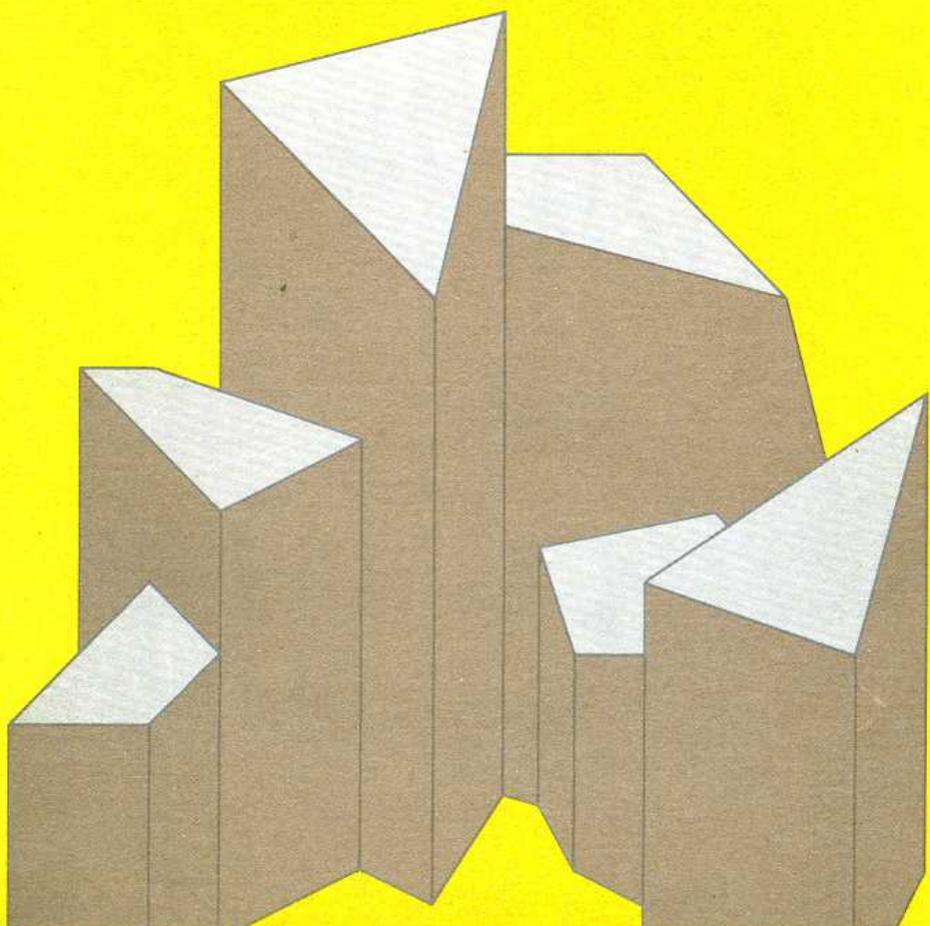


El modelo peruano de innovación: la reforma de la educación básica

Stacy Churchill

Estudio preparado para el Servicio Internacional de Información
sobre las Innovaciones Educativas (IERS)



EXPERIENCIAS E INNOVACIONES EN EDUCACION

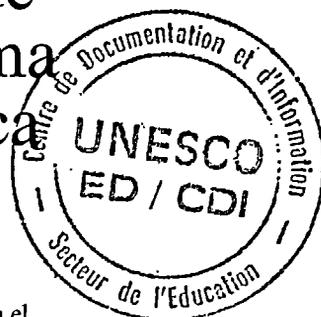
Títulos publicados

1. El caso TEVEC
2. El proyecto sobre la evaluación de la idoneidad escolar
3. Innovación en la enseñanza de la lectura en el Reino Unido
4. Cómo se realizan los cambios en la educación: una contribución al estudio de la innovación.
5. Consecuencias para la educación permanente de ciertos cambios introducidos en la enseñanza secundaria en el Canadá
6. Una escuela de la comunidad en Yugoslavia
7. La escuela secundaria básica en el campo: una innovación educativa en Cuba
8. Una experiencia de ruralización de la enseñanza: el IPAR y la reforma camerunesa
- 9-11. La innovación de la educación en Asia: I, Singapur, Irán y la India (Volumen triple)
- 12-13. La innovación de la educación en Asia: II, República de Corea e Indonesia (Volumen doble)
14. El período experimental del bachillerato internacional: objetivos y logros
15. El empleo de la radio por los grupos de estudio en la República Unida de Tanzania
16. La reforma de la educación en Perú
17. El establecimiento de una institución de enseñanza por correspondencia
18. Participación de la juventud en el proceso de desarrollo: un estudio de caso en Panamá
19. La innovación pedagógica al servicio de la reforma agraria: el ITA de Mostaganem, Argelia
20. Formación postuniversitaria de los docentes: una experiencia nueva en Nigeria
21. La innovación en Alto Volta: educación rural y enseñanza primaria
22. El modelo peruano de innovación: la reforma de la educación básica
- 23-28. Educational reforms in Sri Lanka (6 volúmenes publicados solamente en inglés)
29. El Centro Universitario de Roskilde: una interpretación socio-económica de una innovación en Dinamarca
30. Un modelo alternativo de educación básica: Radio Santa María
31. La reforma educativa española y la educación permanente
32. The Caribbean Mathematics Project: training the teacher as the agent of reform (En inglés)
33. Innovaciones escolares en Suiza: particularidades y tendencias
34. Educational reforms and innovations in Africa (En inglés) [Publicado también en francés]
35. El INCE y la formación técnica y profesional en Venezuela
- 36-37. Servicios básicos para los niños: la determinación constante de las prioridades en materia de aprendizaje (Volumen doble)
38. Una institución a la vanguardia de la reforma de la educación: El Instituto de Educación para la Región Atlántica
39. Caribbean co-operation for curriculum development and reform in teacher training (En inglés) [Publicado también en francés]
40. Outdoor primary education in Bangladesh (Resúmenes en español y en francés)
41. Examination reforms in India (En inglés)
42. Educación y trabajo en la reforma educativa española
43. The Hungarian National Centre for Educational Technology (En inglés) [Publicado también en francés]
44. El Proyecto "Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo en Centroamérica y Panamá"

Experiencias e Innovaciones en Educación N.º 22

Una serie de la Oficina Internacional de Educación

El modelo peruano de innovación: la reforma de la educación básica



Stacy Churchill

Coordinador Asistente
de Investigación y Desarrollo en el
Instituto de Estudios de Educación de Ontario

Estudio preparado para el Servicio
Internacional de Información sobre
las Innovaciones Educativas (IERS)

Unesco - Paris 1980



Publicado en 1980 por la Organización de las
Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y
la Cultura,
7, place de Fontenoy, 75700 París, Francia.

ISBN 92-3-301385-5

© Unesco 1980

Impreso en Suiza por Imprimerie Courvoisier S.A.
La Chaux-de-Fonds.

Prefacio

En su estudio sobre *La reforma de la educación en el Perú* (No. 16 de esta serie) Judith Bizot la situó en su contexto socio-histórico y mostró que era inseparable de este contexto. Refiriéndose a la filosofía y objetivos de la reforma dice: “La ambiciosa premisa de la Comisión de Reforma de la Educación era la de que la meta final de cualquier sistema educativo debía ser la de crear ‘el nuevo hombre peruano en una nueva sociedad peruana...’. Pero de la misma manera que incumbe a la nueva sociedad peruana, a través de una trasmutación del proceso educativo, ayudar a crear el nuevo hombre peruano, así también el nuevo hombre peruano tiene la obligación de ayudar a conformar la nueva sociedad.” Ahora, en este estudio Stacy Churchill hace un análisis profundo de la reforma, concentrándose, en particular, en la educación básica; al situarla en el marco de un pensamiento analítico más general, sobre el proceso y la naturaleza de la innovación, añade una perspectiva valiosa al funcionamiento de este modelo único.

En su Introducción, el autor no anda con evasivas al exponer su posición con respecto a la reforma peruana, y, ¿qué actitud sería más conveniente, que este entusiasmo por la minuciosidad para emprender este estudio?

Las opiniones que se expresan en este trabajo no son necesariamente las de la Secretaría de la Unesco, que, sin embargo, aprovecha la oportunidad para manifestar su profundo reconocimiento por esta lúcida contribución a la presente serie. Las designaciones empleadas y los datos que figuran en esta publicación, no suponen la expresión de un juicio por parte de la Unesco sobre la situación jurídica de un país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni tampoco en lo concerniente a la delimitación de sus fronteras.

Stacy Churchill

Graduado en el Instituto de Estudios Políticos (París) y en la Escuela de Economía y de Ciencias Políticas (Londres).

Coordinador Asistente de Investigación y Desarrollo (desde 1970) en el Instituto de Estudios de Educación de Ontario (OISE); Profesor Asociado en el OISE y en la Escuela de Estudios de Post-Grado de la Universidad de Toronto; Responsable de la creación y funcionamiento de una Sección de estudios franco-ontarienses en el OISE (desde 1972).

Investigador visitante, en el Instituto Internacional de Planificación de la Educación, 1974-75; Consultor de varios gobiernos en investigación educacional y cuestiones administrativas y de organización; "Mediator for Languages" en la Comisión de Enseñanza de Ontario.

Publicaciones

Ita-Karjalan Kohtalo 1917-1972 [The fate of East Karelia 1917-1922]. Helsinki, Söderström, 1970.

L'enseignement individualisé par ordinateur (con J.L. Plante y W.P. Olivier). Ottawa, Lemeac, 1974.

Modelling a national R and D system: a conceptual framework. Consultant paper, National Institute of Education, Washington, 1974.

Restructuring educational R and D in Ontario. *Interchange*. (Toronto), vol. 6, No. 1, 1975, págs. 49-64.

The Franco-Ontarian educational renaissance: schooling for a submerged linguistic minority. *Prospects* (París), vol. VI, No. 3.

Indice

Introducción, *p. 7*

I. Orígenes de la reforma, *p. 13*

El contexto peruano, *p. 13*

El cambio revolucionario, *p. 17*

La planificación de la reforma: el proceso, *p. 19*

La planificación de la reforma: el diagnóstico revolucionario y la respuesta, *p. 21*

II. Los alcances de la reforma, *p. 27*

Hipótesis, *p. 27*

Visión general, *p. 28*

Categoría I: objetivos y funciones, *p. 30*

Categoría II: organización y administración, *p. 33*

Categoría III: funciones y relaciones entre las mismas, *p. 36*

Categoría IV: currículo, *p. 37*

Resumen y conclusión, *p. 41*

III. La creación de una infraestructura para la renovación educacional, *p. 43*

La necesidad de una infraestructura institucional para la renovación educacional, *p. 43*

Visión general de la reforma de la infraestructura en el Perú, *p. 45*

El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación: INIDE, *p. 46*

Principales subsistemas operativos de la infraestructura para la renovación educacional, *p. 49*

Conclusiones, *p. 54*

IV. Los procesos de innovación: el modelo peruano de innovación, *p. 56*

Logros de la reforma, *p. 56*

De la revolución a la reforma, *p. 59*

Aplicación planificada de la reforma, *p. 63*

Obstáculos a los procesos de cambio, *p. 66*

Conclusiones: El modelo peruano de innovación, *p. 68*

Abreviaturas utilizadas, *p. 71*

Bibliografía, *p. 72*

Introducción

La educación básica en la reforma de la educación peruana

El 21 de marzo de 1972 el Gobierno del Perú aprobó la Ley General de Educación¹ iniciando así una de las reformas educacionales más completas que se haya emprendido en un país. Mediante una ley única, el gobierno se propuso reorganizar toda la estructura de la educación formal: preescolar, primaria, secundaria, superior y todas las instituciones educativas afines. La Ley reunió dentro de un marco legal común los tipos más diversos de actividades educativas: programas de alfabetización de adultos; experiencias de aprendizaje en el trabajo; aprendizaje en la familia, especialmente durante la primera infancia y la niñez (0-5 años); programas especiales para los impedidos y retardados; educación informal a través de los medios de comunicación colectiva; y actividades específicas que apoyan la tarea educacional tales como investigación educacional tecnología educacional construcción de escuelas y programas de bienestar estudiantil. En el caso del Perú, no solamente se deben transformar los viejos patrones y estructuras administrativas, sino que se deben cambiar en su integridad el fin y el contenido del sistema educacional. La reforma tiene que ser “profundamente humanista” y se la define “como un movimiento orientado al desarrollo y cambio estructural de la sociedad peruana y en consecuencia a la liberación y afirmación de nuestro ser nacional” (L.G.E. págs. 8-9). En el nuevo sistema se admite el uso de las lenguas nacionales indígenas, particularmente el quechua como un medio de facilitar la educación a las minorías indígenas.²

En el Perú se usa el término *bellas palabras* para describir las leyes, decretos y declaraciones de las intenciones gubernamentales que nunca se ponen en práctica. El autor cree que este término no es aplicable a las acciones resultantes de la Ley General de Educación. La reforma no ha concluido aún y quedan por resolver numerosos problemas, quizás los más difíciles, sin embargo, los testimonios de los logros obtenidos por los educadores peruanos durante los años que han transcurrido, a partir de la promulgación de la ley, indican tanto una firme voluntad de poner en práctica las intenciones que la fundamentan, como una gran habilidad para resolver los problemas que plantea esa tarea gigantesca. Los testimonios justifican plenamente la inclusión de la reforma de la educación peruana en los estudios de innovaciones educativas auspiciadas por la Oficina Internacional de Educación.

El tema de este estudio, la reforma de la educación básica en el Perú, es el aspecto al que las autoridades nacionales le han dado prioridad en la aplicación de la reforma. La puesta en marcha de la reforma empezó en 1972, fecha de la publicación de la Ley General y, para el año escolar 1976, más de la mitad de la población total incluida en la educación básica estará matriculada en clases correspondientes al programa reformado³. Debido a esto, es posible que aquí nos referamos a hechos actuales, más bien que a planes o proyectos teóricos.

En este estudio se usa el término “educación básica” en el sentido que le da la Ley General, específicamente los primeros nueve grados de instrucción formal del sistema educativo, dividido en dos modalidades del programa: “educación básica regular” para los niños de las edades apropiadas y “educación básica laboral” para personas de 15 años de edad o más. El estudio se referirá, además a las principales líneas de acción que refuerzan y complementan la educación básica, especialmente los programas de alfabetización de adultos, el nivel de la “educación inicial” previa al ingreso a la educación básica y la “extensión educativa” definida como “todas las acciones que lleva a cabo el Estado y la comunidad a través de la educación informal..., con el propósito de promover y estimular la educación permanente de la población peruana... (L.G.E. Art. 256). Cabe mencionar que la definición peruana de la educación básica concuerda totalmente con la que recientemente formuló un grupo de educadores reunidos bajo el auspicio de Unesco: “Este ciclo es, por definición, la primera fase del proceso educacional dentro de la perspectiva de la educación permanente.”⁴

Repercusiones de la reforma educacional peruana

No es exagerado afirmar que la reforma de la educación peruana se ha convertido en el centro de interés de vastos sectores de la opinión internacional. En parte se trata de una coincidencia; la reforma fue anunciada casi al mismo tiempo que la publicación del informe Faure⁵ y se convirtió en un tema frecuente de discusión en reuniones que trataban ese informe. Se puede apreciar claramente un proceso de influencia mutua: La reforma peruana abarcaba algunas de las principales ideas del informe Faure y, a la inversa, el informe usaba la reforma de la educación peruana como ejemplo para ilustrar su primera y más importante recomendación con respecto al concepto de la educación permanente.

Por otro lado, el contenido de la reforma — independientemente de una coincidencia — justifica ampliamente la atención que ha recibido. Por ejemplo, es fácil percibir la importancia general política y social, de algunas de sus características, para otras naciones en vías de desarrollo:

- la concepción de la educación como instrumento de desarrollo nacional (espiritual social y económico) y como medio de afirmación nacional;
- el clima social y político que rodea a la reforma, en el cual un gobierno revolucionario está emprendiendo importantes transformaciones sociales que afectan a todos los sectores de la vida nacional (para una discusión más amplia, véase más adelante);

- la introducción de la educación permanente como una filosofía implícita de acción;
- el uso de la “educación básica” como núcleo para organizar las experiencias educacionales de la mayoría de la población;
- la adopción del bilingüismo en el sistema educativo como una forma válida del desarrollo educacional.

Asimismo, la reforma amalgama estas opciones generales con una serie de planteamientos institucionales y mecanismos de cambio que son de gran interés para el estudio de las innovaciones educacionales. El estudio de la reforma puede ilustrar temas tales como:

- la interacción entre los procesos educacionales y los de cambio social;
- el uso de la planificación cuantitativa como mecanismo para encauzar el cambio social;
- la eficiencia de la persuasión organizada y de la actualización al día de los conocimientos como medio para obtener apoyo y cooperación del personal docente;
- el desarrollo de la participación de la comunidad en los problemas de la educación a través de la descentralización administrativa y de la creación de asambleas locales;
- la investigación sistemática y el desarrollo de la reforma del currículo;
- la coordinación de la planificación central, la participación individual y la autonomía local.

Estos puntos son solamente una muestra ilustrativa de los muchos temas de discusión planteados por la experiencia peruana. Naturalmente, es probable que cualquier reforma moderna importante plantee algunos de estos temas. Sin embargo, la reforma peruana es única, en el sentido de que sus autores afrontaron conscientemente estas cuestiones, realizaron elecciones deliberadas y expusieron claramente los resultados en sus actos legislativos y administrativos. Los autores estaban familiarizados con las corrientes más modernas del pensamiento político y científico que tratan del desarrollo nacional, la innovación social y la práctica educativa. Hicieron de la reforma un acto de experimentación social consciente, en el cual se reunieron estas corrientes de pensamiento y se confrontaron con su propia realidad nacional. El resultado de su trabajo, la Ley General de Educación, conjuntamente con posteriores legislaciones y reglamentos, son de gran riqueza y prácticamente únicas.

Objetivos y limitaciones de este estudio

Ningún estudio breve puede pretender cubrir ni siquiera someramente, todos los aspectos de la reforma en lo referente a la educación básica. En efecto, solamente la Ley General de Educación, con su lenguaje legal conciso (de estilo claro y lectura fácil) iguala o excede en extensión el tamaño de los estudios de esta

serie. Evidentemente, sólo pretendemos señalar aquí el camino para los lectores interesados y sugerirles áreas donde su interés pueda conducirlos a descubrimientos y reflexiones fructíferas que deben basarse en otras lecturas y estudios. La bibliografía final, proporciona sugerencias para tales lecturas. Es necesario hacer tres advertencias en forma explícita.

- a) Esta *no* es una evaluación de la reforma. La aplicación inicial de la reforma requerirá casi una década, y la evaluación de sus resultados necesariamente sólo será posible después de una generación. Tampoco es una apreciación de la situación política general del Perú en relación con la reforma.
- b) Como extranjero, el autor tiene la ventaja de no estar vinculado a la escena peruana; pero, pese a varias visitas al país realizadas desde 1971, no puede presentar los acontecimientos con la misma perspectiva cultural de un peruano. Esta es una deficiencia importante, al estudiar un país cuyo presente continúa incorporando los elementos superpuestos de tres grandes civilizaciones: aborígen, hispánica y criolla.
- c) Este estudio se atiene, en gran medida, a la versión de los acontecimientos que se dan en las publicaciones oficiales y a las conversaciones del autor con las autoridades nacionales del Perú. La franqueza de estas últimas al discutir las dificultades encontradas en la reforma, se refleja en el texto que sigue.⁶ Se debe aclarar desde el comienzo la posibilidad de que el autor no sea totalmente imparcial debido a su compromiso personal con muchos de los fines enunciados en la reforma.

Estructuras analíticas

Debido a que el propósito de la serie “Experiencias e Innovaciones en Educación” es el de fomentar el estudio comparativo de éstas, cabe mencionar brevemente las estructuras analíticas usadas. El estudio está subdividido cronológicamente en dos partes: la primera trata de la concepción de la reforma y de las circunstancias que condujeron a la publicación de la Ley General de Educación, aunque este período merece un análisis histórico separado para aislar las funciones de los individuos, grupos y corrientes de opinión. Se han resumido aquí sólo las características más prominentes, a fin de proporcionar más espacio para analizar la reforma. La segunda parte constituye un análisis del campo de acción de la reforma, la infraestructura institucional y los procesos de innovación. Estos sub-temas corresponden a la división en objetivos, medios y procesos. Dentro de ellos, se da mayor importancia al desarrollo institucional y al cambio educacional que a los textos legales. Como se mencionó previamente, el propósito esencial de este trabajo es proporcionar al lector una guía de estudio, en vez de exponer todos los detalles de los textos legislativos, estructuras institucionales y cronologías de acontecimientos.

Se analiza el campo de acción de la reforma a la luz de las categorías de innovación propuestas por Per Dalin, educador noruego que coordinó un reciente estudio integral internacional sobre innovaciones. La investigación bajo los

auspicios del Centro de Investigaciones e Innovaciones Educativas, una agencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, hizo una revisión de las innovaciones en varios países a nivel central, regional y escolar.

En el estudio⁷ se proponen cuatro categorías, distinguiendo el nivel *general* (el sistema educativo total) y el nivel *institucional* (la escuela individual y su ámbito):

Categoría 1: Objetivos y funciones. Los objetivos y las funciones de la escuela en su contexto social y económico más amplio;

Categoría 2: Organización y administración. La organización y administración del sistema escolar, incluyendo el control, las finanzas, la toma de decisiones y el suministro de material logístico;

Categoría 3: Funciones y relaciones de funciones. Las definiciones de funciones y las relaciones de las mismas, esto es, las innovaciones para mejorar las funciones que los individuos desempeñan y las relaciones entre individuos y grupos;

Categoría 4: Currículo. Metas, contenido, métodos, evaluación, organización material e interna de la instrucción. La categoría 4 de la tipología de Dalin es lo suficientemente amplia para que se haga una nueva distinción usando las categorías de los tres niveles propuestas por Sixten Marklund.⁸

Nivel 1: La estructura externa de la escuela sobre todo con respecto al número de grados, niveles y divisiones en los diferentes cursos.

Nivel 2: Horarios y programas escolares detallados, con metas y contenidos de asignaturas.

Nivel 3: Los métodos de instrucción del profesor, la manera de trabajar de los alumnos, materiales educativos, materiales de estudio y formas de evaluación.

Para el análisis de las *relaciones institucionales* se usa la estructura propuesta por el autor en estudios previos,⁹ el concepto de una “infraestructura” institucional. Con respecto a las innovaciones educativas, las instituciones (claramente definidas) están fundamentalmente clasificadas, según su importancia, en tres conjuntos de funciones:

- participación y toma de decisiones;
- ejecución y aplicación;
- renovaciones e innovaciones planificadas.

Esta estructura permite el análisis de dos tipos de innovación: El primer tipo es la innovación que consiste en cambiar la infraestructura de manera que se creen (o eliminen) instituciones, o cambien relaciones institucionalizadas dentro de la infraestructura. El segundo tipo es la innovación *por* las mismas instituciones. Se debe mencionar que la tercera categoría de función, renovaciones e innovaciones planificadas, es una tarea institucional relativamente nueva, correspondiente a varias formas de investigación, desarrollo y difusión de la información (“vinculación”).

No existe una estructura única satisfactoria en la literatura científica que analice todos los tipos de *procesos de innovaciones* educacionales. Es por eso que el enfoque será identificar varias "corrientes" de procesos orientados hacia las innovaciones, cada uno de los cuales se discute de una manera ecléctica. El vocabulario de análisis se toma de la literatura general sobre innovaciones, resumido por M. Huberman en esta misma serie de publicaciones.¹⁰

Notas

1. En lo sucesivo aparecerá con la abreviación "LGE" (*Ley General de Educación*). Los números de las páginas se refieren a la versión: *Ley General de Educación. Decreto Ley No. 19326*. Lima, MINEDUC, Marzo 1972. Véase el Apéndice para la lista de abreviaturas.
2. Esta disposición ha sido reforzada posteriormente con el reconocimiento del quechua, como el segundo idioma oficial del país; su estudio debe ser obligatorio en todos los niveles de educación. Decreto Ley No. 21156, 27 de Mayo de 1975.
3. *Plan Bienal Sector Educación 1975-76*. Lima, MINEDUC Oficina Sectorial de Planificación, 1975. págs. 38 y 55-6;
4. *Reunión de Expertos sobre el Ciclo de Educación Básica, Informe Final*. París, Unesco: 24-29 de Junio de 1974, pág. 3
5. *Aprender a ser*. Madrid, Unesco-Alianza, 1973. 426 págs.
6. Se debe mencionar el tiempo acordado gentilmente por el fallecido Dr. Augusto Salazar Bondy (1972) Presidente del Consejo Superior de Educación; Dr. M. San Martín Frayssinet, Director General de la Oficina Sectorial de Planificación; Sr. Antonio Manzur Barrios, Director General de Educación Superior; y Dr. Rolando Andrade Talledo, Director General de Educación Básica.
7. Dalin, P. *Case studies of educational innovation: IV. Strategies for innovation in Education*. París, OECD, vol. 4, 1973. págs. 39-41.
8. Citado por Stuart Maclure, *Styles of curriculum development*. París, OECD, 1972.
9. Churchill, S. Restructuring Educational R and D in Ontario. *Interchange*. Toronto, vol. 6, No.1, 1975; *Modelling a national education R and D System: A Conceptual Framework*. Consultant Paper. Washington, National Institute of Education, 1974.
10. Huberman, A.M. *Cómo se realizan los cambios en la educación: una contribución al estudio de la innovación*. París, Unesco: Oficina Internacional de Educación, 1973. 109 págs.

I. Orígenes de la reforma

El contexto peruano

Las opciones que eligen las autoridades nacionales al proyectar una reforma educacional, raramente se pueden relacionar de una manera simple y directa con los datos generales esenciales sobre un país. Las innovaciones educacionales requieren sobre todo, la definición de objetivos específicos a la escala humana y la elección de medios apropiados al contexto social. La geografía, las tendencias demográficas, las estructuras económicas y aun la historia cultural, proporcionan el contexto general para el proceso de toma de decisiones, pero no dictan su contenido.

Sin embargo, los estudiosos extranjeros de una reforma se deben sensibilizar ante las características nacionales generales que, a menudo, implícitamente más que explícitamente se toman en cuenta al formularla. El cuadro 1 resume estadísticas básicas concernientes al Perú. Las cifras, sin embargo, tienden a formular más preguntas que respuestas. Por ejemplo, el producto nacional bruto *per cápita* es una variable fundamental, pero no nos da ningún indicio acerca de la estructura social, la distribución de los ingresos o las relaciones externas de dependencia con otros países. No obstante, estos últimos factores fueron fundamentales para las personas que planearon la reforma de la educación peruana. Antes de pasar a temas específicos, resumiremos estos factores existentes que, para los observadores extranjeros, pueden tener un valor explicativo distintivo, como base para comparaciones con otras naciones.

Gran diversidad geográfica. La geografía del Perú se divide por lo general en tres regiones claramente definidas. La seca faja costera es el área más densamente poblada, dominada por la presencia de la capital, Lima, con sus tres millones de habitantes. Más de un tercio de la población del país vive en esta región que corresponde a cerca de la décima parte de la superficie total. Su número de habitantes está creciendo rápidamente debido a la migración interna proveniente de las regiones rurales del interior. Los polos de atracción son las fábricas; las haciendas, desarrolladas para elaborar productos de exportación, como el azúcar; los puertos y los principales centros de comercio de la moderna nación peruana. De la segunda región — la sierra, constituida por la cordillera de los Andes — puede decirse que divide literalmente en dos al país, pero más bien lo fragmenta,

dominando todo en forma espiritual y física excepto las regiones más orientales. Los picos gigantescos de más de 6.000 metros de altitud, las mesetas borrasco de 4.000 y 5.000 metros y los profundos valles tortuosos parecen penetrar en todas partes, haciendo difícil la comunicación y allí la supervivencia humana es una prueba de resistencia, destreza y coraje. A pesar de tales condiciones, esta región montañosa continúa siendo el hogar de la mitad de la población peruana. En su lado oriental los Andes descienden haciendo ondas en una serenidad cubierta de bosques, para formar la margen continental de la cuenca del Amazonas. Esta vertiente oriental pronto se convierte en un vasto territorio pantanoso y un denso bosque tropical. Esta región corresponde a las dos terceras partes de la superficie territorial del Perú, sin embargo está habitada por sólo la sexta parte de la población. Es la llamada selva o "montaña".

Cuadro 1. Información Básica sobre el Perú¹

Superficie	1.285.216 Km ²		
Población (1972)	13.572.052		
Densidad de población	aprox. 12 personas/Km ²		
Tasa anual de crecimiento	3,2 %		
Comercio exterior			
(1973 en miles de dólares americanos)			
Importaciones c.i.f.	\$ 1.019.000		
Exportaciones f.o.b.	\$ 1.047.000		
Producto nacional bruto			
estimado (dólares americanos)			
Total (millones)	1960	1972	
	\$ 2.083	\$ 5.474	
Per cápita	\$ 208	\$ 379	
Educación ² (1974)	Totales, de los		
	cuales: Elemental ³		Secundaria
Matrícula	4.185.813	2.865.334	911.866
Personal docente	132.334	74.013	39.024
Establecimientos educativos	24.729	20.552	1.899

1. Todos los datos, excepto los de educación provienen del : *Statistical Yearbook 1974*, New York, United Nations, 1975.

2. Desarrollo de la Educación Peruana 1973-75, Lima, MINEDUC, 1975.

3. Incluye primaria diurna, básica regular, primaria nocturna, básica laboral.

Gran diversidad cultural. La diversidad geográfica coincide y tiende a reforzar la diversidad cultural en el Perú, en un grado superior a otros países. En la época pre-colombina los incas gobernaron un vasto imperio que se extendía hacia el norte y el sur, más allá de los límites actuales del Perú; siendo los Andes el centro de la vida política, religiosa, económica y social. La conquista colonial española y el desarrollo posterior, en tiempos recientes, de una economía orientada hacia la exportación, redundó en un desplazamiento definitivo del poder a la región costera, si bien la mayor parte de la población del Perú continuó viviendo en los Andes. Sin embargo, hasta el presente los habitantes de la sierra mantienen muchas de sus costumbres ancestrales y, en un grado significativo, sus idiomas nativos (dialectos del quechua y del aymará). Es difícil medir el grado de supervivencia cultural indígena, debido a la variedad de criterios posibles y a la existencia difundida del bilingüismo. Las cifras del censo de 1961 señalan como indígena, aproximadamente, al 46 por ciento de la población y como no hispano-hablantes a cerca del 33 por ciento de la población total. Los modernos sociólogos peruanos interesados en los criterios de la estructura social, estimaron hacia 1960, que aproximadamente un cuarto de la población vivía en las llamadas *comunidades indígenas*, asentamientos humanos en vías de transición entre costumbres ancestrales y "modernas".¹ Las tribus nativas que viven en la selva oriental hablan una gran variedad de lenguas y dialectos y representan una etapa diferente de la evaluación cultural. La mayoría sólo tuvieron contactos limitados con la civilización incaica y aún ahora están haciendo sus primeros contactos con la cultura urbana. En el extremo opuesto, la zona costera presenta un cuadro de urbanización extendida; la mayoría de los habitantes hablan español como su único idioma, y los llegados de las zonas rurales de los Andes adquieren rápidamente un bilingüismo funcional, abandonando frecuentemente sus idiomas nativos.

Rápido desarrollo económico y social durante las dos décadas que precedieron a la reforma educacional. A fines de los años cincuenta y durante los años sesenta, el Perú pasó por una repentina aceleración en el ritmo de su evolución social y económica². Desde mediados de los años cincuenta en adelante, la tasa anual de crecimiento económico mostraba continuos períodos de un 6 por ciento de exceso, alcanzando algunas veces el 9 por ciento. El crecimiento económico del Perú durante los años sesenta, fue probablemente el más rápido de la América del Sur durante la década, aproximadamente el 60 por ciento, desde el punto de vista del producto nacional bruto. Mientras tanto, la reducción a la mitad, de la tasa de mortalidad durante las dos décadas siguientes a partir de 1940, había elevado, la tasa de crecimiento de la población, estimada en 3.1 por ciento anual, en una de las más altas del mundo. A pesar de esto, la tasa de la expansión económica era tan alta, que el crecimiento económico *per cápita* fue quizás el segundo más rápido en el continente. Estos índices favorables encubrían problemas fundamentales; el crecimiento rápido produjo enormes tensiones sociales. Varios escritores³ han enfatizado la desigualdad extrema de la distribución de la renta que caracterizaba al Perú en ese período. La migración interna, combinada

con la alta tasa de crecimiento de la población, contribuyeron a la expansión de condiciones de vida insalubres en los barrios marginales (“barriadas” o “barrios bajos”) que surgieron alrededor de los centros urbanos más grandes. Además, este mismo crecimiento tuvo dos características fundamentales que presagiaban serios problemas en el futuro. Para comenzar, muchos peruanos sentían que lo que los economistas llaman “crecimiento dirigido por la exportación” y que ocurría dentro del marco de vínculos económicos con otras naciones, era un vínculo de cuasidependencia. En segundo lugar, el crecimiento era distribuido desigualmente, de acuerdo a una base regional, acentuando fuertes tendencias de la migración interna del campo a la ciudad.

Crecimiento explosivo del sistema educacional. El Perú empezó las décadas de crecimiento, años cincuenta y sesenta, con un sistema educacional esencialmente “tradicional”, recordando que este término está generalmente asociado con la necesidad de una reforma. La instrucción primaria era accesible sólo a sectores reducidos de la población; la secundaria era tradicional en contenido, y reservada a una proporción muy pequeña de los que habían pasado por la escuela primaria; la educación superior en las universidades, era accesible solamente a una élite muy reducida. El crecimiento de la población, la migración rural a las ciudades y el crecimiento económico se combinaron para producir una situación, en la cual creció en proporciones casi explosivas la demanda social por instrucción. Al igual que el crecimiento económico y demográfico las necesidades en materia de educación aumentaron en forma firme, pero en porcentajes mucho más elevados. En el decenio 1960-70 la tasa media de crecimiento anual de matrícula fue: 5,8 por ciento en la primaria, 13,0 por ciento en la secundaria y 13,6 por ciento en la universidad. Los efectos acumulativos, de tal crecimiento, fueron asombrosos: las matrículas de primaria pasaron de 1.459.600 a 2.563.400; las de secundaria de 198.200 a 674.300; las de la universidad de 31.000 a 110.600.⁴

Aunque numerosas reformas menores se habían llevado a cabo durante años,⁵ no alteraron fundamentalmente el contenido formal y la estructura de la educación. Como resultado, las estructuras existentes acusaron fuertes desproporciones y tensiones profundas. Por ejemplo, en el nivel secundario la expansión del número de estudiantes aumentó la relación estudiante-profesor de todo la nación, en casi el 50 por ciento.⁶ Como en el caso del desarrollo económico, las notorias disparidades regionales también continuaban existiendo. En 1967 un estudio de la OCDE observó que en el distrito de Lima sólo el 18,4 por ciento de los habitantes nunca había asistido a la escuela; mientras que en la región con menos instrucción, el sudoeste, el porcentaje era 70,3.⁷ Las diferencias se correlacionan, en gran parte, con la presencia de grandes cantidades de indígenas que tienen poco o ningún conocimiento del español y que se reflejan en los índices de analfabetismo. En 1961, el índice nacional de analfabetismo era el 39 por ciento de adultos de más de 15 años, pero alcanzó a un promedio del 65 por ciento en los departamentos que tenían proporciones altas de no hispanohablantes.⁸ El balance en el período de los años 60 y la expansión educacional, siguió siendo favorable, a pesar de los problemas. El Cuadro 2 muestra el importante progreso alcanzado en los índices principales de desarrollo educacional.

Cuadro 2. Índices principales de expansión educacional en los años 60

<i>Matrículas</i> ¹	1960		1970	Índice de Crecimiento 1960-70
Primaria	1.459.600		2.563.400	5,8%
Secundaria	198.200		674.300	13,0%
Universidad	31.000		110.600	13,6%
Total, incluye la educación preescolar y otras formas.	1.728.500		3.484.100	7,3%
<i>Tasas de matrícula por edad</i> ¹ (en porcentaje de grupos de edad)	1960		1967	
	Masculino	Fem.	Masculino	Fem.
7-9 años	56,9	50,5	79,5	70,6
15-16 años	30,4	16,5	42,5	23,1
20-24 años	1,7	0,9	2,4	1,3
<i>Tasas de analfabetismo</i> ²	1961		1972	
Población 15-39 años	32,4%		19,7%	
Todos los adultos de más de 15 años	38,8%		27,7%	
<i>Nivel educacional promedio</i> ²	1961		1972	
Años de educación completados	2,92		3,71	

1. Hays, G.A. *Educational finance and educational reform in Peru*. Paris, International Institute for Educational Planning, 1974. pág. 10, cuadro 1 y pág. 17, cuadro 8.

2. *Desarrollo de la educación peruana 1973-75*, Lima, MINEDUC, 1975.

El cambio revolucionario

En octubre de 1968 un movimiento de las Fuerzas Armadas Peruanas derrocó al gobierno del Presidente Fernando Belaúnde y lo reemplazó por una Junta Militar. Se nombró al General Juan Velasco Alvarado para sucederlo en la presidencia. Este cambio de gobierno marcó un momento crucial en la historia peruana y puede ser identificado como el factor principal que condujo a la reforma de la educación en el Perú.

En la historia del país no ha sido raro que los militares detenten el poder. En realidad, como algunos observadores han mencionado,⁹ la presidencia ha sido ocupada más por figuras militares que civiles. Pero al cabo de algunos años, es evidente que el cambio de gobierno de 1968 fue diferente de los golpes militares anteriores. Desde entonces, en el período intermedio, ha tenido lugar una revolución en el sentido más amplio de la palabra. Como nuestro propósito no es de estudiar la historia política, aquí solamente nos limitaremos a las características de este cambio que son útiles para explicar el origen, conceptualización y aplicación de la reforma educacional.

Preparación. El gobierno militar tenía un programa de acción cuidadosamente preparado que había sido redactado con anterioridad a la toma del poder y hecho público bajo el título de "Plan Inca";¹⁰ el programa se caracteriza por un alto grado de consistencia lógica interna, en el cual la interrelación de los componentes ha sido cuidadosamente planeada. Los estudios académicos del proceso revolucionario han enfatizado la función que tuvo el trabajo preparatorio de los oficiales en la escuela de las fuerzas armadas, el Centro de Altos Estudios Militares.¹¹ En la versión que se dió a conocer en julio de 1974, el plan contenía 31 títulos principales en la sección titulada "Objetivos específicos y acciones"; "La reforma de la educación" era el número 19. Cada título estaba dividido en tres partes: un diagnóstico crítico de la situación existente en esa época, una declaración de los objetivos revolucionarios y una lista de acciones específicas propuestas como medio para alcanzar estos objetivos.

Ejecución. Los puntos principales del Plan Inca han sido puestos en práctica completa y sistemáticamente. Si el plan se hubiera publicado en 1968, la opinión mundial apenas habría notado la reforma de la educación entre todas las otras medidas puestas en marcha. Los puntos del plan que se aplicaron posteriormente, si elegimos solamente unos de los más notables, incluían la nacionalización de las propiedades de la International Petroleum Company; una línea dura en las relaciones internacionales para cambiar una situación de dependencia ("particularmente frente a los Estados Unidos de América..); la reforma agraria "en todo el territorio nacional, sin privilegios o excepciones"; la nacionalización de los derechos del agua (la agricultura depende principalmente de las irrigaciones); al ajuste drástico de las condiciones que gobiernan las operaciones de las firmas mineras internacionales; y la adquisición progresiva de las instituciones de crédito y de seguros.¹²

Planificación. El programa revolucionario incluía una sección especial sobre planificación. El régimen anterior fue criticado porque "los intereses de grupo" redujeron la planificación a un simple formalismo, por lo que el programa anunciaba la intención de institucionalizar la planificación en la administración pública del país.¹³ En relación con lo que acabamos de mencionar, acerca de la ejecución determinada del Plan Inca, este énfasis indica un interés fundamental del régimen en usar la planificación como técnica de cambio social. Desarrollos subsiguientes tienden a confirmar este aspecto del cambio revolucionario.

Participación. El Plan Inca criticaba a los gobiernos anteriores tildándolos de partidistas y rechazaba el sistema legislativo existente. Asimismo, se acusaba a la administración pública de burocracia, falta de planificación, ineficiencia y deshonestidad. Se prometieron reformas a largo plazo para ambos tipos de problemas. Mientras tanto, el programa mencionaba que la "casi totalidad de la población estaba deliberadamente *marginada* de la solución de los problemas que la afectaban" y prometía: promover la libre asociación de las personas, preparar a la población para participar efectivamente en todas las actividades de sus asociaciones y "orientar el funcionamiento de las asociaciones, evitando su

manejo por minorías o grupos con intereses ajenos a aquéllas".¹⁴ El régimen ha creado, en realidad una variedad de mecanismos de participación y, con algunas excepciones, los ha hecho funcionar con un control mínimo de los líderes políticos o sindicales. Estos mecanismos de participación incluyen la colocación de representantes de los trabajadores en los directorios de las empresas industriales, comerciales, pesqueras y mineras (la mayoría de las cuales están en proceso de ser adquiridas gradualmente por los mismos trabajadores, bajo un sistema de participación de las utilidades y distribución de acciones). Para una acción política y social, particularmente a nivel local, el gobierno ha creado el SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social). Con una enérgica conducción de las fuerzas armadas, SINAMOS moviliza iniciativas locales en diversos sectores, tales como proyectos para la urbanización y organización de empresas de producción cooperativa. Además, ha desempeñado una función de comunicación directa entre el nivel local y los militares, una estructura de comunicación paralela a la principal maquinaria administrativa del Estado. La aplicación de los modelos de participación ha incluido una faceta importante, a saber, el reclutamiento deliberado de intelectuales de izquierda y pensadores para que sirvan como consejeros en las decisiones importantes del régimen.¹⁵

La planificación de la reforma: el proceso

El origen inmediato de la reforma educacional se puede encontrar en el ítem 19 del Plan Inca. A nivel más general, entonces, el proceso de innovación se podría reducir a un simple esquema: programa revolucionario; toma revolucionaria del poder; aplicación del programa. Si bien correcto en líneas generales, este esquema tiende a pasar por alto la complejidad del proceso y, sobre todo, a hacerlo aparecer como si el programa revolucionario incluyera un mapa detallado de acciones en el área de la educación. Se debiera corregir fácilmente esta errónea impresión mediante una comparación simple: en la versión impresa del Plan Inca, las acciones propuestas para la educación ocupan unas 20 líneas; la Ley General de Educación, como se ha observado, es un documento extenso, casi 100 páginas completas. El esquema que se acaba de mencionar, deja de lado la importancia de la fase entre la toma del poder y la aplicación del programa: la fase de la planificación, en la cual se confronta el programa general con los innumerables detalles de organizar y administrar un vasto subsistema social. Pasaremos ahora a bosquejar este proceso de la planificación, antes de considerar su contenido y resultado.

Contexto. La reforma se originó en la decisión de incluir a la educación entre los aspectos de la sociedad peruana que el movimiento de las fuerzas armadas había decidido cambiar. Este contexto es típico de la mayoría de las situaciones revolucionarias: en ellas se considera a la educación como uno de los varios medios para lograr las reformas sociales, creándose de tal modo una *relación de dependencia mutua*. La reforma de la educación puede basarse en el presupuesto de que las reformas complementarias que afectan a los otros sectores nacionales

apoyarán sus fines. Por ejemplo, la extensión de la educación primaria a los sectores más pobres de la región de la sierra, requiere un mejoramiento significativo de las condiciones socioeconómicas de la familia, como un requisito previo para la asistencia regular y el buen rendimiento de los niños en la escuela. A la inversa, la reforma social postula que el sistema de educación inculcará valores y conocimientos prácticos que favorezcan el cambio social. Para proseguir con el ejemplo, el desarrollo socioeconómico de las comunidades indígenas podría depender de su cohesión como grupo social y la función de la escuela al fomentar el idioma español, a cierto nivel de desarrollo, puede contribuir al aislamiento de miembros de la comunidad de su grupo social.¹⁶ Esta interdependencia fue destacada en un mensaje emitido por el Presidente Velasco en julio de 1970: “Sin una transformación efectiva, profunda y permanente de la educación peruana, es imposible garantizar el éxito y la continuidad de las otras reformas estructurales de la Revolución. De ahí que la Reforma Educacional, la más compleja pero acaso *la más importante* de todas, constituya una necesidad esencial del desarrollo peruano y objetivo central de nuestra Revolución”.¹⁷

Fases El proceso de la planificación de la reforma de la educación peruana pese a estar enmarcado por las características del modelo revolucionario general discutido anteriormente, fue influido por características específicas, identificadas en la sección previa como parte del proceso peruano. Unas cuantas fechas pueden ayudar a visualizar la rapidez de los acontecimientos. Los primeros meses del nuevo régimen fueron consagrados a consolidar el control sobre los elementos principales del aparato estatal; en marzo de 1969, se reorganizaron varios ministerios, incluyendo el Ministerio de Educación. En diciembre del mismo año, el Ministro de Educación, General Alfredo Arrisueño Cornejo, estaba en condiciones de preparar a la opinión pública para una reforma “total” de la educación, “desde los principios fundamentales de la educación hasta sus aspectos de implementación, es decir, la infraestructura; los currículos; la metodología; la formación de docentes”.¹⁸ Durante los meses siguientes una comisión especial, la Comisión de Reforma, se dedicó a elaborar los detalles de los planteamientos de la reforma, que fueron impresos en un documento llamado el “Informe General”, listo para su publicación a fines de 1970.¹⁹ Después de casi año y medio de discusión pública y debate, la Ley General fue promulgada el 24 de marzo de 1972.

Opciones De todas las decisiones que tuvieron que afrontar las autoridades peruanas, las más importantes para el proceso de innovación fueron las concernientes a la participación: quienes deberían estar implicados, hasta qué punto y con qué propósitos. Sin acceso a los documentos acerca de las decisiones que se tomaron, lo mejor que ahora se puede hacer es destacar la manera cómo en la práctica se abordaron estos problemas. Para comenzar, la serie de opciones disponibles era un tanto limitada. El diagnóstico sobre la situación en el Plan Inca había identificado a la burocracia nacional como objeto de cambio, así como un obstáculo para el cambio; el ímpetu para reformar las estructuras venía

de fuera. Además, el plan criticaba la carrera docente por estar “politizada”, implicando que las inclinaciones partidarias de los profesores no serían usadas como guía para la reforma. Finalmente, a nivel más básico, la reforma se proponía beneficiar particularmente a los que el presente sistema social y económico excluía enteramente, los *marginados*, es decir, las personas cuyo bajo nivel de educación los excluía de la participación efectiva en la toma de decisiones.²⁰

La primera opción digna de mención concernía a la Comisión de la Reforma de la Educación. En la práctica, se formó con personas que *no pertenecían* al Ministerio de Educación. La mayoría eran intelectuales de izquierda, es decir personas con formación y vínculos universitarios muy importantes. Se contaban personas tales como Carlos Malpica y Augusto Salazar Bondy, quien se convirtió después en el principal vocero de la reforma. La excepción significativa era el Dr. Andrés Cardó Franco quien, antes del cambio de gobierno, había ocupado el cargo de Director General en el Ministerio de Educación y que luego pasó a ser Director de Planificación del Ministerio, cargo que aún ocupa.²¹ Así la función de planificación se convirtió en el principal punto de contacto entre la Comisión de Reforma y el Ministerio. El problema de la participación fue particularmente crítico en la etapa en que se publicó el Informe General y antes de la promulgación de la Ley General. El enfoque que se eligió deliberadamente o no, fue la “concientización”.

A principios de octubre de 1970, cuando el informe General estuvo listo para su publicación y hasta enero de 1971, los miembros de la Comisión de Reforma sostuvieron la primera sesión de instrucción para los “entrenadores”. Se trataba de un grupo de 25 jóvenes profesores, hombres y mujeres, que fueron elegidos debido a su gran apoyo a los fines sociales revolucionarios del gobierno. En la atmósfera de entusiasmo que rodeó a la publicación del Informe General, su interés crecía en lo que bien se podría llamar celo revolucionario.²² Como la reforma se basaba en un conjunto riguroso de críticas a las condiciones existentes, su misión de concientización tenía importantes implicaciones. Cuando los entrenadores completaron el curso, en enero de 1971, y se dirigieron a diferentes puntos del país para organizar reuniones, con el objeto de familiarizar a los profesores y al público con los fines de la reforma, se había llegado a una etapa culminante. Con el respaldo oficial, se guiaba a la opinión pública en contra del sistema educacional existente. En cuanto a la formación de la opinión, se divulgó un proceso revolucionario, en el cual el papel asignado al concepto de participación era primordialmente una función de aplicación. Esta y otras características del proceso que aquí se identifican, son enteramente consistentes con el análisis hecho anteriormente de las características generales del proceso revolucionario en el Perú.

La planificación de la reforma: el diagnóstico revolucionario y la respuesta
El Informe General. La Comisión de Reforma de la Educación fue un crisol en el cual los diversos elementos ideológicos del proceso revolucionario se fusionaron en un todo homogéneo. Esta analogía con el proceso de refinar y tratar los metales con el fuego, transmite la imagen del calor revolucionario que se requirió

para reunir diversas corrientes de reforma e integrarlas en un solo plan de acción consistente: el Informe General de la Comisión de Reforma de la Educación.

El Informe General, con sus tres elementos principales: diagnóstico, respuesta y acción, es el epítome del estilo de planificación revolucionaria evidente en el Plan Inca. Es decir, presenta, primero, el diagnóstico de la situación existente, definida desde el punto de vista de una posición filosófica revolucionaria; los objetivos generales perseguidos por el Estado en el área analizada; y, finalmente, esboza una serie de normas y acciones destinadas a implementarlas. Además de esta similitud formal con el Plan Inca, su contenido es consistente con éste, como resultado de la complementariedad a la que nos hemos referido previamente: la interdependencia entre la reforma educativa y otros cambios sociales concurrentes.

Sin embargo, el contexto de los dos documentos fue radicalmente distinto, y existieron diferencias en la forma cómo fueron utilizados. Mientras que el Plan Inca se originó en la clandestinidad e inicialmente fue destinado, al menos, como guía para la toma de decisiones revolucionarias y de alto nivel gubernamental, es decir, acciones que requieren un mínimo de publicidad; el Informe General se proponía ser un medio de amplia comunicación popular. Sus casi 200 páginas constituyen un tratado que tiene el propósito de convencer al lector de las razones para el cambio. El empleo del Informe como instrumento de concientización, en manos de los *entrenadores*, constituye un elemento original fundamental de la planificación de la reforma en el Perú. La verdadera importancia del Informe General se deriva del hecho que muchos de sus planteamientos han sido fielmente promulgados y aplicados hasta el presente.

El diagnóstico revolucionario. Las páginas iniciales del Informe General contienen una seria denuncia del estado de la educación peruana entonces existente. En este sentido es muy similar — a pesar de su lenguaje enérgico poco usual — a otros informes de comisiones de educación de varios países. Sin embargo, el enfoque es distintivo, en la medida en que va más allá de las críticas inmediatas a la educación para sugerir causas de malestar fundamentales y más profundas. Mientras que el presente análisis de los logros de la reforma no requiere un examen de los comentarios negativos referentes al pasado; es importante, por otra parte, comprender la razón fundamental del análisis y cómo se sitúa el diagnóstico de los problemas dentro de un marco de ideología revolucionaria. Demostraremos la estructura lógica de este diagnóstico con ejemplos de análisis específicos.

El diagnóstico, contenido en la Primera parte del Informe General bajo el título “Bases Doctrinarias”, comienza con una breve referencia al gobierno revolucionario y a su política. En otras palabras, se le recuerda al lector que el contexto de la vida política — y por lo tanto, de las decisiones en la educación — ha sido modificado por el cambio de régimen”... la política y la acción educativa de un régimen revolucionario debe, para ser auténtica, reflejar con fidelidad el carácter y la naturaleza esenciales de este régimen... de un gobierno que ha

definido la conquista de objetivos de cambio estructural como la justificación de su propia existencia”.

El próximo paso fue considerar el sistema educativo a la luz de su propia operación interna e identificar los problemas principales. La Comisión de reforma no dejó de señalar los logros positivos del período previo, particularmente la expansión cuantitativa en los años cincuenta y sesenta, para después introducir un elemento de realismo crítico con respecto al nivel de ineficiencia. Mencionó, por ejemplo, que el índice de retención de los estudiantes que ingresaban al sistema permanecía bajo, aun si se habían realizado progresos (en el decenio 1950-60 cerca del 4 por ciento de los matriculados en transición, completaron los estudios secundarios, cifra que se elevó en un 12 por ciento en el decenio 1957-67). En promedio, el frecuente bajo nivel educacional de la población, correspondía a tres años de estudios completos, a pesar de una inversión en Educación del 4.8 por ciento del Producto Nacional Bruto. Según el Informe, estos problemas resultaban de una serie de insuficiencias cuantitativas y cualitativas, como la desatención de los niños de grupos sociales marginados; la ausencia de un sistema de “recuperación” (para ayudar a los adultos con educación insuficiente en sus primeros años); y la “rigidez, burocracia, rutina” (ver el Cuadro 3 con los títulos principales de la lista de insuficiencias).

Cuadro 3. Crítica revolucionaria de la educación tradicional

Subtítulos extraídos del capítulo del Informe General¹ que critica el sistema educacional existente a finales de los años 60.

1. Analfabetismo creciente.
 2. Desatención de los niños de grupos sociales marginados.
 3. Ausencia de un sistema de recuperación (para los que abandonan la escuela y para otras personas no educadas suficientemente por el sistema previo).
 4. Educación al servicio de una minoría.
 5. Desconexión de la realidad.
 6. Falta de sentido peruanista.
 7. Intelectualismo, memorización, tendencia academizante.
 8. Inadecuada formación y selección del magisterio.
 9. Rigidez, burocracia, rutina.
 10. Distorsión administrativa y financiera.
-

1. Comisión de Reforma de la Educación. *Reforma de la educación peruana: informe general*. Lima, MINEDUC, 1970, p. 15-21.

Se debe mencionar que después de la exposición de las fallas del sistema educacional, el informe pasa a enfocar las relaciones entre la actividad educativa y otros aspectos de la vida social y cultural. Es decir, en vez de considerar a los problemas educacionales como originados, principalmente, dentro del sistema educacional, la Comisión de Reforma trató a los problemas como *síntomas*. El diagnóstico revolucionario reveló que las causas fundamentales eran más profundas y que para tratarlas sería necesario emprender cambios estructurales que afecten todo el conjunto de las relaciones sociales; cambios estructurales del tipo que el gobierno revolucionario había identificado como necesarios. El análisis de estas relaciones estructurales no admite una versión condensada o un resumen. Unos cuantos pasajes transmitirán al menos la índole de los argumentos presentados.

Educación y cultura. “La cultura global del Perú presenta los rasgos característicos de una cultura de dominación... Muchos observadores han percibido en el Perú dos culturas prácticamente paralelas: la cultura de los dominados y la cultura de los dominadores... La educación, instrumento de endoaculturación por antonomasia, ha sido hasta ahora privilegio de grupos dominantes y ha contribuido a la desintegración cultural peruana”.

Participación de la comunidad en la educación. “Una nueva educación peruana debe propiciar y fomentar la participación de la comunidad en la educación, sentando las bases para que los padres de familia, los trabajadores y otros grupos de la comunidad se interesen en el proceso educativo e intervengan activamente en la marcha de las escuelas, participando aun en la elección de los directores de escuela... El currículo debe buscar en todo momento la conexión con la realidad social y económica del país, sea mediante la capacitación para el trabajo, sea mediante el servicio de los estudiantes proyectos cívicos y sociales de la comunidad... Una verdadera movilización es indispensable para alcanzar plenamente los objetivos de la nueva educación”.

Educación y escolarización. “Es necesario superar la concepción exclusivamente escolar del proceso educativo... es necesario emplear todos los medios no formales de educación disponibles... Sin anular la función y el sentido de la escuela, más bien reforzando y ampliando su acción, es posible y conveniente iniciar, pues, un proceso sistemático de educación no escolarizado”.

El diagnóstico revolucionario implicó también una profunda reconceptualización de los objetivos educacionales en relación con los fines nacionales y sociales.

La respuesta. La respuesta de la Comisión de Reforma a los problemas diagnosticados consistió en proponer un conjunto de objetivos generales de la educación. “La educación reformada tiene como sentido esencial el logro de un nuevo hombre en una nueva sociedad” (pág. 45). La reforma perseguirá tres nuevos objetivos:

Educación para el trabajo y el desarrollo. Rechazando el desarrollismo, la búsqueda de “el simple crecimiento económico que sólo acentúa la desigual distribución de la riqueza”, la comisión evocó “el principio humanista del hombre como fin en sí mismo...” la educación para el trabajo en la perspectiva de reformas estructurales dirigidas al desarrollo, significa crear las condiciones para la realización espiritual de cada persona, en el acto de edificar conjuntamente con los demás una sociedad justa”.

Educación para la transformación estructural de la sociedad. Mientras que se había considerado a la educación como mecanismo de transferencia de los valores, ideales y actitudes inherentes al ordenamiento social establecido, la Comisión de Reforma declara la necesidad de que “esta función conservadora ceda su lugar a otra de renovación del espíritu colectivo y de preparación para la sociedad nueva del futuro”.

Educación para la autoafirmación y la independencia de la nación peruana. La perpetuación de los problemas sociales que afectan al Perú — alienación, *marginalización* y desintegración — es atribuida a “poderosos factores de dominación externa e interna”. De allí que la educación deba ser “desalienante y liberadora y, en consecuencia, afirmativa de la propia personalidad nacional.” El contexto de la autoafirmación nacional implica, sin embargo, cooperación con los países de la región andina, de América Latina y más ampliamente de todo el Tercer Mundo.

La respuesta, como se la define en el nuevo grupo de objetivos, fue clara: la reforma de la educación tenía que ser parte de un proceso revolucionario general.

Notas

1. Matos Mar, J. ¿Qué son las “Comunidades de Indígenas”? en Salazar Bondy, Sebastian, et al., *La encrucijada del Perú*. Montevideo, 1963. pág. 62 y siguientes.
2. Esta sección concuerda con el análisis de George Andrews Hay, *Educational finance and educational reform in Peru*. Paris, International Institute for Educational Planning, 1974. págs. 121-174.
3. cf. Paulston, R.G. *Society, schools and progress in Peru*. Oxford, Pergamon Press, 1971. págs. 91-92.
4. Hays, op.cit., pág. 10.
5. Salazar Romero, Carlos. *Pedagogía y educación en el Perú* Lima, 1969. págs. 44-5.
6. Hays, op. cit., pág. 22.
7. *Human resources, education and economic development in Peru*. Paris, OECD, 1967. pág. 39, cita de Hays, *ibid.*, págs. 14.
8. cf. Paulston, op. cit., pág. 14, cuadro 2.
9. Dollfus, O. *Le Pérou*. 2a. ed., Paris, P.U.F., 1972. 119 págs.
10. Reproducido íntegramente: “El Plan Inca”, en: *El proceso peruano, lecturas*, págs. 14-39, Lima, INIDE, 1974. 364 págs.
11. Por ejemplo, Jacqueline, Jane S. The politics of development in Peru. Tesis doctoral inédita Stanford University, 1971.

12. "El Plan Inca", op. cit., ítems nos. 1, 3, 4, 5, 8, 16.
13. *ibid.*, ítem no. 2.
14. *ibid.*, ítems nos. 25, 27, 29.
15. Palmer, D.S. "Revolution from above", military government and popular participation in Perú, 1968-1972. Tesis doctoral inédita. Cornell University, 1973, págs. 103, 259-61.
16. cf. las definiciones de "alienación", "concientización" e "imposición cultural", incluidas en la ley de reforma: LGE, págs. 87-8, 90.
17. Mensaje del Presidente Juan Velasco Alvarado citado en la página que antecede a las Bases Doctrinarias, en: *Reforma de la Educación Peruana. Informe General*. Lima, 1970. Abreviación empleada "Informe General 1970".
18. Conferencia de Prensa del Gen. A. Arrisueño C., 11 de Diciembre, 1969.
19. Informe General 1970.
20. "El Plan Inca", op. cit., ítem no. 19.
21. Entrevista con el Dr. Andrés Cardó Franco, 5 de Setiembre, 1975.
22. Entrevista con el Dr. Mauricio San Martín Frayssinet y con el Prof. Wilfredo Huertas, 20 de Noviembre, 1972. Subsecuentemente el número de entrenadores ascendió a más de 300.

II. Los alcances de la reforma

Hipótesis

La reforma de la educación peruana debe ser considerada como un proceso continuo y dinámico que todavía es difícil definir, pues es probable que cambie en el futuro. Su estudio puede reducirse a la búsqueda de la respuesta a una sola pregunta que surge del análisis precedente de los orígenes de la reforma. “Dada la redefinición de los objetivos educacionales expuestos en el Informe General, ¿qué resultados se obtienen al emplearlos, en el contexto peruano, para rediseñar el sistema educativo y, particularmente, la educación básica?”. La respuesta revelará la interacción entre las características idiosincráticas de la historia nacional y el medio ambiente, el contexto de cambio social revolucionario y los detalles de la solución de los problemas educacionales cotidianos.

La división del estudio en tres secciones: alcances, infraestructura y procesos, permitirá el examen de tres grupos de hipótesis que están estructuradas de manera que se pueda formular una regla general para aplicarla luego al contexto peruano.

Alcances. Los alcances de una reforma reflejan su contexto. En un contexto revolucionario, esto implica una concepción nueva de la educación en todos sus aspectos. En el Perú, la reforma muestra una extraordinaria amplitud en sus alcances, una integridad lógica de conceptualización sólo posible en un ámbito donde se supone que la sociedad debe ser replanteada.

Infraestructura. Para reformar la educación, en un sentido amplio, se requiere cambiar la infraestructura institucional en proporción con los alcances de la reforma. En el contexto de la reforma peruana, que concierne a todos los aspectos de la educación, los cambios de infraestructura anunciados en los planes de reforma constituyen planteamientos originales acerca del cambio institucional, algunos de los cuales se “anticipan” a los países “desarrollados”.

Procesos. Los procesos de cambio educacional reflejan ciertas constantes de secuencia, forma y ritmo que son probablemente universales; si bien se modifican drásticamente, en respuesta a situaciones nacionales específicas. La variedad de objetivos de una reforma debe reflejarse en la elección de sus estrategias. Debido a la amplitud en sus alcances y a la elección de alternativas de infraestructura, la reforma peruana ofrece la oportunidad de estudiar una combinación

muy variada de modelos de cambio que raramente se encuentran, simultáneamente, en un solo contexto nacional.

Visión general

Puesto que la educación es un proceso, más que una estructura, es difícil captar el contenido de una reforma examinando el marco del sistema educativo: el número de grados y los tipos de escuelas, dentro de un modelo secuencial. Si bien empezaremos con una breve revisión de estos aspectos estructurales de la reforma peruana, debemos recordar que reunir a las personas para instruir las es sólo el primer paso en el proceso educativo. De igual manera, el cambio de estructuras es sólo el primer paso en la reforma educacional, si es que ésta debe ser algo más que ponerle un nombre nuevo a lo que existe, sin cambiar su contenido.

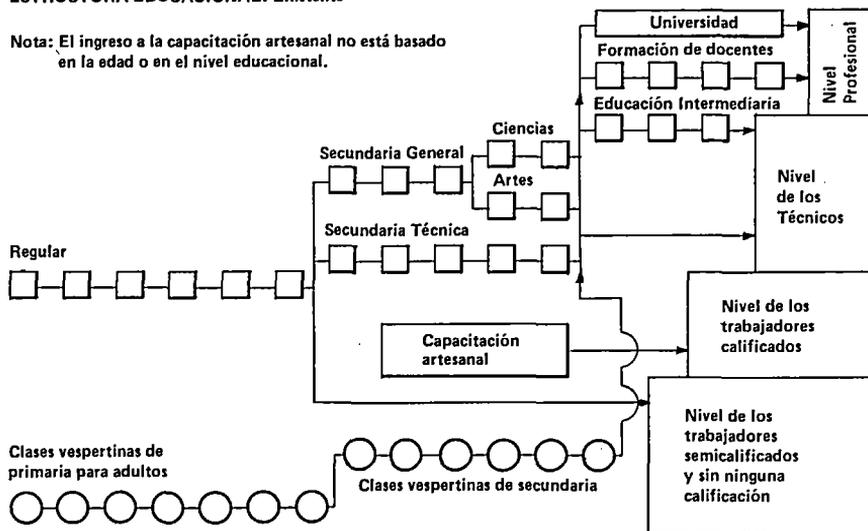
La figura 1 resume los principales cambios estructurales propuestos por la reforma y muestra el sistema tradicional conjuntamente con el reformado, con el propósito de poder efectuar una comparación. La principal diferencia reside en la desaparición de lo que se llamaba la educación secundaria; la antigua educación secundaria, dividida en técnica y general (esta última dividida en secciones de ciencias y letras) está como si dijéramos, partida en dos. Los primeros años de la educación secundaria son reagrupados con la primaria para formar el sistema de la Educación Básica Regular. Los últimos años son reagrupados, conjuntamente con los primeros de la universidad, en “escuelas superiores de educación profesional” o ESEP, destinadas a proporcionar un nivel de calificación apropiada, para actividades profesionales en diversos sectores de la economía: enseñanza, oficios técnicos, comercio y así sucesivamente. La segunda diferencia estructural importante consiste en que el sistema anterior de educación de adultos en cursos vespertinos, dividido en primaria y secundaria, es reagrupado en un sistema separado de educación básica laboral que conduce directamente a las mismas escuelas de educación profesional, las ESEP. En otras palabras, ambos sistemas conducen a la universidad y, en cuanto a las estructuras generales, no existe una ruta de “segunda clase” para llegar a la universidad. Asimismo, en el nivel universitario hay una simplificación considerable; algunas especialidades de formación deben ser reagrupadas en las ESEP, otras, integradas a la corriente principal de la educación universitaria. Finalmente, para áreas no cubiertas por las ESEP o la universidad, primordialmente para la mano de obra calificada y semi-calificada, se crearán *centros de calificación profesional extraordinaria* (CECAPE); el ingreso a estos centros no debe basarse en ningún grupo particular de requisitos previos, tales como haber completado un año dado de educación básica, o tener cierta edad (aunque programas específicos pueden tener requisitos variables de ingreso).

Estos grandes cambios estructurales constituyen los antecedentes para un análisis de la reforma. Según las hipótesis formuladas, la reforma peruana debe ser extraordinariamente amplia. Su alcance se puede estimar, usando la tipología de Dalin bosquejada en la introducción, examinando los principales textos de la

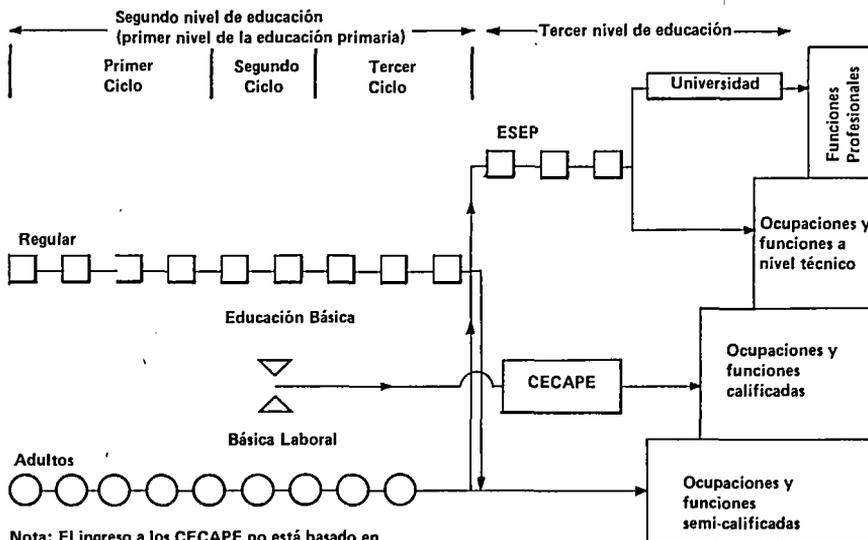
Figura 1. Estructura educacional existente y propuesta

ESTRUCTURA EDUCACIONAL: Existente

Nota: El ingreso a la capacitación artesanal no está basado en la edad o en el nivel educacional.



ESTRUCTURA EDUCACIONAL: Propuesta



Nota: El ingreso a los CECAPE no está basado en la edad o en el nivel educacional.

reforma: la Ley General, conjuntamente con numerosas leyes complementarias, reglamentos, directivas curriculares y otras fuentes documentarias. (Para una lista de la legislación pertinente, véase el informe de la Delegación Peruana a la 35a. reunión de la Conferencia Internacional de Educación).¹

Categoría I: objetivos y funciones

Esta categoría se refiere a las innovaciones en los objetivos y funciones de la educación, en su más amplio contexto social y económico. En la situación peruana, se pueden distinguir cuatro niveles diferentes de generalidad en la nueva definición de los objetivos y funciones de la educación. Procediendo de lo más general a lo más específico, los niveles son:

a) *La nueva definición de los objetivos y funciones del sistema educativo en conjunto.* La reforma del sistema persigue tres grandes finalidades, que pueden ser formuladas del siguiente modo:

- Educación para el trabajo y desarrollo,
- Educación para la transformación estructural de la sociedad,
- Educación para la autoafirmación y la independencia de la nación peruana.

En este nivel los objetivos y funciones se formulan de manera que resulten compatibles con los fines generales de la revolución.

b) *La nueva definición de los objetivos y funciones de una parte del sistema.* La decisión de poner en marcha un sistema de “educación básica” representó una ruptura importante con respecto a tradiciones anteriores. Se comprenderán mejor sus repercusiones al revisar el valioso análisis de la educación básica preparado en 1975, por un grupo de expertos internacionales, reunidos en la sede de la Unesco en París.² Como se mencionó anteriormente, el grupo de expertos definió la educación básica como “la primera fase del proceso educativo dentro de la perspectiva de la educación permanente”. El concepto tiene sus orígenes en la necesidad que habían sentido muchos países de romper con sistemas previos, caracterizados por la superposición de niveles diferentes de educación. Estos niveles, generalmente se habían originado en períodos diferentes y eran, por lo tanto, independientes uno de otro, estando centrados en sí mismos; tenían objetivos diferentes y servían a clases sociales distintas. La educación académica o “general” tenía más prestigio que la educación técnica. Los cambios en este modelo, según el informe, se debieron a dos factores principales. El impulso general hacia la democratización de la educación, provocó un aumento de presión tendiente a eliminar desigualdades y a proporcionar una variedad de experiencias educativas, apropiadas a las necesidades de grupos e individuos diferentes, incluidos los que sufren desventajas sociales. La llamada explosión de los conocimientos hizo necesario que se extendiera la duración de la escolarización y que, efectivamente, se reconociera que la adquisición de los conocimientos era un proceso de una naturaleza continua que duraba toda la vida. De este modo, el concepto de la educación básica se planteó como medio

para describir una experiencia educativa de duración variable, según las circunstancias, que prepara al individuo para aprovechar tanto las oportunidades de aprendizaje permanentes, como las experiencias de trabajo.

Si bien el grupo de expertos advirtió variaciones en las aplicaciones del concepto, en circunstancias nacionales diferentes, pudo identificar numerosas similitudes. La más importante fue la perspectiva de la educación permanente. Esta perspectiva hizo necesario extender el concepto en dos dimensiones: primero, en que evidentemente debía estar no solo a disposición de la población de "edad escolar" sino también de los adultos; y segundo, en que no necesitaba realizarse únicamente en el ámbito de la escuela. Es decir, los métodos no-formales podían ser tan adecuados en la educación básica, como lo eran los métodos escolarizados. De igual manera, la escuela misma debería estar más estrechamente vinculada a la sociedad circundante.

En vista de que el grupo de expertos incluía una representación del Perú, no es sorprendente que su informe refleje con mucha exactitud parte de la experiencia peruana. Lo que quizás no es evidente y conviene enfatizarlo, es que la aplicación peruana del concepto, como lo define la Ley General, es rigurosa y lógica; puesto que la Ley General reforma todo el sistema educativo dentro de un marco único, el concepto de la educación básica extiende su influencia a las otras partes del sistema. Es probable que muy pocas veces se encuentre tal formulación teóricamente coherente de nuevos objetivos y funciones de la educación basados en este concepto. Esta coherencia, que se extiende a todos los aspectos del sistema reformado, se ilustra, con los ejemplos que damos a continuación.

- La definición del nuevo nivel secuencial de la educación —las ESEP— con un grupo de finalidades y actividades que, a través de su relación con la preparación para el mundo del trabajo, son una extensión lógica del concepto de la educación básica.
- El reconocimiento de la educación informal, bajo el nombre de "extensión educativa", como una preocupación específica del Estado sobre una base legal igual a la de la educación formal, proporciona los medios para aplicar el concepto de la educación permanente, que sirve de fundamento a la idea de la educación básica.
- La creación de un subsistema separado de educación básica destinado a los adultos, se trata de la Educación Básica Laboral, que aplica el concepto de la educación permanente a la educación básica misma y reconoce institucionalmente que la educación básica puede servir a propósitos distintos, en etapas diferentes del desarrollo de una persona.
- La definición de la Educación Inicial como una pauta previa del proceso educativo, reconoce explícitamente que la experiencia obtenida entre el nacimiento y el inicio de la vida escolar determina, en gran medida, el éxito que se obtenga en la educación básica; el apoyo prestado en estos años formativos constituye un medio de reforzar el concepto de la educación básica.

c) *La nueva definición de la función social y cultural del contenido educacional.* El diagnóstico revolucionario recalcó el grado en el cual el sistema educativo previo servía a una función alienante, en el sentido de que tendía a reforzar el sistema de clases existente, promoviendo una jerarquía de élites: en el extremo inferior de la escala estaban los indígenas cuya cultura, y el mismo sistema educativo, los aislaba de la vida nacional. La raíz de estos problemas se encontraba en el contenido del sistema educativo tradicional, que enfatizaba el valor del aprendizaje académico, en detrimento de la instrucción orientada hacia el trabajo, particularmente, el trabajo manual; y en el caso especial de los indígenas, la importancia en las disciplinas tradicionales de la escuela; se hizo aún más alienante por el hecho de que el idioma de instrucción era un rechazo a su herencia cultural. Si bien el Informe General y la Ley General contienen elocuentes declaraciones de principio que condenan el sistema previo, la única reforma válida de los objetivos y funciones, tiene que ser estructural, más bien que a nivel de los textos legales. Se deben mencionar por ahora dos cambios estructurales principales que, mejor que una declaración abstracta de intenciones, confirman que ha tenido lugar una verdadera nueva definición de objetivos. Primeramente, existen cambios estructurales relacionados con la función del trabajo en el currículo. La creación de un sistema paralelo y unificado de educación de adultos para los años básicos, combinado con las nuevas ESEP, en las cuales se reunirán todos los tipos de instrucción, representa una ruptura importante con la separación de las clases y con la separación del aprendizaje orientado académicamente, del orientado hacia el trabajo. En segundo término, la decisión de estimular el uso de las lenguas aborígenes, otra valiente ruptura con la tradición, ha sido reforzada con varias medidas. La más importante, en términos legales, ha sido el reconocimiento del quechua como idioma oficial de la República, por decreto del mes de mayo de 1975.³ En términos prácticos, la efectividad de tal decisión, con respecto a la instrucción actual, depende de un gran cambio en las relaciones entre la escuela y las comunidades circundantes. Esto nos lleva al último de los cuatro niveles de la nueva definición de los objetivos y funciones de la educación.

d) *La nueva definición de los fines y objetivos de la escuela en relación con la comunidad circundante.* Con la creación de los llamados “Núcleos Educativos Comunales”, la Ley General reconoce totalmente el papel de la comunidad en la gestión educativa en sus niveles inicial y básico. Dentro de una ciudad o distrito dado, se establece una nueva estructura de participación pública para el control del sistema educativo; un consejo comunal es responsable de asesorar al director del NEC en todos los asuntos relacionados con su organización. El propósito de esta nueva estructura consiste en fortalecer los vínculos entre las escuelas y la comunidad circundante, puesto que la reorganización hace hincapié en un mayor control local de la educación, hay un cambio *de facto* de los fines y objetivos de las escuelas.

Categoría II : organización y administración

Los cambios organizativos y administrativos relacionados con la administración de la educación presentan problemas de análisis particularmente difíciles. En un sistema educativo normal poco afectado por una reforma, los cambios administrativos son bastante frecuentes; por otro lado, en un sistema que experimenta una reforma, a medida que se realizan esfuerzos para adaptarse a las nuevas circunstancias, es probable que los cambios sean aún más numerosos, muchos de ellos de un carácter transitorio y temporal. Entre el gran número de cambios que ocurren en las estructuras y los procedimientos administrativos y organizativos ¿cómo se distinguen los que verdaderamente constituyen innovaciones? Son dos los criterios que se pueden emplear. Primero, no se deben considerar como cambios los que impliquen el simple desplazamiento de individuos, si es que no se cambian las funciones que quedan vacantes; igualmente, tampoco los nuevos nombres de las funciones (o unidades organizativas), si no existe un cambio de contenido. En segundo lugar, el cambio debe tener como objetivo la realización de un fin que, independientemente del cambio, constituya una innovación en un sentido educacional; esto excluye innovaciones que resultan ser simples incrementos de eficiencia organizativa, medidas en términos financieros, aunque tales cambios sean necesarios e importantes. Generalmente, la creación de una nueva institución que satisface un propósito educacional, constituye una innovación organizativa y administrativa del tipo que aquí se considera.

Con el empleo de estos criterios, se pueden identificar inmediatamente tres grupos principales de cambios administrativos y organizativos que constituyen innovaciones importantes debido a su impacto potencial en las tareas educativas.

a) *Descentralización administrativa.* Una de las críticas más importantes expuesta en el Plan Inca y en el Informe General, se refería a la burocratización y la centralización excesivas, que eran consideradas como las causas de la rigidez del sistema educativo. Bajo la reforma de la educación, el país ha sido dividido en nueve regiones y dentro de las regiones, en 28 zonas. Estas regiones y zonas están siendo equipadas con su propio personal técnico, como medio de darles un mayor control sobre las actividades de su propia jurisdicción. A la inversa, se han reducido las funciones de los órganos centrales del Ministerio de Educación en Lima; además del control financiero total, la administración central es responsable de proporcionar las directivas generales que son después interpretadas y ejecutadas en los niveles inferiores. Solamente dos organismos de naturaleza central continúan con funciones operativas directas, el *Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (INIDE)* y el *Instituto Nacional de Teleeducación (INTE)*. Numerosos problemas específicos quedan por resolverse en las estructuras de las oficinas regionales y zonales del Ministerio, pero el propósito de la descentralización es la creación de una capacidad regional y zonal para proporcionar asistencia técnico-pedagógica a los niveles inferiores. Un cálculo hecho a comienzos de 1974 indicó que aproximadamente

500 profesionales estaban empleados a nivel regional y 1.500 a nivel zonal, primordialmente con el propósito de supervisar y proporcionar ayuda técnico-pedagógica.⁴ Véase la figura 2 para los detalles de la estructura del Ministerio.

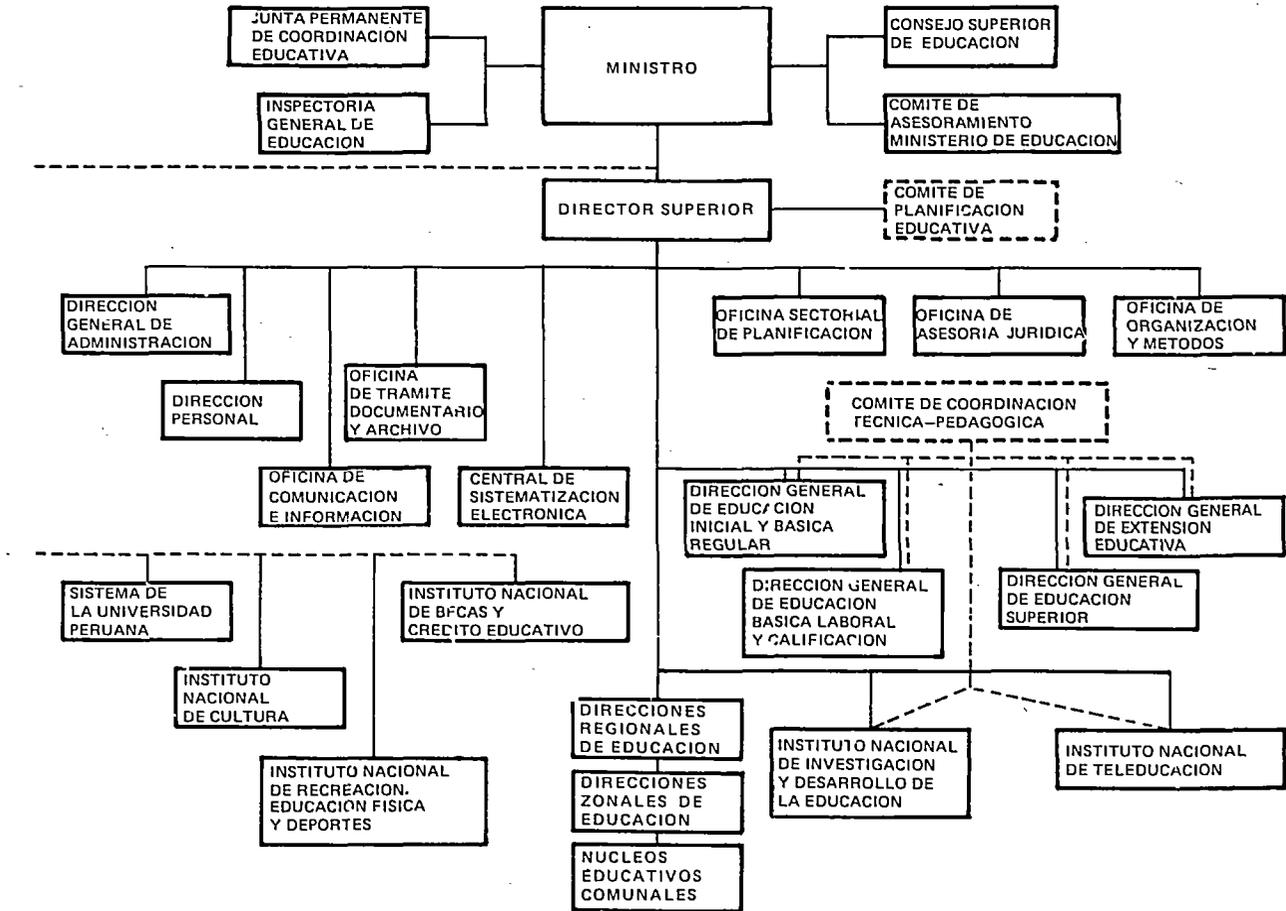
b) *Creación de los "Núcleos Educativos Comunales"*. El proceso de creación de los NEC empezó en 1972 con la organización de 137 de estos centros, en 1973-1974 se crearon 343 más; y en 1975 otros 339, elevándose el total a 819. Al término del proceso, toda la educación básica e inicial deberá ser administrada a través de estos nuevos organismos administrativos.⁵

Las características estructurales del NEC son indicativas de los nuevos objetivos educacionales que deben perseguir. Una escuela grande, por lo general en una ciudad, alberga la oficina central de cada NEC, que sirve como base para proporcionar recursos centralizados y apoyo a escuelas pequeñas (en particular, en regiones remotas), tanto desde el punto de vista de la dirección administrativa, como de la ayuda pedagógica. En los núcleos se constituyen equipos técnico-pedagógicos, llamados *equipos de promoción educativa*, estos consisten por lo general en tres o cuatro especialistas, para educación inicial, educación básica regular, educación básica laboral y extensión educativa, respectivamente. Este "núcleo" central cumple una doble función: racionaliza el uso de los recursos existentes por medio de una coordinación más eficaz y, a través de los equipos, mejora la calidad de la educación.⁶ El otro grupo importante de funciones deriva de la estructura de participación, a través de los Consejos Educativos Comunales. Los consejos comprenden de 10 a 20 miembros elegidos en las siguientes proporciones: el 40 por ciento representa a los profesores del NEC, el 30 por ciento a diversas instituciones locales de naturaleza socio-cultural y profesional. Se considera la participación, no solamente como un medio de hacer sentir en la escuela los deseos de la comunidad, sino también como la base para movilizar las actividades locales para que participen en el trabajo de las escuelas.⁷ Si bien los consejos funcionan en calidad de asesores, es evidente que tal participación puede tener impacto real en el ámbito peruano. Los NEC se basan en un modelo de núcleos rurales que había sido ensayado en el país desde los años cuarenta; los núcleos eran los medios de extender las escuelas a las regiones indígenas remotas y han sido asociados con un bilingüismo que se estimulaba previamente en la educación.⁸ La generalización a todo el país, incluyendo las ciudades (si bien en una forma mucho más modificada), de este modelo autóctono representa una innovación importante, tanto psicológica como organizativamente.

c) *Establecimiento de una infraestructura para una renovación educacional planificada*. La reforma de la educación ha sido acompañada por la creación de instituciones nuevas destinadas a facilitar su aplicación. Actualmente, la más importante de estas es, sin duda, el INIDE, una institución dedicada a la investigación, al desarrollo del currículo, al mejoramiento de la formación docente y a las actividades de concientización de los *entrenadores*.

La reorganización general de las funciones del Ministerio de Educación, en particular, el fortalecimiento de los mecanismos de planificación y la creación

Figura 2. Estructura Administrativa, Ministerio de Educación (reformado)



de otras instituciones afines como el *Instituto Nacional de Teleeducación* (INTE), han modificado definitivamente la capacidad del sistema para mantener los cambios a largo plazo. El desarrollo de estas infraestructuras es tan importante que se la analiza en detalle en otra sección de este estudio (Capítulo III).

Categoría III : funciones y relaciones entre las mismas.

Como lo señala Dalin en la formulación de su tipología, las innovaciones con respecto a las funciones y a las relaciones entre las mismas están estrechamente asociadas con las innovaciones en la organización y la administración. Sin embargo, el objetivo de tales innovaciones es mejorar, no las técnicas y las procedimientos, sino más bien las funciones que desempeñan los individuos y las relaciones entre individuos y grupos.⁹ El estudio de los cambios de funciones es sumamente problemático. Las investigaciones sobre las innovaciones indican que, entre tipos diferentes de innovaciones, el proceso por el cual los individuos y los grupos cambian su conducta es el que requiere el tiempo más largo.¹⁰ En realidad es difícil tratar los cambios de las funciones en un sentido objetivo, ya que éstos implican la interacción entre más de una persona y cada individuo, que por definición, tiene una percepción diferente de lo que es la relación. Con respecto a esto, nuestro enfoque consiste en el estudio de futuros cambios de funciones que son, como quien dice, “incorporados” a otras partes del proceso de innovación. Evidentemente, todo cambio estructural implica cambios en la conducta individual. En la reforma, dos grupos de cambios de funciones son fundamentales: a nivel general, cambios en las relaciones entre educadores y educandos y, a nivel específico, cambios en las funciones asignadas a la profesión docente.

a) *Cambios en las relaciones entre educadores y educandos.* Toda la reforma se postula sobre la base de que el sistema educativo debe desempeñar una función diferente en la sociedad. Los objetivos y las expectativas estudiados en la Categoría I, han sido traducidos en varios cambios estructurales resumidos como innovaciones de la Categoría II. Tomadas en conjunto, estas reformas implican que un cambio radical debe ocurrir en las relaciones de los educadores con los individuos que éstos educan. Se ha definido la comunidad potencial de los estudiantes a través del concepto de la educación permanente, de modo que incluya a toda la población. A través de los mecanismos de participación, la comunidad y sus representantes deben tener una función que guíe la aplicación de la política educacional a nivel local. Con el fin de facilitar el cambio en las tareas de los docentes, se han establecido mecanismos tales como el trabajo de los *entrenadores* y las actividades de actualización del INIDE. Asimismo, el uso de los medios de comunicación colectiva, a través del concepto de la extensión educativa, está destinado a tener un impacto directo en la población. Mediante estas acciones, la reforma se propone cambiar el ámbito psicológico en que se realiza el aprendizaje.

b) *Cambios en los objetivos asignados a la profesión docente.* La mayoría de los cambios de las funciones que afectan a la profesión docente son productos

secundarios (subproductos) de los cambios estructurales del sistema, en vez de consecuencias de algún artículo específico de la Ley General, que podría haber definido nuevamente las tareas del docente. El preámbulo de la Ley, conjuntamente con otros aspectos de la reforma, nos permite resumir algunas de las expectativas más importantes con respecto a los docentes; el éxito de la reforma dependerá de la realización de estas expectativas.

Se espera que el docente sea el canal para llevar a la práctica toda la nueva filosofía de la educación destinada a desarrollar “un nuevo hombre dentro de una nueva sociedad”.

La descentralización administrativa, la reducción de la rigidez burocrática, las mejores oportunidades de formación y una mayor participación de la comunidad, deben conducir a los docentes a adaptar su enseñanza al ámbito social y a las necesidades específicas de los alumnos.

La creación de los Consejos Educativos Comunales, en los que los docentes tienen una fuerte representación, está destinada a fomentar la participación directa de aquéllos en las decisiones que afectan sus vidas profesionales.

La adopción del concepto de educación permanente crea una situación en la que los educadores continuarán como estudiantes durante toda su carrera profesional, participando del proceso de aprendizaje comparable al de sus propios estudiantes y compartiendo, además, con ellos los mismos intereses.

El requisito de que todos los docentes estudien un idioma indígena durante su formación, presupone una revalorización de la función de la población indígena en la cultura peruana, cambiando así los prejuicios culturales y de clase implícitos en el anterior esquema educacional.

La consolidación de la infraestructura de renovación que lleva a una mayor profesionalización de los funcionarios del Ministerio y a una disminución en sus funciones de fiscalización, debe conducir a una mejor relación entre docentes y administradores.

Categoría IV : currículo

Al describir una reforma del currículo tan compleja como la que se está llevando a cabo en el Perú, el uso de la tipología propuesta por Marklund (cf. sección sobre la Organización y administración, p. 33 y siguientes) tiene dos ventajas. Primeramente, su alcance proporciona una base para evaluar la integridad de una reforma dada. En segundo lugar, subdivide el tema en aspectos operativos claros, evitando así la confusión que resulta a menudo de la variedad de connotaciones filosóficas que se atribuyen al término “currículo”. A estas alturas, es bueno recordar que el presente estudio trata del futuro alcance de la reforma, una vez que ésta se haya completado y no del estado actual de aplicación.

Nivel 1: Estructura externa de la escuela (número de grados, ciclos, modalidades). En la figura 3 se resumen las nuevas configuraciones de la educación básica y a continuación se exponen sus principales características:

Figura 3. Comparación de las dos modalidades de la educación básica

BÁSICA REGULAR		III CICLO		BÁSICA LABORAL		III CICLO	
DOCTORADO				DOCTORADO			
UNIVERSIDAD INAE				UNIVERSIDAD INAE			
MAESTRIA UNIVERSIDAD		 OTRAS ESCUELAS	II CICLO	MAESTRIA UNIVERSIDAD		 OTRAS ESCUELAS	II CICLO
LICENCIATURA (duración diversa)				LICENCIATURA (duración diversa)			
ESEP (BACHILLERATO)		I CICLO	15 años (Aproximadamente)	ESEP (BACHILLERATO)		I CICLO	
9 GRADO		III CICLO	NIVEL BASICO	9 GRADO		III CICLO	NIVEL BASICO (preferentemente a partir de los 15 años)
8 GRADO				8 GRADO			
7 GRADO				7 GRADO			
6 GRADO		II CICLO		6 GRADO		II CICLO	
5 GRADO		I CICLO	NIVEL BASICO	5 GRADO		I CICLO	NIVEL BASICO (preferentemente a partir de los 15 años)
4 GRADO				4 GRADO			
3 GRADO				3 GRADO			
2 GRADO				2 GRADO			
1 GRADO				1 GRADO			
JARDIN		NIVEL INICIAL	6 años (Preferentemente)	JARDIN		I CICLO	
CUNA			3 años	CUNA		I CICLO	
			0 años				

- i) Paralela a la Educación Básica Regular se ha creado la modalidad de Educación Básica Laboral adaptada a las necesidades de los estudiantes adultos.
- ii) Se han planificado las dos modalidades de la educación básica como entidades coherentes; las estructuras resultantes poseen una consistencia lógica interna de objetivos y de enfoque.
- iii) Los “ciclos” dentro de cada modalidad están planificados para atender a las necesidades específicas de los estudiantes. Por ejemplo, el Ciclo 1 de Educación Básica Laboral de dos años —que corresponde al desarrollo de la alfabetización funcional y a las destrezas básicas para los adultos¹¹— puede contrastarse con el Ciclo 1 de cuatro años para los niños, basado en el desarrollo normal y en los modelos de socialización encontrados generalmente en las escuelas “primarias”. (En cada caso particular los criterios son, naturalmente, más complejos que los que aquí se enumeran).
- iv) En un país donde la deserción escolar es muy común, los objetivos de cada ciclo deben tener, tanto como sea posible, una cierta consistencia interna; de manera que cada uno represente una etapa diferente en la preparación para la vida, constituyendo puntos lógicos de partida y de reingreso.
- v) Cada programa, constituido por la totalidad de los ciclos, tiene el propósito de proporcionar una preparación adecuada y amplia para la vida y el trabajo, en ocupaciones que no requieren una formación especializada.

Aunque no se muestran en la Figura 3, las dos modalidades principales de la educación básica están complementadas por otras actividades educativas: se prosigue activamente un programa de alfabetización de adultos; se debe fomentar la educación informal y la extra-escolar, independientemente de las estructuras de la educación básica; se están ampliando los programas de educación inicial, particularmente entre las clases económicas desfavorecidas, a fin de proporcionarles una base para su ingreso al sistema.

Nivel 2: Horarios y programas escolares (fines y contenidos de las asignaturas o de grupos de asignaturas). Se está revisando todo el conjunto de objetivos de la educación básica; de hecho, en lo que concierne a la Educación Básica Regular se ha completado una parte importante de la tarea. La revisión adquiere dos formas: “programas adaptados” y “programas reformados”, para las escuelas y grados incorporados completamente al sistema reformado. Los programas adaptados incluyen algunas de las nuevas ideas sobre currículo de la reforma, pero están concebidos de forma que puedan ser empleados en las estructuras organizativas existentes, sin interrumpirlas. En realidad, la variedad de programas es mayor de lo que se indica, ya que existen programas reformados para la Educación Básica Laboral, programas especiales para las escuelas primarias unitarias y —todavía no completados— programas para escuelas bilingües (lenguas aborígenes).

Las reformas de los programas escolares son completas, representando cambios drásticos de los modelos previos. Unos pocos ejemplos aclararán este aspecto.

- i) Con el fin de reemplazar a la aritmética tradicional, se ha introducido la matemática moderna en todos los programas.
- ii) La línea educativa de lenguaje del primer ciclo de Educación Básica Regular insiste en el uso en la clase de las variantes dialectales empleadas por los niños, en vez del español académico.^{1 2}
- iii) Este planteamiento se extiende a las escuelas unitarias, alentando al docente a que forme subgrupos de niños bilingües que no pueden hablar bien el español. A estos grupos no se les debe hacer aparecer como inferiores, prestando la debida atención a sus tradiciones culturales.^{1 3}
- iv) La instrucción en las ciencias sociales está orientada alrededor del “concepto de concientización” que recalca la igualdad racial, de clase y de sexo y fomenta el respeto por los fines de la revolución.^{1 4}

En resumen, ninguna materia del currículo permanece sin ser alterada, siendo afectados, con el tiempo, todos los grados. Las directivas para los currículos, o los programas, se dan en forma de listas detalladas de objetivos combinados con sugerencias de actividades. Las guías metodológicas que acompañan a los currículos, proporcionan indicaciones detalladas para ayudar al docente en el planteamiento de las lecciones diarias.

Nivel 3: Métodos y recursos de enseñanza (métodos de enseñanza de los docentes, maneras de trabajar de los alumnos, materiales didácticos y formas de evaluación). Los cambios radicales del currículo en los niveles 1 y 2 requieren cambios correspondientes en las actividades de la clase. Sin embargo, a este nivel, el éxito depende enteramente de la habilidad del docente para llevar a la práctica las intenciones de los planificadores de la reforma curricular. El presente análisis no puede demostrar que han ocurrido tales cambios; más bien puede señalar las principales orientaciones que se han dado para las actividades en la clase y los tipos de materiales de apoyo que se están desarrollando.

- i) Al nivel de los NEC, se hace hincapié en los “diagnósticos situacionales” organizados por los docentes. Con pautas tomadas de un manual especialmente preparado y probado con anterioridad, los equipos de docentes deben realizar un estudio cuidadoso del ámbito geográfico, económico y social de cada NEC. Las orientaciones metodológicas para los docentes subrayan que, en este proceso de diagnóstico, los docentes deben identificar temas motivadores como ayuda para la estructuración de sus lecciones.^{1 5}
- ii) Los objetivos del nuevo currículo requieren frecuentemente cambios importantes en los métodos de enseñanza. Por ejemplo, la enseñanza de la lectura debe estar basada en un enfoque global (el método global del análisis estructural), en vez de los métodos más tradicionales de lectura sílaba por sílaba. La enseñanza de nuevos conceptos matemáticos como la clasificación, depende de que los niños estén libres para manipular objetos y para participar activamente en las actividades de la clase; una ruptura fundamental con la enseñanza expositiva de la aritmética. El currículo de estudios sociales presupone que los niños discutan ciertos temas, en grupos pequeños, llevando

- a cabo proyectos de grupo y otras actividades; esto significa nuevamente apartarse de la tendencia academizante e intelectualista de la enseñanza.¹⁶
- iii) Un programa masivo, coordinado por los órganos normativos centrales del Ministerio con una activa participación del INIDE, está produciendo un gran número de libros de texto y materiales de enseñanza adaptados a los nuevos programas. Se han encontrado dificultades en la producción y distribución; imprimiéndose, sin embargo, un gran número de textos nuevos, los que representan un mejoramiento importante de los textos existentes, tanto en lo que respecta al formato, como a su adecuación para que sean utilizados por los niños. La adaptación imaginativa, en las ilustraciones y los estilos de pintura populares tradicionales, dan a algunos textos un colorido atractivo y a veces una calidad artística notable.
- iv) El sistema de promoción de grado a grado debe ser reemplazado por el movimiento de los individuos de grupo a grupo. En las escuelas de una sola aula, existen generalmente dos o más grados por grupo. Este enfoque flexible está destinado a eliminar por completo el concepto de repetición de grado.

Resumen y conclusión

La precedente descripción del currículo proporciona una perspectiva interesante, desde la cual se puede apreciar el alcance total de la reforma educativa. Con sólo algunas frases nos hemos referido a *ejemplos* de cambio en el currículo —tales como la introducción de la matemática moderna y el enfoque global en la lectura— *cada uno de los cuales representaría una innovación importante en muchos países*. En el contexto peruano, sin embargo, son sólo partes de un modelo de innovaciones mucho más amplio.

La consideración del cuadro total de cambios posibles dentro de la tipología de innovaciones de Dalin y de los niveles del currículo de Marklund, no muestra una sola categoría “vacía”. La reforma peruana incluye todos los tipos de innovaciones educacionales y la forma de cada cambio, representa con frecuencia el tipo más drástico de ruptura con el pasado. Los datos confirman así la hipótesis de que la reforma tiene “una integridad lógica de conceptualización que sólo es posible en un medio donde se asume que la sociedad debe ser planificada nuevamente”.

Notas

1. *Desarrollo de la educación peruana 1973-1975. Informe a la 35a. reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra.* Lima, Oficina Sectorial de Planificación, MINEDUC, septiembre 1975, págs. 56-69.
2. *Reunión de expertos sobre el ciclo de educación básica, Informe Final*, op. cit.
3. Decreto Ley 21156, Mayo 1975.
4. Lyons, R.F. *The organization of primary school inspection in Peru.* Working Draft, Paris, International Institute for Educational Planning, 1974.
5. *Plan Bienal Sector Educación 1975-76*, op. cit. págs. 21-23.
6. Para los detalles operativos véase: *Manual para el diagnóstico situacional del NEC.* Lima, INIDE, MINEDUC. 1975.
7. LGE, Arts. 64-77.
8. Baum, J.A. *Estudio sobre la educación rural en el Perú: los núcleos escolares campesinos.* México, Centro Regional de Ayuda Técnica - Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) 1967.
9. OECD, op. cit. pág. 40.
10. Huberman, op. cit., págs. 9-12.
11. *Currículo de Educación Básica Laboral, Ciclos I y II. (Documento de Trabajo).* Lima, MINEDUC, 1972.
12. *Currículo de Educación Básica Regular - 1er. Ciclo.* Lima, Dirección General de Educación Inicial y Básica Regular, MINEDUC, 1974, págs. 23-24.
13. *Guía Metodológica para Escuelas Unitarias.* Lima, Dirección General de Educación Inicial y Básica. 1974, págs. 13-14.
14. Cf. *Fichas de ciencias histórico-sociales, tercer grado.* Lima, INIDE, MINEDUC, n.d.; *Guía Metodológica de las fichas de ciencias histórico-sociales, tercer grado, educación básica regular.* Lima, MINEDUC, 1974.
15. *Manual para el diagnóstico situacional del NEC*, op. cit.; *Currículo para escuelas unitarias - Ciclo 1: Fases I y II.* Lima, Dirección General de Educación Inicial y Básica Regular, MINEDUC, 1974, págs. 289-92.
16. cf. *Guía metodológica para escuelas unitarias*, op. cit.

realizan la aplicación y proporcionan los elementos necesarios que hacen posible acciones educativas eficaces. Los niveles intermedios son los que están encargados de armonizar e integrar los flujos que vienen de ambas direcciones".¹

De esta manera, el poder central de toma de decisiones lo tiene el Gobierno Revolucionario, y, a nivel local, los NEC con sus Consejos Educativos Comunales, son los órganos de participación en la toma de decisiones. Entre ambos, se encuentran el Ministerio con sus oficinas centrales, regionales y zonales, y los empleados locales de las escuelas, constituyendo el aparato cuya responsabilidad es la de aplicar y ejecutar la política (b). La mayoría de las reformas de las instituciones tienen por objeto en cambiar estos dos elementos "tradicionales". Se aprueban leyes y se imparten reglamentos, a través de la autoridad de las estructuras de toma de decisiones (a), luego se espera que, en respuesta, el cuerpo de empleados públicos y docentes cambie (b). En tal esquema de reforma se ve que el sistema educativo tiene dos fases: una que precede a la decisión de una nueva política, la otra que la sigue.

Este enfoque legal-administrativo del proceso de cambio, presente en la mayoría de las reformas del pasado, ha demostrado ser insuficiente para muchos propósitos. En general, los efectos sobre la conducta de la enseñanza/aprendizaje (así como sobre las acciones de los administradores educacionales) están limitados o sujetos a demoras e incertidumbres considerables. Desde el punto de vista de la tipología de Marklund sobre el currículo, los enfoques legales-administrativos pueden controlar, por lo general, los niveles 1 y 2, quedando el nivel 3 fuera de los reglamentos y directivas. En otro trabajo, el autor ha afirmado que el problema es sistemático.² La necesaria división de las responsabilidades entre los individuos y las instituciones impone límites al cambio, estando todos los elementos del sistema educativo restringidos por estos límites. Las innovaciones dirigidas por los docentes son tan difíciles como los cambios legales-administrativos, debido a que el docente opera en el nivel 3 y las restricciones legales en los niveles 1 y 2, le impiden realizar cambios fundamentales en las estrategias de enseñanza. Para dar un ejemplo, justificar la inasistencia a clases durante una semana, de alumnos de los años superiores de secundaria para que puedan efectuar trabajos de campo sobre problemas sociales, puede ser un enfoque muy productivo para un curso dado; sin embargo, actualmente la mayoría de los sistemas educativos tienen reglas que convertirían esta actividad en algo extremadamente difícil, si no imposible.

Aunque no existe una panacea para resolver problemas de este tipo, dos enfoques prometen un mejoramiento:

a) Las reformas fundamentales requieren que el cambio se conciba en los tres niveles de la tipología de Marklund y que se aplique sobre una base coordinada para que un nivel no interfiera con el otro. En otras palabras, la coherencia de la planificación es esencial para la reforma fundamental.

b) La reforma fundamental debería ir más allá de la reestructuración de los elementos “tradicionales” del sistema. *Es necesario concebir el cambio como una función permanente del sistema educativo*, y planificar nuevos elementos de infraestructura para fomentar el cambio, sobre una base a largo plazo. De esta manera, los cambios legales-administrativos —un componente necesario de la mayoría de los modelos de cambio— se pueden sustentar y llevar a la práctica, durante el período de tiempo necesario para que los individuos, en forma gradual, cambien de funciones y adopten nuevos modelos de conducta en un sistema reformado. Hemos denominado “*instituciones para las renovaciones e innovaciones planificadas*” a estas medidas no tradicionales.

Las autoridades peruanas han incorporado deliberadamente estas dos estrategias en la reforma educacional y han establecido los elementos de infraestructura para las renovaciones e innovaciones planificadas. Con esfuerzo y apoyo continuado, estos elementos prometen llevar a cabo los fines fundamentales de la reforma. Sin estos cambios deliberados de infraestructura, existe poca probabilidad de que una reforma de tales alcances pueda tener éxito; por otro lado, con la inclusión de estos cambios, existe la probabilidad de lograr un gran número de finalidades.

Visión general de la reforma de la infraestructura en el Perú

La cualidad abstracta del término “infraestructura institucional” tiende a hacernos olvidar de que ésta consiste en seres humanos que trabajan en tareas comunes. Puede, entonces, parecer sorprendente que la base de la reforma de la infraestructura educacional peruana, estuviera conformada por una serie de medidas disciplinarias, implantadas para erradicar los abusos del sistema administrativo. Inmediatamente después de asumir el poder, el gobierno revolucionario empezó una campaña para disminuir la corrupción, el ausentismo y la ineficacia. Se dice que las medidas incluyeron la destitución de algunos funcionarios; la reparación de los relojes marcadores de tarjetas, descompuestos deliberadamente, acondicionándolos para resistir malos tratos; y la numeración de las oficinas en el Ministerio de Educación, con la lista de los nombres de los empleados en las puertas.³ ¿Qué tenían que ver estas medidas con la reforma educativa? Mucho, probablemente. De nada serviría hablar de medidas institucionales no tradicionales para renovar la educación, si no se pudiera contar con un nivel mínimo de eficiencia en el desempeño de los elementos tradicionales. Si los ejemplos del abuso administrativo estaban tan extendidos como lo indicaba la campaña del gobierno, es demasiado optimista creer que todos hayan desaparecido totalmente. Sin embargo, para el observador de afuera existen indicaciones claras de que, en efecto, se han realizado mejoras significativas.

Por razones similares, no se puede concebir la creación de una infraestructura institucional para la renovación educacional, como un tipo de acción separada del proceso general de la reforma de los elementos “tradicionales” de las instituciones educativas. Debería existir un enfoque coordinado, de modo que los cambios en un nivel complementen, y no contradigan, los cambios en otro nivel.

Las dos reformas principales que afectan a las funciones tradicionales de la administración —la descentralización del Ministerio y la creación de los NEC— están estrechamente relacionadas con la creación de la infraestructura de renovación. Por esta razón, la descripción de la infraestructura implica abordar nuevamente algunos de los puntos ya expuestos.

La manera más simple de visualizar la infraestructura de renovación es comenzar con un conjunto de procesos principales implicados en el cambio educacional, tales como la reforma del currículo. Se definen luego las personas y las instituciones que intervienen en ellos; todos los elementos humanos e institucionales diferentes, que interactúan en un proceso dado forman lo que se podría llamar un subsistema de la infraestructura. En la planificación de la reforma peruana se ha otorgado una importancia especial a los siguientes procesos relacionados con el cambio:

- asignación planificada de los recursos;
- reforma del currículo;
- educación del personal en actividad;
- investigación y desarrollo de la educación;
- educación mediante los medios de comunicación colectiva.

En todos los casos, excepto el último, los procesos están relacionados claramente con la solución del problema, v.g. el mejoramiento de la capacidad del sistema educativo con el fin de llevarlos a cabo, aumenta su capacidad de responder continuamente, de una manera flexible, a situaciones nuevas. El objetivo es prepararse para una renovación permanente bajo la forma de una función institucionalizada.

Si se examina la experiencia peruana con el propósito de extraer una filosofía implícita de organización en la institucionalización de los procesos que acaban de esbozarse, sería resumida bajo tres principios: i) un fuerte impulso central proporciona la orientación general de cambio; ii) se da la responsabilidad de realizar los cambios a grupos descentralizados, cuya función principal es la adaptación y la aplicación; iii) la debilidad del sistema requiere una intervención regular y central, con el fin de mejorar la capacidad de los grupos descentralizados y, si fuera necesario, emprender acciones directas para superar las dificultades.

Un elemento final de la estrategia total fue la decisión de crear instituciones centrales, el INIDE y el INTE, con el propósito de llevar a cabo actividades que requieran un alto nivel de experiencia. En vista de la función crucial del INIDE en todos los aspectos de aplicación de la reforma, en la breve sección que sigue trataremos sus funciones, antes de pasar a examinar la manera cómo se interrelacionan los diferentes subsistemas.

El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación: INIDE

La creación, y el desarrollo subsecuente, del INIDE constituye uno de los éxitos más importantes de la reforma educacional peruana. La institución se originó como resultado de una serie de fusiones que tuvieron lugar progresivamente

entre 1969 y 1972. Los elementos constitutivos, que funcionaban separadamente en medios altamente burocratizados, incluían un Centro de Investigaciones Educativas, un Centro de Perfeccionamiento Magisterial, un Instituto de Capacitación Magisterial y un Centro de Documentación Educativa. Además, el Instituto absorbió un programa muy importante para el mejoramiento de la enseñanza de la ciencia, realizado con la ayuda de la Unesco; siendo además responsable de la coordinación de las actividades de los *entrenadores*. El continuo cambio de nombres de la organización a cargo de la investigación, en los años que siguieron al cambio de gobierno, refleja la búsqueda de una función e identidad institucionales. Por ejemplo, el Informe General de la Comisión de Reforma fue editado por el entonces llamado Instituto Nacional de Investigaciones Educativas. El nombre final que se dio al organismo refleja una conceptualización del cambio, que va de la investigación, a través de la elaboración de material didáctico, a la fase final de desarrollo, en el sentido amplio de un mejoramiento de la práctica mediante la capacitación en ejercicio.

El resultado tuvo algo más que una importancia simbólica. Existieron grandes dificultades para resolver las direcciones iniciales de acción, y el nombre indica claramente las características de la institución resultante.

- El INIDE tiene una perspectiva integradora acerca de los procesos de cambio, incluyendo todos sus elementos constitutivos que van de la investigación al desarrollo y a la ejecución.
- Se mantiene la investigación en el sentido empírico (en vez de la investigación reflexiva, de acuerdo con las tradiciones nacionales) como parte del proceso de cambio, proporcionando así un carácter distintivo de objetividad científica que sirva de inspiración al cambio.
- Como producto de la reforma, la institución obtiene su mandato, del proceso revolucionario y conserva una función conductora en el proceso de concientización a través de los *entrenadores*.

A quien estuvo familiarizado con las diferentes instituciones que fueron fusionadas, le es difícil imaginarse el dinamismo de la institución resultante sólo unos años más tarde. La creación de una organización efectiva de investigación y desarrollo es una empresa difícil de realizar con recursos muy limitados, aun en las circunstancias más favorables; realizarla en medio de una situación revolucionaria, es una hazaña extraordinaria. Refleja tanto la dedicación de las personas que trabajan en el Instituto, como un alto nivel de apoyo gubernamental para superar las dificultades.

Desde su fundación se ha visto al INIDE como una especie de catalizador del movimiento de reforma. No es una institución particularmente grande, si se la compara con el sistema educativo que emplea aproximadamente 120.000 docentes. En el plan 1975-76 se lo autorizó a mantener un personal de un poco más de 600 personas (302 permanentes, 156 en el programa de mejoramiento de la ciencia y 150 contratados),⁴ y a continuar con la responsabilidad de la coordinación de las actividades de los *entrenadores*, que trabajaban en las regiones sobre una base descentralizada; en 1974 el número de éstos fue estimado

en 322.⁵ Dado que la mayoría de los miembros del personal cumplen tareas no-profesionales, la proporción entre el personal del Instituto y su clientela potencial es de aproximadamente 1 : 1.400-1.900. Esta relación numérica excluye el compromiso local directo con problemas educacionales. Por esta razón, en el transcurso de los años el Instituto se ha visto obligado a buscar diferentes mecanismos para multiplicar sus esfuerzos y distribuirlos en un área amplia. Tuvo así que enfrentar la opción fundamental entre la centralización y la descentralización; la solución representa una especie de compromiso de trabajo. El INIDE es oficialmente, conjuntamente con el INTE, “un órgano de ejecución no-regionalizada” del Ministerio; todos los otros órganos de ejecución (de política) son “regionalizados”.⁶ Como tal, el INIDE tiene sus oficinas centrales en Lima, habiéndose mudado recientemente a un conjunto de edificios nuevos especialmente contruidos. La mayoría del personal permanente y contratado desarrolla su trabajo en Lima; el personal que trabaja en el programa de mejoramiento de la enseñanza de la ciencia constituye una excepción parcial, en el sentido de que a muchos de ellos se los destina a unidades de laboratorio y de capacitación regionales, que están siendo creadas en todo el país.

El problema de atender a una clientela descentralizada se resuelve primordialmente mediante la organización de actividades, en vez de la asignación de personal a otras partes del país. La manera como esto se realiza se aclarará a partir de un examen de la organización funcional del INIDE.

El INIDE está organizado conforme a dos principios: i) las unidades organizativas están centradas alrededor de áreas principales de problemas, sin estar divididas en disciplinas académicas; ii) las actividades están organizadas sobre la base de proyectos con asignaciones flexibles de personal, constituyéndose grupos de trabajo de acuerdo con la duración de un proyecto dado y estableciéndose presupuestos para cada proyecto, en vez de para cada subdirección.⁷ En consecuencia, el Instituto está organizado en cuatro subdirecciones que tienen la responsabilidad de los principales programas funcionales, subdivididos en proyectos: a) recapitación, enseñanza en servicio y perfeccionamiento magisterial; b) investigaciones educacionales; c) documentación educacional; y d) publicaciones y material educativo. Las dos últimas funciones son evidentemente funciones centrales de producción que implican la recolección de material bibliográfico de utilidad para los docentes c), y la publicación de material educativo y de libros de texto. Sus productos son enviados por canales normales para su distribución en todo el país. La función de investigaciones educacionales ha desarrollado una estrategia que implica la selección de cinco áreas prototipo (Alto Marañón, La Libertad, Pasco-Junín, Ayacucho y Puno), representativas de las diferencias regionales existentes en el país; dentro de éstas, una serie de proyectos, con la participación del personal local, se concentran en estudios descriptivos y de diagnósticos de los problemas regionales. Esta estrategia aparece como un enfoque razonable, dado el pequeño número de investigadores disponibles y la necesidad de proporcionar resultados de investigación acerca de una diversidad de áreas geográficas. El grupo de actividades relacionadas con el desarrollo

profesional de los docentes usa una variedad de métodos para superar el problema de la distancia. En Lima, tienen lugar con frecuencia cursos para especialistas; sin embargo, una parte importante del trabajo se realiza mediante cursos de capacitación en regiones y zonas. Debido a la dificultad de separar a los docentes de sus clases durante períodos largos, u ocupar su tiempo libre en cursos regulares escolarizados, se hace uso de cursos por correspondencia, tanto para proporcionar capacitación como para un seguimiento de los cursillos escolarizados. En el último año, el trabajo de actualización de los conocimientos de los *entrenadores* ha cambiado pasando de un sistema basado en cursos de larga duración (cinco meses), a otro basado en períodos cortos y repetidos de trabajos en grupo, separados por períodos relativamente largos, durante los cuales se les envía por vía aérea cursos por correspondencia y reciben asesoramiento de los docentes en los centros cercanos.⁸ En 1974, el último año del que se disponen cifras detalladas, las diferentes actividades de desarrollo profesional del INIDE alcanzaron de una manera u otra un total de 53.000 educadores, aproximadamente (en los totales se cuentan más de una vez a las personas inscritas en más de un curso o experiencia de capacitación).⁹

La naturaleza general de los objetivos del programa hace que el INIDE esté vinculado a casi todas las fases de la aplicación de la reforma. Este resumen de sus líneas de trabajo, proporciona el punto de partida para comprender los modos de operación de los diferentes subsistemas de renovación.

Principales subsistemas operativos de la infraestructura para la renovación educacional

La planificación de la asignación de recursos. La función de planificación dentro del Ministerio de Educación, es el factor individual más importante en la aplicación de la reforma, lo cual no es sorprendente dada la extrema complejidad de una nueva y total planificación del sistema educativo; pero no habría esperanza de éxito, sin una planificación adecuada que llegue a todas las áreas afectadas. A este respecto, el nuevo régimen representa una ruptura definitiva con las experiencias pasadas de planificación, caracterizadas por la preparación de planes desarticulados y llevados a cabo por múltiples grupos que no se consultaban entre sí; es más, generalmente se pasaban por alto los mismos planes.¹⁰ En el desarrollo de la nueva infraestructura se pueden distinguir tres elementos:

- i) una decisión política firme para emplear la planificación como un instrumento de la reforma. Es decir, se hacen planes y se los lleva a la práctica;
- ii) un mejoramiento tanto en las metodologías usadas en la planificación, como en las calificaciones del personal.
- iii) la creación de una red de unidades de planificación en el Ministerio de Educación, que empleen las mismas metodologías y aporten datos consistentes a una red coordinada.

La red de planificación cuenta actualmente con los siguientes niveles operacionales:

- i) el Instituto Nacional de Planificación, que es responsable de la coordinación intersectorial y aprueba finalmente el plan propuesto por el Ministerio de Educación;
- ii) la Oficina Sectorial de Planificación, que coordina todas las actividades de planificación en el campo de la educación;
- iii) las unidades administrativas funcionales del Ministerio de Educación, que tienen ahora una unidad de planificación designada específicamente. Esto se aplica también a los órganos administrativos centrales en Lima (incluyendo el INIDE y el INTE), las oficinas regionales y zonales, varias instituciones “descentralizadas” como el Instituto Nacional de Recreación y aun los NEC.

La innovación radical en la estructura consiste en la creación de unidades de planificación en todos los niveles. Aunque la falta de experiencia y de personal capacitado dificulta, a veces, la actuación y efectividad de las unidades en los niveles bajos, el proceso mismo de realizar actividades de planificación, proporciona su propio mecanismo para el desarrollo de capacidades. Conforme se desciende en la escala jerárquica, la naturaleza de la planificación se concentra progresivamente más en los aspectos cualitativos del programa. Al nivel de los NEC, la función se ejerce mediante los *Equipos de Promoción Educativa*, es decir, grupos pequeños de expertos responsables del apoyo técnico-pedagógico. A comienzos de 1973, es decir, tan pronto como la descentralización administrativa hubo avanzado lo suficiente, se descentralizó el proceso presupuestario, financiero y de personal; en vez de existir presupuestos centrales organizados por las oficinas de Lima, a cada región se le asignó su propio presupuesto, subdividido en programas. Se tiene el propósito de que, con el tiempo, el proceso de descentralización convertirá a los NEC en responsables de su propia planificación presupuestaria.¹¹

La reforma del currículo. Aunque en forma separada, de una manera u otra, se han mencionado anteriormente todos los elementos de la infraestructura para la reforma del currículo. Podemos ahora indicar la coherencia del sistema.

- i) Organismos normativos centrales. El Ministerio en Lima tiene cuatro Direcciones responsables del establecimiento de una política técnico-pedagógica (currículo), una por cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo: Inicial y Educación Básica; Educación Básica Laboral y Calificación Profesional Extraordinaria; Educación Superior; y Extensión Educacional. Entre las responsabilidades de las Direcciones Generales se encuentran: el establecimiento de reglas para las actividades curriculares en los niveles más inferiores; determinar los objetivos educacionales generales; preparar las directivas curriculares; y establecer normas para la evaluación.
- ii) Organos de ejecución no regionalizados. Tanto el INIDE como el INTE realizan funciones relacionadas con el currículo. El INIDE desempeña una función principal en la preparación de textos de conformidad con las directivas curriculares; el INTE prepara programas para emisiones de radio y televisión y cursos por correspondencia para todos los tipos de educación,

en particular para la extensión educacional. Además, el INIDE coordina el desarrollo profesional relacionado con los cambios en el currículo (véase una descripción más amplia más adelante).

- iii) Organos de ejecución regionalizados (regionales y zonales). Las nuevas direcciones regionales del Ministerio tienen una Oficina de Coordinación Técnico-Pedagógica Regional; las direcciones zonales tienen asimismo Unidades de Coordinación Técnico-Pedagógicas, conjuntamente con las llamadas Unidades Funcionales de *entrenadores*. El papel primordial de las oficinas regionales es el de interpretar las normas centrales y proporcionar información general sobre los problemas de la región a las direcciones zonales. Estas, a su vez, están asociadas con las actividades de los NEC, proporcionando asistencia directa en la organización del trabajo curricular y en la capacitación de temas especializados. Dentro de las oficinas zonales existe una diferenciación de función entre el personal técnico-pedagógico y los *entrenadores*, estos últimos prestan atención a los problemas de conversión al nuevo sistema y a la participación local en los NEC.
- iv) Núcleos Educativos Comunales. Cada NEC se propone tener su propio equipo de expertos; éstos constituyen una primera línea, por decirlo así; que proporciona ayuda al docente. Además de las formas más usuales de asesoramiento, se espera que los equipos coordinen un “diagnóstico de situación” de cada NEC, que será realizado por los docentes, con el fin de ayudar a la adaptación de los programas a las necesidades específicas del distrito.

La coherencia del sistema proporciona lo que parece ser una base excelente para decidir, interpretar y aplicar el cambio del currículo. Los principales problemas que se pueden prever se relacionan con la inercia de las personas que intervienen en el proceso (la burocratización es un peligro en los niveles superiores y la indiferencia lo es en los niveles inferiores), y la carencia general de conocimientos especializados, relacionados con los nuevos currículos.

Capacitación del personal en ejercicio. Un sistema de capacitación en ejercicio es el complemento natural de un sistema de reforma del currículo; en realidad, sin un tal sistema, la reforma del currículo sería casi imposible. Aunque se espera del INTE un cierto apoyo en la tarea de la capacitación en ejercicio, la naturaleza *montañosa* del país, sumada a la carencia de una infraestructura técnica, reduce la efectividad de las transmisiones por radio y por televisión, en el futuro inmediato. De igual manera, el ímpetu principal para la actualización de los conocimientos debe proceder del interior del sistema educativo, debido a que la reforma de la universidad está todavía por realizarse, estando sus efectos potenciales limitados a los nuevos alumnos que ingresan a la carrera docente. Estos factores han sido responsables de la posición clave que ocupa actualmente el INIDE. Bajo la estrategia presente, la infraestructura para la capacitación en ejercicio es la misma que la de la reforma de los currículos.

En cada nivel, los grupos técnico-pedagógicos son los responsables de proporcionar asistencia y capacitación al nivel inmediato inferior. Con respecto a cada

nivel, la función del INIDE es la de analizar las competencias específicas que deben ser efectivas en cada nivel, en relación con el inmediato inferior, para proyectar luego la capacitación apropiada. Toda una serie de programas está destinada a proporcionar asistencia especializada en los niveles regionales y zonales. Sólo excepcionalmente, el personal del INIDE proporciona capacitación directa a nivel del NEC. Cuando existen los cursos apropiados, se podrá estimular al personal del NEC para que estudie ciertas especialidades por correspondencia. Se dispone de cursos por correspondencia para cada área; por ejemplo, sobre la administración educacional, los principios de la estadística y la función de las personas responsables de la capacitación a nivel de regiones, zonas y NEC. Los programas de capacitación directa, ofrecidos en 1975-76, cubrieron áreas tales como tecnología educacional, educación bilingüe, educación por el arte, educación psicomotora y problemas de aprendizaje.

La infraestructura de la capacitación en ejercicio se ve afectada, en cada nivel, por la inexperiencia de los educadores en sus tareas de capacitación de adultos, para el nivel siguiente. No obstante, el sistema es coherente, por cuanto coincide con los elementos ya descritos para el proceso del currículo. Mediante los programas del INIDE, claramente existe la esperanza de que se producirá un mejoramiento tal, como para que el funcionamiento del proceso sea efectivo durante largo tiempo. Un problema que, requiere medidas en el futuro, es la vinculación eventual de las universidades, a la tarea del desarrollo profesional.^{1 2}

Investigación y desarrollo de la educación. Los planificadores de la reforma sintieron en gran medida, la necesidad de crear una capacidad nacional para la investigación y el desarrollo de la educación. La vieron como un medio de estimular el proceso de la reforma y de desarrollar la capacidad científica nacional que libertaría al Perú de la dependencia extranjera en esta área vital. La creación del INIDE resultó de estos objetivos, conjuntamente con un reconocimiento de las dificultades de contar con las universidades para la solución de problemas urgentes en el sistema educativo, al menos a corto plazo.^{1 3} Actualmente, los alcances de la infraestructura educacional a se pueden resumir como sigue:

- i) Las universidades carecen de una tradición de investigación empírica en áreas relacionadas con la educación. A pesar de esto, existen varios programas que desarrollan una capacidad de investigación básica, en instituciones como la Universidad Mayor de San Marcos y la Universidad Católica de Lima. Por ahora, se puede contar con el sistema universitario para contribuciones generales y definiciones académicas de problemas sociales bastante amplios, pero no para la investigación y el desarrollo institucionalizados. Sin embargo, debemos señalar que personal de las Universidades participa en actividades de investigación y desarrollo de la educación organizadas en otras instituciones; por ejemplo, mediante contratos con el INIDE. Fuera de las universidades, algunas instituciones de investigación más pequeñas, que cuentan con la participación de profesores universitarios, han organizado estudios

particularmente importantes, acerca de problemas fundamentales que incluyen a la educación; uno de los ejemplos más significativos es el *Instituto de Estudios Peruanos*, entre cuyos organizadores se cuentan algunas de las personas vinculadas a la planificación de la reforma educacional y cuyos trabajos de investigación habían contribuido a su contenido.

- ii) El INIDE: El Instituto constituye actualmente el centro más importante de investigación y desarrollo de la educación. Su trabajo incluye tanto el desarrollo sistemático del currículo, como investigaciones más generales. Se ha otorgado un gran énfasis, dentro de un marco regional, a las relaciones entre los factores sociales y la educación. Están en curso estudios básicos sobre el desarrollo del lenguaje infantil; los efectos psicológicos de la extrema pobreza; los problemas de las mujeres que trabajan, para nombrar sólo algunos. Mediante programas de capacitación interna y de becas internacionales, el Instituto está formando un personal de investigaciones, con especialidades en disciplinas relacionadas con la educación básica.¹⁴
- iii) La Oficina Sectorial de Planificación. Aunque raramente se considera a las oficinas de planificación como parte de la infraestructura de la investigación y el desarrollo, la Oficina Sectorial de Planificación ha desarrollado una pericia particular en el análisis de los aspectos económicos de la educación. Los trabajos, en curso o terminados, incluyen aspectos de demografía, relaciones de la educación con el empleo y modelos econométricos del sistema educativo.¹⁵
- iv) Los NEC. Resulta difícil clasificar dentro de esquemas ordinarios los esfuerzos que se realizan para desarrollar una capacidad de investigación entre los docentes y los equipos técnico-pedagógicos de los NEC. Como se había mencionado anteriormente, la estrategia básica para la adaptación del currículo consiste en que los docentes participen en el “diagnóstico situacional” de cada NEC.¹⁶ Además, dentro del programa general de recapitación se imparten conceptos básicos de investigación educacional.¹⁷ Dado el nivel de educación formal de la mayoría de los docentes, esto se sitúa fuera del campo de la investigación académica del tipo practicado en las universidades; por otro lado, el enfoque sistemático de la definición de problemas a nivel local, es parte de un proceso de generalizar y aplicar el conocimiento científico. La prosecución de trabajos de actualidad conducirá, sin duda, al desarrollo de una capacidad local significativa, para los diversos tipos de investigación descriptiva que contribuyen tanto al eficiente funcionamiento del proceso de desarrollo de los currículos, como al moldeamiento de actitudes hacia el pensamiento técnico y científico. Por consiguiente, en ambos aspectos, las actividades del NEC constituyen una condición importante de la infraestructura de la investigación y el desarrollo de la educación.

Los elementos de la infraestructura y el desarrollo de la investigación que aquí se describen, se caracterizan por su relativa novedad como unidades operativas, con programas efectivos de investigación. Su continuo desarrollo y las probabilidades de contribuir productivamente al sistema educativo, dependen no sólo de un

apoyo financiero ininterrumpido durante un período de varios años, sino también de que sus investigaciones se empleen con eficacia, para resolver problemas educacionales importantes. Los equipos de investigación del INIDE y de la Oficina Sectorial de Planificación están situados estratégicamente para desempeñar tal tarea, existiendo indicadores de que se toman en cuenta los resultados de sus trabajos.

La educación mediante los medios de comunicación de masas. Este aspecto de la infraestructura educacional recién ahora se lo está desarrollando en profundidad. La base principal de esta actividad será el Instituto Nacional de Teleeducación (INTE) que tiene como objetivo, reforzar el proceso educativo de la clase; complementar la educación escolarizada fuera del aula; extender y actualizar los conocimientos de toda la población, facilitando los procesos de promoción social; y si fuera necesario, reemplazar de una manera directa la falta de docentes y de clases. Se espera que para realizar su misión el Instituto utilice emisiones de radio y de televisión, la prensa y la correspondencia.¹⁸ Mientras tanto, existen serias trabas para su programación debido a la falta de una infraestructura de los medios de comunicación en el país. A pesar de estas dificultades, se efectúan publicaciones regulares y se realizan algunas emisiones, particularmente en el área de Lima. En respuesta a las solicitudes del INIDE, el Instituto ha tomado medidas para comprometerse más activamente en programas conjuntos de apoyo a la actualización docente.¹⁹ Las novedades y las dificultades del campo de actividades del INTE no deben ocultar el hecho de que el organismo se está convirtiendo en un poderoso medio potencial del cambio educacional.

Conclusiones

Los subsistemas que se acaban de describir, constituyen el comienzo de una base institucional completa para una renovación educacional a largo plazo; aún si la infraestructura es nueva y carece de muchos de los recursos que pueden brindar los especialistas capacitados. La infraestructura se caracteriza por la coherencia general de planificación. La importancia que se otorga a la planificación y a la investigación y el desarrollo, es relativamente poco común en la mayoría de los países. La combinación de estos enfoques, en un ámbito revolucionario, con las actividades de concientización de los *entrenadores* y con el estímulo de las investigaciones conducidas por los docentes, constituyen una experiencia muy interesante.

Notas

1. *La planificación de los sectores sociales: la experiencia educacional*. Lima, OSPE, MINEDUC, 1975, págs. 1617.
2. Churchill, S. *Restructuring educational R and D in Ontario*, op. cit.
3. Paulston, op. cit., págs. 295-6.
4. INIDE. *Plan Operativo*, 1975. Lima, INIDE, MINEDUC, 1975, págs. 34-36.
5. INIDE. *Plan Operativo*. 1974. Lima, INIDE, MINEDUC, 1974, pág. 46; Directivas ministeriales N^o. 1. ME/COSUP/INIDE-75 y N^o. 2 ME/COSUP/INIDE-75, Enero 9, 1975.
6. Decreto Ley N^o. 19602 Orgánico del Sector Educación, Noviembre 8, 1972, art. 42-43.
7. Churchill, S.; Furtado, A.; Lallez, R. *Organisation et programme de l'INIDE: Rapport à l'Unesco*, 1973.
8. Directiva Ministerial N^o. 1 ME/COSUP/INIDE-75. Enero 9, 1975.
9. INIDE. *Plan Operativo*, 1975, op. cit.
10. Paulston, op. cit., págs. 279-81.
11. *La planificación de los sectores sociales: la experiencia educacional*, op. cit., pág. 18.
12. Lallez, R.; Fensham, P.J.; Kupisiewicz, C. *Pérou. Changements et innovations dans les institutions universitaires. Rapport sur une étude in situ*. Paris, Unesco et Association Internationale des Universités, 1975.
13. Declaración personal hecha al autor por el Dr. Augusto Salazar Bondy.
14. *Plan Operativo INIDE 1975*.
15. *Primer informe de evaluación del Plan Operativo OSPE 1975*. Unidad de Evaluación, Oficina Sectorial de Planificación, MINEDUC, Mayo 1975.
16. *Manual para el Diagnóstico Situacional del NEC*, op. cit.
17. cf. el folleto de 97 páginas, incluido en un seguimiento por correspondencia típico para los docentes en recapacitación. *Técnicas Auxiliares de Estudio: El Fichaje. Introducción a la Investigación Científica*. Lima, INIDE, MINEDUC, 1974.
18. Decreto Supremo que reglamenta el Instituto Nacional de Teleducación, junio 15, 1971.
19. *Segundo informe trimestral de 1975*, op. cit.

IV. Los procesos de innovación: el modelo peruano de innovación

Logros de la reforma

La descripción precedente de la reforma educacional peruana, da la impresión general de que ésta puede ser una de las reformas educacionales más complejas que se ha emprendido en un período tan corto de tiempo. Se puede percibir en ella, la determinación de encontrar un medio de acelerar el ritmo del cambio educacional y social, más allá de los límites que, normalmente, se piensa que son posibles. El alcance de la reforma es definido en términos amplios, casi utópicos, estableciéndose un nuevo conjunto de instituciones para materializar y acelerar el logro de los objetivos. Como consecuencia de esta descripción, surgen dos grupos paralelos de preguntas. En primer lugar, un realismo simple nos mueve a preguntar si tal reforma se está llevando a cabo en una escala tan amplia. En caso de una respuesta positiva preguntaremos inmediatamente: ¿de qué manera se está realizando?; ¿en qué circunstancias?; ¿en respuesta a qué tipos de estrategias de innovación?. Será mejor examinar nuestra primera pregunta antes de decidirnos a analizar la segunda.

Indicadores de progreso. Como se expuso en la Introducción, este estudio no pretende ser una evaluación de la reforma educacional. Esto es verdad, si se tiene en cuenta que el objetivo de la reforma es realizar, a largo plazo, profundos cambios sociales y de actitudes. En el mejor de los casos, los logros en este contexto deben considerarse con referencia a *indicadores*, y no con referencia a los objetivos finales. El hecho de que el proceso haya comenzado eficazmente, no significa que terminara de igual manera. Después de haber hecho estas aclaraciones, podemos decir que cada indicador principal apunta al progreso en la aplicación de la reforma. Estos indicadores se pueden resumir como sigue:

Cambios administrativos

- Se han establecido las estructuras ministeriales regionales y zonales.
- Se ha completado formalmente el proceso de instalación de los NEC (Se espera que su consolidación se efectúe entre 1976 y 1978). El ritmo de creación de los NEC ha sido:¹

	Nuevos NEC	Porcentajes Totales	Total Acumulativo	Porcentaje Acumulativo
1972	137	16,8	137	16,8
1973	140	17,1	277	33,9
1974	203	24,9	480	58,8
1975	339	41,2	819	100,0

- Se han establecido y están operando nuevas instituciones —el INIDE y el INTE—. El INIDE ha logrado expandir sus programas a nivel nacional.
- Se han establecido los órganos normativos centrales del Ministerio. Los concernientes a la Educación Básica Regular y a la Educación Laboral, tienen estructuras capaces de elaborar las directivas para la reforma de los currículos.

Cambios a nivel de programas y servicios.

- El sistema educativo total (incluyendo los aspectos no reformados) ha continuado creciendo de una manera significativa. Las cifras siguientes pertenecen a los últimos tres años:²

	1973	1974	1975
Inicial	107,3	138,0	178,5
Básica Regular y Primaria	2.636,3	2.734,2	2.893,9
Básica Laboral y Escuelas Vespertinas	167,7	131,1	199,7
Sistema total (Inc. secundaria, universidad, etc.)	3.954,8	4.171,0	4.558,8

- Se han publicado y aplicado hasta el 4º grado (término del ciclo I) los programas reformados de la Educación Básica Regular y hasta el 7º grado (ciclos I y II y parte del III) los de Educación Básica Laboral.
- Se ha incorporado a la reforma una proporción del sistema educativo que va en aumento rápidamente. El número de estudiantes que siguen los programas reformados se ha incrementado de la siguiente manera (en miles):

	Inicial	Básica Reg.	Básica Laboral	Total (inclu- yendo otras modalidades ed.)
1973	107,3	300,9	56,8	524,4
1974	138,0	607,7	134,1	948,6
1975	178,5	1.109,7	242,3	1.628,9

- Se ha desarrollado la producción de material educativo. A mediados de 1975, se habían distribuido aproximadamente un millón y medio de textos a los estudiantes del sistema de Básica Regular, y más de medio millón estaban

en proceso de elaboración para su distribución en los meses siguientes. Además de estas cifras, se han producido muchos cientos de miles más de documentos para otros aspectos del sistema, para la formación, etc.³

En conjunto, los indicadores demuestran que una reforma importante está en marcha y que está progresando rápidamente. Naturalmente que la interpretación de los acontecimientos más allá de este simple comentario, está sujeta a puntos de vista diferentes. El examen de los planes, en la época en que se aprobó la Ley General,⁴ nos revela que existen demoras en cumplir los objetivos de conversión al nuevo sistema. Por ejemplo, de acuerdo a los planes hechos en 1972, se tuvo el propósito de que el programa reformado de 1º grado, Educación Básica Regular, estaría operando en todo el país en 1974; no obstante se está realizando en 1976, según el plan revisado de 1975-76. Por otro lado, este retraso es aproximadamente similar en los otros aspectos de la reforma; de tal modo que, desde una perspectiva histórica, la conversión total continuará en aumento con una demora poco significativa. Además, debemos mencionar que la conversión al currículo “adaptado” (intermedio entre el tradicional y el completamente reformado) se ha llevado a cabo de acuerdo al plan original, v.g. casi todo el sistema de la Educación Básica Regular opera en la actualidad con los programas adaptados.

La interpretación personal del autor con respecto al progreso en la ejecución de la reforma es la siguiente. Los indicadores precedentes que se refieren a los porcentajes de conversión que *ya se han logrado*, muestran que la velocidad de aplicación de la reforma —en particular a la luz de su integridad— es extremadamente rápida. El hecho de que el estimado inicial de conversión, haya establecido, desde un punto de vista realista, objetivos demasiado rápidos, puede interpretarse como una deficiencia del proceso de planificación en esa época. Se trata, sin embargo, de un error técnico que ha sido corregido; los planes más recientes muestran mejoras tanto en realismo, como en precisión. Mientras tanto, la velocidad de progreso actual es, bajo estas circunstancias, extraordinaria. La reforma continúa adelante, de un modo que parece ser irreversible.

Análisis de los procesos. Hemos contestado de una manera afirmativa a la pregunta referente al grado de avance de la reforma. Ahora bien, ¿cómo se la puede describir?. La respuesta a esta pregunta permitirá que se formule una descripción coherente del modelo peruano de reforma educacional. Tomando como postulado fundamental el hecho de que las autoridades peruanas consideran la reforma como un proceso de *cambio planificado*, es posible estudiar los diferentes procesos de reforma, haciendo uso de una única perspectiva unificadora. Debemos preguntar esencialmente: ¿cómo se planifica, adopta, y aplica deliberadamente una reforma, bajo las circunstancias existentes en el Perú? Dicho de otro modo: el análisis debe tratar de determinar *qué estrategias de innovación se han empleado en la reforma explícita o implícitamente.*

Este fenómeno de cambio puede ser descrito con el vocabulario de Chin y Benne,⁵ los cuales clasifican las estrategias de cambios efectivos en los sistemas humanos bajo tres grandes rubros.

Tipo de estrategia

Empírico-racional

Ejemplos

Investigación básica y difusión del conocimiento mediante la educación general.

Selección y reemplazo del personal.

Empleo del análisis de sistemas.

Investigación aplicada y sistemas de enlace para la difusión de los resultados de investigación.

Normativo-reeducativo

Mejorar la capacidad de un sistema para la solución de problemas.

Permitir y fomentar la madurez de las personas que conforman el sistema a cambiar.

Político-administrativo
("poder coercitivo")

Decisiones administrativas.

Legislación.

Revolución.

El modelo peruano de cambio utiliza todos estos tipos. La elección de la estrategia depende, evidentemente, de la fase del proceso de innovación. Con el fin de un tratamiento general, se dividirá la reforma en dos fases amplias: a) la transición de la revolución a la reforma y b) la aplicación.

De la revolución a la reforma

La reforma educacional peruana promueve un gobierno surgido de una toma revolucionaria del poder. El primer grupo importante de procesos de innovación, puede comprenderse como el resultado de una transición gradual de un régimen revolucionario de excepción, al empleo de procedimientos administrativos normales para el logro de los objetivos. Las etapas de esta transición están relacionadas con los diferentes tipos de estrategias.

Revolución programática. La revolución, estuvo caracterizada por el alto grado de planificación que la precedió. El resultado de esta planificación fue la definición de un programa —El Plan Inca— en el cual se consideraba a la educación, como una parte de un conjunto más amplio de cambios en la sociedad que debían resultar de la revolución. En la tipología de Chin y Benne, la revolución constituye la más drástica de las estrategias político-administrativas o de poder coercitivo; sin embargo, se considera que este tipo de cambio está basado en la existencia de un estado o mecanismo de poder (como la administración), cuyo control es logrado por un grupo. El control se puede obtener por una variedad de medios, incluyendo elecciones o cambio, mediante una revolución, de los procesos fundamentales del estado. Se ha visto que la reforma educacional peruana ha sido una consecuencia directa de un cambio revolucionario.

Adopción con consulta. La formulación de la reforma estuvo principalmente a cargo de la Comisión de Reforma, organismo establecido por el gobierno con una situación bastante independiente con respecto al Ministerio de Educación. Si bien las tareas realizadas eran de naturaleza eminentemente intelectual, el contexto era tal, que a través del Gobierno Revolucionario, se disponía de poderes excepcionales para llegar a una decisión con respecto al contenido de la reforma. La publicación del Informe General constituyó un punto de partida interesante, en la medida en que este documento incorporó al proceso una fase específica, caracterizada por amplias discusiones referentes a la situación del sistema educativo y a la nueva política educacional. De esta manera se obtuvieron reacciones y opiniones significativas, realizándose modificaciones antes de la decisión de adoptar la Ley General. Este proceso de consulta representa un movimiento claro en la dirección de moderar el poder revolucionario, introduciendo una oportunidad para poder escuchar las opiniones opuestas. Debido a que se habían detenido las actividades partidarias del período previo a la reforma, la consulta ocurrió aún bajo condiciones de excepción.

Reformas de estructura administrativo-legal. La Ley General, adoptada bajo un régimen de excepción, proporcionó un marco claro para las acciones subsecuentes. Esto significó que se podían poner en juego un conjunto mucho más amplio de estructuras institucionales, aunque las decisiones requiriesen, finalmente, la aprobación a un nivel superior. Los cambios principales de las instituciones se efectuaron en el período que siguió a la adopción de la Ley General. No obstante, como ya se ha mencionado, el reajuste de las medidas disciplinarias en el Ministerio de Educación, tuvo lugar inmediatamente después del cambio de régimen; estando también en camino, antes de la adopción de la Ley General, el proceso de descentralización. Las acciones legislativas del período siguiente (principalmente entre 1972-74) son demasiado voluminosas para documentarlas en este estudio. Ya se han mencionado anteriormente las tendencias generales de acción más importantes: adopción de una nueva estructura del Ministerio de Educación; creación del INIDE y del INTE; fortalecimiento de las funciones planificadoras; iniciación del proceso de creación de los NEC; y un gran número de medidas de aplicación afines. Por definición, estas acciones constituyeron estrategias administrativo-legales en el momento en que se establecieron las nuevas estructuras institucionales. Sin embargo, se debe entender que esta clasificación se aplica solamente a su creación y no a sus actividades subsecuentes, pues tenían el propósito de operar de modos completamente diferentes de los administrativo-legales. La transición a los "procedimientos normales", a nivel superior de la administración, puede considerarse que estuvo terminada cuando se adoptaron las diferentes leyes "orgánicas" y se reasignó al personal pertinente.

"Recapacitación" o concientización política. Una de las características más interesantes del desarrollo del modelo peruano es el trabajo encomendado a los *entrenadores*, con objeto de popularizar la reforma a nivel de las bases. Los cambios en su trabajo, ocurridos en un período corto de tiempo, reflejan con

precisión el cambio de la actividad revolucionaria, a la reformista. Los entrenadores comenzaron como un grupo pequeño de personas cuya tarea era la de explicar en todo el país el Informe General, en reuniones con los docentes. En ese tiempo, el Informe General no era aún una ley, solamente un plan y su contenido implicaba una ruptura radical de las estructuras y metodologías educativas existentes. Por lo tanto, se esperaba resistencia; sobre todo, porque el informe se había preparado sin la participación directa de las organizaciones gremiales de docentes que habían constituido previamente una fuerza política importante. La recapacitación fue una respuesta evidente a esta situación. Los *entrenadores* adoptaron el enfoque y los planteamientos del Informe General, utilizando el proceso de recapacitación como medio para desarrollar conciencia de los defectos del sistema anterior. En suma, los entrenadores estimulaban críticas hacia la administración previa, las escuelas y todo lo que éstas representaban. La crítica se dirigió a estimular a los educadores a adoptar los principios de la reforma, haciéndoles comprender los errores de sus actividades anteriores y motivándoles, a participar en el proceso de cambio. En otras palabras, esto es lo que llamaríamos “adopción” a nivel individual; el equivalente de lo que ocurrió a nivel institucional, al adoptarse la Ley General. Se realizó en un contexto que preservaba la atmósfera de la revolución, pero por medios que, en la tipología de estrategias de innovación, sólo se pueden clasificar como “normativo-reeducativos”.

La promulgación de la Ley General, cambió drásticamente el contexto en el cual trabajaban los *entrenadores*. Mientras que la administración y las escuelas previamente habían sido objeto de ataques y críticas, por las razones expuestas en el Informe General, estas instituciones se convertían ahora en los instrumentos de la reforma. Tanto más avanzara la reforma, tanto más sería difícil distinguir en el sistema actual los vestigios del antiguo sistema; de este modo, las críticas podían ser dirigidas hacia la reforma misma. Esto era cierto, puesto que los *entrenadores* constituían un grupo relativamente pequeño, administrado sobre la base de vínculos directos, a través del INIDE, con las autoridades centrales. Evidentemente, si debía continuar el proceso crítico, tendría que darse *dentro* del sistema y no desde el exterior.

El primer paso para la rectificación de esta anomalía estuvo constituido por la asignación de los *entrenadores* a las oficinas zonales del Ministerio, v.g. colocarlos bajo control de la estructura administrativa regular, continuando el contenido de su trabajo, coordinado por el INIDE. Mientras tanto, el curso de los otros acontecimientos estaba creando una situación, en la cual tendrían lugar otros cambios lógicos. La introducción de las reformas curriculares y administrativas en los NEC crearon un nivel muy alto de solicitudes de asistencia para el proceso de enseñanza, por parte de los docentes; y un mayor grado de aceptación de la reforma, que redundó en una reducción del papel crítico. Los *entrenadores* eran también docentes y su formación había implicado una instrucción adicional apreciable en asuntos técnico-pedagógicos. El proceso de recapacitación, asimismo, había incluido una instrucción técnica importante, que era

considerada necesaria para la aplicación de la reforma. Las tendencias recientes han enfatizado más ampliamente el aspecto técnico-pedagógico de sus tareas, habiendo adquirido gradualmente funciones similares a las de los miembros de los equipos técnico-pedagógicos de las oficinas zonales.

Debe mencionarse un cambio final en el sistema de capacitación. La rápida expansión de la reforma crea dos tipos de demandas de asistencia técnica. La primera corresponde a la instalación, es decir, al período en el que se introduce el nuevo currículo; la segunda, después de la aplicación inicial del currículo, corresponde a la ayuda a largo plazo al sector reformado. El aumento de la necesidad del segundo tipo de asistencia técnica, es una función de la proporción del sistema que ha experimentado una reforma. Es así que, al principio, la instalación y la adopción constituyeron el problema principal; en la actualidad, la necesidad de una asistencia continua va en aumento, en la medida en que más y más escuelas y grados se introducen en el sistema reformado. Finalmente, en un futuro previsible la reforma estará completamente instalada y solamente necesitará una asistencia continua. En la situación actual, la demanda de esta asistencia ha aventajado sin duda a la de la capacitación inicial, al menos con respecto al número total de los docentes. Debido a que limitaciones en los recursos imponen una mayor eficiencia, está aplicándose un nuevo patrón de capacitación. En vez de períodos prolongados de instrucción de más de cinco meses, se realiza principalmente mediante cursillos distribuidos en un período de dos años. De esta manera, no se separa a los docentes de sus clases durante largos períodos, evitando reemplazarlos. La asistencia que se proporciona en el tiempo comprendido entre cursillo y cursillo, se combina gradualmente con el apoyo permanente proveniente de los NEC. Se ha acuñado el término "recapitación permanente" para describir esta nueva filosofía.⁶

Hemos revisado detalladamente los cambios en el proceso de capacitación, con el fin de ilustrar cómo se puede aplicar, en múltiples formas, una estrategia individual, en respuesta a circunstancias de cambio.

Participación institucionalizada. La creación de los NEC y su rápida expansión en el país, han proporcionado el marco para poder realizar otras estrategias de cambio. Está basada en la idea de participación local en la toma de decisiones y en la solución de problemas. En el ámbito peruano, la participación en los NEC tiene características interesantes que la distinguen de muchos otros modelos de participación.

- Los Consejos Educativos Comunales están compuestos de manera que exista un equilibrio de diversos intereses: educadores, padres de familia, otras organizaciones comunitarias.
- El grado de participación en la toma de decisiones actualmente está restringido, por cuanto los NEC no controlan aún sus propios presupuestos; sin embargo, dada la escasez general de recursos en cada escuela, esta falta de control no es muy importante y se la puede equilibrar, en el grado en que los mecanismos de participación generen *nuevos* recursos dentro de la comunidad.

- La exclusión legal de organizaciones político partidarias, tiene el propósito de aislar el proceso de participación de la vida política regular.
- Se consideran como parte del proceso de participación, las investigaciones realizadas por los docentes durante la elaboración del diagnóstico situacional.
- En áreas donde existe un gran número de personas que hablan las lenguas aborígenes, la nueva política de educación bilingüe agrega un contenido cultural completamente diferente al proceso de participación.

En conjunto, estos factores constituyen un modelo único de participación. Los datos disponibles actualmente, son insuficientes para permitir una evaluación de los procesos internos de innovación en los NEC. Ahora que el modelo se está aplicando en un sistema educativo total, todo lo que podemos afirmar es que las operaciones actuales variarán considerablemente; como por ejemplo, las efectuadas en la ciudad capital y las de un remoto distrito, cuyos habitantes son indígenas en su mayoría. La filosofía de operación fundamental aparece como perteneciente al dominio “normativo-reeducativo”, en el cual los participantes deben colaborar conjuntamente en la solución de problemas; con estructuras de apoyo, provenientes de los niveles superiores del sistema, que proporcionen asistencia sobre asuntos técnicos. La creación y operación de los NEC constituye una de las áreas más fértiles de investigación del proceso de innovación. El énfasis en las actividades científicas de los docentes sugiere que, además de los cambios de actitudes que derivan de la interacción con otras personas, el proceso de participación en los NEC, tiene el propósito de tener una inclinación fuertemente racional; encontrándose, de esta manera, en una posición intermedia entre las estrategias de innovación normativo-reeducativas y empírico racionales.

Aplicación planificada de la reforma

Todos los elementos del proceso descrito anteriormente, se los puede vincular a la transición de la revolución a la reforma institucionalizada. En lo que respecta al sistema de la educación básica, el modelo peruano evidentemente procura canalizar los procesos de cambio, a través del sistema normal del funcionamiento administrativo e institucional. Cuando los objetivos revolucionarios han requerido medidas excepcionales para su ejecución, se han realizado esfuerzos para incorporar los medios al marco institucional; de aquí la importancia del desarrollo de la infraestructura. En el fondo, todo el conjunto de los cambios de infraestructura tiene la finalidad de estimular los propósitos de innovación que pertenecen a la categoría empírico-racional. Este enfoque se basa en la premisa de que los objetivos y el marco de la reforma, una vez definidos mediante procedimientos político-administrativos, son fijos; al menos a nivel general.

Aplicación planificada y en fases. Todo el proceso de la reforma se postula sobre la idea de que la planificación, en vez de la improvisación, es la clave para una ejecución efectiva. Esta planificación se ha realizado en dos contextos: aplicación de la reforma y operaciones actuales. La aplicación de la reforma se ha llevado a cabo en tres fases:

- i) **Iniciación y adaptación:** en un pequeño número de lugares se somete a prueba una innovación; como por ejemplo, el nuevo currículo para un grado dado. Se aíslan y superan los problemas, y se realizan adaptaciones de la innovación.
- ii) **Expansión y adaptación:** se hace uso de la innovación en un número relativamente amplio de lugares, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en la fase de iniciación. Si es apropiada, se efectúa otra adaptación.
- iii) **Generalización:** se generaliza la innovación a todo el sector afectado del país.

Estos pasos se emplearon en la creación de los NEC y se los sigue en cada cambio del currículo. La demora en la instalación del sistema reformado, a la que nos hemos referido anteriormente, corresponde a la decisión de ampliar a cinco años, en vez de a tres, estas tres fases para cada nuevo grado. Los nuevos planes dividen las fases de iniciación y expansión en dos años cada una, como se puede apreciar en el esquema siguiente:⁷

Fase	Cambio del currículo (Básica Regular)		
	2º Grado	3º Grado	4º Grado
Iniciación 137 NEC	1973	1974	1975
Iniciación (mismo número)	1974	1975	1976
Expansión 277 NEC	1975	1976	1977
Expansión 480 NEC	1976	1977	1978
Generalización 819 NEC	1977	1978	1979

En cuanto al proceso de innovación, existen dos puntos importantes que debemos señalar. Primeramente, la fase de iniciación está precedida ordinariamente de una experimentación en pequeña escala de las ideas sobre los currículos, como parte del proceso de investigación, desarrollo y difusión, al que nos referiremos más adelante. En segundo lugar, este proceso de aplicación, que comienza con una experimentación a pequeña escala en un número reducido de NEC, y que luego continúa en las proporciones 137-137-277-480-819, tiene una característica muy interesante. Este proceso corresponde aproximadamente al “patrón S” de adopción de innovaciones bajo condiciones “naturales” o no planificadas: un pequeño grupo de “innovadores”, luego otros, una “primera mayoría” y finalmente la “gran mayoría”, que lleva consigo unos pocos “rezagados”.⁸ El modelo de planificación empleado en el Perú excluye a los

rezagados; si bien las demoras naturales de las circunstancias locales, probablemente introducen este elemento que, por razones obvias, la planificación pasa por alto.

A nivel de las operaciones actuales, la planificación se emplea como un instrumento para la conducción de todo el sistema educativo. En la actualidad, las características del proceso de planificación son las siguientes:

- i) El marco de planificación es intersectorial. Se establecen prioridades generales para todos los sectores gubernamentales, de modo que los planes para la educación se adecuen dentro de un plan nacional. Mientras que el Gobierno Revolucionario promulgó la Ley General y empezó su ejecución dentro del marco de una planificación de cinco años (1971-75), el proceso se realiza ahora conforme a un plan a plazo medio de cuatro años (1975-78), dividido en etapas de dos años.
- ii) En el sector educación, el plan toma en cuenta la programación de la reforma y considera menos las fases de iniciación, expansión y generalización, descritas anteriormente.
- iii) Las revisiones anuales obligatorias de la ejecución del plan, llevadas a cabo por todas las unidades operativas como parte de la redacción del nuevo plan anual, constituyen un dispositivo importante para desarrollar destrezas administrativas en el sistema (a nivel central, todas las actividades principales se revisan trimestralmente).
- iv) El sistema de planificación, debido al volumen y a la creciente exactitud de los datos sobre la ejecución de la etapa iii, aparentemente se ha convertido en un medio importante para controlar la aplicación de la reforma.⁹

La solución descentralizada de problemas. La descentralización de la administración y la creación de los NEC tienen como propósito fomentar un proceso de solución de problemas a nivel múltiple. En cada nuevo nivel de descentralización, se debe realizar la adaptación de la reforma. Mientras que las estructuras, a nivel de regiones y zonas, son fundamentalmente estructuras administrativas, al menos en cuanto a su forma, el énfasis en proporcionar servicios técnico-pedagógicos nuevos, tiene evidentemente el propósito de modificar la naturaleza de lo que sucede en la administración. En vez de una burocracia fundamentalmente dedicada a manejar asuntos de rutina, tales como la administración de personal y las finanzas, se está reorientando a las oficinas regionales y zonales del Ministerio para que proporcionen apoyo pedagógico a los niveles inferiores. El proceso culmina en los NEC, en los que los recursos técnico-pedagógicos se confrontan con la realidad educativa local, a través de tres canales: los procesos de participación en los Consejos Educativos Comunales, el proceso de investigación en el diagnóstico situacional y la misma aula. La naturaleza de los servicios de apoyo a cada nivel, sitúa definitivamente la lógica de esta descentralización en la esfera empírico-racional de estrategias de innovación.

Investigación, desarrollo y difusión. El importante papel asignado al INIDE en el proceso de la reforma de los currículos, como receptor principal de las

nuevas ideas sobre el currículo y la capacitación en ejercicio, es el resultado de una decisión deliberada para estimular el modelo de investigación, desarrollo y difusión, que orienta nuevos enfoques en la enseñanza. La estrategia regionalizada para la investigación descriptiva y el énfasis dado a la capacitación en ejercicio, para los especialistas técnico-pedagógicos de las oficinas regionales y zonales, complementan la solución descentralizada de problemas. Otra vez, la estrategia es fundamentalmente empírico-racional; los elementos provenientes de la participación local en los NEC y las actividades de los *entrenadores*, añaden una dimensión normativo-reeducativa consistente con la atmósfera revolucionaria generada por la reforma.

Obstáculos a los procesos de cambio

A estas alturas, podemos revisar los problemas que confrontan esta serie de procesos. No existen datos sistemáticos disponibles, como base para determinar el impacto de los obstáculos en la reforma; en realidad es demasiado prematuro para que tenga lugar una evaluación. Por ahora, simplemente señalaremos los principales problemas estructurales que existen, procediendo de lo general a lo particular.

- i) Debido a que la reforma educacional depende de cambios en otras partes del sistema social, las demoras existentes en aquéllas, contribuirán a retardar la reforma. De igual manera, cualquier dificultad importante que pueda afectar la operación general de la administración gubernamental tendría efectos adversos. Como ya se ha mencionado, las reformas económicas del régimen revolucionario se han aplicado en gran parte, al menos en lo que respecta a los cambios estructurales. A pesar de que los *efectos* en los individuos pueden aparecer paulatinamente (por ejemplo, el aumento de los niveles nutricionales entre los niños de edad preescolar contribuirá a mejorar el desempeño de estos niños, pero no tendrá efecto en los niños mayores que han sufrido con anterioridad problemas de alimentación), en la actualidad, la velocidad de cambio fuera del sistema educativo no parece ser significativamente lenta. Debido a la gran magnitud del sistema educativo, es muy probable que se pueda presentar el problema inverso.
- ii) La reforma se está aplicando a la educación básica en un grado mayor que en otras partes del sistema. Estas diferencias son inevitables puesto que una reforma debe comenzar por algún aspecto. Sin embargo, mientras más tiempo la educación superior permanezca fuera del proceso de reforma (se planea la reforma universitaria para más adelante, no obstante ya se manifiestan algunas demoras en la adaptación),¹⁰ tanto más probable será que ocurran dificultades. Por ejemplo, el avance de la reforma requiere que los postulantes a la carrera docente estén preparados adecuadamente. El sistema de formación de docentes acaba de entrar al proceso de cambio, si ocurrieran demoras, éstas serían graves.
- iii) La falta de recursos financieros es el factor más evidente que ha restringido la velocidad de aplicación de la reforma. Entre 1971 y 1974, el último año del

que se disponen cifras, los gastos del sector educación, se elevaron del 20,5 al 23,1 por ciento; este hecho refleja las prioridades gubernamentales para la ejecución de la reforma. Sin embargo, como no se espera que esta tendencia continúe, se están tomando medidas para aumentar la eficiencia. Estas incluyen la reducción del número de trabajadores administrativos y el correspondiente incremento de plazas docentes.¹¹

- iv) El factor menos evidente, pero el más importante, es la dificultad de los individuos para adaptarse a cambios tan drásticos como los que hemos expuesto. La actualización de los conocimientos y la capacitación en ejercicio, para el personal que trabaja en el sistema educativo, facilitan la adaptación; sin embargo, ésta dependerá en gran medida del éxito con el que funcionen, a nivel local, la toma de decisiones y la solución de problemas. Los cambios estructurales relacionados tienen el propósito de generar actividades que, a su vez, modificarán las actitudes y el comportamiento de los participantes. Se enumeran a continuación algunos puntos en los que evidentemente surgirán problemas.

Descentralización. No existe una tradición nacional de administración descentralizada de los servicios públicos. En vista de que los conocimientos administrativos sólo se adquieren lentamente mediante la efectiva toma de decisiones, el mejoramiento en la eficiencia administrativa tenderá a ser gradual.

Participación. Los NEC se crearon, en parte, para remediar la apatía hacia los servicios educacionales considerados como algo proveniente de una lejana burocracia estatal. Aun en las áreas urbanas, es probable que un cambio de actitudes entre el público, se realice lentamente. En las áreas rurales, la buena voluntad de participar por parte de las personas excluidas tradicionalmente del proceso, podría ser difícilmente traducida en actividades significativas, haciéndose necesario un proceso de aprendizaje comunitario.

Actitudes y competencias de los docentes. En el Perú, el Magisterio tiene una larga tradición de actividad política partidaria que, de hecho, fue criticada por el Plan Inca. El éxito de la reforma dependerá, en parte, de la reorientación de estas actividades hacia canales técnico-pedagógicos. Por otro lado, si los docentes no respondieran a los fines políticos de la reforma, en lo concerniente al aspecto social, esta actitud también comprometería el resultado del proceso. Es por eso que el éxito de la reforma, como ahora se lo concibe, requiere un balance cuidadoso entre el compromiso político y la preocupación por los aspectos técnico-pedagógicos. Por último, la reforma drástica del currículo desde luego presenta problemas importantes. Por ejemplo, ningún país que haya introducido la matemática moderna, ha escapado al problema de los docentes que con hábitos de enseñanza ya establecidos, tienen una enorme dificultad para dominar el contenido del nuevo currículo. En el Perú, el mejoramiento de las competencias será un proceso largo y lento, sobre todo en lo que respecta a los docentes con niveles inferiores de preparación y a los que ejercen en áreas remotas.

Bilingüismo. La política de jerarquizar las lenguas aborígenes, en especial el quechua, rompe con tradiciones muy profundas. Esta reforma no solamente requiere el desarrollo de nuevos conocimientos, sino también un cambio fundamental de actitudes en los planteamientos acerca de la cultura y de la raza. De todas las fases de la reforma, la política de bilingüismo es la más difícil, pero al mismo tiempo la que ofrece más posibilidades de integración social. Su nivel de dificultad se equipara con la esperanza que ofrece para el futuro.

En resumen, los obstáculos para el cambio son muy similares a los encontrados en una reforma total de cualquier país. Un examen retrospectivo nos muestra que han existido dos fases. La primera, representa una transición de una situación revolucionaria a un estado "normal" de cambio. La segunda, está caracterizada por una reforma basada en estrategias de cambio planificadas. En general, empleando las categorías propuestas por Chin y Benne, se ha observado un cambio ininterrumpido en el enfoque. Comenzando con la revolución, la más drástica de las estrategias político-administrativas de cambio social, los peruanos se han acercado gradualmente, a lo largo del espectro, a la estrategia normativo-reeducativa y finalmente a la empírico-racional. Este cambio contribuye a confirmar la observación general de otros autores ¹², en el sentido de que la innovación educativa no ocurre en respuesta a una única estrategia, sino más bien a través de un espectro de estrategias empleadas en diferentes momentos decisivos del proceso. Aunque se han identificado obstáculos de cambio, éstos no contradicen la conclusión que se deriva de los indicadores mencionados anteriormente: la reforma peruana de la educación básica está avanzando rápidamente.

Conclusiones: El modelo peruano de innovación

Los autores de la reforma de la educación peruana poseían amplios conocimientos científicos sobre el tema de la innovación y se propusieron planificar un sistema de cambio que les permitiera alcanzar los fines esenciales de la educación. El análisis precedente ha revelado los contornos de un modelo distintivo de innovación. Podemos resumir sus elementos como siguen:

Origen. La reforma educacional se originó en un programa general de reforma social. Se la planificó bajo condiciones revolucionarias; sin embargo, mediante la publicación de un Informe General, un proceso de consulta permitió que la reforma se modificara antes de la promulgación de la Ley General de Educación.

Alcances. La reforma incorporó prácticamente todo tipo imaginable de innovación educativa dentro de un plan único coherente. Los objetivos y funciones del sistema educativo total se redefinieron a la luz de una perspectiva revolucionaria. A partir de esto se dedujeron los alcances de la reforma: la redefinición de objetivos y funciones a niveles inferiores de generalidad; la reorganización y descentralización de la administración; las modificaciones en las funciones y relaciones de funciones entre educadores y educandos; y la reforma del currículo que afecta la estructura de la escuela, los programas y todos los aspectos de

la enseñanza. Frente a una opción fundamental, los peruanos han decidido valientemente avanzar con firmeza con la política de bilingüismo, capaz de alterar el contexto cultural de toda la sociedad.

Medios. Se realizó un esfuerzo consciente para planificar nuevas instituciones que tengan la capacidad de llevar a cabo los fines de la reforma, de una manera creativa y flexible. Se han definido nuevas relaciones y se han creado nuevas unidades organizativas. La configuración resultante incluye subsistemas para la asignación planificada de recursos, la reforma del currículo, la capacitación en ejercicio, la investigación y el desarrollo, y el empleo de los medios de comunicación colectiva en la educación. Todo esto constituye una coherente infraestructura para la renovación.

Proceso. Las estrategias empleadas en concebir, adoptar y aplicar la reforma revelan una transición gradual a lo largo de un espectro político-administrativo, normativo-reeducativo y empírico-racional. El proceso es típico de las situaciones posrevolucionarias, pero raramente se lo encuentra con tal integridad y consistencia. Los obstáculos principales para el cambio han sido anticipados por los responsables de la reforma peruana y se han tomado medidas para tratar de solucionar cada uno de ellos. Sólo el tiempo dirá si se lograron los resultados esperados.

Notas

1. *Plan Bienal. Sector Educación 1975-76*, op. cit.
2. Para ésta y las estadísticas que siguen, véase: *Desarrollo de la Educación Peruana 1973-1975*, op. cit.
3. *Segundo informe trimestral de 1975*. Lima, Oficina Sectorial de Planificación, MIN-EDUC, 1975, págs. 24-25.
4. *Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975. Vol. VIII. Plan de educación reajustado*. Lima, Oficina Sectorial de Planificación, 1972.
5. Chin, R., Benne, K.D. General strategies for effecting changes in human systems in: Bennis, R.; Benne, K.D.; Chin, R. *The planning of change*, second edition. New York, Holt Rinehart and Winston, 1969. Los nombres de las estrategias se han modificado de acuerdo a Dalin, op. cit.
6. Los datos para esta sección sobre los *entrenadores* están basados en entrevistas personales con las autoridades peruanas y en los planes más recientes del INIDE y del sector educación.
7. cf. *Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975*. . . , op. cit. *Plan Bienal. Sector Educación 1975-1976*, op. cit.
8. cf. Huberman, op. cit. y fuentes citadas en esa obra, págs. 33-35.
9. Los documentos ministeriales internos a los que ha tenido acceso el autor, no dejan duda en cuanto al realismo y exactitud de los datos de retroacción aun cuando éstos puedan ser desfavorables a las unidades concernientes o a la política gubernamental en un sector dado.
10. Lallez et. al., op. cit.
11. Lallez et. al., op. cit.
12. Dalin, op. cit., pág. 51.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CECAPES	Centros de Calificación Profesional Extraordinaria
ESEP	Escuela Superior de Educación Profesional
INIDE	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación “Augusto Salazar Bondy”
INTE	Instituto Nacional de Teleducación
LGE	Ley General de Educación (Decreto Ley 19326)
MINEDUC	Ministerio de Educación
NEC	Núcleo Educativo Comunal
OSPE	Oficina Sectorial de Planificación (Sector: Educación)
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social

BIBLIOGRAFIA

La siguiente lista incluye los documentos mencionados en el texto, así como otros de carácter general. Con el objeto de facilitar la consulta, se la ha dividido en tres secciones.

Documentos publicados por el Gobierno Peruano o sus dependencias

Comisión de Reforma de la Educación. *Reforma de la educación peruana. Informe General*. Lima, MINEDUC, 1970

Currículo de Educación Básica Laboral. Ciclos I y II. (Documento de Trabajo), Lima, MINEDUC, 1972.

Currículo de Educación Básica Regular. 1er Ciclo. Lima, Dirección General de Educación Inicial y Básica Regular, MINEDUC, 1974. 242 págs.

Currículo para escuelas unitarias - Ciclo I : Fases I y II. Lima, Dirección General de Educación Inicial y Básica Regular, MINEDUC, 1974. 328 págs.

Decreto Ley nº. 19602 Orgánico del Sector Educación. Lima, 8 de noviembre de 1972.

Decreto Ley nº. 21156. Lima, 27 de mayo de 1975.

Decreto Supremo que reglamenta el Instituto Nacional de Teleducación. Lima, 15 de junio de 1971.

Desarrollo de la educación Peruana 1973-1975. Informe a la 35a. Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra. Lima, OSPE, MINEDUC, 1975. 86 págs.

Directiva nº. 01 ME/COSUP/INIDE-75. Reentrenamiento permanente. Lima, Ministerio de Educación, 9 de enero de 1975.

Directiva nº. 02-DG; INIDE-75. Acción de los equipos itinerantes del INIDE para el reentrenamiento a nivel zonal y de NEC. Lima, Director General del INIDE, 19 de mayo de 1975.

Directiva nº. 02 ME/COSUP/INIDE-75. Concentración regional-zonal de directores, programadores y promotores de NEC para la preparación del reentrenamiento docente de 1975. Lima, Ministerio de Educación, 9 de enero de 1975.

El proceso peruano, lecturas. Lima, INIDE, 1974. 364 págs.

Evolución del sistema educativo peruano 1970-1971. Documento presentado por la Delegación del Perú a la Conferencia Internacional de Educación, XXXIII Reunión, Ginebra. Lima, MINEDUC, 1971.

Fichas de ciencias histórico-sociales, tercer grado. Lima, INIDE, MINEDUC.

Guía metodológica de las fichas de ciencias histórico-sociales, tercer grado. Educación Básica Regular. Lima, MINEDUC, 1974. 63 págs.

Guía metodológica para escuelas unitarias. Lima, Dirección General de Educación Inicial y Básica, MINEDUC, 1974. 285 págs.

INIDE. Plan operativo 1974. Lima, INIDE, MINEDUC, 1974. 278 págs.

INIDE. Plan operativo 1975. Lima, INIDE, MINEDUC, 1975. 256 págs.

Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación "Augusto Salazar Bondy". Reglamento de Organización y Funciones. Lima, Unidad de Planeamiento, INIDE, 1975. 23 págs.

La planificación de los sectores sociales: la experiencia educacional. Lima, OSPE, MINEDUC, 1975.

Ley General de Educación. Decreto Ley n^o. 19326. Lima, MINEDUC, marzo 1972.

Manual para el diagnóstico situacional del NEC. Lima, INIDE, MINEDUC, 1975. 140 págs.

Plan bienal sector educación 1975-76. Lima, MINEDUC, OSPE, 1976.

Plan nacional de desarrollo para 1971-1975. Volumen VIII. Plan de educación reajustado. Lima, OSPE, MINEDUC, 1972.

Plan operativo 1975 de la Oficina Sectorial de Planificación. Lima, OSPE, MINEDUC, 1975.

Primer informe de evaluación del Plan Operativo OSPE 1975. Unidad de Evaluación, OSPE, MINEDUC, 1975. 22 págs.

Sector Educación: Evaluación del presupuesto bienal 1975-1976. (Primer semestre de 1975). Lima, MINEDUC, 1975. 58 págs. más anexos.

Sector educación: segundo informe trimestral de 1975. Bienio : 1975-1976. Lima, OSPE, MINEDUC, 1975. 110 págs.

Técnicas auxiliares de estudio: el fichaje, Introducción a la investigación científica. Lima, INIDE, MINEDUC, 1974. 97 págs.

Tercer seminario de planificación educativa: "Proceso de la reforma de la educación": Informe final. Lima, MINEDUC - Instituto Internacional de Planificación Educativa, 1975.

Documentos sobre el Perú y la reforma

Alberti, G.; Cotler, J. *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1972. 149 págs. (Colección Perú-Problema n^o. 8).

Baum, J.A. *Estudio sobre la educación rural en el Perú: Los Núcleos Escolares Campesinos.* México, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), 1967.

Bennis, W.G.; Benne, K.D.; Chin, R. *The planning of change.* 2nd ed. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969. 627 págs.

- Cabos Yepez, L. *Educación y cambio social en el Perú*. Lima.
- Churchill, S.; Furtado, A.; Lallez, R. *Organisation et programme de l'INIDE, Rapport à l'Unesco - 1975*.
- Dollfus, O. *Le Pérou*. 2ème. éd. Paris, Presses Universitaires de France, 1972. 128 págs.
- Dollfus, O. *Le Pérou: Introduction géographique à l'étude du développement*. Paris, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1968. 347 págs.
- Hay, G.A. *Educational finance and educational reform in Peru*. Paris, International Institute for Educational Planning, 1974. 297 págs.
- Human resources, education and economic development in Peru*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1967.
- Jaquette, Jane S. The politics of development in Peru. Tesis doctoral inédita. Stanford University, 1971.
- Kilty, D.R. *Planning for development in Peru*. New York, Frederick A. Praeger, 1967. 196 págs.
- Lallez, R. Peru. Educational reform. *Literacy work* (Tehran), nº. 2, Jan. 1975. Págs. 71-84.
- Lallez, R.; Fensham, P.J.; Kupisiewicz, C. *Pérou. Changements et innovations dans les institutions universitaires. Rapport sur une étude in situ*. Paris, Unesco et Association Internationale des Universités, 1975.
- Lyons, R.F. *The organization of primary school inspection in Peru*. Working draft, Paris, International Institute for Educational Planning, 1974.
- Matos Mar, J., et al. *Perú problema*. Lima, Francisco Moncloa Editores, 1968. 197 págs.
- Palmer, D.S. 'Revolution from above': military government and popular participation in Peru, 1968-72. Tesis doctoral inédita. Cornell University, 1973.
- Paulston, R.G. *Society, schools and progress in Peru*. Oxford, Pergamon Press, 1971. 312 págs.
- Reunión de Expertos sobre el Ciclo de Educación Básica, Informe Final*. Paris, Unesco, 24-29 junio de 1974.
- Salazar Bondy, A. *Entre Escila y Caribdis: Reflexiones sobre la vida peruana*. Lima, Casa de la Cultura del Perú, 1969, 195 págs.
- Salazar Bondy, S.; Salazar Bondy, A.; Roel Pineda, V.; Matos Mar, J. *La encrucijada del Perú*. Montevideo, Ediciones Arca, 1963, 69 págs.
- Salazar Romero, C. *Pedagogía y educación en el Perú*. Lima, Estudio Crítico Sobre Ideas y Realizaciones, 1969. 113 págs.
- Tupayachi Medina, I. *Educación, criterio de desarrollo económico*. Lima, Ediciones San Cristóbal, 1969. 118 págs.

Documentos sobre los aspectos teóricos de la innovación

Churchill, S. *Modelling a national educational R and D system: a conceptual framework* (Consultant's paper). Washington, National Institute of Education, 1974. 138 págs.

Churchill, S. Restructuring educational R and D in Ontario. *Interchange* (Toronto), vol. 6, nº. 1, 1975, págs. 49-64.

Dalin, P. *Case studies of educational innovation. IV. Strategies for innovation in education*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1972. 296 págs.

Huberman, A.M. *Understanding change in education: an introduction*. Paris, Unesco-IBE, 1973. 99 págs.

Learning to be. Paris, Unesco; London, Harrap, 1973.

Maclure, S. *Styles of curriculum development*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1972.