Víctor Raúl Haya de la Torre y conocida en el país como «Partido Aprista Peruano». Este es uno de los partidos políticos más antiguos de América Latina y el más antiguo del Perú, que logró el poder democráticamente en dos oportunidades, en 1985 y 2006, en ambos casos a través de la candidatura de Alan García Pérez.

⁹⁵ Cfr. J. Bizot, *La reforma de la educación en Perú*, Unesco, París 1976, pp. 1-2.

⁹⁶ Entre los principales y más conocidos miembros de la comisión fueron: A. Salazar Bondy, que la presidirá, E. Barrantes, W. Peñaloza, entre otros.

presentó en 1970 el Informe General de la Reforma Educativa, el famoso libro azul⁹⁷ que enfatiza los límites de la reforma de Belaúnde y minimiza los progresos obtenidos por su gobierno en el campo de la educación⁹⁸.

No hay duda que la situación sigue grave, las cifras negativas que presenta el informe son verdaderas, pero es ciertamente reducido afirmar que la expansión de la educación durante el gobierno de Belaúnde fue «estructuralmente insalubre» o que el aumento del número de inscritos en las escuelas significaba solo «automáticamente el aumento del porcentaje de abandono escolar»⁹⁹. Asimismo, la visión que da Salazar Bondy, líder de la comisión, sobre la educación peruana anterior es ideológica, según él está marcada por la «cultura dominante» y por «todos los defectos del subdesarrollo»¹⁰⁰.

Se desea una reforma total de la educación y no es casual que la palabra más repetida en todos los discursos y documentos oficiales sea el término revolución. Por otra parte, la reforma educativa está definida como «la más completa, la más importante, la necesidad esencial para el desarrollo peruano, y el objetivo central de la revolución»¹⁰¹, hasta afirmar que la meta final de cada sistema educativo debe ser aquella de «crear hombres nuevos peruanos para una nueva sociedad peruana»¹⁰².

Como se puede ver no faltan tonos decididamente románticos, se habla de responsabilidad, de transformación, de auténtica participación del individuo y de la comunidad¹⁰³.

Todo esto será tentativamente plasmado en la Ley N.° 19326 del 1972 que busca ser «fundamentalmente humanista» y genuinamente democrática, para así favorecer la «segunda y definitiva independencia»¹⁰⁴ del país.

La revolución educativa de Velasco contenía propuestas innovadoras también respecto a los docentes y a su formación, que iban desde la creación del INIDE¹⁰⁵, hasta la introducción de la figura de los «entrenadores», denominados como los «misioneros de la reforma

⁹⁷ Muchos críticos del gobierno Velasco dirán que deberían haberlo llamado el libro rojo, obviamente por el corte político.

⁹⁸ Cfr. J. Bizot, Op. cit. pp. 13-14.

⁹⁹ *Ibidem* p. 14.

¹⁰⁰ Cfr. A. Salazar Bondy, *La reforma de la educación peruana*, MINEDU, Lima 1972.

¹⁰¹ Cfr. *Reforma de la educación peruana. Informe general*. MINEDU, Lima 1970.

¹⁰² Preámbulo de la ley general de educación, Decreto Ley N.° 19326 del 1972.

¹⁰³ Son términos recurrentes en la ley general de educación, Óp. cit.

¹⁰⁴ Preámbulo, Decreto ley n° 19326 del 1972, óp. Cit.

¹⁰⁵ Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo, creado en 1971.

educativa»¹⁰⁶, y esperaba mucho del profesor a quien confió la responsabilidad de la transición del antiguo al nuevo sistema y del éxito o fracaso de la reforma¹⁰⁷.

En el espíritu de la revolución educativa también estuvo el deseo de un nuevo encuentro entre las comunidades, sobre todo rurales, y la escuela, entre el personal docente y directores de la estructura educativa y la vida de la comunidad o del pueblo¹⁰⁸, buscando plasmar en leyes y decretos la pedagogía de Paulo Freire.

Sin embargo, todo ello marcó solo un breve periodo, caracterizado por entusiasmos y contrastes¹⁰⁹ y sobre todo no respaldado por una adecuada política financiera¹¹⁰. El gobierno de Velasco asignó pocos recursos a la educación, tanto que invertirá en este sector el 26% menos que el gobierno de Belaúnde. Como resultado buscó satisfacer la creciente necesidad educativa sin invertir en construcción de nuevas escuelas y en la contratación de más profesores, simplemente redujo el horario de clases, estableció el turno doble y aumentó el número de alumnos por aula. De la misma manera, no favoreció la educación pública no estatal, al contrario la suprimió convirtiéndola en una «concesión no deseable y solo para ricos»¹¹¹.

Finalmente, cabe señalar que el aspecto más frágil de las reformas de Velasco¹¹² fue precisamente aquel del que esperaba el principal logro: el apoyo de los docentes a la reforma. La principal oposición a la revolución educativa del régimen militar, en efecto, vendrá de los profesores y en particular del SUTEP, creado en Cusco en 1972 como fruto de la unión de los grupos de los sindicatos regionales¹¹³.

¹⁰⁶ J. Bizot, *Op. Cit.* pp. 27-28.

¹⁰⁷ Cfr. *Ley general de Educación n° 19326*, sección VIII «El Magisterio».

¹⁰⁸ Se refiere al principio de nuclearización previsto en el Título V de la ley (art. 64-70) que se define como razón del ser y funcionamiento del NEC (Núcleo Educativo Comunal).

¹⁰⁹ Cfr. M. Rubio y E. Bernales, *Constitución y Sociedad Política*, Lima 1983, p. 136.

¹¹⁰ Cfr. E. Palomino T., *Política Educativa Peruana*, Lima 1997. Cfr. Además la tesis de magister de A. Miranda Blanco, *Perú impacto de la política económica en el gasto público en educación 1950-2000*, Lima 2008.

¹¹¹ L. Trattemberg, *Evolución de la educación peruana en el siglo XX*, «Revista Copé», junio 2000.

¹¹² Vale la pena mencionar que el gobierno militar aprobó numerosas leyes, más de 4.000, con la ilusión de que esto coincidiese con realizar la revolución deseada, tanto que un crítico brillante observa «*La marea de decretos y disposiciones con que los militares inundaron el país marca una revolución liderada por las reformas impuestas por el Estado*», D. Krujit, *La Revolución por decreto*, IDL Lima 2008, p. 197.

¹¹³ El gobierno militar aisló a los profesores y directores sindicalizados y también buscó promover un propio sindicato que no obtuvo adhesiones. No solo no consiguió transformar a los profesores en agentes de la revolución, sino que provocó una radicalización de la tensión con el cuerpo docente, que produjo como resultado la pérdida del liderazgo de las luchas sindicales magisteriales por parte del APRA y de Acción Popular. En consecuencia, el SUTEP cae en mano de grupos comunistas radicales, no ajenos a la tendencia

Un autogolpe militar traerá a la Presidencia al general Francisco Morales Bermúdez que favorecerá progresivamente el retorno a la democracia y al mismo tiempo desmantelará gran parte de la reforma educativa de Velasco¹¹⁴, también debido al endurecimiento de las protestas sindicales, incluida la huelga de 81 días que paralizó las escuelas del país¹¹⁵.

Cabe señalar que, al finalizar su gobierno, Morales Bermúdez aprobó una nueva ley sobre el magisterio¹¹⁶ y promovió el Diagnóstico del Sector de Educación 1968-1977¹¹⁷, que se publicará en 1980 y servirá de base para las políticas educativas del segundo gobierno de Belaúnde.

Los gobiernos de los años 1980-1990

Desde el comienzo, el nuevo gobierno democrático, el segundo periodo de Belaúnde, se caracteriza por poner énfasis en la educación, tanto que se autodefine «quinquenio de la educación peruana». En 1980, como se ha mencionado anteriormente, se publicó el *Diagnóstico de la Educación* cuya elaboración había culminado en 1979; contemporáneamente se implementa «2. ° Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe» de la UNESCO y en Lima se realiza el primer seminario relacionado con el análisis y la prospectiva de la educación peruana¹¹⁸.

Al poco tiempo se reorganizará el Ministerio de Educación¹¹⁹, se crea el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED) y el Perú participa en el Seminario de Managua sobre las experiencias latinoamericanas de reforma educativa¹²⁰.

terrorista.

¹¹⁴ Elimina el Consejo Superior de Educación (1978) y desactiva un importante *Comité de planificación educativa*.

¹¹⁵ La huelga promovida por el SUTEP inició el 8 de mayo y terminó el 27 de julio de 1978.

¹¹⁶ Se refiere al Decreto Ley N.° 22875, compuesto por 67 artículos, que no presenta una novedad trascendental ni respecto a la contratación ni respecto a la evaluación de los docentes. El único elemento interesante es el artículo 60, en el cual se prevé la constitución de un *Colegio de Profesionales de Educación*, al que podrán adherirse los docentes luego de obtener la *licenciatura*, cuya organización es de tofo modo postergada en la espera de una futura ley.

¹¹⁷ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Óp. cit. p. 226.

¹¹⁸ «Primer Seminario sobre Análisis y Perspectivas de la Educación Peruana», Lima PUCP/CIPE, 1-5 de setiembre de 1980.

¹¹⁹ *Ley Orgánica del Ministerio de Educación*, «Decreto legislativo N.° 135-1980».

¹²⁰ «Seminario organizado por el IPE-UNESCO» (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación), Experiencias de implementación de reformas educativas, Managua, Nicaragua 9-12 setiembre 1981.

En 1982 se promulga la nueva Ley General de Educación¹²¹, que anula los principales cambios introducidos por el general Velasco Alvarado, sobre todo por lo que se refiere a la nuclearización del sistema escolástico, e introduce una política de grande apertura a las escuelas no estatales, en vista de una importante valorización del primado educativo de la familia.

Respecto al docente, el artículo 9, inciso g, establece que es función del Estado definir las exigencias de la preparación de los profesores en las diversas disciplinas y asegurar la actualización y el perfeccionamiento del docente en servicio, así como el mejoramiento de su condición económica, cultural y de su «dignidad social». El quinto capítulo, dedicado a los profesores, en el artículo 30 afirma que el docente es el agente fundamental de la educación y que es necesario, por parte del Estado, asegurar una rigurosa selección, una preparación adecuada y permanente y una conducta apropiada, pero no dice cómo esto se realizará. Solo en la décima disposición transitoria la ley establece el cierre de las *Escuelas Normales* aún operativas y su transformación o incorporación a los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP).

En 1984, el poder legislativo promulgó también una nueva *Ley del Profesorado*¹²² y su Reglamento General, aprobado al final del gobierno en 1985, en el cual se hace referencia a la necesidad que los planes de estudio de los ISP sean rigurosamente elaborados y actualizados¹²³, así como a la conveniencia que la admisión de los alumnos sea a través de una adecuada selección.

En realidad la situación se había ido de las manos al Estado, que no logró ni podrá en los sucesivos años garantizar una adecuada preparación a los futuros docentes.

El número de los inscritos a los ISP estatales pasará de 4,700 en 1980 a 24,473 en 1986¹²⁴, desafortunadamente, pero, la calidad de la enseñanza seguirá empeorando. Lo mismo se da para la contratación de los docentes y los avances de carrera. En el artículo 142 del Reglamento se afirma que la valoración del docente será «*integral, sistemática, continua y*

¹²¹ Ley General de Educación, N.º 23384, del 18 mayo de 1982.

¹²² Se refiere a la Ley N.º 24029 del 14 diciembre de 1984.

¹²³ Reglamento de la Ley del Profesorado N.º 24029, Decreto Supremo N.º 31-85-ED. Art.8.

¹²⁴ A. Miranda Blanco, Óp. cit. p. 129. Las estadísticas reportadas muestran una decidida inversión de corriente respecto al decenio del gobierno militar, en el cual los inscritos a los ISP disminuyeron de 15,600 en el 1969 a 4,900 en el 1979.

cumulativa», pero en realidad todo esto se resolverá con la burocracia y el clientelismo; de hecho, se continuará a acceder a la carrera docente a través de los mecanismos obsoletos que no estipulan concursos públicos transparentes y esto es agravado por el hecho de que el número de alumnos aumenta en el quinquenio de un 12.8%, mientras que el número de docentes se incrementa de casi el doble (23.3%).

En 1985, fue elegido presidente de la República Alan García Pérez, un joven de 36 años representante del PAP¹²⁵, que llega al poder después de 55 años de la fundación. Belaúnde dejaba el país en una profunda crisis económica: las inversiones habían caído, del 21.2% del Producto Bruto Interno (PBI) en 1982 al 12.2 % en 1985; además en 1982 la economía peruana no había crecido y en 1983 la tasa de crecimiento resultó negativa (-12.2 %). Si en 1980 el ingreso per cápita fue de US\$ 1,232, en 1985 había disminuido a US\$ 1,050. El desastre económico del gobierno de Belaúnde se debió principalmente a la caída de los precios de las exportaciones. Como consecuencia de esta situación, el Perú en 1982 se había sometido a un «programa de ajuste» del Fondo Monetario Internacional (FMI). Según el FMI, el principal problema del Perú era el déficit fiscal y para contrastarlo fue necesario: reducir los gastos del Estado, incrementar las tarifas de los servicios públicos y devaluar la moneda nacional. Estas medidas «impuesta» por el FMI, que serían definidas después como «ortodoxa», en contraposición a aquello tomado por Alan García (heterodoxo), procuraron una recesión y la pérdida del valor de compra de los salarios; como se mencionó anteriormente la renta per cápita disminuyó casi un 15%. El empobrecimiento de los ciudadanos y la paralela recesión trajeron como consecuencia que el gobierno no pudo pagar la deuda externa, llegando a una situación de morosidad. Las consecuencias de la difícil situación económica y las medidas correctivas impulsadas por el FMI complicaron la situación educativa nacional. El presupuesto del Ministerio de Educación pasó del 3.2% del PBI en 1981 al 2.6% en 1985, y en términos generales esto significó pasar del 14.9% de los gastos públicos al 11.8%, con la circunstancia agravante que de este valor el 94% fue destinado a los gastos corrientes (honorarios y gastos corrientes en general) y solo el 6% a los gastos de capital (dinero que se podía destinar al mejoramiento y equipaje de las escuelas y a la innovación del sector).

¹²⁵ Partido Aprista Peruano (APRA).

Apenas asumida la presidencia Alan García anunció medidas heterodoxas, entre las cuales destacaba la decisión de pagar la deuda externa solamente en razón de un porcentaje del PBI¹²⁶ y en el sector educativo entre 1985 y 1987 el gasto público aumentó del 65%. Sin embargo este aumento fue solo aparente, además de temporal, en efecto, como después lo hicieron notar Cardó y Díaz, en el «Diagnóstico General de la Educación» del 1993¹²⁷, en realidad el aumento de los gastos fue solo consecuencia de que el número de los docentes cambió de 181,169 en 1985 a 240,391 en 1990 (un aumento del 33%) y del mismo modo el personal administrativo pasó de 25,231 a 55,135 (un aumento de 118%); aumento injustificado, en ambos casos, con respecto al aumento de los alumnos en el quinquenio¹²⁸. Después progresivamente la situación empezó a deteriorarse como consecuencia de las disparatadas políticas económicas del gobierno, así que, a causa de la hiperinflación del final del quinquenio, los gastos del gobierno destinados a la educación se redijeron del 50% en total, aún más, en proporción (73%) por lo que se refiere al gasto de capital. De esta manera, en el año 1990 el país conocerá la proporción de gastos para la educación más baja de los últimos cincuenta años (1.7% del PBI). En los años 1985-1990 se alternaron tres ministros de Educación: Grover Pando Vildoso (1985-1987), Mercedes Cabanillas Bustamante (1987-1989 y de nuevo un breve periodo entre mayo y julio de 1990) y Efraín Orbegozo Rodríguez. El primero de estos ministros propuso a las Cámaras reunidas un análisis del sistema educativo nacional y una serie de propuestas contenidas en un documento titulado: «La Educación para la Vida». En el documento, entre otros aspectos se señalaba que Lima tenía profesores nombrados en las escuelas cuyo currículo de estudios solo llegaba al quinto año de secundaria; que el 25% de los docentes en el país no poseía título de estudios adecuados a la función; que existían muchos

¹²⁶ «Luego, en su primer mensaje a la Nación como Presidente electo, explicó que el Perú tenía la firme voluntad de cumplir sus compromisos internacionales y pagar sus deudas con sus acreedores, sin embargo, visto que no tenía suficiente capacidad de pago, el país no podría destinar al pago de la deuda externa más que el 10% de sus ingresos debido a las exportaciones, y tampoco habría aceptado los dictámenes del FMI, prefiriendo las negociaciones directas, y caso por caso, con los gobiernos y los bancos crediticios», CIDOB (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona), A.G.Pérez, en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/alan_garcia_perez

¹²⁷ Ministerio de Educación y Banco Mundial, *Diagnóstico General de la Educación*. Lima, 1993, en E. Vásquez, R. Cortez, C. Parodi, J. Montes y G. Riesco, *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe - Perú*, p. 648, in <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/peru.pdf>

¹²⁸ Francke (1994) proporciona cifras similares, y Jaime Saavedra, (1997), *Financiamiento de la Educación en el Perú*. GRADE, Lima, p. 649.

puestos de personal directivo que no habían sido otorgados por concurso, al igual que no se habían previstos concursos para sustituir a los profesores que cada año tenían que jubilarse (alrededor de 6,000 por año). Pero a este informe no siguió una reforma real, como tampoco aconteció con el otro documento propuesto por el mismo ministro: el Proyecto Educativo Nacional (noviembre de 1986), que consistía en el intento de plasmar la política del gobierno aprista en un sistema educativo «nacionalista, democrático, popular, capaz de dar vida a una conciencia histórica antiimperialista, preocupada por los pobres y por el vínculo con el mundo del trabajo»¹²⁹.

Lo mismo puede decirse del trabajo de los otros dos ministros y, en particular, de Mercedes Cabanillas, que fue la primera mujer en ser nombrada Ministra de Educación, y que vino de una experiencia parlamentaria antes como Presidenta de la Comisión de Familia, y después de Educación, Cultura y Deporte.

Militante del partido de gobierno y educadora de profesión, no pudo evitar que la situación de la educación peruana tocara el fondo, debido a la trágica situación económica del país, la corrupción desenfrenada y el excesivo poder del sindicato de maestros (el SUTEP) al que buscó contrarrestar, sin éxito, a través de la creación del Colegio de Docentes del Perú.

Durante el gobierno de Alan García circularon también otros documentos que propusieron reformas educativas, tales como el titulado de la *Política Educativa y Bases para Sistema Educativo del siglo XXI*, pero la mayoría de los estudiosos coinciden en que, lamentablemente, no se materializó ninguna de las reformas anunciadas¹³⁰ y que su período de gobierno se caracterizó más bien por la ampliación de la burocracia educativa, a causa del ingreso a los ministerios de los militantes del partido aprista. Hasta el punto de que llegaron a enseñar y ocupar puestos administrativos militantes que carecían de las competencias mínimas necesarias, con la consecuencia de volver a proponer y mantener la política clientelista ya conocida en diferentes períodos de la historia republicana.

¹²⁹ L. Trahtemberg, *Evolución de la Educación Peruana en el Siglo XX*, «Revista Copé de Petroperú, 10 Jun 2000», p. 6, en <http://www.trahtemberg.com/articulos/1169-evolucion-de-la-educacion-peruana-en-el-siglo-xx.html>

¹³⁰ Según algunos historiadores se dieron 5 anuncios de reformas, entre los cuales también se destacó una propuesta de descentralización de la educación y un Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE). Cfr. J. Ramos «Una constante de su gobierno fue esta: los anuncios que no llegaron a concretarse ni siquiera en proyectos de ley y que sin embargo provocaron debates tanto en el Senado como en el Congreso de Diputados».

En los inicios del gobierno aprista también existía el deseo de mejorar las condiciones salariales del personal docente peruano, y de hecho en los primeros años el poder adquisitivo de los maestros aumentó en aproximadamente un 30% en comparación con 1980; pero a partir de 1988, debido a la hiperinflación, el poder adquisitivo de los salarios disminuyó drásticamente, alcanzando niveles aún más bajos que en 1945¹³¹.

Así, llegamos a 1990, con una situación agravada para el sistema educativo nacional, y entre los datos negativos destaca el porcentaje de docentes en servicio sin título pedagógico, se trata del 50%, el doble respecto al año de inicio del gobierno de Alan García. También al interior del país y en las zonas periféricas de Lima, donde no se había deteriorado la situación seguía siendo absolutamente alarmante, con porcentajes del 70% de docentes sin calificación adecuada¹³².

¹³¹ J. Saavedra Chanduví, *La situación laboral de los maestros respecto de las otras profesiones. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos*, GRADE, Lima 2004, p. 189.

¹³² Al interior del país, por ejemplo: Huancavelica 70%, Ilave 75%, Melgar Ayaviri 75%, Macusani Carabaya 96%, Pachitea 57%, Andahuaylas 55%, Coracora 68%, La Merced 75%, Tambobamba 95%, Chumbivilcas 90%. En las zonas periféricas de Lima: El Agustino 53%, Huarochirí 74%, SJ Lurigancho 51%, Lurín 80%, Puente Piedra 80%, Bellavista 88%. En las provincias de la capital: Huaura, Huacho 55%, Cañete 60%.

Bibliografía

- Alzamora M., *La educación peruana: crisis y perspectiva*, Lima 1961. En Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Planificación y Desarrollo de la educación en el Perú, Lima 1986.
- Basadre J., «Boletín de la Reforma Educativa», t. II, Lima 1957, pág. 258. Citado en: J. Granda Oré, *Una aproximación a la historia de la educación peruana*, «Revista ecuatoriana de historia», n. 13, 1999.
- Basadre J., *Historia de la República*, Editorial Universitaria, Lima 1968.
- Benito J. A., *Santo Toribio Mogrovejo, Misionero Y Pastor*, PUCP, Lima 2005.
- Bizot J., *La reforma de la educación en Perú*, Unesco, Paris 1976.
- Bonilla E., *Guano y Burguesía en el Perú*, EIP, Lima 1984.
- Cardó A., H. Díaz, R. Vargas. C. Malpica, *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú* Paris 1989
- Contreras C., *El Centralismo Peruano en su perspectiva histórica*, IEP Ediciones, Lima 2002.
- Contreras C., *Maestros, Mistis y Campesinos en el Perú Rural del siglo XX*, IEP ediciones, Lima 1996.
- Contreras C. Ed., Chocano M., Contreras C., Quiroz F., Mazzeo C., Flores R., *Compendio de historia económica del Perú III: la economía del período colonial tardío*, BCRP; IEP, Lima 2001, «Serie Historia Económica, 7».
- Cortez C., *Presencia de las escuelas y los colegios parroquiales católicos en la educación peruana*, «Rev. Studium Veritatis», Lima 2007.
- P. Deiros, *Historia del cristianismo en América Latina*, Fraternidad teológica latinoamericana, Buenos Aires 1992.
- De la Puente Candamo A., *La Emancipación en sus textos: El Estado del Perú*, Lima, PUCP-Instituto Riva Agüero, 1959-1962.
- Encinas J., *Un ensayo de escuela Nueva en el Perú*, Imp. Minerva, Lima 1932.
- Galdo Gutiérrez V., *Villarán-Deusta: un debate necesario*, Rev. «Tips de investigación», Universidad Nacional de Educación, Lima 2011.
- García D., *Las Constituciones del Perú* USMP, Lima 2005.
- Gonzales De La Rosa M., *Informe al ministro del ramo*, Imp. Del «Nacional» por Noriega J.M., Lima 1869

Guerra, *El clero ilustrado en el tránsito de la Colonia a la República*, in: Fernando Armas Asín, Comp. *La construcción de la Iglesia en los Andes (siglos XVI-XX)*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1a. ed., Lima 1999,

Guerra M. y Leiva, *La Historia de la Educación peruana en la República (1821-1876)*, BNP, Lima 2001.

Krujit D., *La Revolución por decreto*, IDL Lima 2008.

Martínez A., *Una Independencia, muchos caminos. El caso de Bolivia (1808-1836)*. Castellón, Servei de Publicacions de la Universitat Jaume I de Castellón, 2008.

Martínez de Codes M. , (1989), *La Reglamentación sobre la Idolatría en la Legislación Conciliar Limense del siglo XVI, 10 Simposio Internacional de Teología de la Universidad de Navarra*, Tomo I, Navarra, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

Merino B., *Declaratoria de Emergencia de la Educación*, R.M. 853-03-ED, Directiva 063, D.S. 021-2003-ED.

Miranda A., *Perú: Impacto de la política económica en el gasto público en educación, 1950-2000*, UNMSM, Lima 1986.

Monteverde C., *Análisis de las políticas educativas contemporáneas en el Perú*, 2011, <http://germinalpublicaciones.blogspot.com/2011/05/analisis-de-las-politicas-educativas.html>.

Palomino E., *Política Educativa Peruana*, Lima 1997.

Pons Muzzo G., *Historia del Perú. Emancipación y República*, Labrusa, Lima 1981.

Ragas J., *Leer, escribir, votar, Literalidad y cultura política en el Perú (1810-1900)*, PUCP, Lima 2007.

Razoux P., *La Guerra del Pacífico*, Recuperado de la «Revista Electrónica Coincidencias y Divergencias», el 25 de mayo de 2013, p. 111, in:http://www.istor.cide.edu/archivos/num_21/coincidencias%20y%20divergencias.pdf

Reverte C., *En vísperas de la Independencia, dos ilustrados ligados al Virreinato del Perú: Baltasar Jaime Martínez Compañón y Bujanda (1738-1797) y Juan Francisco de la Bodega y Quadra (1744-1794)*, «Philologia hispalensis», 2011.

Robles, *Las Primeras Escuelas Normales en el Perú*, «Revista Historia de la Educación Latinoamericana», Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Rhela, Vol. 6. Año 2004.

Rubio M. y E. Bernaldes, *Constitución y Sociedad Política*, Lima 1983.

Saavedra J., *Financiamiento de la Educación en el Perú*, GRADE, Lima 1997.

Saavedra J., *La situación laboral de los maestros respecto de las otras profesiones. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos*, GRADE, Lima 2004.

Salazar Bondy A., *La reforma de la educación peruana*, MINEDU, Lima 1972.

Trattemberg L., *Evolución de la educación peruana en el siglo XX*, «Revista Copé», junio 2000.

Vargas Ugarte R., *La Instrucción Primaria en el Perú Virreinal*, Colección Vargas, Manuscritos, Tomo XVIII.