

Planificación y desarrollo de la educación en el Perú

Un análisis de la experiencia del
período 1948-1985

por Andrés Cardó Franco
Hugo Díaz Díaz
Raúl Vargas Vega
Carlos Malpica Faustor

**Planificación y desarrollo de la
educación en el Perú**

*Este estudio, dirigido por Carlos Malpica Faustor (IIPE), es
parte del proyecto de investigación sobre el tema
"El papel del planeamiento de la educación en los procesos
de toma de decisión y de ejecución"*

Informe de investigación del IIPE No. 77

Planificación y desarrollo de la educación en el Perú

Un análisis de la experiencia
del período 1948-1985

Andrés Cardó Franco

Hugo Díaz Díaz

Raúl Vargas Vega

Carlos Malpica Faustor

París 1989

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(Creado por la Unesco)

Los puntos de vista y opiniones expresados en este volumen son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la Unesco o del IIPE. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la Unesco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Se emplean los nombres que tenían los países y territorios cuando se preparó el presente informe.

Los costos de este estudio han sido cubiertos mediante subsidios otorgados por la Unesco y contribuciones voluntarias de varios Estados Miembros de la Unesco cuya relación aparece en el reverso de la cubierta posterior de este volumen.

Este volumen ha sido editado utilizando las facilidades de computación del IIPE. Las copias han sido impresas y encuadernadas en los talleres del IIPE.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
7 - 9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

© Unesco 1989

Prefacio

Es con un placer particular que saludo la publicación de este tan esperado documento que relata las condiciones en que la planificación de la educación se instaló en el Perú. Quisiera destacar el carácter único de este estudio pues, a nuestro conocimiento, no existe otro documento que analice sobre un período tan largo (37 años) la experiencia de la implantación de la planificación educativa en un país. Por otro lado, el caso del Perú - país plurilingüe y multicultural, con una situación histórica y social compleja, a la vez portadora de riqueza y de innumerables problemas - ilustra particularmente bien el clima de entusiasmo en el cual la planificación de la educación se emprendió, en el momento que Henry Levin¹ caracteriza como la "época de oro" de esta especialidad, es decir cuando parecía incuestionable que la planificación era la condición *sine qua non* del progreso de la educación; y que del auge de ésta debía necesariamente derivar el crecimiento económico y el "desarrollo" en general.

Hoy sabemos que estas articulaciones son mucho más complejas de lo que se pensaba, y que las desilusiones experimentadas en este campo están directamente relacionadas con la llamada crisis de identidad de la planificación educativa. ¿Consiste ésta sólo en un apoyo logístico al servicio del sector educacional, o en una rama de la investigación científica o, por esencia misma, en una actividad que debe necesariamente comprenderse dentro de lo político? Estas preguntas fundamentales que tocan a la naturaleza misma de nuestra actividad se encuentran notablemente ilustradas en este documento, alguna vez de manera patética. Todo esto hace indispensable la lectura de este estudio. Me es grato felicitar calurosamente a sus autores.

En el momento de ver publicado este trabajo, nuestra gratitud va hacia los gobiernos de Suiza y Suecia que contribuyeron generosamente a su financiamiento.

Jacques Hallak
Director del IIPE

1. Henry LEVIN, *La crisis de identidad de la planificación educacional*, Caracas, CINTERPLAN, 1987.

Abreviaturas utilizadas

ALFIN	Alfabetización Integral
AMIDED	Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población
AP	Acción Popular (Partido Acción Popular)
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana (Partido Aprista Peruano)
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BN	Banco de la Nación
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CAEM	Centro de Altos Estudios Militares
CEDEP	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina
CEPRE	Curso de Entrenadores para la Reforma Educativa
CESMA	Comisión de Estudios de la Situación Magisterial
CIENES	Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (de la OEA)
CIPE	Centro de Investigación y Promoción Educativa
CITE	Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales
CMLP	Colegio Militar Leoncio Prado
CNA	Confederación Nacional Agraria
CNDES	Consejo Nacional de Desarrollo Económico Social
COAP	Comité Asesor de la Presidencia de la República
CONAPS	Comisión Nacional de Propiedad Social
CONSECOM	Consejo Educativo Comunal (del NEC)
CORDES	Corporaciones Departamentales de Desarrollo
COSUP	Consejo Superior de Educación
DC	Democracia Cristiana (Partido Demócrata Cristiano)
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DS	Decreto Supremo
EBL	Educación Básica Laboral
EBR	Educación Básica Regular

EI	Educación Inicial
EPS	Empresa de Propiedad Social
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ESEP	Escuela Superior de Educación Profesional
FENEP	Federación Nacional de Educadores del Perú
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRFA	Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas
GUE	Gran Unidad Escolar
IAP	Instituto de Administración Pública (de Nueva York)
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (de la Unesco)
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
INABEC	Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INANDEP	Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIDE	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación
INIED	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa
INP	Instituto Nacional de Planificación
INTE	Instituto Nacional de Teleeducación
IPAE	Instituto Peruano de Administración de Empresas
JUPCE	Junta Permanente de Cooperación Educativa
ME	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MSP	Movimiento Social Progresista
NEC	Núcleo Educativo Comunal
OBE	Orientación y Bienestar del Educando
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCEP	Oficina Central de Estudios y Programas (del Ministerio de Hacienda y Comercio)

OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Oficina de Educación Iberoamericana
ONIP	Oficina Nacional Inter-Universitaria de Planificación
ONRAP	Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública
OPE	Oficina de Planificación Educativa
ORDE	Organismo Regional de Desarrollo
OREALC	Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe
OSPE	Oficina Sectorial de Planificación Educativa
PAP	Partido Aprista Peruano
PBI	Producto Bruto Interno
PCP	Partido Comunista Peruano
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PEA	Población Económicamente Activa
PEFERH	Programa Experimental de Formación de Especialistas de Recursos Humanos (de la ESAP)
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Partido Popular Cristiano
PREDE	Programa Regional de Desarrollo Educativo (de la OEA)
PRM	Proyecto Regional Mediterráneo (de la OCDE)
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SAIS	Sociedad Agrícola de Interés Social
SECIGRA	Servicio Civil de Graduandos
SECPANE	Servicio Cooperativo Peruano-Norteamericano de Educación
SENATI	Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial
SERH	Servicio del Empleo y Recursos Humanos (del Ministerio de Trabajo)
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SNP	Sistema Nacional de Planificación

SPE	Sistema de Planificación Educativa
SSPE	Sistema Sectorial de Planificación Educativa
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana
TCCU	Teachers' College, Columbia University.
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UNO	Unión Nacional Odríista
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional (de los Estados Unidos de América)

Datos básicos

Superficie : 1'285,216 km²

Población : 19'697,500 (oficial - estimada al 30/06/85)

Capital : Lima (población estimada al 30/06/85: 5'523,600)

Indicadores Económicos Básicos para 1985 :

• PBI a precios de 1979 (en millones de \$EU)	15,996.34
• PBI per capita en \$EU constantes de 1979	812.1
• Tasa de crecimiento anual del PBI (1980-1985)	-0.3
• Tasa de crecimiento anual del PBI per capita (1980-1985)	-2.8
• Gastos del Gobierno Central (en millones de Intis)	44,314.0
• Ingresos corrientes como porcentaje del PBI	14.1
• Deficit económico del Gobierno Central como porcentaje del PBI	2.6
• Índice general de precios del consumidor de Lima metropolitana al 30 de junio (1979: base 100)	5,236.48
• Promedio de tasa inflacionaria anual	125.0
• Reservas internacionales netas del sistema bancario (en millones de \$EU)	1,383.0
• Importaciones FOB (en millones de \$EU)	-1,806.0
• Exportaciones FOB (en millones de \$EU)	2,978.0
• Balanza de Cuenta Corriente (en millones de \$EU)	125.0
• Deuda externa total (en millones de \$EU)	13,753.0

Indicadores Socio-educativos para 1985 :

• Población económicamente activa (en miles)	6,555.5
· Agricultura, silvicultura	2,399.3
· Caza y pesca	144.2
· Minería	681.8
· Industria manufacturera	19.7
· Electricidad, gas y agua	242.5
· Construcción	937.4
· Comercio	281.9
· Transportes	163.9
· Gobierno	1,684.8

• Tasa de desempleo total	11.8
· Agropecuario	0.3
· No Agropecuario	18.4
• Tasa de sub-empleo total	54.1
· Agropecuario	60.4
· No Agropecuario	50.5
• Esperanza de vida al nacer	60.2
· Hombres	58.3
· Mujeres	62.2
• Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	92.7
• Tasa de escolarización (población 0-24 años)	55.1
• Tasa de alfabetización (población de 15 y más años)	85.0
• Matrícula (en miles)	6,588.4
· Educación inicial	342.8
· Educación Primaria	3,787.6
· Educación Secundaria	1,597.8
· Educación Superior	447.4
· Otras modalidades	150.2
· Educación no escolarizada	262.6
• Personal docente (en miles)	233.8
• Gastos totales de educación como porcentaje del PBI	2.5
• Gastos del Ministerio de Educación como porcentaje de los gastos del Gobierno Central	12.1

INDICE

	<i>Página</i>
Prefacio	v
Abreviaturas utilizadas	vii
Datos básicos	ix
<i>Introducción general</i>	1
Presentación del Perú : país de contrastes	15
 <i>Capítulo 1</i>	
El período 1948-1956 Gobierno del General Manuel A. Odría	22
 <i>Capítulo 2</i>	
El período 1956-1962 Gobierno de Don Manuel Prado	43
 <i>Capítulo 3</i>	
El período 1962-1968 Junta Militar de 1962-1963 y Primer Gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry 1963-1968	64
 <i>Capítulo 4</i>	
El período 1968-1975 Gobierno del General Juan Velasco Alvarado	97

Capítulo 5

El período 1975-1980 Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez	130
-------------------------------------------------------------------------	-----

Capítulo 6

El período 1980-1985 Segundo gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry	154
------------------------------------------------------------------------------------	-----

Capítulo 7

Análisis general del período 1948-1985	177
----------------------------------------	-----

Capítulo 8

Síntesis de la Evolución y la Práctica de la Planificación Educativa	195
-------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Anexos</i>	217
---------------	-----

I. Cronología general	218
-----------------------	-----

II. Actores entrevistados, consultados y participantes en el estudio	231
-------------------------------------------------------------------------	-----

III. Indicadores cuantitativos	233
--------------------------------	-----

<i>Bibliografía</i>	251
---------------------	-----

Introducción general

En el marco de las investigaciones que el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) propuso en su Plan de mediano plazo 1984-1989, y bajo el Tema III: *El papel de la planificación de la educación en los procesos de toma de decisiones y de puesta en ejecución*, se solicitó al Centro de Investigación y Promoción Educativa (CIPE) realizar un estudio de caso sobre la experiencia peruana de planificación educativa, en la formulación, operacionalización y ejecución de políticas de educación a través de planes, programas y proyectos de desarrollo y reforma educativa. Se trataba de examinar cómo han evolucionado en el Perú, a lo largo de varias décadas, la educación y la práctica de la planificación, y cómo esa planificación de la educación ha influido en la definición y puesta en ejecución de políticas de crecimiento, cambio, desarrollo y reajuste en el sector de la educación.

Este proyecto de investigación representaba, además, al interior del mencionado Tema III, el caso de un estudio retrospectivo que permitía ensayar metodologías de estudio para entender el proceso histórico seguido en países que tienen una larga tradición y experiencia sistemática en el uso de la planificación de la educación.

Desde el inicio se hizo evidente la necesidad de relacionar el análisis del desarrollo de la educación y de las prácticas de la planificación educativa, con la evolución general del contexto socio-político y económico, es decir con las diversas estrategias de desarrollo adoptadas por los distintos gobiernos, para comprender e interpretar mejor la lógica de dichos procesos así como sus efectos en términos de pertinencia, operacionalidad y eficacia.

La primera propuesta de investigación fue preparada por el CIPE en 1984. Luego de las coordinaciones iniciales, el IPEE convino con el CIPE en organizar el estudio en dos fases. La primera, debía tratar de la evolución de la práctica de la planificación de la educación a nivel nacional a partir de 1950, año en que se aprobó oficialmente el primer *Plan de Educación* del Perú. La segunda (que no llegó a ejecutarse), debía analizar esa misma experiencia de la planificación de la educación pero a niveles sub-nacionales (regional, zonal, local e institucional).

Es el informe correspondiente a esta primera fase que el IPEE publica ahora en esta primera versión internacional en lengua castellana, que se ha beneficiado de las orientaciones metodológicas del IPEE y de las opiniones y sugerencias que sobre las versiones previas formularon tanto expertos nacionales como académicos extranjeros.

El estudio de la experiencia peruana de planificación educativa representa un caso de gran interés porque se trata de una país en vías de desarrollo, de mediano tamaño, con una experiencia de más de tres décadas en ese campo: experiencia en el uso de métodos de planificación (el primer *Plan de Educación* elaborado por el Ministerio de Educación data de 1950), y de institucionalización de la planificación (la primera *Dirección de Estudio y Planeamiento* fue creada en el Ministerio de Educación en 1958) - más tarde vinculada al Sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social (creado en 1962) - que ha tenido un variado impacto en los diferentes niveles del sistema educativo y cuya evolución ha sido acompañada de un gran esfuerzo de adaptación de métodos y técnicas, así como de formación de especialistas, en la que la cooperación internacional ha intervenido ampliamente.

Durante el largo período de 1948 a 1985, bajo un sistema socio-político-económico-administrativo marcado por discontinuidades y por diversos intentos de reforma, los vínculos de la planificación con su contexto, su organización, sus áreas y formas de intervención, sus procesos e interacciones, actores, poderes reales, medios asignados, etc., han evolucionado a diferentes ritmos y en diferentes formas. Como consecuencia de ello, los enfoques, métodos y técnicas adoptados por los planificadores y administradores de la educación fueron influenciados por una serie de factores, tanto internos como externos al propio sistema educativo. Puede estimarse, pues, que el análisis detenido y sistemático de esa experiencia es importante para el futuro de la educación y del planeamiento de la educación en el Perú y puede también ser de interés para otros países que confrontan problemas similares; las experiencias

metodológicas acumuladas pueden dar paso a futuras investigaciones y servir también como insumos para actividades de formación en el campo del planeamiento y la administración del desarrollo educativo.

El enfoque básico ha sido el análisis de la planificación de la educación como un proceso dinámico, que tiene su propia lógica y racionalidad, pero que ocurre dentro de un contexto que la condiciona y relativiza en su intento de movilizar actores y recursos y de influenciar otros sistemas sociales de acción que también tienen como objetivo el desarrollo nacional y que se encuentran igualmente en proceso de evolución dinámica. Es por lo tanto un estudio de tipo heurístico, inductivo, pero que no busca llegar a la generalización de principios ni a la prescripción de modelos o criterios de validez universal, y que se orienta, más bien, con un interés principalmente metodológico.

Este estudio se basó inicialmente en un conjunto de seis hipótesis preliminares sobre el papel de la planificación educativa en el Perú:

1. Los regímenes gubernamentales imprimen un determinado estilo administrativo y de gestión que a su vez condiciona el tipo de planificación, incidiendo ésta más bien en la formulación de previsiones antes que en la aplicación de decisiones.

2. La planificación pretende actuar como mecanismo regulador de las decisiones políticas y a su vez como canal articulador de las demandas y necesidades sociales, en un rol a veces pro-activo y otras veces reactivo.

3. La institucionalización de la planificación aparece como una alternativa técnica de ordenamiento y racionalización, para servir a una mejor articulación de las esferas políticas y burocráticas de la gestión pública orientada al desarrollo.

4. La planificación es productora de normatividad. Ella genera procedimientos e instrumentos para las macro-decisiones, pero al mismo tiempo contribuye al desmesurado reglamentarismo en la gestión pública.

5. Los cambios e innovaciones en el sistema educativo han sido inducidos principalmente por procesos políticos, sociales y pedagógicos. Sin embargo, los procesos de la planificación han tenido poco efecto directo en los cambios pedagógicos.

6. El impacto de la planificación es mayor cuando ella acompaña las ejecuciones y emprende acciones de vigilancia y retroalimentación.

A partir de una visión global, desde el nivel central, el estudio se propuso, como objetivos específicos:

- a) trazar la evolución histórica y la caracterización del marco contextual (social, cultural, político, económico, administrativo) dentro del cual han operado la política educativa y el sistema educativo en el Perú, para identificar entre 1948 y 1985 los "momentos" clave, en los que se manifiestan rupturas o cambios en la tendencia general, y las fases de esa evolución histórica;
- b) estudiar la evolución general de la políticas adoptadas para el cambio y desarrollo económico-social y educativo y sus relaciones con el contexto general, de manera a identificar momentos significativos, de cambio en la evolución de la organización, funcionamiento y resultados del sistema educativo que pueden ser o no sincrónicos con los momentos identificados en la evolución histórica general;
- c) analizar los eventos más importantes, interpretándolos a la luz de la situación general y de las decisiones estratégicas que pueden haber sido adoptadas en los momentos significativos identificados en la evolución del sistema educativo, así como el papel jugado por los actores clave de la planificación de la educación, en la preparación, adopción, ejecución y seguimiento de dichas decisiones;
- d) analizar más específicamente la evolución de los procesos de la planificación de la educación (funciones e intervenciones) y sus resultados (productos, utilización, impacto) a lo largo de las fases del período histórico y en los momentos clave de la evolución del sistema educativo.

Por su carácter de investigación heurística y por su referencia a un largo período, este estudio de la experiencia peruana de planificación de la educación es un intento de ensayo de interpretación, de compleja realización, que se ha ido precisando en su desarrollo y en su metodología, con el aporte de entrevistas a actores claves, y discusiones con especialistas nacionales y extranjeros. Pese a que el equipo nacional de investigación estaba integrado por especialistas experimentados, ellos mismos actores claves en el proceso objeto de estudio, no se podía anticipar plenamente el curso de la investigación, y se tuvo que realizar el estudio en varias etapas. Se trataba, además, de proceder con la mayor imparcialidad posible (algo ya bastante difícil en este tipo de

investigaciones sociales) y de producir y organizar evidencias que pudieran fundamentar la aceptabilidad de las conclusiones generales. El no contar con estudios similares realizados en otros países en vías de desarrollo fue otra desventaja metodológica, que hizo el camino más largo de lo previsto.

Por ello, a partir del diseño inicial de la investigación se fueron introduciendo reajustes en la ejecución misma del estudio con el objeto, por un lado, de ampliar la exploración de los problemas que se iba identificando a lo largo del estudio, y, por otro lado, de asegurar una coherencia técnica al proceso de la investigación. En términos generales el estudio ha pasado finalmente por las siguientes etapas:

- a) Análisis preliminares del caso Perú con el equipo nacional de investigación - compuesto por actores y expertos - para elaborar el diseño inicial del estudio.
- b) Identificación de los más importantes momentos, eventos, actores y fuentes de información.
- c) Análisis del contenido de las principales fuentes bibliográficas, para la identificación de problemas y la especificación de las preguntas de investigación.
- d) Primera rueda de entrevistas a actores clave que desempeñaron diferentes e importantes roles, para precisar y completar las informaciones de partida y elaborar un informe preliminar.
- e) Discusión de los resultados preliminares con investigadores y otros especialistas y elaboración del primer borrador del informe.
- f) Juicio de expertos internacionales sobre el primer borrador del informe.
- g) Formulación de una matriz de análisis cruzados que sirvió para revisar y completar la versión final del estudio, lo cual incluyó una segunda rueda de entrevistas a actores clave para completar los análisis.
- h) Elaboración del segundo borrador del informe.
- i) Discusión y revisión editorial del informe final.

El informe se inicia con una síntesis histórica que traza los antecedentes y la organización actual del Estado Peruano, la situación geográfica del país, su dinámica demográfica, y algunas importantes

características sociales y culturales en relación con procesos tales, como las migraciones, la urbanización acelerada, las desigualdades y tensiones originadas, los fenómenos de movilización socio-política, etc.

Los Capítulos 1 a 6 tratan sucesivamente cada uno de los seis períodos de estudio, que corresponden a seis períodos de gestión gubernamental. A la luz de los análisis realizados, es en relación con las fases políticas que mejor se puede caracterizar y contrastar, la evolución de las prácticas de la planificación de la educación, y el análisis de los factores internos y externos al sistema educativo que más han influido en ella. Esos períodos son:

- a) 1948-1956: período del gobierno del General Manuel A. Odría.
El período pionero de la planificación de la educación en el Perú, cuando por iniciativa del Ministro General Juan Mendoza Rodríguez el Ministerio de Educación formula y ejecuta el primer *Plan de Educación 1950-1956*.
- b) 1956-1962: segundo gobierno constitucional del Doctor Manuel Prado.
El período de la institucionalización de la planificación en el Ministerio de Educación, durante el cual el Ministro Doctor Jorge Basadre G. realiza en 1956 el *Inventario de la Realidad Educativa Nacional* y luego, gracias a la influencia de importantes eventos y acuerdos internacionales, crea en 1958 en el Ministerio de Educación la *Dirección de Estudio y Planeamiento*, organismo técnico a cargo de la planificación de la educación, la sistematización del sistema estadístico de educación y los planes de construcciones escolares.
- c) 1962-1968: período de la Junta Militar transitoria de 1962-1963 y del primer gobierno constitucional 1963-1968 del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry.
El período de la integración de la planificación de la educación al sistema nacional de planificación y al sistema de presupuesto por programas, de realización del primer estudio de *Diagnóstico de la Realidad Nacional (1950-1963)*, de iniciación de la regionalización de la administración del sistema educativo; cuando bajo el liderazgo del Ministro Doctor Francisco Miró Quesada Cantuarias se inician los estudios de planificación del desarrollo de los recursos humanos y la preparación del segundo *Plan de Educación 1965-1969*, el

mismo que será seguido más tarde del tercer *Plan de Educación 1967-1970*, el primer plan de mediano plazo integrado a un plan de desarrollo económico y social.

- d) 1968-1975: gobierno del general Juan Velasco Alvarado (primera fase del gobierno revolucionario de la Fuerza Armada).

El período en el cual la planificación se utiliza como instrumento general de gobierno y la planificación de la educación se pone al servicio de la preparación y puesta en marcha de la reforma general de la educación en colaboración con la *Comisión Nacional de Reforma* y luego con el *Consejo Superior de Educación*. Se aprueban políticas de desarrollo de largo, mediano y corto plazo y se formula el cuarto *Plan de Educación 1971-1975* (integrado al *Plan de Desarrollo Económico y Social 1971-1975*) y planes operativos, globales y sectoriales (1969, 1970, 1971-1972, 1973-1974, 1975-1976), que son objeto de seguimiento y evaluación.

- e) 1975-1980: gobierno del general Francisco Morales Bermúdez (segunda fase del gobierno de la Fuerza Armada).

El período de transición en el que se inicia la pérdida de vigencia de la planificación en el largo y mediano plazo, y también su pérdida de eficacia en el corto plazo frente a otros sistemas del sector público que asumen el liderazgo en el tratamiento de los problemas de coyuntura. Se aprueba un *Plan de Desarrollo Económico y Social 1975-1978* (pero no los planes sectoriales) que en la práctica es sustituido por un *Plan de Inversiones Públicas* (para la obtención de financiamiento externo) y una serie de planes de corto plazo para atender los problemas de coyuntura. Se formula un *Plan de Desarrollo Económico y Social 1978-1982* que no llega a ser aprobado formalmente. Como consecuencia de un reencuadre político general comienza también a declinar la dinámica del proceso de reforma general de la educación y se agudizan los conflictos con el magisterio.

- f) 1980-1985: segundo gobierno constitucional del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry.

El período crítico de readecuación de la planificación al nuevo ordenamiento constitucional dentro de un contexto de agravamiento de la crisis económica que disminuye la asignación de recursos financieros a la educación. Se proclama el *Quinquenio de la Educación*. Se promulga una nueva *Ley de Educación*, se da

impulso a las construcciones escolares y a programas específicos de desarrollo educativo, lo que se ve contrariado por fuertes tensiones internas y la crisis internacional.

Cada uno de los seis períodos históricos antes indicados, es estudiado a cuatro niveles de análisis:

- a) Al nivel *del contexto socio-político general*, es decir, al nivel de la determinación de los fines y objetivos, que se basa en el juego de fuerzas e intereses, y en negociaciones, lo que genera opciones y decisiones que dan impulso a, o que condicionan las tareas del desarrollo económico y social.
- b) Al *nivel económico-financiero*, que es el nivel en el que se determina las asignaciones y los limitantes en materia de medios, tanto en lo que respecta al país en general, como al sector público, o más específicamente al sistema de educación. Los niveles de análisis a) y b) se refieren al contexto del sistema educativo, contexto que a la vez lo condiciona y lo provee de las orientaciones y recursos principales. No debe perderse de vista que en estos dos niveles de análisis se observa la intervención de importantes factores externos al país que influyen de manera importante.
- c) Al *nivel del desarrollo de la educación*, es decir, del propio sistema de educación, del sistema social de acción a cargo de producir y distribuir la educación. Los análisis muestran (en relación con los niveles anteriores) sus realizaciones previas y situación actual (stocks y flujos), sus opciones y decisiones en materia de objetivos, recursos, productos, etc. Los indicadores cuantitativos muestran la evolución observada, y otros análisis permiten explicar (a veces sólo cualitativamente), las articulaciones concretas de la educación con otros sistemas que la condicionan o a los cuales ella sirve.
- d) Al *nivel de la planificación*, es decir, al nivel del análisis de las funciones e intervenciones de la planificación general de la educación económica y social, tanto a nivel general, como de la educación, examinando sus procesos específicos principales (funciones, estructuras, actores, medios, procesos, productos, utilización de sus resultados, impactos) y sus articulaciones con otros sistemas dentro de los contextos antes señalados. Es en este

nivel de análisis que se precisa, para cada período, la evolución de las prácticas de la planificación educativa, que es el objeto principal del presente estudio.

El Capítulo 7 recapitula horizontalmente para el período total 1948-1985, los elementos fundamentales de cada uno de los tres primeros niveles de análisis (contexto socio-político, análisis económico-financiero, desarrollo de la educación) en el conjunto de los seis períodos históricos analizados en los capítulos 1 a 6 (es decir, 1948-1956, 1956-1962, 1962-1968, 1968-1975, 1975-1980, 1980-1985). Dicha recapitulación constituye un análisis evolutivo-histórico, sintético, que muestra las tendencias, articulaciones y discontinuidades en la evolución tanto del contexto (niveles socio-político y económico-financiero) como del sistema mismo de educación, y de la dinámica de sus interrelaciones.

El Capítulo 8 recapitula, a la luz del Capítulo 7, la evolución y síntesis de la experiencia de planificación de la educación, a lo largo del período total de estudio 1948-1985, a nivel global, al nivel de los enfoques utilizados (demanda social, desarrollo de los recursos humanos, participación social en la gestión educativa), en relación con los procesos de toma de decisiones (según los estilos y proyectos políticos de desarrollo), de planificación y asignación de recursos (racionalización, presupuesto, créditos, austeridad, crisis), y en relación con los cambios introducidos en la administración y descentralización del sistema educativo (tradicción centralista, experiencias de desconcentración y descentralización de la educación y del planeamiento de la educación, regionalización, reforma de la administración pública, capacitación en planeamiento y administración, la participación social, la experiencia de los Núcleos Educativos Comunes). (Ver gráfico adjunto).

Este estudio no pretende, por cierto brindar una visión completa ni muchos menos final, de la larga experiencia peruana de la planificación educativa en sus muchos y variados aspectos. Su preparación se ha realizado dentro de los límites del diseño y las condiciones de ejecución de la investigación, y si bien se esclarecen e interrelacionan importantes factores, momentos, eventos y actuaciones, varias preguntas igualmente importantes quedan aún sin respuesta, a la espera de nuevos trabajos de investigación que esta publicación quizás podrá inducir. El informe final podrá también suscitar reacciones, críticas o versiones algo diferentes a las realizadas por el equipo de investigación, tanto en lo que respecta a

los hechos e informaciones (cuantitativas o cualitativas) analizados, como a las interpretaciones dadas, especialmente por parte de actores claves de los procesos que han sido objeto de análisis.

Es evidente, por ejemplo, que en el análisis de la evolución de las prácticas de la planificación educativa se ha enfatizado el funcionamiento de la planificación educativa como sistema y sus procesos, más que la utilización de los productos de esa planificación educativa. Tal tipo de análisis implica una dimensión mucho más compleja (puesto que para dar viabilidad y eficacia a la utilización de los productos de la planificación educativa se requiere concertarla con otros procesos socio-políticos) que demanda un trabajo de investigación más en profundidad.

Por esa misma razón quizás el estudio no avanza hasta medir propiamente los impactos de la planificación educativa en el sistema educativo y en su contexto (suponiendo que tal tipo de fenómeno sea directamente mensurable), lo que se ve complicado sobre todo porque los alcances de la planificación aparecen en el estudio definidos de manera relativamente amplia puesto que no se ha analizado la planificación educativa como una práctica aislada o reducida a su dimensión técnica, sino como un proceso socio-técnico en su íntima articulación con la evolución del sistema educativo y del contexto general en el que se inscribe dicho sistema (lo cual hace el contorno de la planificación más difuso). ¿Podría afirmarse - por ejemplo - que la planificación educativa fue en el Perú más importante en el análisis, la identificación y la anticipación de problemas, que en la concepción y formulación de soluciones apropiadas, oportunas y eficaces? ¿Puede responsabilizarse, y en qué medida, a la planificación educativa de la no adopción y utilización de sus recomendaciones y propuestas, de su no viabilidad, o de la no correspondencia de ellas con la evolución de la realidad, que es afectada por otras variables que escapan a la planificación educativa, o que exigen la concurrencia y concertación de acciones de política con otros sectores, o que evoluciona de manera imprevisible o está sujeta a decisiones arbitrarias o fuera de control?

Los problemas de tiempo (duración, oportunidad, fases, sincronismo de los procesos) aparecen también en el informe como de gran importancia. Hay por un lado el problema de los alcances (largo, mediano y corto plazo) de las previsiones de la planificación; por otro lado, la pesantez y la demasiada larga duración observada en algunos de los propios procesos de la planificación educativa lo que no le ha

permitido aportar a tiempo sus contribuciones; finalmente, y quizás más importante todavía, hubo defases entre la evolución en el tiempo de los procesos y de las variables políticas, económicas, sociales y educativas. Como resultado aparecen en varios momentos del período estudiado discontinuidades, retrocesos o anacronismos, lo que no favorece la acumulación e integración de resultados y de experiencias previas.

Los análisis efectuados muestran que en forma retrospectiva este tipo de análisis evolutivo-histórico es posible, pero cabe preguntarse si los actores pudieron percibir o predecir dichas evoluciones en el tiempo real de sus actuaciones, y si ello fuera posible, ¿podían contar entonces con las técnicas o métodos para poder actuar mejor dentro de dichas circunstancias, o para alterarlas? A los inicios de la experiencia de la planificación educativa en el Perú ese problema no existía, pues entonces ella tuvo un desarrollo técnico más o menos independiente; es luego, cuando la planificación educativa se articuló dentro del marco general de la planificación económica y social del país, y más tarde cuando debe ponerse al servicio de un movimiento de cambios y reformas, que la planificación educativa se expande en su campo y formas de intervención, desarrolla sus articulaciones y adquiere un carácter verdaderamente procesal; pero luego la crisis económica y social desbarató esas articulaciones.

Parece evidente que la planificación educativa fue más visible y reconocida durante los períodos de expansión del sistema educativo y de abundancia de recursos, y que los problemas de su pérdida de vigencia y de eficacia en la última parte del período de estudio están ligados principalmente a la carencia de medios y a la falta de capacidad de adaptación y de respuesta de la planificación educativa frente a un contexto que ha venido sufriendo los avatares de una crisis económica, social y fiscal de larga duración y que se ha agravado con el tiempo. El desarrollo del sistema educativo necesita, por otra parte, un horizonte de mediano y largo plazo para sus previsiones y proposiciones, pero la crisis atrajo la atención política más bien sobre las medidas de corto plazo, para resolver problemas de coyuntura, tarea en la que no solamente la planificación educativa, sino también la planificación económica y social en su conjunto, fueron menos influyentes que otros sistemas político-administrativos. En fin, la crisis hizo perder vigencia y eficacia a la planificación educativa y ello afectó también seriamente la formación y la retención de los especialistas calificados que estaban al servicio de la planificación educativa en el Perú.

INTRODUCCION GENERAL.
PRESENTACION DEL PERU.

ANALISIS EVOLUTIVO PARA IDENTIFICAR E INTERRELACIONAR: FASES, MOMENTOS, DECISIONES, EVENTOS, ACTORES Y FACTORES, SIGNIFICATIVOS Y CRITICOS, EN LA EVOLUCION DE LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN EL PERU.

	Cap.1	Cap.2	Cap.3	Cap.4	Cap.5	Cap.6	
FASES:	1948-1956	1956-1962	1962-1968	1968-1975	1975-1980	1980-1985	
NIVILES DE ANALISIS:							
A: Socio-político: <u>FINES</u>							Cap.7 Análisis general del período 1948-1985.
B: Económico-financiero: <u>MEDIOS</u>							
C: Educativo y de formación: <u>ACCIONES</u>							
	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	
D: Planificación general y educativa: <u>INTER-VENCIONES</u>							Cap.8 Síntesis de la evolución y de la práctica de la planificación educativa.

- Funciones.
- Estructuras.
- Actores.
- Procesos.
- Productos.
- Utilización.
- Impactos.
- Problemas.

- ANEXOS:
- Cronología
 - Actores
 - Indicadores cuantitativos.

BIBLIOGRAFIA.

Este informe por la audiencia amplia a la que se dirige, debe suscitar la reflexión y generar acciones en diversos ámbitos. La crisis que afecta al país se ha venido agravando en los últimos años, y el Perú sigue practicando una planificación económica y social todavía a la búsqueda de estrategias y metodologías apropiadas. De 1985 a la fecha han sucedido fenómenos muy importantes en el Perú que convendría analizar prosiguiendo las mismas líneas de este estudio del período 1948-1985, siempre a nivel global. Pero queda pendiente también la tarea de analizar la misma experiencia de planificación de la educación desde el otro lado de la realidad, desde la perspectiva de las instituciones de enseñanza y de los niveles intermedios de la administración educativa. O quizás sea más interesante u oportuno, a la luz de los problemas actuales, emprender trabajos de profundización en algunos ámbitos más restringidos del sistema educativo o de sus articulaciones con otros sistemas de acción para el desarrollo. En todo caso esta versión puede servir de punto de partida y de inspiración, y es puesta a la disposición de los principales actores - pasados, presentes y futuros - de la educación y de la planificación educativa en el Perú. Ella podrá también servir para alimentar la reflexión a nivel internacional, para alentar investigaciones similares en otros países, y para ser utilizada con fines de formación.

A iniciativa del IPE este estudio fue encomendado al CIPE y ha sido realizado por Andrés Cardó Franco, Hugo Díaz Díaz y Raúl Vargas Vega, con la colaboración de Víctor Castillo Ríos y Antonio Gonzales Norris. Merecen especial agradecimiento las numerosas personalidades que brindaron sus aportes mediante las entrevistas que aparecen en el texto de esta publicación, o mediante su participación a las reuniones en las que fueron discutidas las versiones preliminares del informe. El equipo nacional de investigación contó con la asesoría y el apoyo constante del IPE, por intermedio de Carlos Malpica Faustor, especialista responsable del proyecto de investigación, quien orientó la preparación del informe y ha estado a cargo de la revisión final del mismo. En la preparación y edición de esta versión en lengua castellana se contó con la invaluable cooperación de la Sra. Linette Guinassi de d'Ans.

Este estudio contó con la contribución financiera de los gobiernos de Suiza y de Suecia.

MAPA DEL PERU



Presentación del Perú: país de contrastes

Desde las más remotas épocas del neolítico se estableció en lo que es hoy el territorio del Perú, una intensa serie de intercambios económicos entre las diversas *islas*¹ de un archipiélago vertical, siendo cada isla la sede de identidades lingüísticas, culturales y étnicas; es sólo más tarde que aparecieron movimientos integradores que culminaron en la constitución de los diversos llamados Reinos o Imperios: Chavín, Mochica, Chimú, Pachacamac, Huari, Nazca, Tiahuanaco, etc. El último de éstos, el Imperio Incaico, empieza a constituirse en el siglo XIII, como una nueva organización político-religiosa, económica y administrativa, que se ramificaba sobre un territorio mucho mayor a lo que es el Perú actual, y que reagrupó y sometió a toda una serie de jefes regionales y étnicos. En 1532, este movimiento entra en crisis y a la vez se ve interrumpido por la irrupción de los conquistadores españoles. Se

1. John V. MURRA, *La organización económica del Estado Inca*, México D.F., Siglo XXI, 1978. - El antropólogo John V. Murra, ha definido el Perú como un *archipiélago vertical*, en el que las zonas productivas aparecen aisladas las unas de las otras por extensiones desérticas o semi-desérticas que cumplen un papel semejante al del mar en un verdadero archipiélago. El archipiélago es además *vertical* pues el Perú es un país montañoso en que los islotes del archipiélago se encuentran en pisos ecológicos muy diferentes por sus condiciones climatológicas y por ende por sus posibilidades productivas.

inicia la época de la colonia, que durará hasta 1821, año en que después de las luchas de emancipación e independencia, la administración española deja el territorio peruano, y se inicia en el Perú la etapa republicana, en la que el poder pasa en manos de las élites criollas.

Se calcula que de los diez millones de nativos que contaba la parte correspondiente a la América española hacia los años 1570, quedaron sólo cuatro millones hacia los años 1630-1650. Sin embargo, en el siglo XVIII la población indígena crece y se reconstituye. A principios del siglo XVIII, Lima, en su situación de capital del Virreinato, contaba con una población compuesta de 50% de blancos, 40% de negros y mulatos y 8 a 9% de indios y mestizos, sobre un total de 23,000 habitantes.

A los pobladores de Castilla, Andalucía y Extremadura (en su gran mayoría hombres que se unieron a las mujeres indígenas provocando el mestizaje), se añadieron los negros provenientes de África, que fueron importados como mano de obra y esclavizados para reemplazar en las zonas costeras a la población indígena. Es sobre este mosaico de orígenes diversos que la población del Perú republicano se constituye, a la que hay que añadir un buen número de chinos culfes que fueron traídos al Perú en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia de la abolición de la esclavitud de los negros, así como los inmigrantes de origen europeo que empiezan a llegar a lo largo de dicho siglo XIX para continuar durante el siglo XX. Se configuró así, con el tiempo, un crisol de razas y un país *multicolor*, como lo denominara Jorge Basadre.

Para tener una idea de cómo se reparte la población en el Perú contemporáneo, debemos hablar del medio geográfico en el cual se desarrolla. Para dar cuenta de la diversidad de pisos ecológicos que posee el Perú, se le divide convencionalmente en tres regiones *naturales*: la costa, la sierra y la selva, determinadas por la Cordillera de los Andes que atraviesa longitudinalmente el Perú. A ellas se agrega el *mar territorial* del Perú en el Océano Pacífico (ver Mapa del Perú).

La costa es una región con alta humedad pero donde casi nunca llueve y cuyos ríos que la atraviesan horizontalmente han creado estrechos valles, rodeados de desiertos, en los que se cultivan los principales productos alimenticios destinados al mercado. Es una larga franja desértica, tremendamente árida, bordeada por el Océano Pacífico, el cual determinó que a causa del comercio marítimo, los españoles durante la colonia, situaran la capital del Virreinato (Lima) y actual capital del Perú en esta zona. Esta tradición de privilegiar esta región se perpetuó y es ahora la región en la cual están situadas las principales

ciudades del Perú, poseyendo el más alto índice oblatcional. Esta región posee yacimientos de petróleo e hidrocarburos. En esta región predomina la población de origen europeo (español en su mayoría) así como la africana y la mestiza. Es la región de mayor desarrollo, donde se ha dado una incipiente industrialización, lugar de implantación del poder político así como del poder económico, en manos de una pequeña élite "blanca" y criolla, volcada hacia el exterior y que trata de imitar los modelos de las naciones industrializadas tanto en sus instituciones y estructuras como en su concepción del desarrollo económico y social. Es hacia esta región que migran los indígenas pobres en búsqueda de mejores oportunidades.

La sierra o región andina alberga a la mayor parte de la población indígena quechua-hablante, campesina en su mayoría, a pesar de que sólo una proporción muy reducida de sus tierras sean aptas para cultivos. Sobre las tierras del *altiplano*, muy altas secas y frías, sus antiguos habitantes demostraron ser capaces no sólo de sobrevivir sino de crear una serie de civilizaciones que se expandieron y florecieron, gracias a la domesticación de la llama y al cultivo de una serie de tubérculos aptos para las grandes alturas y cuyo cultivo sólo fue posible por el ingenioso sistema de irrigación que desarrollaron. Hoy en día, sin irrigación, los campesinos logran a duras penas cultivar algunos tubérculos y cereales, y poseen, además de sus llamas, pequeños ganados de reses y ovinos. Los pobladores de esta zona han sido tradicionalmente marginados, discriminados. Han estado ausentes de las decisiones y del debate político pero no de la historia, pero su incorporación a la vida nacional, su participación en el juego nacional se ha dado en el marco en una relación de dominación-dependencia en su desfavor.

La selva cubre la mayor parte del territorio nacional. Es una región de bosques densos, de clima tropical, que no permite cultivos permanentes y en la que una serie de pequeños grupos nativos se han mantenido durante siglos aislados del resto del territorio nacional y del *progreso*, practicando el sistema de cultivo de quema y roza, y manteniendo sus propias costumbres y lenguas (que se estiman a más de cincuenta). Esta zona también posee yacimientos petrolíferos.

Más que la heterogeneidad de paisajes y climas lo que caracteriza profundamente al Perú es el contraste profundo de sus poblaciones, así como los tipos de sociedad y culturas tan diversas a las que han dado origen y en los niveles de desarrollo que éstas han tenido a lo largo de la historia. Los cambios fundamentales se produjeron a partir del encuentro

de la sociedad andina y la sociedad occidental, en los albores del siglo XVI. En esta etapa colonial operará, durante tres siglos, un sistema de dominación/dependencia.

La sociedad peruana es una sociedad con clivajes culturales propios, profundamente dividida y sujeta a tensiones sociales. Para el sociólogo peruano Julio Cotler: "Una faceta de la herencia colonial es la persistencia de las relaciones coloniales de explotación de la población indígena. Desde la conquista española esta población ha sido explotada bajo distintas modalidades pre-capitalistas, mediante la intervención de mecanismos de coacción extra-económicos, que suponen la dominación de una clase con definidas connotaciones étnicas - en el sentido social y cultural del término - sobre otras, llámense indios, negros, y por último, asiáticos. De allí que las relaciones sociales de dominación en el Perú estén cargadas de un fuerte ingrediente de naturaleza étnica. Por eso mismo, el desarrollo de las luchas sociales destinadas a nacionalizar la sociedad peruana, en tanto imprimirle un contenido popular, signifique también una reivindicación de los derechos sociales de quienes integran esos sectores".²

En el Perú de la Conquista se llegan a plasmar organizaciones y estructuras socio-políticas, culturales y económicas dependientes y ligadas a los centros de poder del viejo mundo. En el interior del propio país se gesta una discriminación no sólo étnica, como ha referido anteriormente Cotler, sino también en lo espacial, entre lo serrano y lo costero, y entre lo rural y lo urbano.

Los indios son los más pobres, los menos integrados a las pautas de comportamiento consideradas modernas, y hablan en su mayoría quechua. Los mestizos ocupan posiciones superiores en la estructura social. Indios y mestizos son categorías concretas pero sometidas permanentemente a una reelaboración simbólica que da sentido, o lo cambia, a la fisura heredada de la conquista y la colonización. Ambas categorías remiten a una tercera, la del *blanco*, tipo idealizado respecto al cual los indios y mestizos ocupan posiciones diferenciales de proximidad.

Una cuarta categoría, el "cholo", generalmente considerada como intermediaria entre los principales grupos existentes, ilustra la naturaleza simbólica de estas distinciones: "Numerosos observadores especializados

2. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, Serie Perú Problema nº17.

en el estudio de las poblaciones indias, clasifican los cholos entre los mestizos, argumentando que los cholos son fundamentalmente mestizos por su aspecto y orientación cultural (especialmente su identidad no india o anti-india). Se indica sin embargo que en la alta sociedad de Lima se emplea la palabra cholo como sinónimo de indio (Simmons, 1955). Para los habitantes de la ciudad de la sierra, los cholos son indios rurales (Van den Berghe, 1974). Ciertos indios de la costa se llaman ellos mismos cholos, para distinguirse de los indios de la sierra (serranos). Los otros países de América Latina llaman cholos a los peruanos. En la provincia del Cuzco el término cholo es generalmente utilizado en un sentido peyorativo para designar todo grupo de personas a las que se quiera disminuir; es decir que la palabra cholo designa poblaciones diversas, según quien lo emplea (Strichon, 1979)".³

Matos Mar, en uno de sus estudios que analiza la situación anteriormente referida, expresa: "El régimen colonial promovió sin embargo, dentro de la contradicción una unidad que la República posterior fue incapaz de reforzar. Organizada en función de demandas externas, la economía colonial, supo crear a través del ejercicio de la actividad minera, constituida en el principal renglón exportador, un conjunto de eslabonamientos que articularon las distintas regiones del vasto territorio e integraron el mundo indígena y el hispánico dentro de la asimetría de sus relaciones... La lucha por hacer del Perú un país independiente y republicano fue conducida por criollos - en este trabajo equivalente al mestizo -, quienes asumieron el sistema de subordinación de lo indígena en su propio beneficio. No se buscó constituir a la República sobre la base de la integración complementaria de los pueblos o legados de nuestra nacionalidad, a fin de enfrentar el reto o desafío de construir una sociedad nueva en el espacio andino. Por el contrario, esta República otorgó a los criollos el nuevo monopolio del dominio, en el contexto de una renovada y poderosa dependencia ideológica, política y económica, frente al mundo europeo..."

"La década final del siglo XIX, anuncia por primera vez el Estado moderno, al abrir posibilidades de robustecimiento del poder central por préstamos y capitales que multiplicaron su capacidad operativa. Se pusieron así los cimientos del Perú contemporáneo. El aparato de Estado comenzó progresivamente a institucionalizarse, mientras se fortalecían

3. W. WEEKES-VAGLIANI, *Rôle des acteurs et des institutions dans le processus alimentaire. Le cas du Pérou*, París, OCDE, 1985.

los grupos capitalistas urbanos y, en grado restringido, algunos rurales, basados en la minería y agricultura, con vínculos en el comercio y las finanzas".⁴ Para el mismo autor, los empréstitos y las inversiones inglesas promueven el desarrollo de la costa norte del país a través de la explotación del azúcar y el petróleo. Aparecen los primeros bancos, la explotación del caucho en la región amazónica y la expansión comercial. Los obreros asalariados y los indígenas son arrinconados. Emergen, influidos por el sindicalismo europeo, los primeros movimientos populares. El Estado se moderniza. En la década del veinte comienzan las luchas reivindicativas de los obreros que culminan entre 1930 y 1933 con la aparición de partidos radicales (APRA, Partido Comunista, Partido Socialista) y la expansión acelerada de los gremios obreros.

En los años 40, con la ampliación de la red vial y el crecimiento del mercado interno, se inician los movimientos migratorios hacia la capital Lima y la costa del país. En ese momento, la capital albergaba solamente el 10% del total de la población del país y la población rural era predominante a nivel nacional (65%). Los migrantes serán después mayoritariamente los habitantes de la sierra que abandonan su región de origen. Pero la población rural de la costa se mantendrá estable en su proporción a lo largo de las décadas siguientes, en tanto que el conglomerado capitalino se expandirá en proporciones que no conocieron incluso otras hiper-expandidas urbes latinoamericanas.

Otro aspecto de la movilización social asociada a las migraciones es la transformación del paisaje social y político. Si la tradición asociativa de los trabajadores, aunque limitada al ámbito urbano, data de los años veinte y treinta, en los cincuenta ella se incrementa y se extiende a diferentes categorías de trabajadores agrícolas pero, sobre todo, los conflictos se trasladarán a otras escenas, principalmente del medio laboral al contexto urbano, y se politizan al dirigir sus demandas directamente al Estado.

La evolución de la República está caracterizada por una secuencia de regímenes políticos encabezados por militares o civiles, predominando los primeros. La influencia que ejercerá la Constitución de 1933 será decisiva en la definición de la estructura y el sentido de la democracia como forma de gobierno en el Perú. Sobresalen en estos

4. José MATOS MAR, *Desborde popular y crisis del Estado*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1984, Serie Perú Problema n°21.

años, el primer gobierno del Dr. Manuel Prado (1939-1945) y el denominado régimen de la juricidad que presidió el Dr. Luis Bustamante y Rivero (1945-1948).

Capítulo 1

El período 1948-1956

Gobierno del General Manuel A. Odría

Contexto Socio-Político General

A lo largo de la historia republicana peruana el poder militar ha estado íntimamente vinculado con la dirección del gobierno. Todos los presidentes desde 1824 (tres años después de la independencia nacional) hasta 1872, en que se eligió a don Mariano Ignacio Prado, fueron militares. Los gobiernos subsecuentes a la guerra del Pacífico (1879 - conflicto entre Perú/Bolivia con Chile) fueron igualmente militares. En el presente siglo, una nueva cadena de gobiernos militares se inicia en 1930 hasta 1939 en que asume el poder don Manuel Prado. A Prado le seguirá otro civil, don José Luis Bustamante y Rivero, quien dirige la nación desde 1945 hasta 1948.

Hasta mediados de los años cincuenta, un reducido grupo agro-exportador (principalmente de algodón y azúcar) constituye la fracción hegemónica ligada a los inversionistas extranjeros y responsable de más del 40% del total de divisas provenientes de la exportación. Este grupo se encuentra apoyado y asociado al sector latifundista, sector económicamente retrasado pero políticamente importante. Se trata pues de una típica organización *oligárquica*. En el período que tratamos, esta élite minoritaria se afirma en la cúspide de la pirámide social manejando y controlando política y económicamente el país, siempre en estrecha asociación con los intereses imperialistas y contando con el apoyo de los militares. A la base de esta pirámide la población indígena, campesina en

su mayoría - históricamente dominada, discriminada y secularmente marginada - continuará en un estado de miseria, malnutrición y analfabetismo.

Con la crisis mundial de 1930 esta concentración de la riqueza nacional en pocas manos que refleja la ausencia de democracia política, provoca el surgimiento de movimientos políticos opositores; entre ellos la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y el Partido Comunista Peruano (PCP), con sus respectivos conocidos líderes, Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui. La prematura muerte de este último, en 1930, deja al PCP huérfano, "en manos de dirigentes mediocres, dogmáticos, que transportaban mecánicamente al país consignas y métodos inadecuados".¹ La izquierda se va a encontrar dividida entre los simpatizantes del socialismo, en sus diversos matices, y los apristas que en 1945 dirigen las masas, reduciendo a los socialistas a su mínima expresión.

La crisis del Estado peruano se agudiza con la Segunda Guerra Mundial y se polarizan las posiciones políticas de los defensores del *statu-quo* y de los partidarios del cambio. Esta situación de conflicto es el marco en que se sucederán los gobiernos a partir del fracasado experimento democrático de 1945 con el Dr. José Luis Bustamante y Rivero.

El 27 de Octubre de 1948, veinticuatro días después de un abortado intento de insurrección en el Callao del cual se responsabilizó a los apristas, el Ministro de Gobierno del Dr. Bustamante, el general Manuel A. Odría, alentado por los sectores oligárquicos afectados por los controles fiscales impuestos por el régimen constitucional de Bustamante, derroca al Presidente Bustamante y toma el poder. En 1950, luego de apresar a su opositor, Odría gana las elecciones que él mismo había organizado para que se lo *constitucionalice*.

Al autoritario gobierno de Odría lo caracteriza una fuerte represión sindical y política que impuso una *paz laboral*. El propósito declarado de su dictadura era la eliminación de las organizaciones de izquierda y del Partido Aprista. Pone de manifiesto esta política clausurando el local del APRA, declarando ilegal a la Confederación de Trabajadores del Perú (tendencia aprista), que trata de *reorganizar*, y dicta una drástica Ley de Seguridad Interior, que suprime el *habeas corpus* y facilitaba la acción

1. Fernando AGUIRRE GAMIO, *El proceso peruano. ¿cómo, por qué, hacia dónde?*, México D.F., Ediciones El Caballito, 1984.

de organismos de *justicia* para sancionar e imponer severas penas a los enemigos de su régimen. También lo caracteriza un amplio programa de carácter asistencialista, mayormente orientado hacia los migrantes urbanos, sintetizado en su lema *Educación, Salud y Trabajo*, desarrollado gracias al período de bonanza económica por la que atraviesa el país con el incremento de las exportaciones y el alza de los precios de las materias primas como consecuencia de la guerra de Corea. En vísperas de irse, Odría decreta un aumento general de sueldos y salarios que representará problemas presupuestales, ya no para él, sino para quien lo suceda.

Según H. Aguirre Gamio, en el gobierno de Odría hubo inicialmente "una corriente, muy moderada, de peronismo o dirigismo, que indujo a la adopción de algunas medidas de orden social: descanso dominical pagado para obreros que cumplieren estrictamente su labor durante la semana; seguro social para los empleados; derecho al voto para la mujer".² Odría en su gobierno efectúa una serie de obras monumentales acompañadas además de un programa de obras sociales como colegios y hospitales. Se finalizaron las grandes vías asfaltadas como las de la Panamericana Sur y Norte de la zona costera del país, y se abrieron nuevas rutas de comunicación en la sierra y ceja de selva. La radio se difunde y se acelera la intercomunicación de pueblos, caseríos y comunidades con las ciudades provincianas y las capitales de departamentos. En 1949 se crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

El general Odría denomina a su *ochenio de Gobierno* como *régimen restaurador*. La política neo-liberal que implanta beneficia especialmente al sector exportador y a la inversión extranjera; ello sin embargo no significó mejoras en la distribución del ingreso. Esto se refleja, entre otros indicadores, en el lento crecimiento de la economía agropecuaria, la intensificación de la migración campesina³, y la naciente conformación de *barriadas* (más tarde calificadas con el eufemismo de *pueblos jóvenes*) alrededor de Lima y de las principales ciudades del país. Entre 1950 y 1956 se crearon en Lima 42 barriadas, cifra superior a la experimentada entre 1913 y 1949.

2. Fernando AGUIRRE GAMIO, *El proceso peruano. ¿cómo, por qué, hacia dónde?*

3. Los grandes movimientos migratorios son hacia la capital y las principales ciudades costeñas. Durante el Gobierno de Odría el porcentaje de la población rural disminuye pasando del 59.9% al 56.4%.

Durante ese mismo período, la población peruana creció a una tasa de 2.5% anual, lo que la hizo pasar de 7'632,500 habitantes en 1950 a 8'552,000 en 1956. Por lo tanto, se comienza a registrar un crecimiento de la población joven y es así que los menores de 19 años, que en 1950 representaban el 51.6%, pasaron a representar 54.8% en 1956.

En los últimos años del gobierno de Odría se produce el surgimiento de nuevos movimientos políticos de oposición, que acentúan sus luchas por el retorno de un sistema democrático y el restablecimiento de plenas libertades. Además, la opinión pública encuentra inaceptable que un tercio de los peruanos, los apristas, se hallen fuera de la ley. En 1956 Odría convoca a elecciones generales en las que compiten tres candidatos: Manuel Prado Ugarteche - quien postula a ejercer por segunda vez la Presidencia de la Nación -, Hernando de Lavalle - quien inicialmente cuenta con el apoyo del gobierno - y Fernando Belaúnde Terry - quien encabeza el Frente de Juventudes Democráticas, una organización de origen universitario que lo había lanzado como candidato a la presidencia con el apoyo del naciente movimiento social-progresista. El gobierno de Odría dificulta hasta el último momento la inscripción de la candidatura de Belaúnde. Héctor Béjar, refiriéndose a estos momentos dice: "En 1956 hicieron irrupción nuevas fuerzas políticas que cubrieron el espacio generado por el crecimiento de la población, de las áreas marginales y de la clase media urbana. En ese período, la lucha que había enfrentado durante veinte años, a veces sangrientamente, a la oligarquía y el APRA, tuvo un desenlace sorpresivo: la alianza política entre ambas para hacer frente a las nuevas fuerzas que competían por el poder desde una posición anti-oligárquica y ubicándose a la izquierda del partido aprista. En un comienzo, en 1956 el APRA negoció su apoyo a Prado negociando su legalidad".⁴

En las elecciones resulta elegido Manuel Prado. Es a partir de este lapso "que el APRA sufrió una de sus más serias escisiones, no tanto por el caudal de militantes que se pudiera haber apartado, sino por el significado que tuvo y las consecuencias que generó, la cual originaría el grupo denominado APRA Rebelde, más tarde denominado Movimiento de Izquierda Revolucionaria, y varios cuyos principales líderes harían las guerrillas en el Perú".⁵

4. Héctor BEJAR, *Los movimientos sociales y los partidos políticos desde 1930 hasta 1968*, Lima, CEDEP, 1983.

5. Alvaro ROJAS SAMANEZ, *Partidos políticos en el Perú: manual y registro*, Lima, Centro de Documentación e Información Andina, 1984.

El sociólogo peruano Julio Cotler comenta que es durante el régimen de Odría que en las Fuerzas Armadas se comienzan a experimentar una serie de modificaciones tanto en su organización como en su ideología, modificaciones que les fueron dando una mayor coherencia así como autonomía respecto a la clase dominante, que incluía a varios caudillos que se disputaban el poder. Los jefes militares también habían estado divididos por sus compromisos y lealtades hacia los caudillos y, a través de ellos, con las diferentes fracciones oligárquicas con las que éstos estaban asociados. En 1953 se crea el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) al que se le adjudicará una importancia decisiva en el desarrollo de un "nuevo profesionalismo militar dedicado al desarrollo y la contrainsurgencia". En este Centro, civiles y militares (con el rango de coronel) estudian conjuntamente los problemas nacionales; para tratar de mejor comprender la realidad del país profundizan la historia, las relaciones internacionales, las ciencias sociales, la geografía y la planificación. En 1954 se crea la Escuela Superior de Guerra para la formación de los oficiales superiores.⁶

Análisis Económico-Financiero

La historia económica del Perú es, con algunas variantes, la historia de su vinculación con la economía internacional. La exportación primero del guano, del caucho y del salitre, luego del azúcar y el algodón de los valles del norte y, finalmente, de la minería serrana en la primera mitad del presente siglo, sintetizan prácticamente la evolución económica más significativa del Perú hasta la década del cincuenta. Dichas actividades tuvieron ciertos efectos importantes desde el punto de vista del surgimiento de alguna infraestructura productiva pero, evidentemente, no llevaron a la creación de una base económica sólida desde la cual pudiera conducirse eficazmente la tarea del desarrollo nacional. El rasgo más usual de ese crecimiento exportador fue el descuido del aspecto social.

Entre los incentivos que Odría otorga al sector exportador se encuentra la derogación de los controles fiscales cambiarios y comerciales aprobados por el gobierno anterior, así como una devaluación de la moneda del orden del 41% en 1949. Por un decreto aprobado en diciembre de 1948, los agro-exportadores pasan a recibir el

6. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, Serie Perú Problema n° 17.

55% del valor de sus exportaciones en dólares certificados, que pueden negociar libremente, en vez del 35% que venían recibiendo anteriormente. Siguiendo las recomendaciones de la Misión Klein, que vino al país en noviembre de 1949 para asesorar en la aplicación de medidas económicas, un nuevo dispositivo establece que los exportadores reciban el íntegro de sus divisas por exportaciones. Se eliminan los restantes controles de precios y se suprimen los subsidios, excepto para el trigo. El Perú posee en esos momentos el sistema de comercio y de intercambio menos regulado de América Latina.

Por la dación del Código de Minería (1950) y de las Leyes del Petróleo (1952), se incrementa la inversión extranjera directa en el Perú, fenómeno que se prolongará hasta bien entrada la década del sesenta. Los capitales extranjeros penetran masivamente a partir de estas fechas, siendo mayoritaria la inversión norteamericana (en expansión en el mundo entero luego de la Segunda Guerra Mundial), atraída hacia el Perú por la perspectiva de buenas ganancias y por la ausencia de conflictos laborales que garantiza el gobierno.

Por otro lado, la reanudación del pago de la deuda antigua favoreció la concertación de nuevos créditos, en especial para la agricultura, la minería y la defensa nacional. Los datos del Banco Central de Reserva (BCR) indican que los créditos concertados con el exterior aumentaron de 16.7 millones de dólares entre 1940-1950 a 135.7 millones de dólares entre 1951-1955.

En lo que respecta a la agricultura, la irrigación de Quiroz - en la costa norte del país -, cuya primera etapa se terminó en 1953, amplió el área cultivable a 31,000 hectáreas. Los cultivos de algodón se incrementaron de 120,000 hectáreas en 1947 a 230,000 en 1956. Un 46% de los 86 millones de dólares concertados entre 1950 y 1956 fueron para la agricultura y permitieron su modernización. La importación de tractores prácticamente se duplicó entre 1951 y 1956. Sin embargo, el sector agrario que representaba en 1950 el 26.2% del PBI y el 55.1% del valor total de las exportaciones, pasó a representar en 1955 el 19.5% y el 43.9% respectivamente.

La industria comprendía básicamente dos tipos de actividades: el procesamiento de algunos productos de exportación y la producción de textiles y alimentos. Estas actividades y algunas ramas de consumo de menor tamaño alcanzaban casi el 70% del valor de la producción industrial en 1950. "En esta etapa, igualmente se mantuvo la expansión de las industrias antiguas como las textiles, por presión de la demanda

interna; y la del cemento, por la expansión urbana en Lima. Es por último, en los años 1950 que se actualizan los estudios (iniciados en 1940) y comienzan los trabajos preliminares (1954) para el establecimiento de la industria siderúrgica y que se preparan instrumentos de política para apoyar explícitamente el desarrollo industrial... En esta misma época se produce una expansión de la demanda que corresponde a la llamada explosión demográfica en sus etapas iniciales e igualmente al intenso crecimiento de los centros urbanos. Es, pues, la conjunción de estos fenómenos que da origen a lo que algunos han llamado la *industrialización espontánea*, que a mediados de la década de 1950 se concreta en la existencia de cerca de 3,000 establecimientos industriales, que en conjunto representaban el 18% del PBI".⁷

El nivel del gasto público aumentó en forma significativa durante el régimen de Odría, alcanzando el 12.1% del PBI entre 1950 y 1954. Este incremento fue motivado principalmente por la construcción de obras públicas. Los presupuestos anuales crecieron progresivamente al amparo de los mayores ingresos provenientes del alza de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. La obra pública cumplió la función de satisfacer, si bien parcialmente, las crecientes demandas populares de empleo y servicios sociales, sobre todo a nivel de la población urbana en crecimiento por el fenómeno migratorio.

En este período el contacto urbano-rural se ve favorecido por la nueva infraestructura vial y por la creciente demanda de artículos alimenticios por parte de las urbes. En efecto, la conformación de enclaves mineros, azucareros, así como la explotación algodonera - productos orientados exclusivamente hacia la exportación -, provocaron la intensificación de las migraciones hacia los lugares donde estas actividades se habían implantado, dándose alteraciones demográficas importantes en las provincias costeras de los departamentos de Cajamarca, La Libertad y Lambayeque como consecuencia de la implantación de ingenios azucareros; así como en los centros mineros andinos de Cerro de Pasco y La Oroya. En el seno de estos enclaves económicos se desarrollarán focos regionales de movilización política, mediante la constitución de organizaciones sindicales y políticas orientadas por ideologías antioligárquicas.

7. Máximo VEGA-CENTENO, *Crecimiento, industrialización y cambio técnico en el Perú 1955-1980*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1983.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, a consecuencia de la modificación notable de la estructura económico-social, la demanda social empieza a ser determinante y empuja a modificaciones en la política de servicios básicos. La situación interna, derivada de la politización de los sectores medios y populares, así como - externamente - la necesidad de activar el mercado latinoamericano para solventar el desarrollo de la post-guerra, imponen que se redistribuya en salud, educación y empleo parte de la bonanza económica de la región. En el Perú, la administración de Manuel A. Odría dará forma a estas preocupaciones, contando para ello con la asesoría norteamericana y con el eco que tuvo el Plan Marshall europeo. Se trata de una experiencia política paradójica, pues por un lado se postulaba un gobierno rígido, represivo, vertical y autoritario; y por el otro, se proponía la extensión de servicios básicos que mejorarían las condiciones de vida de la población (preferentemente urbana) y que - a la postre se pensaba -, democratizaría el conjunto nacional. En realidad, lo que se buscaba era neutralizar las reivindicaciones políticas y sociales de un sector de la sociedad por la asimilación de una parte de los nuevos sectores medios emergentes, mediante relaciones de clientela. Siguiendo este tipo de enfoque, la educación jugó un papel importante dado que creó aspiraciones de movilidad social - pues se la consideraba como un canal de ascenso -, y al mismo tiempo sirvió de filtro para que sean pocos los que lograsen mejorar su posición en la jerarquía social. Es en este sentido que, con razón, se ha dicho que la obra educativa de Odría abrió las puertas a la demanda social e incrementó la urbanización en el Perú: una de las razones para migrar son las mayores posibilidades de trabajo que se ofrecen en las ciudades y otra es la implantación mayoritaria de planteles educativos en las mismas. Esto pone en relieve cómo la conjunción del asistencialismo social, de la inversión e implantación norteamericana para la extracción de materias primas, así como del énfasis industrialista a despecho del desarrollo agrario, modificó sustantivamente las relaciones campo/ciudad y las conductas de los grupos sociales.

Análisis del Desarrollo de la Educación

El debate educativo de los años 20 y 40 dió preferencia a la idea de una *educación nacional*, en reacción contra el cortejo de influencias externas que hasta entonces habían predominado en el país, tal como José Carlos Mariátegui lo señalara denunciando el predominio español, inglés y francés en la educación peruana. La preocupación de esas décadas fue filosófica y doctrinal, y giró en torno a la necesidad de educar a las élites en vez de educar a las masas.

La dificultad de extender y administrar la educación peruana no había pasado desapercibida a lo largo del siglo XIX e inicios del XX. Desde que se inició la época republicana se mencionó una preocupación constante por la *educación pública*, a la vez que reiteradamente se consideraron como factores tradicionales en las limitaciones del desarrollo educativo peruano la falta de recursos financieros por parte del Estado, la carencia de un sistema para la formación de los maestros, la falta de escuelas y equipos que permitan una atención suficiente de la población escolar y, finalmente, la ausencia de procedimientos de control, administración y supervisión.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el panorama que ofrecía la educación peruana era ciertamente desalentador. El censo de población de 1940 había revelado que el nivel educativo promedio de la población era de 1.9 grados aprobados y que apenas el 42% de los adultos peruanos habían pasado por la escuela. 48% de la población - más de dos millones de personas - eran analfabetas. Los locales escolares de las áreas rurales eran prácticamente inexistentes o rudimentarios, los profesores eran insuficientes y carecían en su mayor parte de formación pedagógica; tan sólo en las ciudades principales y capitales departamentales existían colegios que merecieran calificarse como tales. Los programas educativos no eran coherentes y existía una gran inestabilidad en las acciones gubernamentales referentes a la educación.

A principios de la gestión gubernamental del general Odría, la tasa de escolarización era de 24% para la población de 0-24 años. La matrícula escolar en 1950 llegaba a 1'100,000 alumnos, de los cuales el 86% eran atendidos por el Estado, asistiendo el 14% restante a instituciones privadas. La educación pre-escolar se impartía únicamente en las zonas urbanas a 21,400 niños y la educación primaria alcanzaba a 988,800 alumnos. Los colegios secundarios se encontraban en las

capitales de departamento y en algunas provincias, y su atención cubría a 72,600 alumnos. La educación superior, incluyendo la universitaria, recibía a 17,300 estudiantes.

Al iniciarse la década del 50 está vigente, aún cuando con numerosas modificaciones, la Ley Orgánica de Educación N°9359, promulgada en 1941 luego de conocerse los resultados preliminares del censo de población de 1940. Este instrumento legal no será derogado hasta 1972. Su importancia radicó en el hecho de que dicha Ley constituyó el marco organizativo en el que se inspiraron las corrientes modernizadoras de la época con preeminencia de la pedagogía como ciencia y técnica educativa. Asimismo, se reconocía la responsabilidad fundamental del Estado en la educación nacional y se organizaba la prestación de los servicios educativos a cargo del Ministerio de Educación Pública, creado como Ministerio independiente en 1935.

La obra educativa llevada a cabo por el régimen de Odría se deberá en gran medida al general Juan Mendoza Rodríguez, Ministro de Educación en dos oportunidades (1948-1953 y 1955-1956). Para modernizar y tecnificar el Ministerio de Educación crea nuevas dependencias, envía a profesionales a perfeccionarse en el exterior, racionaliza la estructura programática del presupuesto y pone en marcha un *Plan de Educación*. Durante su gestión también se organizó el *Fondo de Educación Nacional* (1948), con rentas muy importantes provenientes de numerosas leyes especiales, las que permitieron el financiamiento de un vasto programa de construcciones escolares.

La educación primaria constituyó una de las áreas en las que se centró la atención gubernamental. Los *Núcleos Escolares Campesinos* - creados en 1946 durante la gestión del Presidente Bustamante y Rivero -, fueron afianzados para permitir la extensión de los servicios educativos, contando para ello con la colaboración del gobierno estadounidense a través del Servicio Cooperativo Peruano-Norteamericano de Educación (SECPANE), el cual brindó la asistencia técnica y el apoyo necesarios para el equipamiento de los núcleos. El objetivo era penetrar en las comunidades campesinas, lograr su cooperación y romper su aislamiento. Se preveía que al frente de cada núcleo debía existir una escuela primaria completa, provista además de tierras de cultivo, de granjas, de talleres dotados de herramientas, etc.; de tal manera que la escuela se viera transformada en una base útil a la comunicación de los distintos miembros de la comunidad, constituyéndose en centro de atracción social, de actividades culturales,

religiosas, deportivas. Dicha red nuclear estaba en gran parte constituida por escuelas unidocentes o incompletas. La implantación de los Núcleos Escolares Campesinos logró su mejor expresión en Puno y Cuzco, departamentos del sur del país, con 27 y 15 Núcleos Escolares Campesinos respectivamente, sobre un total de 66 en ocho departamentos de todo el país. La aprobación del Plan de Educación Rural de 1950 permitió que se ampliara la influencia de estos Núcleos, a través de la creación de las escuelas de convergencia, a las cuales asistían alumnos transportados por ómnibus en un radio que cubría hasta 60 kilómetros.

Otra modalidad para la educación primaria, que se aspiraba generalizar en todo el país, fueron las Escuelas Pre-Vocacionales (urbanas y rurales), cuyo objetivo era acercar más la educación primaria al trabajo agrícola y artesanal. Se declaraba en la presentación del proyecto que éste "constituía una síntesis del contenido social de la *escuela nueva*". Sin embargo, este ensayo se vió frenado por la carencia de recursos económicos y de personal especializado, limitándose a las escuelas centrales de los Núcleos Escolares Campesinos y a algunas escuelas en capitales de provincia. En 1956 funcionaban 150 Escuelas Pre-Vocacionales urbanas, y 92 rurales.

En 1951 se inician las Escuelas Bilingües de la selva con la firma de un convenio entre el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) de la Universidad de Oklahoma y el Gobierno peruano, que encargaba la educación de los nativos selváticos a esta controvertida institución protestante, que ya venía trabajando desde 1945 con 24 grupos nativos de la Amazonía peruana en la investigación etnolingüística (necesaria para la labor misionera que ellos buscaban brindarles en su lengua nativa). A raíz de este convenio, el Ministerio de Educación recibe la cooperación técnica y lingüística del ILV, y en 1952 se ponen en marcha los cursos de capacitación de maestros aborígenes, como paso previo a la creación de las Escuelas Bilingües. En 1956 se habían creado 37 escuelas de este tipo y 12 escuelas rurales de selva, donde se atendía a 1,195 alumnos de las tribus aguaruna, amuesha, huitoto, bora, ocaina, yahua, cashibo, shipibo, machiguenga y cocama.

El gobierno nombró en 1951 una comisión encargada de elaborar nuevos planes y programas de estudio de educación primaria, en los cuales se intentaba diferenciar la educación urbana de la rural. Fueron aprobados con carácter provisional en 1952 (siendo aplicados experimentalmente en 1953 y 1954), para finalmente aprobarlos

definitivamente en 1955. Uno de los cambios sustanciales fue la supresión del sexto año de primaria (que se consideró como una repetición del quinto año). Hasta entonces, los estudios de educación primaria comprendían siete años: uno de transición (que podía considerarse como el primer año de primaria) y seis de primaria propiamente dicha. La supresión de este sexto año permitió incorporar sin mayores gastos a 58,000 nuevos alumnos en todas las escuelas de la República. Durante este período la matrícula en primaria llegaba a 1'179,300 alumnos, logrando una tasa anual de crecimiento de 3%. La carga docente en este nivel fluctuó entre 41.7 y 38.0 alumnos por maestro.

Quizás la obra educativa más reconocida del gobierno del general Odría fue la construcción y puesta en funcionamiento de 23 Grandes Unidades Escolares (9 en Lima y 14 en doce capitales departamentales), que permitieron impulsar la educación secundaria y elevar la matrícula en más del 100%, llegándose a 121,000 alumnos. En ella, el Ministro Mendoza tuvo en el Dr. Julio Chiriboga a uno de sus mejores colaboradores. Al finalizar este período la tasa de promoción de primaria a secundaria había pasado a 63.8%, mientras que en 1950 era de 28.3%. Estos centros educativos, que continúan prestando servicios hoy en día, estaban destinados a los dos últimos años de primaria y a la secundaria común y técnica. Concentraban numerosos servicios tales como talleres, huertos, sanidad, deportes, administración educativa, viviendas para maestros. Las Unidades Escolares fueron un intento de solución al problema de la orientación y preparación vocacional. Buscaron corregir la multiplicación de planteles aislados de educación técnica, que carecían de ambientes, de planta directiva y docente, de oficinas técnicas y equipamiento apropiados.

Anteriormente se ha mencionado la falta de maestros. Entrevistado, el Ministro Mendoza declaraba estar conciente de este problema y afirmaba: "No se podía llevar adelante un Plan de Educación sin un magisterio ligado técnica y espiritualmente a la obra que organiza y dirige el Ministerio. Debíamos buscar unidad en la formación magisterial con la flexibilidad suficiente para dar a los normalistas rurales la preparación indispensable para proceder en cada caso de acuerdo con las necesidades locales del medio en que actúan. Sobre un total de 19,532 maestros en 1949, existían 8,053 sin título, 2,224 maestros elementales, 4,321 maestros de otras profesiones y sólo 4,934 graduados con estudios pedagógicos. Esta realidad impulsó al gobierno a igualar el nivel de los

títulos de los normalistas urbanos y rurales. Con un criterio centralista, justificado por el propósito de elevar la calidad de la formación, se intentó fusionar las once escuelas normales urbanas. Algunas de ellas se transformaron en rurales, y se creó la Escuela Normal Central de Varones. Esta escuela, construida con apoyo y asistencia del SECPANE, fue un avance en la modernización de la formación de maestros, que se venía ofreciendo en el Instituto Pedagógico Nacional de Varones, y que más tarde se transformaría en la actual Universidad Nacional de Educación *Enrique Guzmán y Valle*, ubicada en La Cantuta."

Para tratar de mejorar el status socio-económico de los maestros se aprueba el Estatuto Orgánico del Magisterio. En este Estatuto se consideraba al magisterio como una carrera pública sujeta al reconocimiento de los servicios individuales para nombramientos y promociones a cargos de mayor importancia y responsabilidad. Se establecían igualmente las categorías docentes y las plantas jerárquicas de los centros educativos. Todo esto constituyó un esfuerzo de ordenamiento escalafonario, acompañado de mejoras al término de la carrera docente.

Otro aspecto que merece rescatarse de esos años fue el buen aprovechamiento que se hizo de la cooperación brindada por los organismos internacionales. En 1951, el Gobierno del Perú firma un convenio con la Unesco, que establece su primera misión en el país. La cooperación que recibió el Ministerio de Educación abarcó asistencia técnica de expertos, líneas de perfeccionamiento para maestros y equipamiento en el campo de la formación docente. El SECPANE, al que se hizo referencia anteriormente, trabajaba en el Perú desde 1944 en programas de educación rural y vocacional y con Mendoza Rodríguez se firma un Convenio Básico que precisaba las siguientes líneas de acción por cinco años:

- a. Construcción y funcionamiento de la Escuela Normal Central de La Cantuta y Escuela Normal Rural de Urubamba.
- b. Impulso a los Núcleos Escolares Campesinos.
- c. Impulso a la educación vocacional.
- d. Equipamiento de planteles de educación vocacional.
- e. Cursos de perfeccionamiento magisterial y becas en los Estados Unidos, México y Europa.

No puede dejar de reconocerse la importancia de la obra educativa realizada en el país entre 1948 y 1956. Por ello, es pertinente tratar de comprender cuáles fueron los factores que permitieron que un gobierno con las características del régimen del general Odría acometiera un esfuerzo tan significativo en el campo educativo. En forma tentativa pueden sugerirse las siguientes líneas de reflexión. En primer lugar es claro que el gobierno de Odría, en el campo económico, establece una política *liberal* y de *desarrollo orientado hacia afuera*, impulsando las exportaciones tradicionales y la inversión extranjera. Esto significa que el Estado abandona el principio de intervención directa en la economía, forjado durante el breve régimen civil de Bustamante, y tiende a concentrarse en el cumplimiento de sus funciones generales y en ciertos aspectos del desarrollo social como es el caso de la salud, el empleo (a través de la construcción de edificios públicos y viviendas) y la educación pública. En segundo lugar, la configuración de una clara política *asistencialista*, destinada a tratar de satisfacer las necesidades sentidas de la población a cambio de su adhesión, es una demostración de la ambición personal de Odría que lo lleva a aglutinar en torno a su régimen a una importante clientela política. El slogan oficial de *Salud, Educación y Trabajo* es un indicador de esta prioridad *social* y una interpretación de cuáles son los requerimientos populares que el gobierno se había comprometido a satisfacer. Este asistencialismo oficial puede explicar el énfasis otorgado a la educación, considerada como una demanda prioritaria del campesino migrante, nuevo poblador urbano.

En tercer lugar, debe resaltarse la figura del Ministro de Educación, general Juan Mendoza Rodríguez, oficial de gran ascendiente dentro del ejército, que contaba al acceder al Ministerio de Educación con una experiencia pedagógica al haber sido Director del Colegio Militar *Leoncio Prado* de Lima. Del Ministro Mendoza dice un agudo crítico de las reformas educativas peruanas, que era un militar con "precisas concepciones sobre algunos aspectos de la política educativa nacional. Su paso por dicho portafolio, pese a su posición ideológica, significó un movimiento de renovación y, sobre todo, de creación de una mística educativa tan necesaria en un país como el nuestro..."⁸

8. Wilbert SALAS, *Vía Crucis de las reformas de la educación peruana*, Cusco, Editorial Los Andes, 1970.

La Planificación General y de la Educación

a. El primer plan nacional de educación

A finales de la década de los 40, la planificación no se había institucionalizado en el Perú. Se habían dado algunos esfuerzos aislados de planificación especialmente en el campo militar y en acciones puntuales de carácter sectorial, que fueron influenciados por las experiencias y corrientes de planificación difundidas en los períodos de guerra y post-guerra en los países desarrollados.

Es durante el gobierno de Odría, período de relativa estabilidad gubernamental, que la planificación va a iniciarse - pero no de manera institucionalizada - en el sector educación. Sólo en mayo de 1956, la *Ila. Reunión Interamericana de Ministros de Educación*, llevada a cabo en Lima, constituirá un paso importante en el proceso de institucionalización de la planificación educativa en América Latina, al recomendar que todos los países del subcontinente preparasen - para marzo de 1957 - planes integrales de educación. Para ello, sugerían la creación de oficinas especializadas que aprovecharan las técnicas modernas del planeamiento.

En educación, el general Juan Mendoza percibió la necesidad de un plan educativo nacional, concibiéndolo de manera atípica: sin poder sujetarse a la metodología de una planificación aún inexistente, su plan, meramente pragmático, fue nutrido por su experiencia militar y su familiaridad con los centros formativos del ejército. Se encuentran en él conceptos que luego, por la teoría y la práctica, la planificación asumirá como prioritarios. A decir del historiador Carlos Daniel Valcárcel, el plan "rebaso el campo meramente administrativo. Se trató de poner las bases espirituales necesarias para un auténtico mejoramiento de la educación nacional y la formación de un nuevo tipo de hombre. Fue un movimiento nacionalista de servicio a la comunidad, con una orientación pragmática y una sólida base económica".⁹

Es cierto que el *Plan Nacional de Educación de 1950* no hubiera sido posible sin la índole vertical y no democrática del régimen, pero Mendoza avizora la modernización del sistema educativo como una condición fundamental para el desarrollo de las fuerzas sociales y

9. Carlos Daniel VALCARCEL, *Breve historia de la educación peruana*, Lima, Editorial Educación, 1975, (Colección Ciencias Histórico Sociales).

económicas del país, y nos dice que considera a la educación "no como una obra simple de transmitir conocimientos, sino como una acción formativa y compleja, como una obra de convivencia social, de contenido moral y de responsabilidad, de esfuerzo, de colaboración, trabajo y cultura; una obra que fuera la síntesis de apego a la tierra, de ingenio productivo, de lucha con el medio ambiente, de expresión del afán de participar activamente en el desarrollo y bienestar de la comunidad".

Ante la inexistencia de un órgano encargado de las funciones de planificación en el Ministerio de Educación, fue el *Consejo Nacional de Educación*, órgano consultivo del Ministro, el que asumió la responsabilidad de elaborar el plan durante 1949. El entusiasmo que llevó a esta empresa se revela en un indicador elocuente: el Consejo Nacional de Educación sesionó con mucha frecuencia en el período 1949-1952, participando en él personalidades de primer plano de la vida nacional y el quehacer de la educación de esa época. También se destaca la cooperación de la Unesco y del SECPANE. En relación a la colaboración del gobierno y de la sociedad, el general Mendoza reconoce igualmente que "se fue ganando poco a poco el interés ciudadano. Antes no existió una preocupación colectiva acerca de la educación, todo eran peticiones y reclamos, se buscaba politizar el magisterio además. Pero creo que generamos una mística, que desgraciadamente se ha perdido... Nosotros hablamos de las *tensiones económicas*, es decir el concurso del Estado y de la iniciativa privada en el financiamiento de la educación, de las *tensiones institucionales*, referidas a las relaciones de la educación pública con la Iglesia y la educación particular, las *tensiones sociales* que incluyen los padres de familia y las asociaciones que podían y debían cooperar con la educación y las *tensiones internacionales* que buscan una colaboración internacional más intensa. Quizá esto no era nada nuevo, pero lo importante era organizar, graduar e impulsar estas esferas para que contribuyeran con el plan educacional".

El plan intenta presentar el problema educativo de una forma integral; abarca aspectos de atención de la demanda, mejoramiento de la calidad de la enseñanza y, sobre todo, un programa de construcciones escolares. Su estrategia, en cuanto quiere servir a la escala nacional, incorpora sistemáticamente un diagnóstico de la situación educacional, una propuesta de organización del aparato administrativo y docente, definiciones acerca del problema magisterial (con un fuerte acento en su formación profesional), y programas concretos de construcciones, y

materiales acompañados de un estudio financiero y de inversiones. Las estadísticas y las reflexiones de los estudios sobre la problemática educativa señalaban la existencia de múltiples problemas y la imposibilidad de resolverlos todos en cortos plazos.

Desde el punto de vista organizativo, el plan señaló cuatro áreas fundamentales: (i) precisar las bases orgánicas de la educación, de las que saldría la política educativa del gobierno; (ii) organizar los planteles bajo los principios de *fixar las autoridades docentes al colegio*, crear la *unidad escolar* y ampliar el campo de la actuación de los planteles con miras a su modernización y a la formación técnica; (iii) organizar las regiones fortaleciendo a éstas, pero al mismo tiempo las inspecciones provinciales y la supervisión técnica; y finalmente, (iv) organizar el Ministerio de Educación de manera tal que amplíe sus direcciones técnicas de apoyo.

En este plan se presta especial atención al incremento de las rentas. Muchos años habían transcurrido sin que se construyeran locales en número suficiente. Por esa razón, resultaba imperiosa la necesidad de incrementar el rendimiento de dos *Fondos* creados por el gobierno militar en 1948 y 1949, el de *Educación Nacional* y el del *Texto Escolar*. Al respecto, el general Mendoza cuenta: "Se nos acusó que el Fondo de Educación era centralista y no preveía una proporcionalidad de las rentas para las provincias, sin comprenderse que lo que queríamos era fijar un centralismo directo de economía de medios y un sentido de jerarquía moral y autoridad administrativa, y un descentralismo funcional en la aplicación de fondos con un sentido de justicia. El Fondo se organiza mediante una serie de dispositivos legales que crean o redistribuyen impuestos como el de la carrera de caballos, las estampillas de educación, la lotería, timbres fiscales, etc... El Fondo del Texto Escolar reposaba en la colaboración de padres de familia quienes debían comprar el carnet escolar y los textos oficiales de historia y geografía..."

b. Las estadísticas educativas

Dependiente del Ministerio de Hacienda y Comercio se encontraba la Dirección Nacional de Estadística. Según la Ley 7567 de 1932, a este organismo le correspondía el control técnico y supervigilancia

administrativa de las labores estadísticas que hacían las reparticiones públicas, la centralización de la producción estadística, y la publicación de los boletines y anuarios correspondientes.

En el Ministerio de Educación, la recolección, el procesamiento y la publicación de las estadísticas estaban a cargo del Departamento de Escalafón y Estadística. Al inicio del año escolar, este Departamento remitía a las inspecciones provinciales de educación y centros educativos los formularios por los que se recolectaba la información que mensualmente se remitía a la sede central del Ministerio. La inspección provincial consolidaba la estadística relativa a los centros de su jurisdicción. El formulario correspondiente al mes de diciembre, a fin de año escolar, incluía información sobre el rendimiento estudiantil.

Los anuarios estadísticos venían siendo publicados con algún retraso y en forma irregular. Durante este período se da impulso a la función estadística, cuya importancia se reconoce en la formulación del plan, otorgando a la Estadística la categoría de Dirección.

c. El presupuesto y su influencia en las políticas educativas

La formulación del Presupuesto Público se regía por la Ley 4598 de 1922. Según esta Ley, el Presupuesto "debe contener en un solo documento la previsión y valuación de todas las entradas y gastos de la nación"... y "las entradas y gastos que deben ser autorizados, anualmente, conforme a la Constitución". En su artículo 177, la Constitución de 1933 señalaba que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Comercio, debe enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto General de la República, hasta treinta días después de la instalación anual del Congreso en legislatura ordinaria; es decir, el 28 de julio de cada año.

Teóricamente, una vez presentado el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo tenía un año para preparar el presupuesto siguiente. A su vez, la Cámara de Diputados disponía de varios meses para estudiarlo y preparar el *sustitutorio* que sería discutido con el Ministerio de Hacienda y Comercio. Luego este documento pasaría al Senado, quién después de su análisis lo devolvería a la Cámara de Diputados para los acuerdos de modificación. En la práctica, como el presupuesto tenía que aprobarse indefectiblemente el último día del mes de diciembre para su vigencia a partir del primero de enero, todo este

proceso se hacía con notoria precipitación, y las insistencias en cuanto a modificación de montos y partidas tenían que realizarse en muy poco tiempo.

La programación presupuestaria se basa en normas y directivas del Ministerio de Hacienda y Comercio. Es esta institución que establece los montos presupuestarios a partir de los que cada Ministerio o institución a cargo de un pliego presupuestario inicia la elaboración de su anteproyecto. Estas cifras se conocen durante el mes de julio.

Ante la ausencia de planificación, el presupuesto se convierte en fuente única de programación. Es ley fundamental de la administración pública no sólo en cuanto a política financiera sino en cuanto a orientación de política general. Por leyes anuales de presupuesto, las estructuras orgánicas de las instituciones comienzan a ser alteradas, se deciden las políticas de promoción del personal y la localización de las inversiones.

El presupuesto del Ministerio de Educación contaba en 1948 con nueve capítulos y 308 partidas. Las modificaciones de la programación debían realizarse por actos legislativos que no siempre eran ágiles, demorando la aplicación de soluciones. Para un Ministro que contaba con 438 empleados y seis direcciones administrativas, el presupuesto con tantos capítulos y partidas generaba rigideces durante su ejecución.

La preocupación para lograr una mayor agilización del gasto, lleva a estudiar una nueva estructura presupuestaria, que desemboca en una racionalización de la estructura programática del presupuesto. En 1953, no obstante que el número de direcciones administrativas había aumentado a trece, el pliego presupuestario se organiza en cuatro capítulos de 176 partidas. A las direcciones pedagógicas (primaria, secundaria, técnica, normal y artística), se les encomienda coordinar la ejecución de presupuestos administrativos correspondientes a los planteles.

Las modificaciones presupuestarias que antes requerían una autorización legislativa en las Cámaras son simplificadas en su trámite requiriendo para el efecto una Resolución o Decreto Supremo.

El general Mendoza alude a un defecto de la programación presupuestaria que subsistirá muchos años después. La participación de las unidades ejecutoras en la programación resultaba imposible frente a los plazos establecidos para aprobar el Presupuesto General de la República. La programación se iniciaba dos o tres meses antes de que

sean recepcionadas la totalidad de los informes de las inspecciones y colegios que expresaban sus necesidades para el año próximo. Era por lo tanto una programación *a priori* y tentativa.

El control presupuestario era efectuado a través de dos canales: en el Ministerio de Hacienda donde se autorizaban los libramientos de partidas, y en el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Administración. La fiscalización la hacía la Contraloría General de la República.

d. Logros y efectos

Teniendo en cuenta que el ritmo de ejecución de las obras básicas estaba supeditado al monto de las rentas, el plan fue explícito en señalar que éstas demandarían un plazo entre diez y veinte años. El mayor costo corresponde al proyecto de construcción de 505 nuevos locales y la terminación de un millar de escuelas. El plan preveía un gasto de 370 millones de soles. El impacto que significó la captación de recursos para el Fondo de Educación y el Fondo del Texto Escolar fue grande. Entre 1948 y 1956, el primero recaudó un total de 270 millones de soles, o sea 17 millones y medio de dólares, al cambio de \$1.00 = S/.15.50. Por su lado, el Fondo del Texto Escolar captó casi un millón de dólares entre 1949 y 1956. Estos ingresos significaron un rubro importante de financiación presupuestal. Luego de representar el 1.96% del presupuesto de educación en 1948, los Fondos elevan su participación al 8.73% en 1950, al 17.6% en 1954 y al 14.5% en 1956.¹⁰

El programa total de construcción de obras no pudo ejecutarse, pero sí buena parte del mismo. Las previsiones que se hicieron sobre el rendimiento de las cuentas especiales resultaron bajas en relación al costo real de las obras emprendidas. Mendoza comenta que éstas lindaron por la tercera parte del costo efectivo del Plan. Es ilustrativo sin embargo los logros que se obtuvieron hasta 1956 y que aparecen en el cuadro siguiente:

10. Juan MENDOZA RODRIGUEZ, *Nuevo potencial para la educación peruana*, Lima, Imprenta del CMLP, 1956.

Metas y Logros del Programa de Construcciones Escolares
del Plan Nacional de Educación 1950
(Costo en millones de Soles)

Proyecto	Programado		Ejecutado		% Ejecución	
	Meta	Costo	Meta	Costo	Meta	Costo
Grandes Unidades Escolares	55	195.0	38	192.0 ^{a/}	69	98
Institutos Pedagógicos	2	10.0	2	39.9	100	399
Escuelas Normales Rurales	8	8.0	6	15.7 ^{b/}	75	196
Escuelas Pre-Vocacionales	136	63.0	13 ^{c/}	s.i.	10	
Escuelas Primarias	300	40.0	88	79.3 ^{d/}	29	198
Colegios Militares	4	24.0	2	17.8 ^{e/}	50	74
Terminación de Locales	1,000	30.0	883	14.9	88	50
TOTAL	1,505	370.0	1,032	359.6	69	97

Fuentes:

Ministerio de Educación Pública, *Plan de Educación Nacional 1950*, Lima, 1950.

General J. Mendoza R., *Nuevo Potencial para la Educación Peruana*, Lima, 1956.

^{a/} 12 obras corresponden a Colegios Nacionales con una inversión de S/31.3 millones. Se incluye además costos de unidades magisteriales en tres Grandes Unidades Escolares.

^{b/} Comprenden escuelas primarias de aplicación.

^{c/} No se construyen nuevos institutos agropecuarios sino se mejoran los existentes.

^{d/} En 1956 no se habían concluido 24 escuelas, restando por ejecutar una inversión de S/19.6 millones.

^{e/} Corresponde a la ampliación del Colegio Militar *Leoncio Prado* y a la construcción del Colegio Militar *Francisco Bolognesi*.

Capítulo 2

El período 1956-1962

Gobierno de Don Manuel Prado

Contexto Socio-Político General

En los países de América Latina gobernados por regímenes militares y autocráticos se empieza a sentir una corriente de democratización. En 1955, en la Argentina, Juan Domingo Perón había sido depuesto. Odría decide convocar elecciones en 1956. En 1957, Gustavo Rojas Pinilla deja el poder en Colombia. Lo sigue al año siguiente Pérez Jiménez de Venezuela y en 1959, Batista cae en Cuba.

En 1956 el Dr. Manuel Prado Ugarteche es elegido - por segunda vez - para gobernar el país durante el período 1956-1962, heredando un país ansioso de libertad, con problemas y necesidades que explican la efervescencia partidista y sindical que reinaba.

Prado inicia su gobierno derogando la Ley de Seguridad Interior, instrumento represivo dictado por su antecesor, lo que permite que el APRA retorne al goce de la libertad. "Prado sin duda era un político diestro, enérgico, profundo conocedor del ambiente político, conspirador desde 1941. Administró muy bien su amistad con Benavides y Odría y su reconciliación con Haya".¹

1. Enrique CHIRINOS SOTO, *Conversaciones con Belaúnde*, Lima, Editorial Minerva, 1987.

El gobierno poseía amplia mayoría en ambas Cámaras, estando la oposición básicamente compuesta por parlamentarios de la Democracia Cristiana, Acción Popular y el Partido Comunista. Prado consigue la colaboración de los parlamentarios apristas inaugurando la etapa denominada de *la convivencia*. Es así que se asiste a un retorno enérgico de los apristas, excluidos durante ocho años por Odría de la escena política oficial. Francisco Guerra García comenta: "Fiel a su prédica electoral, la dirigencia oficial aprista desconoció los intentos subversivos de su militancia. Progresiva y cautelosamente trató de desdibujar su imagen de fuerza política de raigambre marxista, fundamentalmente anti-oligárquica y anti-imperialista: el APRA no venía a quitar la riqueza a quien la tiene, sino a crearla para quien no la tiene. El deslizamiento del partido hacia la derecha y la profundidad del viraje se harán patentes cuando en 1956, para salir de la clandestinidad, apoyará como candidato a la Presidencia de la República al Dr. Prado, y convivirá con su gobierno de orientación inobjetablemente pro-oligárquica y pro-imperialista".²

El vacío dejado por el APRA al conformar la *convivencia* lo llenan organizaciones políticas que emergen representando los nuevos sectores de la sociedad. El partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Social Progresista y el partido Acción Popular cumplirán esta misión. Estos grupos enarbolan programas renovadores y se hacen eco de las aspiraciones de obreros y campesinos afectados en la última etapa del gobierno por una política económica recesiva.

En el campo laboral, el APRA logra recuperar el control de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), con oposición de grupos heterogéneos. A partir de 1958 crece la división sindical de federaciones no controladas por el APRA que darán origen más adelante (1968) a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), de tendencia marxista.

Durante su gobierno, Prado continuó una política liberal en lo económico, promoviendo la inversión extranjera como estímulo a la modernización de la economía. En lo ideológico, estaba comprometido con los principios liberales: libertad de prensa, libre comercio, libre empresa, libre contratación laboral y ausencia de participación estatal en la economía, perdiéndose incluso el impulso de algunos programas de

2. Francisco GUERRA GARCÍA, *El régimen oligárquico: procesos políticos*. Lima, CEDEP, 1986.

corte *asistencialista* que había emprendido su precesor. Sin embargo, y paradójicamente, se vió obligado por las presiones sociales, y en nombre de compromisos internacionales que no podían ser rechazados, a sentar las bases institucionales de dos procesos incongruentes con su dogma liberal: la reforma agraria y la planificación.

El régimen definía su orientación en estos términos: "realizar una obra de reunificación y paz nacionales... Cohesionar a la ciudadanía bajo banderas de concordia nacional y de implantación de un estado de derecho, con igualdad absoluta para todos los sectores, y el respeto de las esenciales facultades cívicas: sufragio libre y auténtica representatividad".³ Orientación difundida a través del Movimiento Democrático Pradista, movimiento cuya existencia concluye con la desaparición de su líder.

En el aspecto social, el nuevo gobierno continuó la obra del anterior, aunque en menor escala: construcción de escuelas, hospitales, viviendas y servicios de seguridad social.

Refiriéndose a los movimientos del campesinado, J. Cotler manifiesta que "desde 1956 se inició de manera sostenida un movimiento para recuperar la tierra usurpada por los terratenientes y erradicar las relaciones de dominación pre-capitalistas. A su vez, la población de las barriadas presionó masivamente al gobierno para obtener la titulación de las tierras invadidas y la expansión de los servicios públicos... Dadas las nuevas condiciones políticas el gobierno de Prado se vió en la obligación de nombrar una Comisión de Reforma Agraria y de la Vivienda, ante la imposibilidad de mantener indefinidamente las notorias contradicciones existentes en la sociedad peruana... Los trabajadores urbanos, tratando de mejorar su participación en el ingreso, iniciaron su reorganización con la participación de las clases medias: bancarios, maestros, empleados públicos, mientras el APRA se preocupó de movilizar a las masas como forma de ampliar sustantivamente la representación de sus intereses pero controlando su proyección".⁴

En el campo de la educación se logró un crecimiento de los servicios educativos de 5.3% anual, superior al 3.5% registrado en el período anterior. Sobresale el intento reformista del Ministro de

3. Alvaro ROJAS SAMANEZ, *Partidos políticos en el Perú: manual y registro*, Lima, Centro de Documentación e Información Andina, 1984.

4. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, Serie Perú Problema n° 17.

Educación, Dr. Jorge Basadre, quien llevó a cabo el primer *Inventario de la Realidad Educativa Nacional* y, frente a las dificultades políticas que encontró su gestión, solamente alcanza a poner en marcha algunas de las medidas propuestas para lograr el mejoramiento del sistema educativo.

En el área de la planificación educativa, corresponde a este período la creación en el Ministerio de Educación de la Dirección de Estudio y Planeamiento y un esfuerzo de diagnóstico de la situación de la educación peruana.

Durante el mandato de Prado, la población del país aumentó en 1'663,000 habitantes y creció a una tasa promedio anual de 2.9%, superior en 0.4% a la registrada entre 1949-1956. Lima, la capital del país, que concentraba en 1950 al 14.3% de la población total, pasó a contar con cerca de 1'500,000 habitantes; es decir, el 16.6%. Las migraciones hacia las ciudades continuaban y la población rural seguía disminuyendo pasando a representar en 1962 sólo el 51.5% de la población total.

Al finalizar su período, Prado convoca a elecciones generales donde se presentan siete candidatos, siendo los principales: Víctor Raúl Haya de la Torre por el APRA; Fernando Belaúnde Terry por Acción Popular; Manuel A. Odría por la Unión Nacional Odrísta; Héctor Comejo Chávez por la Democracia Cristiana, y candidaturas menores que representan la izquierda. Los escrutinios favorecieron por corto margen a Haya de la Torre sobre Belaúnde, siguiéndole en tercer lugar, el general Odría. Faltando once días para la culminación del mandato de Prado, el Comando Conjunto de la Fuerza Armada, denunciando fraude en el escrutinio, derroca al Presidente y el 18 de Julio de 1962 se instala la Junta Militar de Gobierno encabezada por el general Ricardo Pérez Godoy.

Análisis Económico-Financiero

La situación económica del país a finales del régimen de Odría era aparentemente satisfactoria. El sociólogo francés François Bourricaud opina que esta situación iba incluso mejorando durante el gobierno de Prado y señala que "semejante opinión optimista parece justificada si, a partir de 1959, se enfoca la situación a través de índices de valor limitado pero que no pueden dejar de impresionar a amplios sectores de la clase media urbana: excedentes de la balanza comercial y de la balanza de pagos que garantizan la estabilidad de la moneda y que determinan el

acrecentamiento de reservas en divisas, cosa que permite un rápido aumento de importaciones de bienes semi durables. Y a partir de 1960 los precios de los artículos de consumo permanecen en Lima más o menos estables, y las remuneraciones públicas y privadas ascienden de una manera sensible, al paso que el presupuesto del Estado, equilibrado en 1960, está en excedente en 1961... Manuel Prado, salvo en los últimos meses de 1958 y en primer semestre de 1959 en que debe afrontar una crisis provocada tanto por la disminución en cantidad y en precio de las exportaciones minerales como por el desequilibrio presupuestario... nunca hallará dificultades comparables a las que habfan señalado el régimen del Presidente Bustamante, durante el cual hubo que imponer gravámenes a los alimentos de primera necesidad (carne, arroz, azúcar, té) y racionarlos".⁵ El optimismo inicial se pierde si se toman en cuenta las perspectivas a largo plazo, pues el panorama era en realidad sombrío. En los diarios de la época se discutía sobre las nociones de *crecimiento* y de *desarrollo*, haciendo resaltar que durante la gestión de Prado existía un crecimiento económico pero no un desarrollo. Para que el crecimiento signifique un auténtico desarrollo, la tasa de crecimiento del producto neto debía por lo menos indicar que era superior a la tasa de crecimiento anual de la población. Y aún así había que ver si la riqueza adicional se destinaba a corregir las desigualdades en la distribución de los ingresos. En estos mismos diarios abundaron las declaraciones sobre la necesidad de "realizar cambios en las estructuras a fin de salir del estado de subdesarrollo causado por el carácter primario exportador y semi colonial que favorecía a la oligarquía y al capital extranjero".⁶ A pesar de todas estas declaraciones, los políticos del régimen de Prado no acordaron la suficiente atención a este hecho.

Y en efecto, la continuación por un lado de una política económica que dinamizaba al sector exportador, y la explotación de nuevos recursos (hierro, cobre y harina de pescado), dió sin duda lugar a oleadas de inversión que estimularon la producción interna, generaron empleos, ingresos fiscales, y sobre todo divisas que fortalecieron la capacidad de importar del país, capacidad que servía para importar maquinarias e instalaciones industriales que iban a permitir la explotación minera.⁷ Por

5. François BOURRICAUD, *Poder y Sociedad en el Perú Contemporáneo*, Buenos Aires, Editorial Sur, 1977.

6. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*.

otro lado, a las leyes de promoción de los sectores mineros y energéticos del gobierno de Odría, se sumó la Ley de Promoción Industrial (1959), que otorgaba amplias facilidades tributarias a la inversión industrial, favoreciendo especialmente a la inversión extranjera. Esta ley reforzó el proceso de sustitución de importaciones, impulsando así significativamente el desarrollo industrial y permitiendo que entre 1955 y 1960 la composición de la producción industrial evolucione, gracias al procesamiento en el país de algunos productos de exportación (minerales, azúcar y harina de pescado). Sin embargo, a pesar de que el azúcar continuó siendo una importante fuente de divisas, la agricultura no fue considerada como un sector de alta prioridad. Se culminó en este período el desvío del río Quiroz y la irrigación de San Lorenzo y, recién a las finales del gobierno de Prado, se dieron los primeros pasos para afrontar el problema de la reforma del agro.

Pero la influencia de los países industrializados sobre las economías nacionales se aprecia a través de dos indicadores: las importaciones y el incremento de la deuda. En el Perú, este fenómeno tuvo como efecto presiones crecientes sobre la balanza de pagos, lo que motivó una disminución de las reservas internacionales y la acumulación de deudas a corto y mediano plazo. Al verse obligado a frenar sus importaciones, el país tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional y al Eximbank, lo cual permitió reducir la deuda que en 1959 era de 187.7 millones de dólares a 161.3 millones de dólares en 1960. También recurrió al nuevo canal de recursos externos provenientes de organismos internacionales y regionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que habían colocado bonos en los mercados de capitales.

Como a lo largo de 1957 los precios de los productos de exportación bajaron en el mercado internacional - con la consiguiente disminución de divisas -, el gobierno - en lugar de devaluar - decidió sostener la cotización del dólar y la mantuvo artificialmente en 19 soles, agotando casi totalmente las reservas del Banco Central. Para tratar de remediar esa situación Prado decide pedir al entonces director del diario *La Prensa*, don Pedro Beltrán, que asuma la Presidencia del Consejo de Ministros, ejerciendo la cartera de Hacienda y Comercio. Casi de inmediato, éste afirma claramente que el gobierno se propone

7. Teobaldo PINZAS GARCIA, *La economía peruana 1950-1978: ensayo bibliográfico*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981.

fundamentalmente poner en orden las finanzas y estabilizar la moneda, haciendo saber al país que "se adoptarán las medidas que sean necesarias, por duras que éstas parezcan".

La política económica de Beltrán fue calificada por algunos de cínica y fría. François Bourricaud nos comenta que Beltrán estimaba que una política *sensata* que mantiene el valor de la moneda y atrae a los capitales extranjeros, debe necesariamente tener éxito. El crecimiento de la economía debía destinarse a mejorar los rendimientos de la economía nacional y a que crezca la producción. El Estado no debía endeudarse para financiar un aumento de los gastos de consumo que no tengan como contrapartida *ni ingresos producidos ni ingresos por producir*. Esto significaba que el Estado debía reducir a lo mínimo la parte de los ingresos que retira de la riqueza acumulada por las *fuerzas vivas*, debiendo más bien redistribuir la mayor parte posible de estos ingresos hacia los empleos productivos. Son consideradas como no productivas las inversiones que podían atañer a los sectores social o cultural, que durante la gestión de Beltrán se verán reducidas, a pesar de que había urgencia en construir hospitales, escuelas, etc. y que era igualmente necesario aumentar las remuneraciones de los funcionarios así como su número.

La política recesiva de Beltrán provocó una ola de huelgas de bancarios, mineros, petroleros, obreros fabriles y de construcción, y no logró reducir en absoluto los gastos fiscales, siendo más bien necesario aumentar la carga tributaria pues el ritmo del incremento disminuyó, pero no el monto bruto de los egresos. Beltrán logra estabilizar la cotización del dólar a 27 soles y en 1960 desaparece el déficit del presupuesto y el Banco Central reconstruye sus fondos disponibles.

Análisis del Desarrollo de la Educación

Durante el régimen del Presidente Prado resalta la gestión de su primer Ministro de Educación, el conocido historiador Jorge Basadre (julio de 1956 a octubre de 1958). A los pocos días de asumir su cartera - para manifestar su deseo de modernizar progresivamente el aparato administrativo del sector y su convicción de que las teorías del desarrollo están vinculadas al proceso educativo -, éste ordena efectuar un *Inventario de la Realidad Educativa Nacional*, solicitando este

diagnóstico como requerimiento previo para la formulación de un nuevo plan educativo y de una nueva Ley de Educación, acordes con las verdaderas necesidades educacionales.

La política educativa ensayada durante la gestión de Basadre se proponía fundamentalmente reformar los propósitos y objetivos de la educación nacional, teniendo en cuenta las vinculaciones de la educación con los demás aspectos del desarrollo económico y social, particularmente en la situación de cambio social que se experimentaba en el país como resultado de la agudización del fenómeno migratorio y del crecimiento urbano. Sus aportes servirán más tarde para sentar las bases de la planificación educativa y de las sucesivas reformas educativas. Cabe resaltar la promulgación, en 1960, de la Ley Universitaria N°13417 que devolvía a la Universidad su orientación democrática, perdida durante la dictadura de Odría.

Los datos del *Inventario de la Realidad Educativa* muestran que había en los años 1956-1957, 1'348,700 alumnos matriculados, de los cuales un 80% asistían a centros educativos del Estado, y que la población de 5 y más años poseía 2.8 grados de promedio de nivel educativo. La tasa de escolarización del grupo poblacional entre 0-24 años era de 26,5% y el analfabetismo alcanzaba al 42.9% de la población mayor de 14 años. En cuanto a la eficiencia del sistema, 35.3% de la matrícula primaria total correspondía al primer grado, pero solamente el 5.4% constituía la del último grado de este nivel. Una situación análoga se producía en la secundaria: 34% en el primer grado, sólo 12.1% en el último grado.

Mario Alzamora Valdez, distinguido hombre de letras y diputado en este período, comentaba la necesidad de una reforma en los siguientes términos: "La mitad de la población adulta de nuestro país - por decirlo en cifras generales - es analfabeta. De los niños y jóvenes en edad escolar, cerca del 50% viven al margen de las instituciones educativas; algo más de la mitad concurre a la escuela y, como lo ha demostrado el *Inventario*, entre éstos, las deserciones escolares se elevan a casi un 96%. Sólo el 4% de los que comienzan primaria terminan secundaria. El Perú cuenta con instituciones al servicio de ese 4%. No puede ayudar al restante 96% que es casi la totalidad de quienes tienen fé en la escuela. Un sistema eficaz (?) para un 4% e inútil para el 96%, es un sistema que ha fracasado".⁸ El Dr. Emilio Romero, Ministro de Educación Pública,

8. Mario ALZAMORA VALDEZ, *La educación peruana: crisis y perspectiva*, Lima, 1961.

sucesor de Basadre, se expresa más o menos en los mismos términos: "De cada 100 alumnos matriculados en primaria, sólo un 15% ó 20% terminaron el ciclo. Un 80% del número de alumnos abandonaban la escuela".⁹

En diciembre de 1956, el maestro Basadre expide el Decreto Supremo Nº 9, por el cual espera conseguir más escuelas y más maestros, y dispone que se emprenda, en sus aspectos fundamentales, una reforma de la educación primaria concordante con la realidad social, económica, cultural y con los principios de las ciencias de la educación. Sin embargo, su reforma no tuvo continuidad y sus logros fueron limitados. En efecto, en 1959, a pesar de que existía una ley que prohibía a los funcionarios del Estado organizarse en sindicatos, el magisterio peruano (primaria y secundaria) decide sindicalizarse. Hay que reconocer que la situación económica de los maestros no era buena y que las autoridades no consideraron prioritario el proyecto de mejorarla. Esto, sumado a otros reclamos e inquietudes magisteriales, llevó a la primera huelga magisterial indefinida que motivó la caída del Ministro de Educación, quien tuvo que enfrentar la incompreensión y no logró hacer ceder al Ministro de Hacienda y Comercio para que se diera satisfacción a las reivindicaciones de los maestros.

En marzo de 1959, el Ministro siguiente, el Dr. Romero, refrendó la Resolución Suprema Nº100 y designó una *comisión encargada de elaborar el proyecto de reforma de la educación primaria*. Meses después, en octubre de ese mismo año, el Dr. José Rubio, Ministro de Educación, aplica la Resolución Suprema Nº385, encomendando a una *Comisión Coordinadora Permanente de la Educación Primaria* la preparación de las bases para el planeamiento de la reforma de ese nivel.

A pesar de no haberse logrado articular los cambios sustanciales que requería la educación primaria, el programa de educación fundamental dirigido por Luis Alberto López Galarreta continuó brindando apoyo a los Núcleos Escolares Campesinos y a las Escuelas Pre-Vocacionales. A través de este mismo programa se intensificó el movimiento de renovación de la educación en la selva, iniciado en 1955 con el Centro de Educación Fundamental en Indiana, río Amazonas, y con la red escolar del sur oriente, en Madre de Dios y Urubamba. El Ministerio de Educación estableció además el *Plan Piloto de Educación Selvática en el Trapecio Amazónico*. La falta de financiamiento y los escasos estímulos

9. Mario ALZAMORA VALDEZ, *La educación peruana: crisis y perspectiva*.

que recibieron los docentes y técnicos a cargo del plan, impidieron que éste tenga el éxito esperado. En abril de 1958, el Ministro Basadre crea la *Superintendencia de la Educación Primaria del Oriente*, en un nuevo intento para impulsar la educación en la selva. Pero, la incoherencia entre la visión renovadora del Ministro de Educación y los propósitos centralistas del gobierno del Dr. Prado, hicieron fracasar este nuevo ensayo. La superintendencia funcionó desde Lima y no en la región selvática como hubiera sido deseable.

Cabe, sin embargo, resaltar que en este período la matrícula de primaria llegó a 1'519,700 alumnos, registrándose una tasa anual de crecimiento de 4.9%. Se incrementa también la población infantil de los Jardines de Infancia pero sólo de 8,500 niños.

Otro de los puntos importantes fue la reforma de la educación secundaria a la que los colaboradores de Basadre dedicaron esfuerzos significativos, llevando a la práctica esta reforma una Comisión presidida por Carlos Salazar Romero, quien realizó un trabajo notable, primero como Director de Educación Secundaria, y luego como Director Adjunto del SECPANE, desde donde continuó orientando los aspectos técnicos de la reforma.

En síntesis, en esta reforma se procuró simplificar los estudios mediante la reducción del número de asignaturas y del contenido de los programas; la diversificación de los estudios para atender las necesidades y los intereses de los alumnos; el cambio de estructura en los programas y en la concepción didáctica correspondiente; la atención al aspecto formativo de la personalidad mediante un adecuado sistema de tutoría; y la prioridad otorgada a la supervisión escolar. Estos cambios, con ligeras variantes, serán aplicados hasta 1972.

Es en la educación secundaria que va a registrarse el mayor crecimiento de la matrícula, que casi se duplica pasando de 121,200 alumnos en 1956 a 239,800 en los últimos años de la gestión de Prado. La tasa de promoción de primaria a secundaria se mantuvo durante estos cinco años en 63%. Sin embargo, el aumento de la participación estatal de 67.3% a 73.6% no logró impedir que la carga docente aumente de 12.6 a 19.1 alumnos por maestro.

Fue otra comisión la que tuvo a su cargo la reforma de la educación técnica. Esta comisión llevó a cabo estudios de necesidades de formación y condiciones de funcionamiento de los planteles, y más tarde, con el apoyo del SECPANE, intentó modernizar la organización de los institutos técnicos.

En el nivel secundario se logró implantar la educación técnica en 36 institutos agropecuarios, en 44 planteles industriales masculinos y 33 femeninos, en 37 institutos nacionales de comercio y 65 colegios particulares de educación comercial. Según el Boletín de Estadística de 1959, los alumnos de secundaria técnica en 1958 fueron 34,410, con 3,806 maestros. Este número equivale a la cuarta parte de los alumnos de secundaria común.

En el informe publicado en 1959 por el SECPANE sobre las deficiencias de la educación técnica - que hacen que los alumnos prefieran la secundaria común y provoquen un aumento de estudiantes universitarios, en desmedro del número de técnicos tan necesarios para el país -, se señalan: "mala distribución de planteles, mala organización, deficiencia en los equipos, falta de ayuda económica", recomendando su mejor distribución, su mejor equipamiento y que los fondos de la llamada *producción industrial* se destinen a la reposición e incremento de instalaciones.

Para impulsar el desarrollo de la educación técnica, Basadre estableció un Patronato con el apoyo del sector industrial, que tomaba conciencia que el incipiente proceso de industrialización iniciado en el país requería de personal calificado. Lamentablemente, una vez terminada la gestión de Basadre, esta modalidad fue reemplazada por el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI), organismo manejado por los industriales y creado para satisfacer sus requerimientos.

Dobyns y Doughty comentan que durante el primer gobierno de Prado ya se había logrado extender la educación primaria y la secundaria, lo cual hizo que exista una demanda de universidades durante su segundo gobierno. Como las siete universidades que existían en el país no tenían la suficiente capacidad ni en locales ni en profesores para atender la creciente demanda, la administración de Prado tuvo que satisfacerla estableciendo ocho nuevas universidades a cargo del Estado y apoyando la creación de siete universidades privadas. Hacia fines del 50 se restableció además la antigua *Universidad de Huamanga*, en la sierra central. De esta período data la creación de la *Universidad del Pacífico*, de la *Universidad San Martín de Porres* (privadas), así como de la *Universidad del Sagrado Corazón* (para mujeres), apoyada por la Iglesia que abrirá también una segunda Universidad Católica en Arequipa y otra sucursal en Ayacucho. Por otro lado el APRA, en su afán de extender su influencia y ganarse a los pobladores de la sierra

identificándose con los pobladores de las comunidades indígenas del Valle del Mantaro, creó la *Universidad Comunal del Centro*, en Huancayo - que más tarde tendrá una sucursal en la ciudad costeña de Huacho, al norte de Lima -, y en la misma Lima el APRA creó la *Universidad Federico Villarreal*. También se crearon en Lima un colegio técnico y una universidad especializada en administración y comercio. Con fondos provenientes del gobierno de los Estados Unidos, el Stanford Research Institute ayudó al establecimiento de una escuela de graduados en administración de negocios, una institución pionera por su tipo y por su calidad.¹⁰

Las ciudades de provincia también hicieron presión sobre el gobierno para que creara nuevas universidades públicas, y se crearon escuelas de agricultura en Tingo María (en la vertiente oriental de los Andes) y en Lambayeque (en la costa norte). Esta última región también se benefició con una Facultad de Letras en Chiclayo, y Piura consiguió que se abriera una universidad técnica de comercio. En Puno se creó la *Universidad Técnica del Altiplano*, en Iquitos la *Universidad de la Amazonía*. Además en Ica, Cajamarca, Cerro de Pasco y Huánuco se crearon universidades regionales.

La formación de los maestros fue otro tema abordado durante este período, a través primero de la creación - en 1956 - del Instituto Nacional de Perfeccionamiento Magisterial, organismo dependiente de la Dirección de Educación Normal y encargado de la organización, supervisión y control de los estudios que realizan los maestros en servicio; y luego a través de una comisión central de reforma que tuvo a su cargo la coordinación permanente de los trabajos desarrollados en esta área, que trataron principalmente sobre fines de la formación magisterial, revisión del currículo y ubicación de las escuelas normales. En el aspecto curricular, se decidió nivelar en cuatro años la duración de los estudios para los futuros profesores de primaria y de secundaria. Además, se estableció un currículo básico adaptable a las diferentes regiones del país; se implantó el sistema de crédito en la evaluación y se reorientó la práctica profesional. En lo que se refiere a la organización de las escuelas normales, se aplicó un modelo que institucionalizaba la participación de profesores y alumnos, modelo que con ligeras variantes se sigue aplicando en los centros de formación magisterial.

10. Henry E. DOBYNS y Paul L. DOUGHTY, *Peru: A Cultural History*, New York, Oxford University Press, 1976.

Comienzan también en este período a cobrar importancia los organismos internacionales de desarrollo. Cabe mencionar en el sector educativo la participación de la Unesco, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) - a través de su Programa de Desarrollo Educativo - y del SECPANE; pero la falta de una política coherente en lo que concierne al desarrollo de la educación no permitió aprovechar suficientemente la cooperación que estos organismos podían brindar. No obstante, en estos años se van a forjar los primeros tecnócratas y planificadores, y el sistema educativo seguirá expandiéndose. El SECPANE fue el que más participó pues aparte de la educación técnica extendió su acción a la educación primaria - bajo la óptica de lo que se conocía como educación fundamental -, y a la formación magisterial, proporcionando además de becas, equipamiento y material técnico, una consistente asistencia técnica mediante un equipo de profesionales peruanos y norteamericanos de alto nivel.

La Planificación General y de la Educación

a. Creación del Sistema Nacional de Planificación

Los teorías avanzadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) cobraban mayor importancia y difusión. En el Perú, el tema de la planificación, definido como *una estrategia para el desarrollo*, produjo un extenso debate sobre sus alcances y la conveniencia de implantarla en el país. El Perú era uno de los pocos países latinoamericanos (conjuntamente con El Salvador, República Dominicana y Haití) que no contaba con un sistema de planificación formalmente establecido. El debate polarizó a importantes sectores de gobierno y académicos, alcanzando gran difusión en periódicos y revistas. Uno de los impulsores de la planificación y Ministro de Educación en 1963-1964, el Dr. Francisco Miró Quesada, recuerda que "se había producido un enfrentamiento entre dos grupos. El grupo que cree que la economía liberal puede resolver todos los problemas y el otro que cree que no es así". Desde el diario *El Comercio* él afirma que una adecuada planificación es indispensable para resolver los problemas, mientras que el grupo de Pedro Beltrán y el diario *La Prensa* sostienen que la idea de la planificación es comunista y que la de estructura social no es científica.

La atención de los gobiernos americanos se ve igualmente solicitada por el establecimiento de la *Alianza para el Progreso*. En este Acuerdo se estipula que "Los países latinoamericanos convienen en impulsar o en fortalecer sistemas de preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social" y también que "deberán formular, dentro de los próximos 18 meses, si fuera posible, programas de desarrollo a largo plazo". (Carta de Punta del Este/Uruguay - agosto de 1961).

En el espíritu de la Carta de Punta del Este, luego de muchas consultas, Prado y su Primer Ministro Beltrán crean en ese mismo mes de agosto de 1961 la *Oficina Central de Estudios y Programas* (OCEP), dentro del Ministerio de Hacienda y Comercio. Es el primer antecedente de institucionalización de la planificación global en el Perú cuyas funciones eran: determinar metas y prioridades; preparar programas anuales de inversión pública; coordinar el programa de desarrollo con la política de estabilidad financiera del gobierno; determinar las medidas de carácter administrativo convenientes para la mejor preparación y ejecución de planes y proyectos; y coordinar las actividades de asistencia técnica en el campo del desarrollo económico y social.

Simultáneamente con los compromisos asumidos en Punta del Este y con la creación de la OCEP, el Banco Central de Reserva elabora el *Plan Decenal 1962-1971*, primer plan de carácter global formulado en el país y en el cual se consignaban las siguientes prioridades: reforma agraria, colonización e irrigación, transportes y comunicaciones, electrificación, programa social en vivienda, agua y desagüe, educación, salud, alimentación escolar, programa de emergencia en Puno, plan nacional de integración de la población aborigen y desarrollo de la industria (ampliación de la producción siderúrgica, producción de fertilizantes y el programa de sustitución de importaciones). En la preparación de este plan participaron profesionales que luego tendrían un rol destacado en la planificación nacional y educativa; entre ellos: Javier Silva Ruete, Emilio Barreto, Enrique Torres Llosa y Carlos Malpica Faustor. Este plan que nunca entró en vigencia, sirvió sin embargo a la preparación del Programa de Gobierno de la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana.

Sobre este Plan, E.V.K. Fitzgerald comenta: "aunque consistía en poco más que una serie de predicciones macro-económicas, que no se integraban dentro de un modelo agregado, ni se referían a estructuras sectoriales específicas, y en una lista de proyectos de inversión pública.

No se discutían los problemas sociales, no se tomaban medidas para la ejecución del Plan y tampoco se indicaba cómo se financiaría, si bien se recomendaban mayores incentivos para el capital privado y se anticipaba un fuerte flujo de inversión extranjera".¹¹

V. Roel Pineda añade: "El Plan... cumplió un único objetivo: que dentro de la *Alianza para el Progreso*, el Perú fuera considerado entre los países que contaban con planes y que, por tanto, podía solicitar los servicios financieros acordados por la Carta. El país casi no se enteró que teníamos un plan, pero ello no podía ser motivo de preocupación alguna, porque nadie en el Gobierno pensaba seriamente en poner en marcha nada parecido a una planificación integral".¹²

b. El planeamiento de la educación

Gabriel Betancur Mejía, fue el promotor del planeamiento integral de la educación y de los inicios de éste en América Latina, defendiendo la necesidad de "un sistema que organizara y coordinara las técnicas estadísticas, investigativas, administrativas y pedagógicas del sector público y privado para garantizar a los pueblos una educación adecuada para convertir el factor humano en sujeto dinámico del desarrollo de las naciones".¹³ Betancur fue el promotor del *Primer Plan Quinquenal de Educación* de Colombia, recogiendo los esfuerzos desplegados en Europa por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las iniciativas realizadas por la CEPAL en el campo de la planificación de la educación y contando además con el concurso de destacados profesionales, entre los que se cuentan el español Ricardo Díez Hochleitner (que presidió la comisión encargada de elaborar el plan), el belga Jacques Torfs, el francés Georges Celestin, el español José Blat Gimeno y el colombiano Simón Romero Lozano. "Tanto en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, convocada por la OEA en Lima en mayo de 1956, como en el Seminario (Interamericano sobre Planeamiento Integral de la

11. E.V.K. FITZGERALD, *La economía política del Perú 1956-1978*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981.

12. Virgilio ROEL PINEDA, *La planificación económica en el Perú*, Lima, 1963.

13. Gabriel BETANCUR MEJIA, *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*, vol. 1, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 1984.

Educación), en Washington en junio de 1958, el plan colombiano fue calurosamente recibido y se lo estimó como una guía útil para los otros países del continente. En ambas reuniones, se afirmó la conveniencia de adoptar el planeamiento integral educativo para mejorar cualitativa y cuantitativamente la educación de la Región. Consecuencia directa de este interés fue el Primer Curso Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, en Colombia (1959), el Coloquio sobre Planificación de la Educación y sus Relaciones con el Desarrollo Económico y Social, de Unesco, en París (1959) y, finalmente, la adopción por parte del Comité de los Veintiuno (Bogotá, 1960), de esta idea que recogió luego la Alianza para el Progreso en Punta del Este (1961)".¹⁴

La OEA creó una comisión presidida por Betancur para la *Programación y Desarrollo de la Educación*, cuyo objetivo era la expansión de la práctica del planeamiento integral en la región. Frederick Harbison, Michel Debeauvais, Sylvain Lourié, entre otros, contribuyeron a establecer las relaciones y la síntesis de los estudios sobre demanda de recursos humanos y planeación integral de la educación.

Ricardo Díez Hochleitner, quien se había incorporado al Ministerio de Educación de Colombia como Coordinador Técnico en 1954, coopera con Gabriel Betancur Mejía en la concepción de la *Declaración de Lima* (aprobada en mayo de 1956) y luego como Coordinador General de la Oficina de Planeación Integral de la Educación en dicho Ministerio. Más tarde Díez organiza desde la OEA el Seminario Interamericano de Washington (1958), y desde la Unesco, como Director de Planeamiento de la Educación, promueve la planificación educativa a nivel mundial. La Unesco organiza en este período las primeras misiones de asistencia técnica en planeamiento de la educación, cursos y coloquios internacionales, conferencias de Ministros de Educación y Desarrollo Económico (la de Santiago, en 1962), crea el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIFE) en París (1963), y centros regionales de formación y de estudio del planeamiento de la educación (el de América Latina en Santiago). El IIFE organiza en París, en 1964, su primer seminario internacional examinando la experiencia del planeamiento de la educación en América Latina. La OCDE extiende al

14. Gabriel Betancur Mejía, *Documentos para la historia del planeamiento integral*

Perú y a la Argentina su experiencia en el planeamiento del desarrollo de la educación y de los recursos humanos, ensayada en Europa a través de su *Proyecto Regional Mediterráneo*.

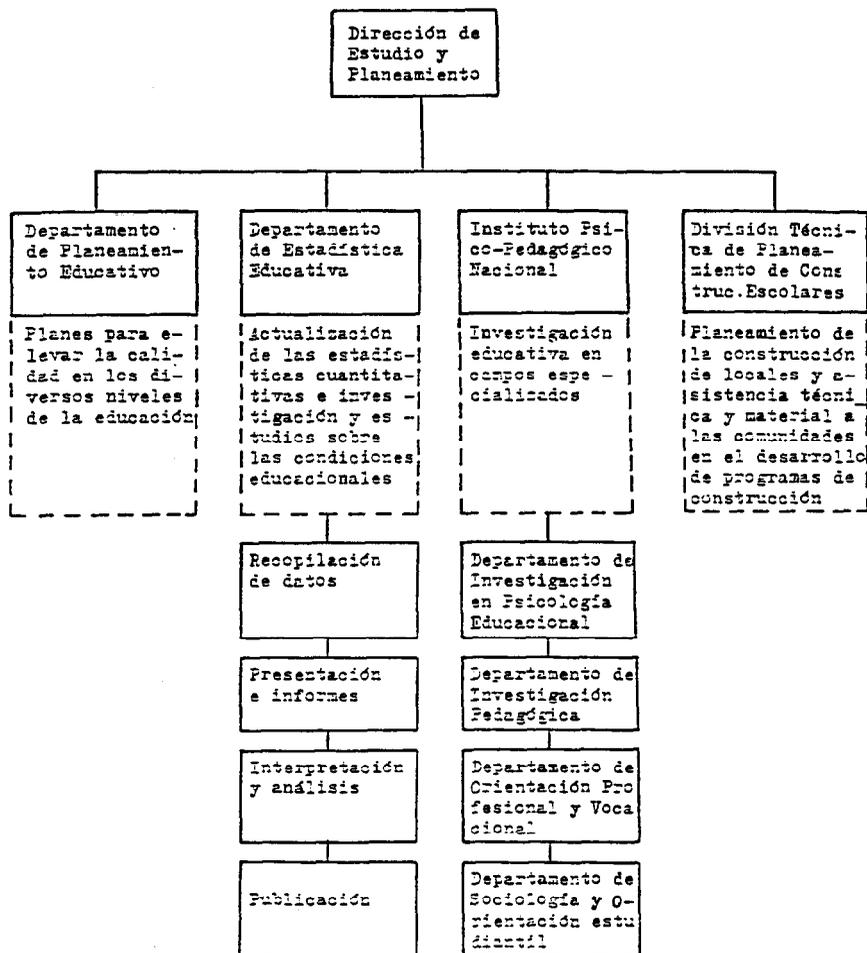
El Ministro Basadre participa activamente en este movimiento, releva la coincidencia entre planeamiento y democracia, y exige que el planeamiento no se limite a la función cuantitativa que solía reservársele. En Washington, en el *Seminario Interamericano de Planeamiento Educativo* de 1958, Basadre marcará la diferencia de trabajo entre las etapas precedentes y el nuevo enfoque del planeamiento de la educación.

Después de este Seminario, Basadre propuso la creación en el Ministerio de Educación de la *Dirección de Estudio y Planeamiento*, considerada como el punto de partida de la institucionalización de la planificación educativa en el Perú (ver gráfico adjunto). Esta Dirección empezó a funcionar realmente en 1963, con la expedición del Decreto Supremo N°002-INP. Sobre este punto Basadre reconocerá más tarde las dificultades que, a pesar de la ayuda proporcionada por la Unesco y por la OEA, tuvo esta Dirección para funcionar, atribuyendo su poca eficacia a la ausencia de una ley que la impulsara y la ordenase y a las dificultades burocráticas y políticas.

Anteriormente Basadre, a propósito del plan de educación, había afirmado que éste debía necesariamente estar acompañado y tener vasos comunicantes con un plan nacional, lo que él llamaría "un Plan del Perú". En su exposición ante la Cámara de Diputados con motivo de la discusión del presupuesto de 1957, Basadre - luego de demostrar que se requería analizar permanentemente los problemas educativos para enfrentarlos de modo realista, sistemático y gradual tomando en consideración los aspectos administrativos y financieros - propuso, sin demandar egresos adicionales al fisco, la creación del Instituto de Investigación y Planificación. Este Instituto se crea en noviembre de 1956 pero nunca pudo funcionar.

Como mencionáramos anteriormente, para Basadre, el *Inventario de la Realidad Educativa* (que debía abarcar el conjunto de las ramas educacionales y brindar un conocimiento minucioso y realista de la situación y los problemas del país), realizado periódicamente para actualizar y profundizar las reformas emprendidas, debía ser el instrumento de base de la planificación y a partir del cual podían proponerse planes que traten de aportar una respuesta a los problemas de la educación. El más entusiasta propulsor de esta iniciativa fue el Dr. Carlos Salazar Romero, nombrado Secretario General de la Comisión

ORGANIZACION DE LA DIRECCION DE ESTUDIO Y PLANEAMIENTO
DEL MINISTERIO DE EDUCACION
 (Año 1959)



Coordinadora del *Inventario*, iniciativa que fue igualmente apoyada por el equipo técnico del Departamento de Estadística Escolar del Ministerio de Educación, dirigido por el Dr. Cipriano Angles, y por el SECPANE.

Los siguientes aspectos fueron cubiertos por el *Inventario*: el educando y la población escolar, el educador, la labor escolar, materiales de enseñanza, locales escolares y relaciones de la escuela con la comunidad. Para cubrir esta información - publicada en seis volúmenes entre 1957 y 1958 - los maestros aplicaron más de 300,000 formularios de encuesta y recogieron datos en toda la República. Resultan sorprendentes la brevedad con que se realizó este enorme y amplio trabajo de investigación y la veracidad de las informaciones obtenidas, sobre todo en un país donde la lentitud y los entorpecimientos de la burocracia son tradicionales. El *Inventario* ofrece una visión panorámica, cuantitativa, estática pero no interpretativa de la realidad educacional. En él se encuentran datos sobre las condiciones de los locales escolares que se desconocían, hecho que propiciará el perfeccionamiento gradual de las estadísticas en educación y la organización - con participación comunitaria - de una *Campaña Nacional de Construcción de Mobiliario Escolar*.

c. Las estadísticas educativas

Antes del *Inventario*, numerosas eran las dificultades que impedían la producción de estadísticas continuas: se consignaban retrasos tanto en el envío como en el procesamiento de los formularios. La demora en el conocimiento de la información, correspondiente a un año lectivo se estimaba, en promedio, en dos años. Además, las condiciones en que los datos eran recolectados no permitía que fuera posible considerarlos como confiables.

Con la realización del *Inventario* resultó evidente el propósito de perfeccionar las estadísticas. Para lograrlo Basadre reorganiza completamente los servicios de estadística, utilizando para ello los propios elementos del Ministerio y la cooperación de los organismos internacionales.

La estadística pasa a formar parte de la recién creada Dirección de Estudio y Planeamiento y en la Jefatura del Departamento, Carlos Malpica Faustor se aboca al perfeccionamiento de los formularios estadísticos y de sus procesos de recolección y procesamiento. Además,

se inicia el uso de la computación en la estadística escolar. Por otro lado, se instaura un registro desglosable, con copias para el centro educativo, el inspector y el Ministerio de Educación. Asimismo, para compensar la falta de difusión de anuarios estadísticos observada durante los últimos años, se publica un informe estadístico que comprende el período 1956-1962.

d. El presupuesto y la toma de decisiones

No se registran mayores cambios en el perfeccionamiento técnico del proceso presupuestario e incluso la asignación de recursos para la educación pública del presupuesto de 1962 era similar a la de años precedentes sin que haya habido diferencias en la distribución de partidas entre 1950 y 1962. Vuelven más bien a acentuarse las rigideces del presupuesto educativo, como resultado del propio crecimiento del sistema educativo y de su administración, que en el pasado el General Mendoza había tratado de atenuar reduciendo a cinco capítulos y a 207 partidas presupuestarias.

Basadre destacó la necesidad de mejorar las técnicas de programación presupuestal, en lo referente al tiempo que demanda la elaboración del proyecto de presupuesto, a una mejor asignación para atender mínimos vitales de funcionamiento de los servicios fundamentales, y a una más ágil tramitación del presupuesto en las Cámaras Legislativas.

Administrativamente, las repercusiones de las leyes anuales de presupuesto demuestran la falta de criterios de racionalidad en la gestión de recursos y toma de decisiones.

Justo Avellaneda comenta que "se ha descubierto el expediente fácil y probablemente ilegal de cambiar radicalmente la estructura administrativa de la educación pública mediante la inclusión de partidas en el Presupuesto General de la República, que al ser aprobado por una ley, de manera implícita da valor legal a las disposiciones que contiene".¹⁵

15. Justo AVELLANEDA, *Planeamiento de la educación peruana: el Estado y la educación*, Lima, Ediciones Educación y Vida, 1962.

Las rentas especiales empiezan a disminuir progresivamente. Luego de representar el 14.5% del presupuesto del Ministerio en 1956, decaen a 3.5% en 1961 y se elevan en 1962 hasta 5.7%.

El tener presupuestos administrativos a nivel de inspecciones provinciales - en el caso de los establecimientos primarios - y de escuelas secundarias presentaba diversas ventajas. Las horas docentes se otorgaban en función de las horas de clase del plan de estudios. La distribución de asignaciones para materiales y otros gastos tendía a ser más equitativa. Existía una progresiva desconcentración del sistema de abastecimientos. Se reforzaba la autoridad del director del centro educativo y, para promover la contribución comunal, se podía ofrecer como contrapartida los recursos del presupuesto. También se reconocen situaciones de mal uso de fondos, deficiencias en la expedición de libramientos de fondos, altos costos por la falta de aprovechamiento de economías de escala. Además, esta estructura presupuestal se iba haciendo poco funcional por el crecimiento de la matrícula y la fuerte demanda de egresos que exigía mantener un soporte burocrático (tesoreros) en el nivel de base.

Capítulo 3

El período 1962-1968

Junta Militar de 1962-1963 y Primer Gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry 1963-1968

Contexto Socio-Político General

Pocos días antes de finalizar el gobierno del Dr. Prado, una Junta Militar presidida por el general Ricardo Pérez Godoy (reemplazado meses más tarde por el general Nicolás Lindley), asume la conducción del país y conserva el poder durante un año. Se autodenomina *Gobierno Institucional de la Fuerza Armada* y concibe algunas medidas reformistas que adopta en las áreas de planificación así como en lo relacionado a la tributación y a la agricultura.

Cumpliendo su promesa, los militares convocan en 1963 a elecciones generales, resultando vencedor el Arquitecto Belaúnde frente a las candidaturas de Haya de la Torre y del ex-Presidente Odría. Belaúnde llegaba al poder después de haber sido candidato en dos oportunidades (1956 y 1962).

Políticamente, el nuevo Presidente se había iniciado en 1945 como diputado del Frente Democrático Nacional que auspiciara la candidatura del ex-Presidente José Luis Bustamante y Rivero. En 1956, apoyado por el Frente de Juventudes Democráticas, funda el Partido Acción Popular. Durante varios años Belaúnde se dedica al estudio de la realidad nacional recorriendo el país, y consolidando su naciente organización política. En un folleto publicado en 1959 bajo el título *Pueblo por Pueblo*, Belaúnde presenta la ideología de su movimiento como un producto de la vida del

país, siendo el suelo peruano "la fuente de inspiración de su doctrina"; por lo tanto independiente del aporte del pensamiento mundial y de las filosofías extranjeras. Sin embargo, esta utilización política de un pensamiento autóctono (desarrollado también en su libro *La Conquista del Perú por los Peruanos*¹, en el que hace el elogio de la tradición planificadora de los Incas), no significa que se cuestione el concepto de propiedad privada, o que se recomienden formas socialistas de organización económico-social.

La elección de Belaúnde creó muchas expectativas en las masas que lo aclamaron y recibieron triunfalmente. Los campesinos particularmente se adelantaron a la anunciada reforma agraria ocupando los latifundios. Millares de estudiantes universitarios se agruparon en *Cooperación Popular Universitaria* para salir al campo y colaborar con los campesinos en el desarrollo de sus comunidades. Una de las primeras medidas políticas del nuevo gobierno, fue convocar a elecciones municipales, que no se realizaban desde hacía cincuenta años. Además, la simpatía norteamericana por el gobierno de Belaúnde era total, en la medida en que en su programa se encarnaban los propósitos de la *Alianza para el Progreso*.

El nuevo régimen había sido elegido con el apoyo de la Democracia Cristiana. Sin embargo, no alcanzó a tener mayoría en el Congreso. Esta vez el APRA, con el pleno respaldo de la clase propietaria y en especial la fracción oligárquica y el capital extranjero que se agrupaba alrededor del diario *La Prensa* y de su director Pedro Beltrán, se coaligó con los partidarios del general Odría (el mismo que tan rudamente los había perseguido entre 1948 y 1956). El orden constitucional estatuido en 1933 permitió además a la coalición APRA-UNO el control del Parlamento sobre el Ejecutivo, lo que significaba que las Cámaras Legislativas cuidarían los intereses de la burguesía y de los terratenientes. En este contexto, la oposición frenó el programa de *Cooperación Popular*, interpelló gabinetes y censuró ministros, dificultó la administración financiera y convirtió el proyecto de Ley de Reforma Agraria presentado por el Ejecutivo en un documento prácticamente inoperante.²

1. Fernando BELAUNDE TERRY, *La Conquista del Perú por los Peruanos*, Lima, Ediciones Tahuantinsuyo, 1959.

2. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*.

El Ejecutivo se enfrentó a la oposición - tratando de hacer realidad algunas de sus promesas electorales y llevar a cabo algunas de las reformas básicas sobre las que existía un consenso generalizado entre los sectores llamados *progresistas* -; mientras que el APRA con el odriísmo se dedicaban a promover acciones políticas que debían permitir la satisfacción de los intereses inmediatos de las clases populares y medias urbanas, y al mismo tiempo se ligaban con los banqueros, industriales, exportadores y terratenientes, para promover sus intereses particulares.

Las ideas orientadoras de la acción del gobierno, se encuentran sintetizadas en el libro de Belaúnde *La Conquista del Perú por los Peruanos*. En éste, Belaúnde explica el énfasis que otorgó a la ejecución del proyecto de la carretera marginal de la Selva, orientada a incorporar a la economía del país las tierras de la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes.

En sus inicios, el régimen de Belaúnde pareció capaz de articular democracia y transformaciones sociales, pero la oposición a su gestión en el Parlamento y la crisis económica de los últimos años de este régimen, hacen que las tensiones sociales se acentúen. A pesar de que su período se desenvuelve dentro de un clima de amplias libertades, se verá obligado a enfrentar el movimiento guerrillero (dirigido por el estudiante trotskista Hugo Blanco) - que surge en el Valle de La Convención, en la sierra sur del país -, y otros brotes más que Belaúnde denuncia ser fomentados por Cuba. Para develarlos, solicita la intervención del ejército. Belaúnde también tuvo que recurrir al ejército para reprimir las invasiones de los latifundios por parte de los campesinos, que mencionamos más arriba. Las guerrillas y la crisis económica de los últimos años del gobierno de Belaúnde, que golpea a las clases populares, minan la popularidad del régimen. Esto culminará en las derrotas electorales de la últimas elecciones complementarias de este período. La desilusión de la población fue proporcional a las expectativas creadas cuando Belaúnde asumió el mando y a las promesas tantas veces repetidas durante las cinco intensas campañas electorales que tuvieron lugar durante este período.

Una de las más importantes decisiones del gobierno de Belaúnde fue la declaración de nulidad del llamado *Laudo de la Brea y Pariñas*, por el que la International Petroleum Company - filial de la Esso Standard Oil -, adjudica la propiedad (y no la simple concesión) de los yacimientos petrolíferos del norte del país. Desde octubre de 1963 - fecha en que el Ejecutivo remitió al Senado un proyecto de

reivindicación, pleno dominio y posesión de los campos de La Brea y Pariñas -, no se resolvía el problema petrolero. Solamente en agosto de 1968, el gobierno llegó a un acuerdo con la International Petroleum Company. Se estipulaba que el Perú recuperaba los yacimientos de La Brea y Pariñas, obteniéndose sin pago de ninguna clase la superficie y los equipos de extracción de petróleo, los pozos y las instalaciones de bombeo. La empresa extranjera se quedaba con la refinería de Talara explotando el petróleo bajo un nuevo contrato.

A raíz de estos arreglos, se suscitó un escándalo sobre la supuesta pérdida de una página (la once) del Acuerdo. El partido del gobierno, encabezado por el entonces Vice-Presidente de la República, Ingeniero Edgardo Seoane, se fracciona. El grupo disidente manifiesta su desacuerdo con la solución dada al problema petrolero. La oposición aprovecha para explotar un caso de contrabando producido en uno de los buques de la armada. Como el gobierno estaba debilitado, los militares incursionaron una vez más en octubre de 1968, encabezados por el general Juan Velasco Alvarado, rompiendo el orden constitucional y derrocando al Presidente Belaúnde, faltando pocos meses para finalizar su período gubernamental.

Mientras tanto, durante el mandato de Belaúnde, la población peruana había seguido creciendo alcanzando los 12'458,000 habitantes, lo cual indicaba una tasa de crecimiento anual de 2.9%. Siguió manteniéndose un equilibrio proporcional de la distribución entre hombres y mujeres, pero el proceso de urbanización fue creciente. La población urbana que en 1962 era de 48.5%, pasó en 1968 a ser el 55.5%. Las presiones migratorias continuaron siendo intensas hacia Lima y otras ciudades costeras del Perú. Hacia 1968, la capital contaba con 2'765,000 habitantes, y había aumentado su participación en el total de la población nacional representando el 22.2%. En 1962, esta participación representaba el 19.1%.

Sobre el problema creado por la migración, Aníbal Quijano comenta: "Por otro lado, la masiva migración a las ciudades con el consiguiente dislocamiento de la población rural de sus tradicionales medios de producción, hizo patente que ni el Estado, por su naturaleza clasista y dependiente, ni la burguesía, se encontraba en capacidad de satisfacer las exigencias de educación, salud, vivienda y trabajo de quienes llegaban a radicarse en las ciudades. La alta concentración de riqueza e ingresos, el tipo de industrialización en marcha y la tecnología

intensiva de capital del proceso de sustitución de importaciones, creaban una población en permanente estado de desempleo y subempleo, originando el fenómeno de marginalidad".³.

Análisis Económico-Financiero

La junta de 1962-1963 procedió cautamente en sus medidas económicas y sociales. En 1963, el crecimiento de los ingresos corrientes se mantuvo a la par con los gastos, como resultado del aumento de las tasas tributarias. Esta medida - de impacto inmediato - no lo era para el futuro crecimiento de los ingresos.

"El crecimiento inducido por la exportación que comenzó con Beltrán continuó durante los primeros tres años del gobierno de Belaúnde. El aumento promedio del PBI por habitante resultó ser bastante más alto que el promedio latinoamericano... Las exportaciones crecieron en 1963-1966 debido solamente a una circunstancia fuera del control del Perú como es el alza de los precios internacionales... Entre 1962 y 1964 se presenta un estancamiento de la inversión. Esta tendencia fue el resultado de diversos factores, incluyendo la incertidumbre económica durante 1962-1963, la reacción del sector privado a los planteamientos de Belaúnde, que abogaba por una solución al problema del petróleo y una amplia reforma agraria, y probablemente también a la acumulación de una sobrecapacidad instalada en la industria manufacturera. La inversión privada efectivamente decayó hasta 1964. Sólo gracias a un programa masivo de obras públicas y al desvío de los ahorros privados hacia la construcción residencial - tendencia normal en tiempos de incertidumbre - es que la inversión total se mantuvo. No obstante la producción de manufacturas, orientada básicamente al mercado de Lima y de algunos otros centros urbanos, siguió creciendo rápidamente, estimulada por el alza del arancel de importación de 1964, pero la producción agrícola mantuvo su virtual estancamiento".⁴

"La producción y las exportaciones continuaron creciendo rápidamente, de modo que para 1965, Perú era claramente el mayor productor y exportador de harina de pescado del mundo, ya que realizaba

3. Aníbal QUIJANO, *Tendencias en el desarrollo y la estructura de clases en el Perú*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970.

4. Pedro Pablo KUCZYNSKI, *Democracia bajo presión económica: el primer gobierno de Belaúnde*, Lima, Ediciones Treintaitrés y Mosca Azul, 1980.

más de la tercera parte de la producción mundial y más de la mitad de las exportaciones mundiales. Representaba además más de una quinta parte del total de sus exportaciones. Las exportaciones continuaron aumentando, y para 1967 era más de diez veces mayor que el promedio anual 1957-1959".⁵

El tema de reforma agraria y de redistribución de tierras dejó de ser tabú a partir del momento en que - en 1956 - Manuel Prado nombra una Comisión Nacional de Reforma Agraria y de Vivienda. En 1962-1963, el gobierno militar decretó las "bases para la reforma agraria", esperando que el gobierno civil que debía sucederle iniciara serias reformas en el agro. La oposición encontrada en el Parlamento y los ataques de la Sociedad Nacional Agraria (SNA) obligaron al gobierno a limitar los alcances de la reforma agraria al sector arcaico de la agricultura, dejando de lado los complejos azucareros de la costa norte del país. En 1964, el Parlamento aprueba una Ley de Reforma Agraria reducida, de alcance limitado, reflejo de innumerables compromisos, presiones y tratos. A pesar de no haber incluido la totalidad de los planteamientos del Ejecutivo, la Ley de Reforma Agraria permitió la expropiación de 900,000 hectáreas y la afectación de otras 2'700,000. Se beneficiaron como propietarios 60,000 feudatarios de la costa y 2,000 comunidades campesinas en la sierra. Además, por estar previsto en esta Ley, se otorgaron créditos a 50,000 agricultores. Paralelamente, se amplió la frontera agrícola con la irrigación de San Lorenzo en Piura y se siguió preparando la de Tinajones. Pero, el proyecto principal del gobierno estuvo constituido por la colonización de la selva, con la construcción de la carretera marginal que incorporó al agro una vasta extensión de esa región. Sobre este punto, Kuczynski comenta: "El progreso de la irrigación y la apertura de nuevas tierras en la selva, desgraciadamente no estuvieron acompañadas por políticas que le dieran mayores precios al agricultor. La política tradicional de mantener bajos los precios de los alimentos básicos - particularmente la carne, la leche y el arroz - a través de importaciones libres de impuestos siguió en vigencia, negándose así al agricultor los beneficios necesarios para convertir rápidamente en productivas las nuevas tierras próximas a la selva y compensar los altos costos de transportes hacia los principales mercados urbanos de la costa".⁶ Según Chirinos Soto, el flanco más vulnerable de la gestión de

5. Lau LITTLE; SCITOVSKY; Maurice SCOTT, *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Belaúnde fueron las cuestiones económicas, monetarias y hacendarias. A pesar del crecimiento de las exportaciones mencionado anteriormente, el gasto público y el costo de vida aumentaron igualmente.⁷

Al esfuerzo que significaron los aumentos salariales al magisterio y a otros sectores de la administración, se sumaron los gastos de la inversión pública acelerada notoriamente entre 1965 y 1966. Según la CEPAL, hacia finales del gobierno de Belaúnde, el gasto público se elevó al 15% del PNB. "Si bien el papel de la inversión pública era todavía reducido en comparación con el de la inversión privada, su crecimiento en términos relativos fue mucho mayor... El Presidente Belaúnde fue sobre todo un constructor. Mientras él veía la necesidad de dotar al país de una infraestructura económica útil para las inversiones de diversos tipos - como carreteras, irrigaciones, escuelas, hospitales y vivienda - los aspectos financieros de esta inversión le interesaban poco. Pensaba que, de alguna manera, las consideraciones económicas y financieras se inclinarían ante la prioridad del desarrollo a toda costa".⁸

Sin el apoyo del Parlamento para lograr un equilibrio presupuestal, el déficit fiscal creció considerablemente. Es en estas circunstancias, que Belaúnde pide a Manuel Ulloa que asuma el Ministerio de Hacienda y Comercio. El nuevo Ministro aplica una política de estabilización ortodoxa, consiguiendo el equilibrio fiscal y una reducción de las importaciones. Sus resultados beneficiaron el manejo económico de los años siguientes. Sobre este período, E.V.K. Fitzgerald comenta: "Las entradas de inversión extranjera fueron insuficientes para cubrir la brecha comercial, y a medida que se desarrollaron los programas de bienestar social, el ingreso del gobierno no alcanzó ni siquiera a cubrir los gastos corrientes; de otro lado, la ayuda financiera de Estados Unidos, utilizada para cubrir las importaciones de bienes de capital del sector público, fue congelada mientras no se resolviera la disputa con la International Petroleum Company. La inflación creció nuevamente a niveles muy altos para los patrones latinoamericanos al desatarse una

6. Pedro Pablo KUCZYNSKI, *Democracia bajo presión económica: el primer gobierno de Belaúnde*.

7. Enrique CHIRINOS SOTO, *Historia de la República*, Tomo II, Lima, Editores Importadores S.A., 1986.

8. Pedro Pablo KUCZYNSKI, *Democracia bajo presión económico: el primer gobierno de Belaúnde*.

nueva serie de reclamaciones salariales apoyadas por huelgas y al ampliarse el crédito bancario debido al boom de la construcción. Disensiones internas paralizaban además la actuación del gobierno. Como en 1958, en 1967 hubo una nueva devaluación del 40% (pasando la tasa de cambio a 42 soles por dólar), se aumentaron los derechos arancelarios y el precio de la gasolina, se recortó el presupuesto y se restringió el crédito, todo ello para poder obtener un crédito de 43 millones de dólares del FMI".⁹

Sobre la asistencia financiera, Dobyns y Doughty afirman que entre 1960 y 1970, el gobierno americano - a través de sus expertos, sus técnicos y sus burócratas -, supervisó y dirigió directamente los proyectos en que se utilizaban los préstamos que ellos acordaban. Esta ayuda, cuyo monto total incluyendo la ayuda directa así como los préstamos se elevaba a 90 millones de dólares por año en 1963, bajó a menos de 25 millones de dólares en 1969, dentro de los cuales estaban incluidos 3.5 millones de dólares de ayuda militar. El gobierno también recibió préstamos importantes del Banco Mundial para aumentar la superficie de áreas irrigadas de la costa norte. En general, los trabajos realizados con estos préstamos beneficiaban directamente a las compañías norteamericanas y a los capitalistas Peruanos. El Perú dependía para su desarrollo de los capitales extranjeros. Fue este tipo de dependencia el que más irritó a los nacionalistas Peruanos.¹⁰

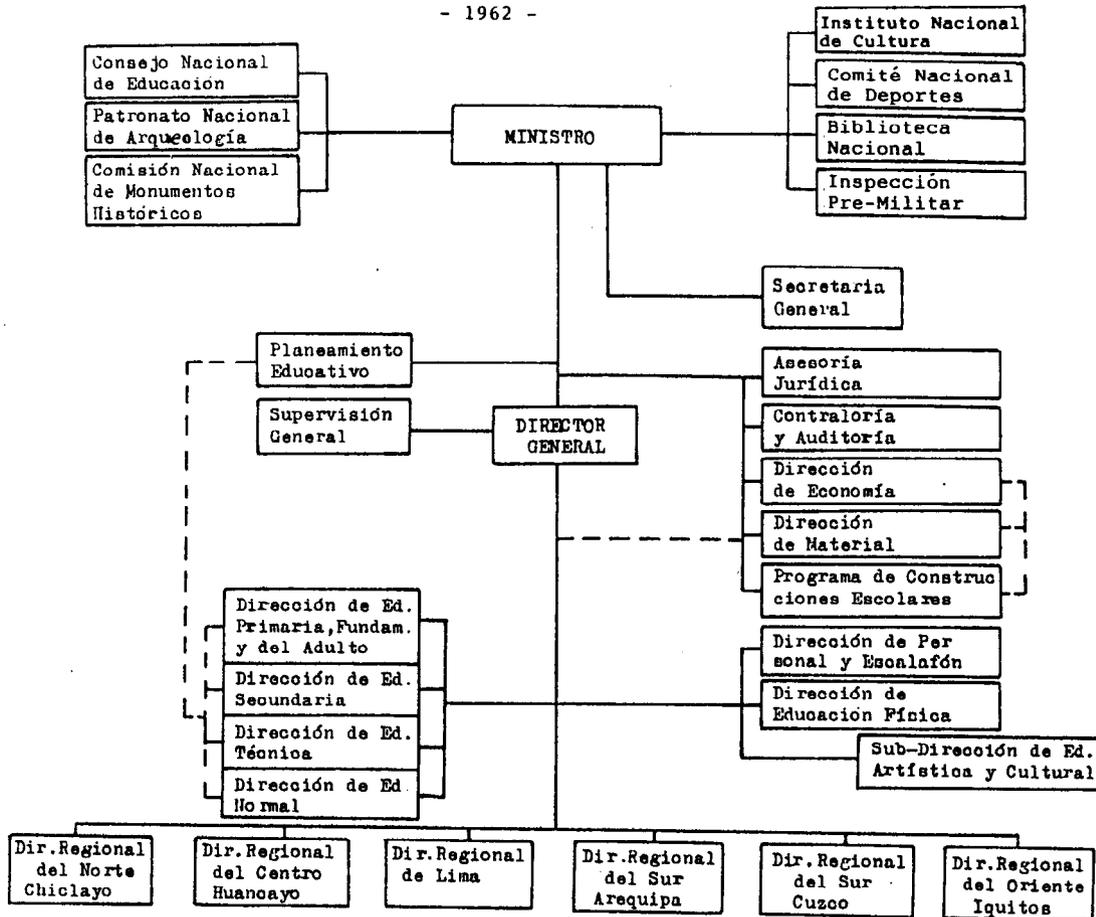
Durante la gestión de Beláunde se nacionalizó la Caja de Depósitos y Consignaciones, entidad recaudadora de los ingresos del Fisco y que por muchos años fue propiedad de la oligarquía financiera, y en 1964 se creó el Banco de la Nación. Al final de este período el total de la deuda pública externa llegaba a 801.2 millones de dólares, según los datos del Banco Central de Reserva.

9. E.V.K. FITZGERALD, *La economía política del Perú 1956-1978*.

10. Henry DOBYNS y Paul L. DOUGHTY, *Peru: A Cultural History*

ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE EDUCACION

- 1962 -



Análisis del Desarrollo de la Educación

Durante los doce meses del gobierno militar, ocupó la cartera de Educación el Vice-Almirante Franklin Pease Oliveira, marino dotado de sentido organizador y tenaz en sus propósitos. Fue capaz de ejecutar una de las medidas más trascendentales en favor de la educación nacional con la puesta en marcha del Programa de Descentralización Educativa, es decir la creación de las regiones de educación. Para su reglamentación contó con la colaboración de los distinguidos educadores Carlos Cueto Fernandini y Carlos Salazar Romero. También reorganizó el Ministerio de Educación, creando el cargo de Director General de Educación (lo que es hoy Vice-Ministro), para dar continuidad a la tarea, frente a los vaivenes de los frecuentes cambios ministeriales. Reservó las funciones normativas a la sede central del Ministerio y delegó en las diversas Direcciones Regionales de Educación, la administración del sistema (ver gráfico adjunto).

Pease establece el *Año de la Alfabetización*, y logra una verdadera motivación nacional en la campaña por erradicar el analfabetismo. Confió a otro distinguido educador, Alejandro Rivera Ramírez, la conducción de la campaña de alfabetización. En 1964, en el Mensaje presentado al Congreso Nacional, el Presidente Belaúnde expresó lo siguiente: "Correspondió al gobierno anterior organizar el más fecundo plan cumplido hasta entonces en nuestro país en su lucha contra el analfabetismo. Medidas audaces centradas bajo el lema de *Año de la Alfabetización*, permitieron llevar a las aulas a 350,000 personas, de las que 151,000 luego de exámenes regulares en diciembre, fueron declarados alfabetizados".¹¹

Conviene mencionar, que en esta gestión ministerial, para ampliar la matrícula cubierta por el Estado, se promovió la creación de colegios cooperativos y se estableció el programa de subvenciones a escuelas privadas semi-gratuitas. También correspondió a este período la creación de la Casa de la Cultura del Perú, hoy Instituto Nacional de Cultura.

En agosto de 1963, al presentarse ante el Parlamento Nacional el primer Gabinete Ministerial del gobierno de Belaúnde para exponer su política, refiriéndose a la educación manifestó: "Tres son los grandes problemas que deberían ser encarados durante el presente régimen: el problema del *exilio*, de la *infraestructura*, y de la *dignificación*. El

11. Fernando BELAUNDE TERRY, *Mensaje al Congreso*, Lima, 1964.

problema del *exilio* se ha creado debido a una serie de profundas razones históricas que han reducido a las grandes mayorías a la condición de exilados en su propia patria. Mientras este exilio, que es sobre todo cultural no termine, mientras las grandes mayorías, especialmente campesinas, no sean incorporadas al sistema educativo de la patria, el Perú seguirá siendo un país desgarrado y jamás podrá salir del subdesarrollo en el cual se debate. El problema de la *infraestructura* se debe al déficit, en realidad pavoroso, de locales que pueden albergar a la población escolar en todos los niveles. El problema de la *dignificación* se debe al hecho de que, entre nosotros, la clase magisterial sobre cuyos hombros pesa la inmensa responsabilidad histórica de preparar el desarrollo a través de la formación de los recursos humanos necesarios a la dinamización de nuestra economía, no es apreciada en su verdadero valor, no tiene el status económico que le corresponde, ni la jerarquía social indispensable para que pueda cumplir su misión".¹²

Estas fueron las líneas directrices que orientaron básicamente la acción gubernamental. El gobierno se preocupó por el incremento de las matrículas, por las construcciones escolares y por el incremento salarial de los maestros, logrando un sustancial crecimiento de los servicios educativos y a que sea reservada una mayor parte a la educación en el Presupuesto General de la República. Y, en efecto, la participación porcentual de la educación en el gasto público se incrementó, llegando a constituir en 1966, el 26.5% de los gastos totales del Estado y alrededor del 5% del PNB, uno de los porcentajes más altos de América Latina y equivalente a los porcentajes de los países desarrollados. El profesor Shane Hunt, estudioso de la historia económica peruana, comenta: "...una ojeada al desarrollo de la composición del gasto peruano, muestra que la creciente porción del PNB que corresponde al gobierno ha estado, en efecto, asociada con un creciente impacto redistributivo, a través de la creciente importancia de los gastos educacionales y de salud... Nótese que esta expansión educacional no es meramente el reflejo de una tendencia al alza de los gastos, común a todos los países pobres. Aunque la expansión educacional ha ocurrido en otros lugares, la peruana fue extraordinaria, tanto así que hacia 1963, el país estaba dedicando a la educación un porcentaje de su PNB mayor que el de cualquier otro país latinoamericano... Es aquí en la educación, donde con mayor claridad

12. Fernando BELAUNDE TERRY, *Mensaje al Congreso*.

percibimos las presiones sobre el presupuesto gubernamental ejercidas por grupos recién llegados a la arena política que reclaman más rendimiento político y económico".¹³ Sin embargo, hay que tener en cuenta que la duplicación del gasto total en educación en términos reales - ocurrida entre 1960 y 1966 -, obedeció también, en un gran porcentaje, al incremento de los sueldos del magisterio, hecho que llevó a que los gastos de operación en el presupuesto del Ministerio del Ramo ascendieran a más del 95% del presupuesto total.

Considerando que el tercer propósito de la política educativa era la *dignificación magisterial*, se promulgó la Ley N°15215 del Estatuto y Escalafón Magisterial, cuyo proyecto presentó el Dr. Miró Quesada al Parlamento en noviembre de 1963. Al amparo de esta ley, las organizaciones sindicales del magisterio fueron reconocidas por primera vez y se pusieron en marcha los Consejos de Evaluación Docente. Pero la aprobación de esta ley por un congreso de oposición al Ejecutivo, creó dificultades en su reglamentación, lo que motivó la primera huelga de maestros que tuvo que afrontar el gobierno de Belaúnde, hasta que se pusiera en práctica la nueva escala de aumentos salariales otorgada.

Además, para atender el programa de mejoramiento magisterial, se crearon más escuelas normales llegando a tener 111, número que podía considerarse como excesivo para el país. Para la modernización de los programas de formación y perfeccionamiento de maestros se contó, como en otros campos, con la asistencia de la Unesco y de la misión del Teacher's College de Columbia University.

Estuvo al frente del Ministerio de Educación - entre julio de 1963 y setiembre de 1964 -, el Dr. Francisco Miró Quesada, filósofo, periodista y maestro universitario. Introdujo conceptos y principios orientadores de la educación, algunos de los cuales se recogieron posteriormente en la Reforma Educativa de 1970. Planteó que los problemas que atravesaba el sistema educativo se resolverían mediante los enfoques de la planificación integral, vinculando la educación al desarrollo económico y social del país. Asimismo, promocionó en el Perú los principios de la *escuela activa*, resaltando los éxitos que dicha corriente estaba logrando en los países en los que era aplicada.

13. Shane J. HUNT, *Distribution, Growth and Government Economic Behavior In Peru*, Woodrow Wilson School, Princeton University, Development Research Project: Discussion Paper n°7 (mimeografiado), 1969. Citado en Norman GALL, *La reforma educativa peruana*, Lima, Mosca Azul Editores, 1974.

La gestión de Miró Quesada, censurado y obligado a renunciar por la mayoría parlamentaria, no pudo ser continuada por sus siete sucesores que ocuparon por breves períodos la cartera ministerial y que fueron cambiados al conjuro de las sucesivas crisis ministeriales que atravesó el gobierno de Fernando Belaúnde. Merecen mencionarse las preocupaciones por innovar el sistema que tuvo el Ministro Carlos Cueto Fernandini, distinguido educador y filósofo, quien también fue víctima de la censura de la oposición parlamentaria.

Esta inestabilidad política no permitió completar una política educativa global que enfocara mayores aspectos cualitativos del sistema. En efecto, interesantes planteamientos de cambio como el establecimiento de una educación básica de nueve grados, la generalización de una educación intermedia previa a la universidad, entre otros, sólo figuraron en el *Plan de Desarrollo 1967-1970*, pues el Parlamento no llegó tampoco a aprobar la nueva Ley de Educación, cuya preparación estuvo a cargo de la comisión presidida por el senador Luis Alberto Sánchez, líder de la oposición.

Sin embargo, los esfuerzos del Ministerio de Educación por el mejoramiento educativo se concentraron en la continuación del impulso a los *Núcleos Escolares Campesinos* y en la creación de *Centros de Desarrollo Comunal* en la región andina. La puesta en marcha del *Plan de Desarrollo Educativo de la Selva* y de las *Escuelas de Colonización* (PROESCO), fueron complemento al desarrollo de la Amazonía que impulsó Belaúnde. Por otro lado, se organizaron los primeros colegios regionales para la formación de técnicos de mando medio y se creó el *Instituto Nacional de Teleducación*.

En estos proyectos, como en otros campos del sector, se contó desde 1964 con la asistencia técnica de distinguidos educadores de la Universidad de Columbia (Teacher's College). Todos ellos conformaron una misión que vino al Perú a solicitud del Dr. Miró Quesada, y fue financiada por el programa de cooperación técnica de los Estados Unidos.

Durante este período: (i) la matrícula escolar casi se duplicó pasando de 1'843,700 a 3'117,500, experimentando una tasa anual de crecimiento de 9.1%, muy superior a la tasa demográfica; (ii) la matrícula en Jardines de Infancia aumentó en 100%, llegando a 68,900 - en comparación a 34,000 de la matrícula de 1962 (9.1% de crecimiento anual) -; (iii) la educación primaria se impartió en 20,266 escuelas y abarcó a 2'355,000 alumnos (7.6% de tasa anual de

crecimiento); (iv) en la educación secundaria - con un crecimiento anual promedio del 15.3% - se matriculó a 563,500 alumnos que asistieron a 1,318 colegios secundarios y a 424 institutos de secundaria técnica; (v) la promoción de los alumnos que acabaron primaria y siguieron la secundaria evolucionó de 63.4% a 75.9%; (vi) la creación de universidades y escuelas normales permitió que la población juvenil que asistía a los centros de educación superior casi se triplique y la matrícula subió de 47,000 en 1962 a 121,800 en 1968 (17.2% de tasa anual de crecimiento).

Estos fueron los resultados de la política educativa que planteaba *romper el exilio* de los niños y jóvenes que no tenían la oportunidad de asistir a la escuela. El Censo de Población de 1961 había mostrado que más de medio millón de niños no asistían a la escuela primaria y que cerca de 1'700,000 habían desertado sin concluir la.

La mayor expansión de la escolaridad se vio reforzada por la promulgación al inicio del gobierno de la Ley de Gratuidad de la Enseñanza, y por el Decreto Supremo N°89 de 1963. Este último dispositivo establecía que todas las escuelas primarias debían ser completas, permitiendo que en todas las escuelas unidocentes, los niños puedan completar su nivel primario. Esta decisión tomaba en cuenta que en los innumerables poblados con una población escolar reducida, resultaba difícil y antieconómico organizar una escuela primaria completa sufragando los gastos de un maestro para cada uno de los grados. Era esta la razón por la cual - durante muchos años -, proliferó la creación de escuelas elementales, en las que se impartían dos o tres años de educación primaria, después de lo cual los alumnos abandonaban la escuela y se incorporaban a la vida económica rudimentaria, recayendo muchas veces, por desuso, al estado de analfabetos. Sólo los económicamente fuertes, lograban asistir a las escuelas completas de los distritos o pueblos mayores. La Unesco colaboró en la creación de las escuelas unidocentes difundiendo las metodologías de trabajo de las escuelas unitarias completas. Todas estas medidas contribuyeron a elevar de 3.2 a 3.9 el nivel educativo de la población de cinco y más años, y a reducir el analfabetismo de 37.7% existente en 1962 a 31.2% en 1968.

La nacionalización de la Caja de Depósitos y Consignaciones, que entre cosas evitaba la dispersión de los recursos fiscales, afectó al Ministerio de Educación en el nivel de la recaudación de recursos propios en especial para programas de inversión. Con la dación de la Ley

de Gratuidad de la Enseñanza, estos recursos casi desaparecen del presupuesto. De un 15% que representaron a mediados de la década del 50, se desciende a niveles entre 3% y 5% del gasto total.

Diversos factores explican que el gobierno de Belaúnde se viera obligado a aportar respuestas a la creciente demanda de extensión de los servicios educativos. Por un lado, (i) el impacto de la migración proveniente del medio rural que no cesa de aumentar congestiona los servicios educativos existentes en las ciudades obligando su extensión, teniendo el gobierno que hacer frente a las crecientes demandas de una población ávida de acceder a los servicios sociales básicos prestados por el Estado, como una modalidad de redistribución del ingreso; y por otro lado (ii) la escuela y, en general, el logro de los conocimientos que ella permite, se convierten o son percibidos como condición *sine qua non* para el progreso y el ascenso social en el nuevo habitat urbano del migrante campesino y su familia. Esta realidad convierte a la década del 60 en el punto más alto de la inversión en el desarrollo educativo nacional reforzando la tendencia a la escolarización masiva iniciada en la década precedente.

Otro factor a considerar en el desarrollo del sistema educativo en la década del 60 es la consolidación de las tendencias que insistían en la planificación de las actividades educativas. Debe resaltarse a este respecto, el aporte efectuado por los organismos internacionales, particularmente la Unesco, que desde 1957 inicia su Primer Proyecto Principal en América Latina, con el propósito de extender la educación primaria en esta región y hacerla universal, gratuita y obligatoria.

La Planificación General y de la Educación

a. Institucionalización del Sistema Nacional de Planificación

En octubre de 1962, la Junta Militar de Gobierno que había derrocado al Presidente Prado crea, con la asesoría de la CEPAL, el *Sistema Nacional de Planificación* (SNP) mediante Decreto Ley N°14220. En esta decisión confluyen varios elementos: las corrientes de desarrollo que sostienen el ILPES y la CEPAL, la mentalidad desarrollista de los militares peruanos, la Carta de Punta del Este, y los debates que en torno a la necesidad de la planificación se suscitan en el país. La conformación del SNP fue la siguiente: el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (órgano político decisorio); el Instituto

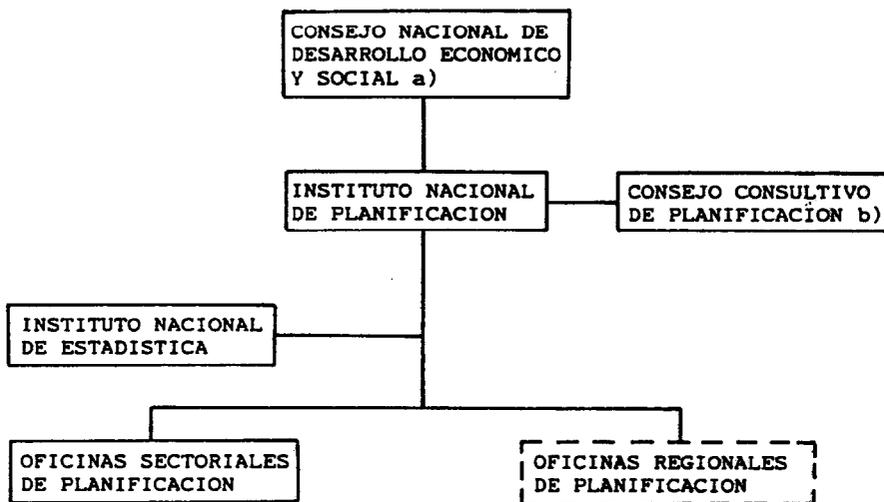
Nacional de Planificación (órgano técnico central); el Consejo Consultivo de Planificación (órgano de consulta y participación); y las Oficinas Sectoriales de Planificación, previéndose también la creación de Oficinas Regionales de Planificación. La Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, anteriormente en la estructura del Ministerio de Hacienda y Comercio, pasa a formar parte del Instituto Nacional de Planificación (INP), que también asume las funciones que venía desarrollando la Oficina Central de Estudios y Programas (ver gráfico adjunto).

La creación del INP y de la planificación sectorial se realiza en el marco de novedosas medidas. Entre ellas, debemos considerar: (i) la preparación del *Primer Diagnóstico Económico y Social del Perú*, (ii) la introducción, en 1963, del presupuesto por programas, (iii) la elaboración de los primeros programas de inversiones públicas 1964-65 y 1966, y (iv) un perfeccionamiento de los criterios de sectorialización y racionalización de la administración pública.

Para organizar el SNP se logra reunir un equipo de profesionales de alto nivel, especialmente de la rama de ingeniería. Desde el punto de vista técnico, se agrupan diversas corrientes: los urbanistas provenientes del Instituto de Planeamiento de Lima, los que venían de la CEPAL y el ILPES y los que regresaban de Harvard y Stanford. La planificación también fue influenciada por el Centro de Altos Estudios Militares, donde este tema era uno de los elementos básicos de formación.

El INP asume las siguientes funciones: formular y actualizar los planes de desarrollo a largo, mediano y corto plazo; impartir directivas técnicas a las oficinas integrantes del sistema que deberán elaborar planes, programas y proyectos; evaluar los planes; analizar los problemas nacionales; investigar métodos y técnicas de planificación; y promover y organizar la capacitación del sector público en aspectos de planificación. Progresivamente, se consolidan otras funciones como la coordinación de la cooperación técnica y financiera internacional, la reforma de la administración pública y el proceso de pre-inversión y priorización de inversiones.

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL
DE PLANIFICACION
(DL 14220 - 1962)



a) Presidido por el Presidente de la República o un miembro que el Presidente designe. Integrado por los Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, un Ministro de las Fuerzas Armadas, el Jefe del INP y el Presidente del BCR.

b) Presidido por el Jefe del INP e integrado por no más de 20 miembros (designados por el Presidente de la República entre representantes de empresarios, trabajadores, universidades y profesionales).

En la práctica, la planificación sectorial tiene vigencia a partir de 1964 con la Ley del Presupuesto Funcional de la República. Los propósitos fundamentales que llevan a institucionalizarla responden, de un lado, a la necesidad de coordinar la acción pública y privada para llevar a cabo ciertas políticas de desarrollo en sectores considerados como estratégicos; por otro lado, a la necesidad de constituir un mecanismo por el cual se coordine e integre la actividad de estos sectores, divididos - en cuanto a la toma de decisiones - en la aplicación de las políticas y la acción del Estado. Según Otoniel Velasco, quien años después fuera Director Técnico del INP, la dispersión del poder político a la llegada del Arq. Belaúnde, ocasionada por la fuerte oposición en el Parlamento "determina un lento pero continuo deterioro en las actividades de planificación".¹⁴ No obstante, el sistema da pasos importantes. El modelo de planificación responde a las corrientes prevaletentes en aquella época, es decir como un instrumento de carácter imperativo, de previsión y racionalización de las acciones del sector público, e indicativo para el sector privado.

Las primeras tareas del INP se dirigieron a elaborar un *Análisis de la Realidad Económica y Social del Perú*, entre 1962 y 1963. Consistió en un diagnóstico nacional en dos niveles, global y sectorial, y se consideró en su momento como base imprescindible para las demás actividades de planificación. Otro de los importantes trabajos que emprendió el INP fue el *Atlas Histórico Geográfico y de Paisajes Peruanos*. Se inició en 1963 y tuvo por finalidad conocer la realidad geográfica del país, como base para la organización territorial y la formulación de planes de desarrollo regionales. El *Atlas* comprendió cinco partes que abarcaban mapas de ubicación e históricos; temáticos, político, orográfico, geológico, sísmico, hidrográfico, climatológico, de suelos, agrícola, minero, industrial, de centros poblados, migraciones internas, educacional, comunicaciones.

Para el estudio de la reforma de la administración pública, se creó en marzo de 1964 la *Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública* (ONRAP). Antes, en agosto de 1959, se había establecido el Instituto Peruano de Administración. Impulsada por la creación del SNP y por las modificaciones en el

14. Otoniel VELASCO, *La planificación en el Perú: experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, Textos del ILPES, Santiago, Editorial Siglo XXI, 1974.

proceso presupuestario, la ONRAP inicia una serie de estudios y trabajos, siendo el más importante, el *Diagnóstico de la Administración Pública*.

El esfuerzo de capacitación y difusión de las técnicas de planificación fue intenso durante este período y contó con el apoyo de diversos organismos como la CEPAL y el ILPES. En 1964 y 1965 se organizan los primeros cursos regionales de desarrollo económico (con colaboración del ILPES), que fueron el cimiento para el montaje de las primeras oficinas regionales de planificación.

A fines de 1964, el INP y la ONRAP, con la asesoría del Grupo Asesor de Planificación OEA-BID-CEPAL y del Instituto de Administración Pública de Nueva York, realizan una evaluación de la marcha del SNP que detecta los problemas que caracterizan la acción de la planificación hasta casi fines de 1968. La evaluación expresa la necesidad que el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social asuma las funciones para las que se creó, así como una organización más adecuada, tanto para el INP como para las Oficinas Sectoriales. En estas últimas, no existían criterios uniformes de organización y funcionamiento. En síntesis, se plantean como problemas fundamentales: falta de respaldo de los altos ejecutivos de la administración; desconocimiento de las ventajas de la planificación; falta de definición y funciones entre las Oficinas Sectoriales y las Oficinas Ejecutivas; insuficiencia de recursos y de flexibilidad en la estructura de la administración pública.¹⁵

Influenciados por el afán constructor del Presidente Belaúnde, el primer plan que concibe el SNP es un *Plan de Inversiones Públicas 1964-1965*. Se inicia la planificación de corto plazo dando más importancia a la planificación económica que a la planificación social o educativa. Esta última, pequeña en su inversión, sólo involucraba en dicha programación porcentajes que no iban más allá del 10% al 15% del presupuesto total. Esto significaba que todo el gasto corriente, casi el 90%, no era susceptible de programación anual. La programación de inversiones públicas se estructura sobre la base de una política definida por el INP, que fija las prioridades del gasto público y establece un Fondo de Pre-inversión. No obstante el carácter dinámico que se

15. PERU/INP/ONRAP/Grupo Asesor de Planificación - IAP Nueva York, *Organización de las sectoriales de planificación*, Lima, ONRAP, 1965.

pretendió otorgar al proceso, esto no fue posible porque al momento de las decisiones finales el trámite se encontró bloqueado por el poder legislativo.

Durante 1965 y 1966 se elabora el primer *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970*. Según Fitzgerald, el Plan "reflejaba la creciente capacidad analítica del INP, que iba formando una conciencia crítica entre los funcionarios progresistas civiles y militares, pero había una clara ausencia de medios adecuados para ejecutarlo; no se especificaban, de otro lado, las variables de política económica, y el programa de inversiones públicas no era sino una colección de proyectos propuestos por los distintos ministerios, sin relación con las proyecciones agregadas. El gobierno, que en 1967 enfrentaba una severa crisis, no estuvo en condiciones de ejecutar el Plan, y aún en el caso de haberlo hecho, éste se hubiera visto interrumpido por la intervención militar en 1968".¹⁶ Este Plan de mediano plazo plantea una estrategia de crecimiento económico, propiciando cambios en la estructura productiva. Asigna un importante rol al Estado en el incremento de la producción y productividad así como en la redistribución del ingreso y constituyó un avance significativo en el desarrollo de la planificación peruana, aún cuando no fue puesto en práctica, por la situación política imperante en dicho momento.

Otro hecho importante en la década del sesenta, y que marca prácticamente el fin del período, es el estudio *Bases para un Programa de Desarrollo Nacional de Largo Plazo*, realizado entre 1966 y 1968. Este estudio fue el primer gran esfuerzo prospectivo que emprendió la planificación peruana. Tomó como base y profundizó los diagnósticos realizados en dicho período. Este estudio fue a su vez utilizado para la elaboración de la *Estrategia de Desarrollo Nacional a Largo Plazo*, que aprobó en noviembre de 1968 el gobierno militar. Tuvo también el mérito de mostrar la capacidad analítica alcanzada por el SNP, y sirvió para que se vaya forjando conciencia de la necesidad de cambios sustanciales en la economía y sociedad peruanas.

16. E.V.K. FITZGERALD, *La economía política del Perú 1956-1978*.

b. La planificación educativa

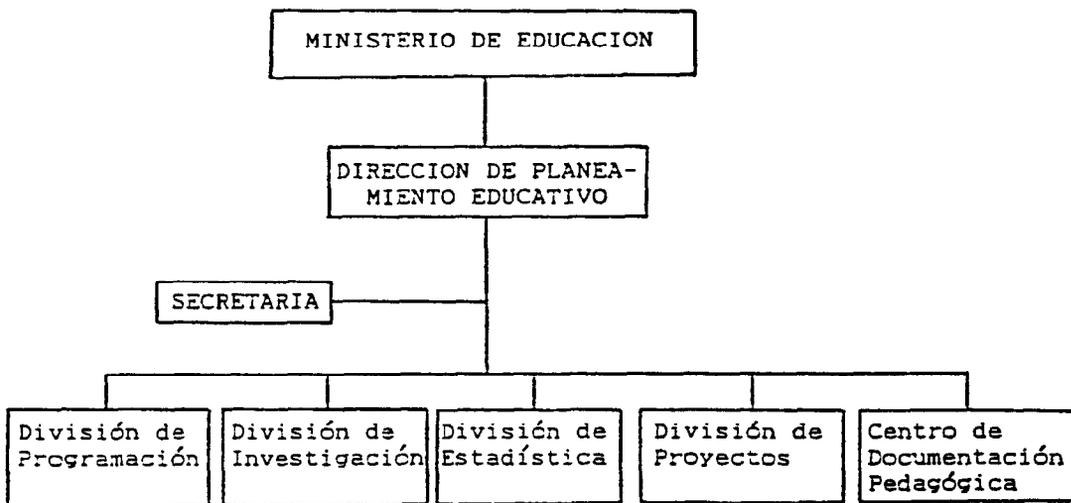
(i) La dinámica institucional

Entre 1959 - en que se crea la Dirección de Estudio y Planeamiento -, y 1963, el desempeño de la planificación educativa fue muy limitado, no obstante los esfuerzos que se hicieron en la mejora de las estadísticas educativas, en la elaboración de planes de construcciones escolares y en el inicio de acciones coordinadas por la OCEP.

Un suceso importante para la planificación educativa fue la *Ila. Conferencia de Ministros de Educación y de Economía* (Santiago de Chile, 1962), patrocinada por la Unesco, la OEA y la CEPAL. Allí se establecieron las pautas básicas de lo que se llamaría la primera *década del desarrollo*, y se reconoció la necesidad de asociar los problemas de salud, educación y vivienda, para conformar los sectores sociales de los planes de desarrollo económico y social. Los economistas o encargados de administrar y racionalizar los recursos financieros examinaron la necesidad de planificar el desarrollo y empezaron a considerar a la educación como una inversión reproductiva antes que un gasto.

El Decreto Ley que institucionaliza la planificación sectorial incorpora formalmente en 1963 la Dirección de Planeamiento Educativo al SNP. Estuvo dirigida por el Dr. Carlos Salazar Romero y comprendía las Divisiones de Programación y Análisis, Investigación Educativa, Estadística Educativa, Proyectos de Construcciones Escolares y el Centro de Documentación Pedagógica (ver gráfico adjunto). Esta organización no reflejaba plenamente las funciones que se había asignado a las oficinas sectoriales de planificación; en especial las referidas a la programación presupuestaria y evaluación de resultados; la organización y racionalización, y la realización de estudios económicos y sociales. Paralelamente, a propuesta del INP ante el Consejo de Rectores, en 1963 se organiza la Oficina Nacional Inter-Universitaria de Planificación y, posteriormente, en 1964, el Servicio de Empleo y Recursos Humanos (creado en 1961), pasa a constituir la Oficina Sectorial de Recursos Humanos en el Ministerio de Trabajo.

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION DE
PLANEAMIENTO EDUCATIVO
- 1963 -



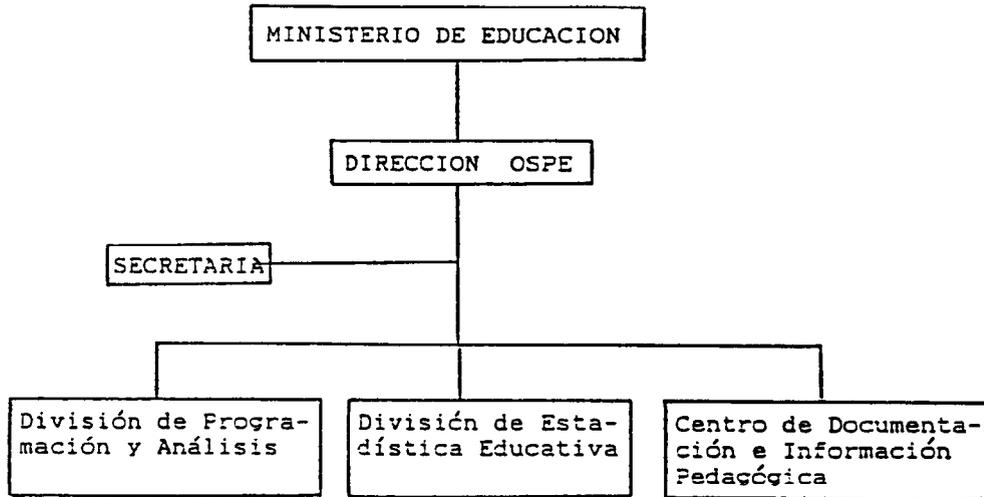
Entre 1962 y 1963, el Ministerio de Educación asume un papel pionero con la descentralización educativa que divide el país en seis regiones. Se delega a las direcciones regionales las funciones de administración presupuestal, administración de personal y de supervisión técnico-pedagógica, reservándose la sede del Ministerio las tareas de normatividad y de planeamiento.

No obstante las limitaciones de personal y un presupuesto restringido, la Dirección de Planeamiento Educativo, con el apoyo del INP, logra elaborar diagnósticos, planes y mejora otros instrumentos de planificación. Lamentablemente, esta Dirección no pudo cumplir cabalmente el rol de coordinación sectorial que le correspondía. (La Oficina Nacional Inter-Universitaria de Planificación estaba directamente vinculada al INP, lo mismo que la Oficina Sectorial de Recursos Humanos). Por otro lado, no se alcanzó a irradiar la acción de la planificación a otras oficinas del Ministerio ni al proceso de regionalización. En 1967, la Dirección de Planeamiento Educativo se convierte en Oficina Sectorial. La estructura de la Oficina se simplifica en relación a la de 1963, quedándose con las Divisiones de Programación y Análisis y de Estadística Educativa, y el Centro de Documentación e Información Pedagógica (ver gráfico adjunto). Para la función de investigación se crea, en agosto de 1967, el Centro de Investigaciones Pedagógicas, dependiente del Director General del Ministerio. Para las construcciones escolares se había creado la Dirección General de Construcciones Escolares.

(ii) Planes, programas, diagnósticos y estudios

- Uno de los principales productos del planeamiento educativo fue el *Plan de Desarrollo Educativo 1965-1969*, que cubrió aspectos de política educativa y de expansión de la matrícula, con metas a mediano plazo y requerimientos financieros para un programa de inversiones. Entrevistado sobre este punto, el Dr. Miró Quesada manifestó: "Al llegar al Ministerio de Educación me interesé por averiguar lo que se había hecho en materia de planificación y ví que existía muy poco, que el único que había tenido una noción más o menos clara era Jorge Basadre, quien adelanta algunos planteamientos partiendo de la constatación que sin tener cierto material reunido no se puede planificar y realiza entonces el *Inventario de la Realidad Educativa*. Sobre esa base, empezamos a realizar el primer plan de educación. Llamé a Carlos Malpica Faustor,

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA SECTORIAL
DE PLANIFICACION EDUCATIVA
- 1967 -



joven y destacado planificador, entre otros, y comenzamos a trabajar con un sentido de análisis y previsión para realizar el plan de educación peruana".

Como acción previa a la formulación del plan educativo se elaboró un *Diagnóstico de la educación 1950-1963*. Las fuentes utilizadas fueron tres estudios que en forma separada realizaron el Instituto Nacional de Planificación, el Banco Central de Reserva del Perú y la Dirección de Planeamiento Educativo. Complementariamente, al aparecer los resultados del Censo Nacional de Población de 1961, se elaboró el estudio *Proyecciones Globales del Desarrollo Educativo para el periodo 1963-1970*, preparado conjuntamente por el Departamento de Programación Educativa (del Instituto Nacional de Planificación) y la Dirección de Planeamiento Educativo (del Ministerio de Educación).

Otro documento formulado paralelamente, que se consideraba como la transición para llegar al mediano alcance, fue el *Plan de Emergencia para la Educación Pública 1964*.

En el primer volumen del *Plan de Educación 1965-1969*, se dedica un buen número de páginas a una fundamentación filosófica de la educación, defendida por el Dr. Miró Quesada, quien considera que los enfoques sobre educación se han tecnocratizado: "Creo que todo plan debe perseguir una meta que rebase lo puramente cuantitativo. La orientación allí propuesta es humanista, buscando la armonización entre el humanismo y la realidad social peruana. La razón es clara: cualquier tarea de desarrollo que se persiga depende fundamentalmente de la última meta... El ideal hubiera sido combinar el plan de educación con el plan general de desarrollo socio-económico, pero ese plan general no existía, a pesar de que la Junta Militar del general Lindley crea el INP y comienza a trabajar con él. Pero la cosa no marcha. Nosotros tuvimos que elaborar nuestro plan teniendo en cuenta las necesidades directamente perceptibles." Efectivamente, en la elaboración del Plan hubiera sido ideal contar con un plan global de referencia. Sin embargo, la urgencia de enfrentar los problemas fundamentales de la educación nacional, hizo que el Ministerio se adelantara a esta iniciativa. Se comenzó por un sostenido desarrollo de métodos y técnicas de programación educativa, presupuestaria y de estadística sectorial. Resultó valiosa la asistencia que brindaron el INP y organismos de cooperación como la OCDE. El entusiasmo manifestado por los planificadores en la realización de sus tareas fue alentador, pero encontraron poco apoyo por parte del gobierno y del Parlamento.

- El Perú, al igual que la Argentina, recibió el asesoramiento de la OCDE, para realizar un estudio sobre *Desarrollo Económico y Social, Recursos Humanos y Educación*. La metodología aplicada en este estudio era una adaptación de la utilizada en los países del *Plan Regional del Mediterráneo*. Este estudio constituye el esfuerzo más importante de articulación de los procesos de planificación educativa y planificación a largo plazo de la educación. Participaron en su elaboración el INP como institución coordinadora, el Ministerio de Educación, las Universidades y el Servicio del Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo. Realizado en 1965, su objetivo era tratar de integrar el desarrollo de la educación al proceso de desarrollo del país: meta muchas veces enunciada, pero alcanzada en grado muy limitado. Significó un avance en la programación de un sector social hasta entonces incluido en los programas de desarrollo casi como un anexo, justificado por sus fines intrínsecos, sin compatibilización alguna con las previsiones y objetivos del plan general, limitándose su integración únicamente en lo que tocaba a las implicaciones financieras. Sus conclusiones sirvieron de base para el *Plan de Desarrollo Educativo 1967-1970* y para un esquema de prioridades en investigación, parte de las cuales fueron atendidas posteriormente.

La elaboración de este estudio afrontó limitaciones que lograron superarse, permitiendo que la planificación cuente con orientaciones y con una información estadística hasta ese momento no disponible. Algunas dificultades fueron la carencia de proyecciones a largo plazo de las principales variables macro-económicas; falta de interrelación entre informaciones censales de 1940 y 1961 y con el censo económico de 1963; falta de información sobre las variables de empleo; escaso tratamiento de la educación extra-escolar y falta de orientaciones sobre las políticas sectoriales y laborales que afectaban la oferta y demanda.¹⁷ Además, sus propuestas no pudieron ser ejecutadas ya que, al modificarse las políticas y prioridades del desarrollo económico y social, se desactualizaron los supuestos y proyecciones que lo sustentaban.

Moisés Acuña, ex-Director de Presupuesto del Ministerio de Educación - quien formó parte del equipo que elaboró el estudio con la OCDE (por la OCDE participaron principalmente Michel Debeauvais y Fred Scholten, y por el Perú: Carlos Malpica Faustor, Moisés Acuña,

17. PERU/INP, *Los recursos humanos y la educación en el Perú: experiencias de programación*, Lima, 1968.

Juan Chong y Delia Ramón) -, coincide con las apreciaciones generales expuestas haciendo notar, sin embargo, la poca utilidad que el sistema universitario brindó al trabajo una vez terminado, ya que pretendió - sin lograrlo - hacer sus propios estudios a través de la Oficina Nacional Inter-Universitaria de Planificación (ONIP) dependiente del Consejo de Rectores. Esto no sucedió en el caso del Ministerio de Educación, donde durante un buen tiempo fue más bien un documento útil de consulta para los trabajos de planeamiento.

- La decisión del SNP, de iniciar la elaboración de un *Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970*, lleva al Ministerio de Educación a elaborar un nuevo *Plan Sectorial de Educación 1967-1970* y a actualizar el diagnóstico que sirvió de base a la elaboración del *Plan de Educación 1965-1969*. Dicho diagnóstico había puesto mucho énfasis en clarificar la organización del sistema educativo y en la atención a la demanda. El nuevo diagnóstico corresponde al período 1955-1965 y enfatiza, además de la atención de la demanda, la relación entre recursos humanos, educación y desarrollo. Esta orientación se explica porque su versión fue alimentada fundamentalmente por los resultados del estudio sobre educación y recursos humanos que se venía ejecutando con la asesoría de la OCDE. En la presentación del *Diagnóstico de la Educación 1955-1965*, se señala la importancia que tuvieron los datos del *Inventario de la Realidad Educativa* y diversos estudios y diagnósticos, publicados por autores individuales y corporativos entre octubre de 1962 y diciembre de 1967.

El *Plan Sectorial de Educación 1967-70* es el primer esfuerzo de programación integrada de la educación a los planes generales de desarrollo económico y social: busca ser integral en cuanto a la programación del sistema educativo, sin lograrlo pero señalando sus limitaciones. No abarca, por ejemplo, los aspectos relativos a la formación extra-escolar, las actividades de extensión cultural ni la formación de recursos humanos por otros sectores. En cuanto a las metas, no se desagrega la oferta regional, ni la pública y privada; tampoco las metas anuales y las medidas para su cumplimiento. Sólo plantea lineamientos que orientan las acciones para que la evolución de la educación se ajuste a un adecuado desarrollo programado. El enfoque economicista del Plan lleva a que las metas sólo consideren al sistema nacional de educación principalmente como fuente de producción de mano de obra calificada. Lamentablemente, al igual que lo acontecido con los planes de inversiones públicas, el frecuente cambio de Ministros

y la oposición parlamentaria hicieron que corriera el mismo destino que el *Plan Nacional de Desarrollo* y otros planes sectoriales; es decir, no fue tomado en cuenta al momento de la toma de decisiones. Metodológicamente el *Plan Sectorial de Educación 1967-1970* sigue el enfoque economicista que planteó el estudio de recursos humanos que fue elaborado con la OCDE. Desde el punto de vista técnico, se avanza y se sientan las bases para un tratamiento integral del sector, en el marco de una problemática global de desarrollo.

(iii) *Resultados e impactos*

De los planes de educación formulados, el de 1965-1969 y el de 1967-1970, quizás el más importante en términos de ejecución resulta el primero. Si bien no se había institucionalizado un sistema de seguimiento y evaluación de los planes, algunas referencias sobre la marcha de su ejecución se encuentran en los mensajes que el Presidente Belaúnde ofrecía anualmente al Congreso. A pesar de los entorpecimientos habituales de la oposición, el *Plan de Educación 1965-1969* se cumplió en un porcentaje bastante alto. Prueba de ellos son las estadísticas que daban clara cuenta de los progresos importantes realizados, muy particularmente en educación primaria. La planificación mostró ser un elemento clave que hizo posible el éxito del proceso de incorporación masiva de la población al sistema educativo. Por otro lado, la opinión pública brindó una favorable acogida a este Plan.

Otro impacto destacable en el proceso de planificación concierne la apertura de oportunidades que brindan al Ministerio de Educación los organismos de financiación externa, para el desarrollo de la infraestructura educativa. Antes, sólo las universidades habían sido beneficiadas por esta línea de crédito. En efecto, para superar los déficit existentes, el plan de educación había identificado siete proyectos prioritarios de desarrollo educativo: seis para la construcción de escuelas y uno para la organización de un sistema nacional de supervisión de la educación y preparación del personal. Estos proyectos fueron la base de análisis de dos misiones de la Unesco para estudiar el sistema educativo y recomendar programas de financiamiento al Banco Mundial. La devaluación de 1967 hizo que se abandonaran las negociaciones con esta institución para obtener un financiamiento.

El crecimiento poblacional, pero también el fuerte impulso que tienen las construcciones escolares en todo el país durante la gestión de Belaúnde, explican los logros alcanzados en la matrícula y que se encuentran resumidos estadísticamente en relación a las metas programadas en el cuadro que sigue:

Comparación entre las Proyecciones del Año Meta y los Resultados Logrados*

Planes de Educación 1965-1969 y 1967-1970

Planes de Educación	Programado		Resultados		Logro (%)	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1965-1969(69)	2306.0	539.0	1942.3	401.8	84.2	74.5
1967-1970(70)	2651.6	633.6	2001.6	445.7	75.5	70.3

(*) Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación - Planes de Desarrollo Educativo y Estadísticas Continuas de la Oficina Sectorial de Estadística.

En cuanto al *Plan Sectorial de Educación 1967-1970*, aprobado pero no ejecutado, es posible que su mayor mérito resida en plantear cambios en la estructura del sistema nacional de educación. Propone ideas de reforma educativa que serán recogidas años más tarde por el gobierno militar, detallando - entre otras - las características generales y específicas del sistema propuesto, cambios en la tipificación de los establecimientos, la orientación en la formación de los futuros profesores, las previsiones relacionadas con la infraestructura del sistema y la adopción de una moderna administración educacional. Es en este Plan que se propone una educación básica de nueve grados, la nuclearización del sistema educativo, una educación intermedia y

tecnológica y una educación secundaria vinculada al trabajo con sentido vocacional. Pero ninguna de estas proposiciones llegará a cristalizarse durante este período.

Son interesantes las observaciones de Francisco Miró Quesada respecto a la ejecución de los planes: "Lo que más descomponía su realización eran los celos regionales y locales. A veces los senadores y diputados se hacían eco de estos reclamos, de modo que no era posible planificar la creación de escuelas conforme a un programa orgánico... Obtuvimos mayores fondos para la educación, pero también se debió al interés del Presidente... El plan tuvo grandes dificultades internas, pero no así en la recepción del mismo por la sociedad... Había mentalidades liberales en el aparato tradicional. Sin embargo, el magisterio, la opinión pública y el gobierno reaccionaron muy favorablemente. Recuerdo que era la primera época del gobierno; entonces se llevaban a cabo las primeras reuniones departamentales en Palacio de Gobierno. En ellas, los diversos ministros exponíamos lo que se venía haciendo. En esas reuniones se recogía las necesidades y las peticiones, se acordaban decisiones y se vigilaba el avance de las disposiciones. La planificación respondía muy bien a este trabajo. Desde el punto de vista político las cosas eran difíciles. Había una gran tensión entre gobierno y oposición, celos partidarios, ánimo de entorpecer. Sin embargo, con el INP y con las Oficinas de los Ministerios no podían, porque las cifras, las estadísticas daban muestra clara de nuestro avance. Se hicieron progresos importantes... La planificación ha sido clave para este proceso de incorporación masiva de la población al sistema educativo".

c. Desarrollo de las estadísticas educativas

Entre 1962 y 1968 se realiza un sostenido esfuerzo de producción estadística vinculado a las necesidades de la planificación; prueba de ello son los planes de desarrollo educativo que incorporan abundante información cuantitativa.

Las estadísticas continuas adquieren temporalmente un carácter bienal con la publicación de los documentos 1962-1963 y 1964-1965. A partir de ese año, y regularmente, comienza la publicación de anuarios estadísticos.

Gustavo Bastarrachea, quien asume en abril de 1964 (y hasta julio de 1980) la Jefatura de la División de Estadísticas recuerda que las principales preocupaciones del momento eran dos: (i) iniciar un

progresivo perfeccionamiento del parte estadístico y del proceso de recolección y procesamiento de datos; (ii) incorporar en la División de Estadística personal con mayor nivel de calificación.

Si bien el formulario de datos estadísticos se había perfeccionado, señala, que "es poco lo que se pudo hacer para publicar resultados con anticipación menor a los dos años". La computación que llega al Ministerio de Educación durante esa época sólo alcanzaba a la confección de cheques y elaboración de planillas.

d. Ley del Presupuesto Funcional de la República y Presupuesto Educativo

Casi paralelamente a la creación del SNP, la junta militar de 1962 expide el Decreto Ley N°14260, *Ley del Presupuesto Funcional de la República*, que introduce el presupuesto por programas. El Perú se convierte en uno de los primeros países en utilizar esta técnica. La Ley establece las normas fundamentales que siguen los procesos de programación, formulación, aprobación ejecución, control financiero y control de resultados de los presupuestos de las entidades públicas.

En su formulación participan el INP y las Oficinas Sectoriales. Se sientan las bases para una organización destinada a formular y evaluar planes de desarrollo estrechamente vinculados al presupuesto público. Se renuevan las arcaicas técnicas presupuestales y se progresa en lo que respecta a una mayor cobertura de la esfera pública, la sistematización de aperturas pragmáticas (organización por programas, sub-programas y actividades), el perfeccionamiento del clasificador por objeto del gasto y un clasificador estándar para los ingresos.

La ley dada por la Junta Militar es modificada durante la gestión del Presidente Belaúnde. Se proyectan mejoras en cuanto al proceso presupuestario, en especial para consagrar la descentralización de los procesos de formulación y ejecución, pero los artículos legales que delimitan los alcances de intervención del SNP en la definición del gasto público son recortados. El planeamiento, ya reducido a un ejercicio de programación pública con los planes de inversiones 1964-1965 y el de 1966 no se puede cumplir; los presupuestos no reflejan los planes. La Ley del Presupuesto, al minimizar la intervención de la planificación en la estructura y nivel de los gastos públicos, ocasionó que los programas de inversiones no siempre se tomaran en cuenta en el Presupuesto. El

diagnóstico educativo 1955-1965 indica que los montos de inversión pública para educación, previstos para 1964 y 1965, sólo se cubrieron en menos del 50% por las leyes anuales de presupuesto.

En 1963, el gobierno de Belaúnde adquiere la totalidad de acciones de la Caja de Depósito y Consignaciones, hasta entonces entidad privada. Con esta decisión se recuperan las funciones de recaudación de las rentas fiscales, de custodia de los depósitos administrativos y judiciales y de los fondos provenientes de las leyes especiales. Como institución del Gobierno Central, se le transfieren progresivamente cuentas de gran parte de las instituciones públicas; a partir de 1967 se comienza la aplicación del principio de *unidad de caja* como una solución al problema de la dispersión de los recursos fiscales. Su transformación en Banco de la Nación permite un mejor conocimiento de los ingresos y egresos fiscales, también le permite hacer frente a los desniveles presupuestales ocasionados por el ritmo irregular de los ingresos y finalmente reducir en forma apreciable los costos del financiamiento del sector público, mejorando su eficacia muchas veces limitada por la escasez de recursos.

Por otra parte, la introducción del presupuesto por programas trae cambios en la concepción de la programación del pliego del Ministerio de Educación. Se adopta una estructura más descentralizada, con dos sub-pliegos, uno de administración central y, el segundo, de administración regional. En este último, los niveles y modalidades, que corresponden a programas, incluyen sub-programas para cada región. En la práctica, la estructura presupuestaria del gasto corriente favorece lo regional, pero el centralismo sigue primando en las decisiones sobre la asignación de recursos. La ejecución también se complica por las múltiples modificaciones de los presupuestos analíticos y por las continuas creaciones extemporáneas de servicios, que tenían que regularizarse vía presupuesto. La creación de una Oficina de Fiscalización de la Contraloría en el Ministerio de Educación en 1962, si bien significó una enmienda a la falta de control en el manejo de recursos financieros y a una mayor inspección de la contabilidad, resultó impotente frente a las demandas que implicaban un fiel cumplimiento de sus funciones.

Con el presupuesto de inversiones pasaba lo contrario. Había que detallar una larga lista de pequeñas obras. Se desagregaba todos los fondos, atomizándolos excesivamente, rebasando la capacidad operativa de la administración central y distribuyéndolos al margen de las previsiones de la programación de inversiones.

Capítulo 4

El período 1968-1975

Gobierno del General Juan Velasco Alvarado

Contexto Socio-Político General

El 3 de octubre de 1968, a pocos meses de un nuevo proceso electoral, en el que se perfilaba como ganador el jefe del APRA, un grupo de militares liderados por el general Juan Velasco Alvarado da un golpe de estado, derroca y deporta al Presidente Belaúnde y asume el poder. Velasco, que hasta entonces era Comandante General del Ejército, preside una *junta revolucionaria* que mediante un llamado *pronunciamiento institucional* inaugura un período de gobierno militar que habría de durar casi doce años, denominado *Gobierno Revolucionario de la Fuerzas Armadas* (GRFA), dividido en dos fases. La primera dura hasta la caída de Velasco en agosto de 1975; y la segunda, que dirige el general Morales Bermúdez, durará hasta julio de 1980.

Los militares se rigen por un *Estatuto* y por un *Plan de Gobierno* que postulan una serie de reformas dirigidas a *modificar de manera profunda las estructuras tradicionales de la sociedad peruana* tanto en lo económico, como en lo político y lo social, para que el poder pase a manos de nuevas organizaciones sociales, solicitando su participación plena en este proceso. Otro objetivo ambicioso era terminar con la dependencia externa - especialmente norteamericana -, y más bien sensibilizar a los inversionistas extranjeros con los problemas del país. Entre 1968 y 1975 se rechazan los modelos tradicionales buscando una

tercera vía para el desarrollo: el *modelo peruano*. La *Revolución Peruana* no debía ser ni marxista, ni capitalista. Se habla constantemente de *proceso revolucionario*, de un *humanismo revolucionario*, de creación de un *hombre peruano nuevo*, de formación de una nueva sociedad de *democracia social con participación plena* y de *soberanía nacional*.

Al principio, se pensó que se trataba de un golpe de estado más como los que se acostumbraba en América Latina. Pero las medidas tomadas pronto mostraron al mundo que estos militares nacionalistas utilizaban una fraseología y promovían acciones que generalmente se identifican con *la izquierda*, y que sin ser *revolucionarios* como se autoproclamaban, eran en todo caso decididamente reformadores. El punto de partida de la reflexión de los militares se fundaba en que habían comprendido que no se podía hablar de *soberanía* ni de *dignidad nacional* en un país del Tercer Mundo, sin que se redefinieran radicalmente tanto las relaciones que ligan el país al mundo imperialista, así como las relaciones sociales en el interior del país mismo que prolongan y repercuten la relación de dominación de la cual la nación en su conjunto es víctima. La *seguridad nacional* - otra preocupación típicamente militar -, dependía de la cohesión de los peruanos, del desarrollo de sus potencialidades para defenderse de las asechanzas externas, así como del fortalecimiento de su entidad nacional; que sólo podían lograrse a través de profundas reformas. Las reformas propuestas se basaban en un diagnóstico de la sociedad peruana en el que los militares afirmaban que la raíz estructural de los problemas fundamentales del Perú radicaban en su condición de país no sólo dependiente sino subdesarrollado, en el que el aparato estatal había servido hasta ese entonces para justificar el ordenamiento social establecido (poder y riqueza en manos de un reducido grupo dominante que explotaba y marginaba a vastos sectores de la sociedad), tendiendo a perpetuar los desequilibrios internos, esencia misma del subdesarrollo. Para corregir esta situación, los militares dictaron una serie de leyes y reglamentos que debían permitir reformar la producción y la distribución, las relaciones patronales-laborales, el papel de la empresa extranjera en la economía peruana, el papel del estado en la economía y en los medios de comunicación y las relaciones internacionales de país. Se trató de una experiencia singular, que buscaba "eliminar la dependencia externa y la dominación interna".

Uno de los primeros actos llevados a cabo fue la anulación del arreglo que el gobierno anterior había realizado sobre el petróleo. Se tomó la refinería de Talara y se expulsó la compañía norteamericana que

explotaba los yacimientos petrolíferos. El gobierno anunció que no pagaría a la IPC, por cuanto era ésta más bien quien adeudaba al Estado peruano. El gobierno de los Estados Unidos, en respuesta a la actitud peruana, aplicó *enmiendas* que cerraron al Perú las puertas del crédito proveniente de ese país. Se sucedieron más tarde una serie de negociaciones entre Washington y Lima hasta que en agosto de 1973, el gobierno de Velasco se entienda con el gobierno americano y suscribe el llamado *Convenio De la Flor-Greene*. Por este acuerdo, el Perú se allanaba a pagar una indemnización global de setenta y seis millones de dólares. Se precisaba que era de exclusiva competencia del gobierno de los Estados Unidos la distribución de ese dinero. El Tesoro de los Estados Unidos, en diciembre de 1974 paga a la Esso Standard, propietaria de la IPC, más de 23 millones de dólares. El régimen militar nacionalizó otras empresas extranjeras, algunas de ellas con capital norteamericano. Otro motivo de enfrentamiento con el gobierno norteamericano fue la defensa de las 200 millas marítimas, para resguardar los recursos ictiológicos de la costa peruana de la depredación californiana.

Para modernizar el Perú se afianzó el poder del Estado como canalizador y fiscalizador de la vida del país. Se convirtió en el centro de la vida política nacional y en el más importante agente de la economía, principalmente a través de las nuevas empresas públicas y un conjunto de nacionalizaciones de empresas extranjeras.

En esta etapa de autoritarismo, en que el *Estatuto* primaba sobre los derechos constitucionales, el gobierno militar se apoderó de la casi totalidad de los medios de expresión, confiscó y transfirió la propiedad de los diarios a las Comunidades (industriales, campesinas...) para que éstas por fin cuenten con un medio de expresión, que junto con la educación debían servir para promover los nuevos valores sociales del país, y para que tengan cabida "en actitud pluralista y dialogante, los enfoques ideológicos que encuadren dentro de los parámetros de la Revolución Peruana", según lo expresado en el decreto de confiscación, y que debía aplicarse igualmente a las emisoras de radio y televisión. El gobierno reprimió y controló severamente a sus opositores: políticos, periodistas y dirigentes sindicales y magisteriales sufrieron cárcel y deportaciones. Los partidos políticos no tuvieron actuación, salvo el grupo de la Democracia Cristiana y otros de tendencia izquierdista que brindaban apoyo al movimiento.

La planificación cobra mayor importancia pues el régimen la califica de *herramienta del gobierno*. El Instituto Nacional de Planificación y las oficinas sectoriales son fortalecidos, y en el sector educación se crea el *Sistema Sectorial de Planificación Educativa* (SSPE).

Existía un consenso en que se debía liquidar a los sectores retardatarios del latifundio peruano, y los militares decidieron atacar a través de una de sus primeras leyes, la *Ley de Reforma Agraria*, a los sectores arcaicos de la burguesía, es decir la oligarquía. Pero por esta Ley, a diferencia de las emprendidas años atrás, el gobierno expropió también los latifundios de las haciendas azucareras de la costa y los cooperativizó. Se expropiaron también las haciendas del centro y sur del país, allí donde habían surgido las guerrillas. Como se trataba de promover la industria, se dispuso precisamente que los bonos que recibían los propietarios afectados por esta reforma sólo podían ser convertidos para trasladarse a la actividad industrial.

En las urbes, para resolver el problema de las barriadas se creó la *Oficina de Pueblos Jóvenes*. También los militares pensaron en cortar con la especulación sobre las tierras agrícolas próximas a las ciudades y se expidió una ley que contemplaba la expropiación de las tierras de expansión urbana.

El sector de propiedad social, intento singular que reflejaba el rechazo de los militares tanto de la propiedad privada como de la propiedad del estado, nació después de la *Ley General de Industrias*, la *Ley de Pesquería*, la de *Minería* y la de *Telecomunicaciones*, que otorgaban al Estado un papel preponderante, y en algunos casos exclusivo, en el manejo de estas actividades. A esta lista de leyes conviene añadir la *Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva*, de 1974, en la que se reconocía el derecho a los nativos agrupados en comunidades de poseer tierras *inalienables e imprescriptibles*. Otra ley importante de este gobierno fue la *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Para Cotler, estas medidas, conjuntamente con la casi estatización de la banca y del comercio exterior y la nueva política internacional "configuran en su conjunto una verdadera estrategia, en el estricto sentido militar de la

palabra, encaminada a erradicar las bases semicoloniales de la economía de exportación y los altos niveles de concentración de los recursos sociales que detentaban los enclaves extranjeros y, en forma subsidiaria, una franja de los propietarios nativos..."¹

Velasco anunció que en el Perú ya no se utilizaría la terminología racista colonial y que la palabra *Indio* sería reemplazada por *campesino*. También durante este período hubo algunos actos que fueron sentidos como una provocación por la burguesía. En 1974, por ejemplo, se puso a la disposición de la recientemente conformada *Confederación Nacional Agraria* (CNA), la desertada Cámara de Diputados para que en ella se reunieran las masas campesinas e indígenas y tomen la palabra que durante tantos siglos les había sido negada. El mismo Cotler comentando en 1972 la política del nuevo gobierno afirma que "las transformaciones que desde entonces viene realizando en el Perú clausuran, sin lugar a dudas, un largo capítulo de su historia y abren uno nuevo, cuyos rasgos más generales se van perfilando con nitidez. Las serias modificaciones que desde hace cuatro años el gobierno militar ha efectuado en la economía y en la sociedad peruana, así como las aperturas políticas que propicia, tanto al interior del país como en sus relaciones internacionales, viene a ultimar las formas tradicionales de organización de la sociedad y la economía peruana, caracterizada por su factura oligárquico-dependiente de tipo primario. Y, a su vez, promueven el pleno desarrollo del capitalismo moderno y nacional, cuya expansión se encontraba seriamente restringida por la mencionada estructura oligárquico-dependiente".²

Sin embargo, las dificultades de transformación de una sociedad "desde arriba", se hicieron pronto evidentes. En primer lugar, las distintas reformas, y entre ellas la de la propiedad, no afectaron lo suficientemente a la sociedad y la economía. En muchas oportunidades la retórica superó a la acción y el impacto redistributivo de estas reformas fue limitado. En fin de cuentas es apenas si mellaron la *rígida estructura social*. En su estudio sobre este tema Adolfo Figueroa afirma hablando de los principales sectores afectados por las reformas que éstos "generan el 45% del ingreso nacional y el 50% de ingreso de propiedad; empleando el 58% de la fuerza laboral. La transferencia de ingresos que

1. Julio COTLER, revista *Sociedad y Política*, Lima, 1972.

2. Julio COTLER, revista *Sociedad y Política*.

resulta de las reformas es del orden del 3% ó 4% del ingreso nacional, si consideramos el ingreso líquido y patrimonial... Los beneficiarios de esta redistribución constituyen cerca del 23% de la fuerza laboral; la mayor parte de esta transferencia se da al 18% de la fuerza laboral, que se encuentra en el cuartil más rico del país".³

En segundo lugar, la estrategia de desarrollo se basó en un supuesto crecimiento dinámico del sector industrial, para el que se postuló una tasa promedio anual del 12.4% para el período 1970-1975. Sin embargo, la reacción de los industriales a los incentivos establecidos fue, por decir lo menos, ambigua cuando no de franca oposición y rechazo. Por un lado, un numeroso grupo de industrias se encontraba en poder de compañías extranjeras, temerosas de la ola de *nacionalismo* del régimen y, por otro, el establecimiento de la copropiedad de los trabajadores de las empresas mediante la Comunidad Industrial, inevitablemente suscitó la desconfianza de los empresarios nacionales. Hubo más bien falta de inversiones, sobre todo de las extranjeras, y paralización de la actividad económica. En estas condiciones, la producción industrial no correspondió a las metas previstas para el período, creciendo a una tasa anual de 8% sustentada únicamente en la inversión pública. Lo más grave de este hecho es que condujo al debilitamiento de la estrategia de desarrollo basada en una rápida industrialización.

En tercer lugar, resultó muy pronto evidente que no podían mantenerse los altos niveles de inversión pública y transformación de la estructura productiva previstos por el Plan sin recurrir al financiamiento y la tecnología extranjera, lo cual iba en contraposición a la decisión política de *reducir la dependencia del exterior*. Ello motivó que se negociaran las diferencias con el capital extranjero y se establecieran nuevas *reglas del juego* que ataron sólidamente la economía peruana a la economía de mercado, incrementándose la deuda externa y la inversión extranjera bajo la modalidad de "joint ventures" con el Estado. A partir de 1972, luego de refinanciar la deuda que el gobierno peruano arrastraba, se inició un vertiginoso espiral de endeudamiento con el llamado *euromercado*.

Se calificó a este proceso de vertical, autoritario y burocrático. Las medidas represivas tomadas y la situación de crisis no permitieron a los militares tener éxito en el surgimiento de una conciencia popular que

3. Adolfo FIGUEROA y Richard WEBB, *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1975, Serie Perú Problema n°14.

sirva para la construcción de una plataforma de apoyo político que a su vez movilice a los sectores de la sociedad peruana que nunca habían participado en ella. Buscando asimilar en su seno a una población movilizadora políticamente y que sustentara sus reformas, crearon el *Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)*, que será desactivado en la segunda fase del proceso. Intentaron reformular las bases sociales del Perú, pero como escribió Cotler, "pronto se haría evidente que las exigencias populares rebasaban las posibilidades del modelo peruano y lo desbarataron".⁴ Además en el propio seno de las Fuerzas Armadas, desde el inicio de este proceso, existieron divergencias sobre las acciones que se llevaban a cabo. Esta situación provocará que en agosto de 1975 el general Francisco Morales Bermúdez deponga al general Velasco Alvarado, iniciándose la segunda fase del *proceso revolucionario*. A pesar de que en esta última fase se afirmaba la continuidad del programa del régimen militar, en la práctica se procedió a un desmantelamiento sistemático de muchas reformas de la época de Velasco.

Si se mide por sus logros económicos y por el objetivo proclamado de "elevar los niveles de vida de las masas", se puede decir que el experimento peruano de la época de Velasco fracasó. El país sentía cruelmente los efectos de la crisis internacional y el endeudamiento del país era tal que el Fondo Monetario Internacional se convirtió en el principal gestor de la política económica del país. En julio de 1976, luego de una visita relámpago de Kissinger y bajo la evidente presión del FMI, hubo un brusco y profundo cambio en el gobierno. Desaparecieron completamente los militares progresistas que todavía formaban parte de él, para ser reemplazados por otros más dispuestos a convertirse en administradores de la crisis. Se puede también decir que en este período la conciencia política aumentó de manera espectacular y que, sin lugar a dudas, en el Perú se cambió la estructura y la distribución del poder.

Cabe también recordar aquí por un momento el país logró estatura nacional, dignidad y autoconfianza, antes ausentes, así como su papel de liderazgo en los foros regionales o internacionales para los otros países del Tercer Mundo: Movimiento de No Alineados, Grupo de los 77, Pacto Andino, Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos...

4. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*.

Entretanto, la población peruana creció a una tasa anual de 2.8% pasando de 12'458,000 habitantes en 1968 para llegar a 15'161,000 habitantes en 1975. La población urbana representaba el 61.2% y las migraciones siguieron intensificándose, sobre todo hacia Lima donde se concentró el 25.3% del total de la población del país. Hay que añadir a estas cifras un cambio en la pirámide de edades que indica un crecimiento más dinámico de la población en edad de trabajar (15-64 años).

Análisis Económico-Financiero

Las medidas dictadas por Belaúnde para promover el desarrollo económico en base a la industrialización, no sólo fueron continuadas durante el llamado *proceso revolucionario*, sino que se aplicó intensamente la doctrina de la CEPAL que proponía que en los países que se encontraban en un estado de insuficiencia estructural de demanda interna y de dependencia del exterior, se aplique una política de sustitución de importaciones, con tasas de cambio fijas, control de precios e incremento del gasto público. (Esto, a pesar de que esta doctrina ya había mostrado sus límites en cuanto a sus resultados, por haber sido experimentada en otros países). La aplicación de esta receta por el gobierno militar hizo que se cerrara el mercado de importaciones de bienes de consumo y que se resolviera, por ejemplo, racionalizar la producción de automóviles y, para evitar que las divisas partan en repuestos, decidan que sólo unas cuantas pocas marcas podrían seguir siendo importadas. A mediados de 1971 lograron además que las piezas para automóviles producidas localmente representen el 23% de cada vehículo ensamblado. Dentro de este tipo de medidas decidieron también prohibir la importación de unos 207 productos alimenticios. Esta medida se acompañó de una campaña para cambiar los hábitos alimenticios de la población, incitándola a que coma más pescado, recurso que en esos momentos abundaba, en lugar de la carne de res que el país producía insuficientemente y que estaba obligado a importar.

En el llamado *modelo peruano*, el Estado asumía el principal papel dinamizador del desarrollo, aumentando la inversión en infraestructura e instalaciones productivas a cargo del aparato estatal. La creciente presencia del Estado se hizo sentir en el crecimiento de la inversión pública, que pasó de un promedio del 15% en la década precedente, a casi un 50% a mediados de los setenta. Se nacionalizaron algunas

empresas extranjeras, sobre todo en el sector primario y de servicios, pasando a engrosar el sector empresarial del Estado que creció significativamente. Sería largo mencionar la lista de empresas nacionalizadas por este régimen o a cargo del Estado. Entre las principales y para memoria mencionaremos PETROPERU, INDUPERU, MINEROPERU, AEROPERU, ENAFER, ENTELPERU, PESCAPERU, ENAPUPERU, ELECTROPERU. Debemos mencionar además la nacionalización del Banco Central de Reserva, conjuntamente con la decisión de reunir a los bancos en cuatro grupos, la voluntad de acuñar la moneda en el país y de mantener un tipo de cambio fijo con el dólar, después de haber obligado a que los particulares cambien sus divisas en moneda nacional.

El sector industrial fue reformado, creando la *Comunidad Industrial* como mecanismo de participación de los trabajadores tanto en la administración como en las ganancias de la empresa. Se publicó la Ley de *Empresas de Propiedad Social (EPS)*, que definía un sector de propiedad social esencialmente autogestionario. Debía coexistir con los sectores de propiedad establecidos, pero gozando de una serie de privilegios. En este tipo de empresa, debían repartirse los beneficios anuales, una vez deducidos los impuestos, los gastos de amortiguamiento, así como las sumas destinadas a la reinversión y a la constitución de reservas. Pero, además, debían contribuir con el Fondo Nacional de Propiedad Social, organismo de crédito del Estado que debía garantizar un crecimiento constante del sector, administrado por la Comisión Nacional de Propiedad Social (CONAPS).

Se profundizó la reforma agraria, que en un primer momento disponía la expropiación de las haciendas de más de 500 ha. aptas para la agricultura, previéndose más tarde que serían expropiadas las haciendas de más de 150 ha. irrigadas en la costa y de 30 a 70 ha. en la sierra según las provincias y facilidades de riego. Un importante sector de campesinos logró obtener así títulos de propiedad de la tierra que trabajaba. Por el cuarto aniversario de la ley de reforma agraria, se calculó que la administración de Velasco había expropiado alrededor de 1'300,000 ha por año. En total, se distribuyeron diez millones de hectáreas expropiadas a 340,000 familias, alcanzando a atender al 28% de las familias campesinas. Paralelamente, se modificó la ley de aguas que había favorecido la formación de la gran propiedad costeña. Se

reglamentó la estructura y el funcionamiento de las nuevas organizaciones agrarias. Todas ellas debían agruparse en el nivel más alto en la Confederación Nacional Agraria (CNA).

La extirpación del latifundio debía contribuir a ampliar el mercado interno y proporcionar una mejor base al crecimiento industrial, además de resolver el "problema indígena". Pero los cambios en la tenencia de la tierra no aumentaron la productividad en la agricultura, ni mejoraron la distribución del ingreso y más bien la producción global se estancó, pues en el marco de la reforma no pudieron resolverse los problemas de comercialización, de política de precios y crédito agrícola y de extensión de la asistencia técnica. Se constató además que la reforma no había beneficiado suficientemente a los campesinos pobres, ni a las familias de las remotas comunidades campesinas, o aquellas con poca o ninguna tierra que estaban obligadas a migrar hacia las haciendas para que sus miembros trabajen como jornaleros o eventuales. Por otro lado surgieron problemas como explotación por parte de los miembros de las cooperativas, que venían de ser beneficiados por la reforma agraria, en contra de los no-miembros. Los trabajadores temporales sin tierra se vieron ampliamente desventajados.

Para favorecer a la industria, el gobierno otorgó incentivos tributarios generosos a los inversionistas industriales para estimular las exportaciones no tradicionales, así como determinadas exenciones tarifarias para importación de insumos y equipo de capital que decidieran comprar. Esta medida favoreció la compra de maquinaria en el exterior con bajo componente laboral (cuando en el país había tanta mano de obra desempleada o subempleada), acentuando una innecesaria dependencia en la importación tanto de insumos para este nuevo tipo de maquinaria como de tecnología externa. Por otro lado, este sector industrial demostró su incapacidad a la exportación.

No hubo alteración sustantiva de la estructura productiva pero sí en la estructura de la propiedad. Hubo proteccionismo industrial y relativa desatención del agro, sobre todo en lo que se refiere a la producción de alimentos. A pesar de las medidas tomadas, creció la dependencia alimentaria. A esto se añadió el hecho de que a partir de 1970 los precios de los alimentos importados sufrieron un alza abrupta. El gobierno había por otro lado decidido subsidiar los alimentos, aumentando el gasto público. Esta era una medida de carácter social, pero lamentablemente estos mismos alimentos subsidiados eran objeto de contrabando y atravesaban las fronteras. La provisión de divisas a la economía siguió

dependiendo, en gran medida, del sector primario exportador con algún crecimiento de las exportaciones no tradicionales (manufacturas). Se frustraron además las esperanzas que tenía el gobierno en obtener divisas a través de la exportación del cobre (pues su precio en el mercado internacional decayó) y en el petróleo que se esperaba encontrar en la selva. A estos problemas se sumó un terrible terremoto, el del 31 de mayo de 1970 - en el que murieron 50,000 personas y 500,000 familias quedaron sin abrigo -, y los consecuentes problemas económicos que trajo la rehabilitación de una zona devastada.

Comentando la situación de este período, Schydłowsky y Wicht afirman: "Los bajos niveles de inversión y el lento crecimiento de la actividad económica frenaron las importaciones hasta 1972; en 1973 y 1974 las exportaciones gozaron de un alza extraordinaria en sus precios, seguidos por una fuerte baja en 1975; en el *interim* las inversiones y los precios de las importaciones habían aumentado, y el Perú tenía en su cuenta corriente el más grande déficit externo jamás registrado". La deuda pública externa que en 1968 estaba en los 800 millones de dólares "aumentó a 2,200 millones de dólares en 1974 y a 3,100 millones en 1975".⁵

Como vemos, la estrategia aplicada significó un aumento creciente del endeudamiento externo. Coincidió con una época en que los mercados de capitales acrecentaron su oferta a los países en desarrollo. Los precios internacionales para los productos peruanos de exportación, con excepción parcial de la harina de pescado, comenzaron a decaer, salvo durante el período 1968-1974. "La política del gobierno revolucionario aceleró la rapidez y aumentó la intensidad con la cual la estrategia de desarrollo acumulaba su inconsistencia básica. La destrucción de parte del sistema gerencial del país y la desorganización del resto; la reducción del crecimiento en los sectores primarios, generadores de divisas; el aumento en la intensidad de capital y de componente externo en las inversiones, en la producción corriente y en la demanda final; la eliminación de casi toda flexibilidad en las importaciones; la ampliación del problema de balanza de pagos a través de excesivo endeudamiento; todos estos elementos agravaron la situación considerablemente..."⁶

5. Daniel SCHIDŁOWSKY y Juan WICHT, *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1978*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1979.

6. Daniel SCHIDŁOWSKY y Juan WICHT, *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1978*.

Con Velasco, no sólo comienza un crecimiento espectacular del aparato burocrático del gobierno central sino, sobre todo, la gestión empresarial del Estado se amplía sustancialmente en una diversidad de campos reflejado en el gran número de empresas públicas. El aparato estatal demuestra su incapacidad en reducir la ineficiencia de una burocracia civil altamente politizada, así como en resolver situaciones, en hacer cumplir las leyes y reglamentos - algunas inadecuadas o inoperantes. Resultado de esto es el espontáneo y rápido crecimiento del denominado *sector informal* que se abre paso con muchas pequeñas empresas que entran a competir en el mercado interno, dadas las ventajas comparativas de evasión de impuestos y tributación. El Estado empresarial complica su gestión con la situación de crisis en que se desenvuelven muchas de las empresas públicas y que contribuyen al aumento del gasto gubernamental y del déficit fiscal.

Añadiremos los comentarios de Fitzgerald: "Los problemas económicos que enfrentó el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA) partían de la naturaleza intrínseca del modelo capitalista de estado en general y de la forma particularmente desequilibrada en la cual se había instituido en el Perú. No se trataba simplemente de una administración económica inepta o de circunstancias exógenas, aunque existan instancias de ambos. Por un lado, la decisión de seguir adelante con la pesca de la anchoveta en 1970-71 a pesar de la evidencia de que existía sobrepesca, el descuido casi voluntario de la producción de alimentos entre 1969 y 1974 y la falta de control sobre préstamos extranjeros entre 1973 y 1976, pueden ser descritos simplemente como errores de políticas. Por otro lado, el descubrimiento de que después de todo había solamente una cantidad limitada de petróleo en la hoya amazónica, la disminución a su mitad de precio del cobre en 1974 y el impacto de los precios de transferencia por parte de las multinacionales, fueron factores fuera del control de los planificadores y no podían anticiparse".⁷

7. E.V.K. FITZGERALD, "Capitalismo de Estado en el Perú. Limitaciones de un modelo de desarrollo económico", in: *El Gobierno Militar: una experiencia peruana 1968-1985*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1985.

Análisis del Desarrollo de la Educación

Pocos de los empeños de este Gobierno Militar han suscitado tantos comentarios, críticas y opiniones como la llamada Reforma de la Educación. Prueba de ello es la abundante bibliografía, nacional e internacional, publicada alrededor del fenómeno, amén de las reuniones y foros auspiciados por organismos internacionales para su consideración y evaluación. La reforma educativa, fue y es objeto de agudas polémicas. Estuvo inmersa, desde su nacimiento, en el marco de las transformaciones económicas y sociales puestas en práctica por los militares y sus asesores.

Fieles a su *Estatuto*, los militares - en lo que se refiere a los objetivos educacionales -, afirman que éstos se supeditan a cambios importantes en el sistema educativo relacionados directamente con el conjunto de cambios estructurales en los otros campos de la actividad económica y social. Definen al Perú como un país pluri-cultural y multilingüe e inauguran la más profunda y ambiciosa reforma educativa inscrita dentro del *Plan Inca*, diseñada para enfrentar las divisiones étnicas y de clase en un país donde - en 1961 - más de la mitad de la población aún no hablaba castellano en seis provincias de la sierra. Replantean nuevos enfoques sobre los problemas que confrontaba la educación peruana y auspician la puesta en marcha de una serie de innovaciones tecnológicas. La falta de apoyo por parte del magisterio, de cooperación del sector privado, las resistencias políticas y la insuficiencia de recursos financieros, llevaron a que gran parte de los progresos de este experimento se estanquen en los últimos años del gobierno militar.

En su *Mensaje a la Nación*, del 28 de julio de 1970, el Presidente Velasco decía: "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 necesidad esencial del desarrollo peruano y objetivo central de nuestra Revolución".

La reforma educativa nació ligada indisolublemente al conjunto de reformas emprendidas y particularmente, a la reforma agraria y la reforma de la empresa. En la estrategia del *Plan de Desarrollo a Mediano Plazo 1971-1975*, puede encontrarse la siguiente referencia: "La Reforma de la Educación significa la acción más importante, a la vez

que la más difícil de las que se presentan al Gobierno en el mediano plazo... Es grande la magnitud de la tarea de trasponer radicalmente un sistema educativo en el cual se han concentrado los vicios y los defectos de la antigua estructura social. La nueva educación que se postula deberá caracterizarse por ser una educación para el trabajo y el desarrollo, para la transformación estructural de la sociedad y para la autoafirmación de la nacionalidad. Es decir, una educación que por un lado se convierte en instrumento eficiente contra el inmovilismo y la baja productividad y que por otro se convierte en una actividad productora de valores, normas y actitudes favorables al proceso revolucionario a la vez que generadora de una identidad y cultura nacional creadora".⁸

Los planteamientos de una educación vinculada a la situación económica y social del país e integrada en una estrategia de conjunto de la acción gubernamental, aparecen en el *Informe General de la Reforma Educativa* publicado en 1970. Bases doctrinarias, política educativa y sistema educativo nacional, se integran en una demostración que apuntaba a cambiar "desde los fundamentos mismos de la educación hasta sus aspectos de implementación", a decir del ex-Ministro de Educación, General Alfredo Arrisueño. La Reforma Educativa se identifica claramente con la nueva concepción del desarrollo, que se postulaba como un "proceso de transformaciones estructurales en los órdenes económico, social, político y cultural". Pocas veces en el pasado reciente la educación peruana se había *politizado* tanto. La discusión del tema educativo se transformó rápidamente en una discusión política y polarizó a los defensores y a los enemigos del régimen.

Los planteamientos de la Reforma desataron una polémica nacional. Si para los sectores de la izquierda marxista, la Reforma Educativa era una modalidad de consolidación ideológica del nuevo capitalismo que se pretendía implantar en el país, los sectores tradicionales recelaban de un supuesto *autoritarismo* al que pretendían oponer la *libertad de enseñanza*. Las asociaciones de padres de familia de algunos colegios particulares católicos argumentaban que la educación "no puede estar sometida a la política del gobierno, por cuanto ella es cambiante y puede constituirse en un abuso del poder estatal e infiltración de elementos

8. PERU/Presidencia de la República/INP, *Plan Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 1971-1975*, Lima, 1971.

dañinos para la sociedad, para la educación y aún para el mismo gobierno... esa afirmación subordina el esfuerzo educativo nacional, la educación misma, a la voluntad del gobierno o de los gobiernos".⁹ La Iglesia Católica, por su parte, juzgó con severidad los planteamientos de la reforma contenidos en el Informe General, particularmente su "núcleo doctrinario general que sí merece ser estudiado detenidamente, pues no obstante afirmaciones diseminadas a lo largo de la obra, parece imprimir a todo el contenido un cariz discrepante de las declaraciones de la Iglesia".¹⁰ De la misma forma, refiriéndose a si la orientación política es determinante del sentido y las metas de la educación, el Mensaje del Episcopado Peruano al II Congreso de Educadores Católicos, afirmó que "ello conduce al estatismo que absorbe al individuo y, eventualmente, al totalitarismo si el gobierno de la Nación llegara a ideologías de cuño monopolizador... es inaceptable que la educación dependa de factores extraeducacionales; educar es desarrollar a la persona y la persona no puede ser moldeada exclusivamente por factores externos". Los planteamientos de la Reforma habían desatado una polémica nacional.

El magisterio no fue ajeno a esta polémica. El gobierno anterior, con la Ley N°15215 había reconocido el derecho de sindicalización de los maestros. Los sindicatos existían y mantenían relaciones con el Ministerio de Educación, integrando a través de sus representantes algunas comisiones técnicas y parte del Consejo Nacional de Evaluación Docente. Pero, los militares desconocieron a los sindicatos magisteriales, los cuales habían logrado unificarse constituyendo el *Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación Peruana* (SUTEP), y se inició un prolongado período de incomunicación. El SUTEP inició sus luchas reivindicativas y se opuso al gobierno. A los paros y huelgas, el gobierno respondió primero con la represión. También trató de propiciar la constitución de un sindicato paralelo - el *Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana* - que no logró la adhesión esperada y desapareció en 1980. El Consejo Superior de Educación, presidido por Augusto Salazar Bondy intervino, y se formó la *Comisión de Estudios de la Situación Magisterial* (CESMA), presidida por el Dr. Emilio Barrantes, logrando hacer que la situación cambie y publicar, después de varios

9. Comunicado de la Asociación de Padres de Familia de los Colegios Particulares Católicos. Citado por Wilbert Salas.

10. Mensaje del Consejo Permanente del Episcopado Peruano al II Congreso de Educadores Católicos.

meses de funcionamiento, los estudios y recomendaciones para la solución integral de la problemática magisterial. Sólo en 1979 se expide la *Ley del Magisterio*, como compromiso de solución a la prolongada huelga de maestros.

El general Arrisueño Cornejo, Ministro de Educación de 1968 a 1971, iniciador de la Comisión de Reforma explicaba que era cierto que el grupo militar dirigente había pensado en hacer una serie de reformas estructurales en el país, y que como la oposición parlamentaria dificultó el programa de reformas postuladas por el gobierno de Belaúnde, creció entonces entre los miembros militares el convencimiento de que era necesario un gobierno *de facto* que pudiera realizarlos. A este propósito añadía: "En la revolución de 1968, de primera intención el problema educativo no fue abordado de manera integral, porque las prioridades estaban cifradas en el petróleo y en la reforma agraria. Se hizo una nueva ley universitaria, fundamentalmente porque existía una candente agitación estudiantil. Cuando se salió de esta situación se planteó la reforma educacional. Invitamos a una serie de personalidades. Desgraciadamente, esa comisión inicial adquirió un sesgo, digamos de centro-izquierda, y entonces algunos de sus miembros se alejaron, quedando la Comisión compuesta por destacados miembros bajo la presidencia de Emilio Barrantes. Se elaboró el Informe General, que fue objeto de ironías en el sentido de por qué le pusieron la portada azul cuando debió ser roja. Allí se plantea el diagnóstico de la realidad educativa y los principios orientadores. Allí se esbozan también algunos sistemas. Se realizó luego el anteproyecto de ley de educación, que se aprobó con modificaciones".

Sobre la valoración del Informe General y saber si éste se encontraba enmarcado dentro de los propósitos generales del gobierno, o si los había excedido, el general Arrisueño prosigue: "El Informe puede ser entendido con una pretendida coloración roja porque no estábamos acostumbrados a ver los problemas ni a hablar de ellos. La verdad es que la sociedad sigue siendo subdesarrollada y dependiente, y en ese momento la sociedad estaba, digamos, segmentada por una oligarquía y grupos marginados de la educación y de una serie de servicios. Yo estaba convencido que teníamos que cambiar la sociedad peruana, teníamos fundamentalmente que cambiar la educación porque la educación respondía a la sociedad a la que servía. Se acuñó un término que fue un malentendido: que la educación iba a crear el nuevo hombre. Fue una expresión solamente. El Informe respondía al deseo de estructurar una

sociedad diferente. En alguna forma se ha logrado este propósito. La sociedad que hoy tenemos no es de ninguna manera la que encontramos en 1968. Las actitudes de las personas han cambiado. También es cierto que entre la Comisión de Reforma y la burocracia del Ministerio hubo mucho celo. Porque el funcionario burocrático está acostumbrado a acercarse a quien lo dirige. Si entre el funcionario y el mandante nace una organización que va a cambiar el sistema, lógicamente, las personas que tenían situaciones ganadas vieron con desconfianza a la Comisión. Esta tuvo dificultades, hubo hasta que destinarles un piso aislado. Muchas personas veían en esta gente de izquierda joven, peligros hasta políticos, al verse desplazados. Hubo también críticas al proyecto en el sentido que fue un proyecto un poco de laboratorio. Esto se debió quizá a que muchos de los integrantes de la Comisión no eran ya maestros en ejercicio. Pero la Comisión tuvo muchas subcomisiones, en las cuales intervinieron infinidad de especialistas y de maestros. Hablando con franqueza, habían además pocos maestros con calidad para participar en la Comisión de Reforma. Lo que sí puedo decir es que en el momento en que se preparaba el proyecto de ley, se quiso acortar etapas y se formaron los cursos de reentrenamiento magisterial; y allí sí hubo agitadores de izquierda que quisieron aprovechar ese espacio. Luego, el reentrenamiento volvió a su curso normal".

Frente a esta versión, el general Ramón Miranda, miembro del Comité de Asesoramiento del Presidente Juan Velasco (COAP), y sucesor del general Alfredo Carpio en el Despacho de Educación (1974-1976), señala que "en 1971 está en pleno proceso de discusión la Ley de Reforma Educativa; el equipo de la Comisión plantea los alcances de la misma y, que recuerde, no se planteó ninguna oposición a ella. Es claro que el COAP, donde trabajaban los militares más próximos al Presidente y se realizaban importantes funciones legislativas, había una mística más avanzada, de modo que la reforma educativa la sentimos perfectamente encuadrada dentro de los ideales revolucionarios. Pienso que habían contradicciones dentro del mismo grupo de militares que se ocupaban de educación. Esa es una de las razones por las que fui destinado a ese Ministerio. Tuve una gran amplitud de acción para acelerar la implementación de la reforma por el hecho mismo de que el Presidente estaba particularmente interesado en profundizar la reforma educativa. El proceso de reconversión del antiguo al nuevo sistema era algo difícil pero que, al mismo tiempo, había que acelerar de modo que no se postergaran los objetivos de la reforma. Por ejemplo, en el

Ministerio se discutía, se dudaba acerca del tercer ciclo de educación y sobre las escuelas superiores de educación profesional (ESEP). Como había una decisión política muy concreta de acelerar el proceso, inauguramos prontamente las 13 primeras ESEPS. Pero era difícil que el aparato administrativo se adecuara a la reforma educativa en un lapso tan corto como el previsto en la propia ley de educación. Además encontramos rasgos de un aparato lento, desconfiado y tradicional. Yo era nuevo en el sector y tuve que depositar mi confianza en determinadas personas. Cifré mi entera confianza en el Consejo Superior de Educación, pero con la muerte de Augusto Salazar Bondy perdimos un elemento clave, que fue reemplazado por el R.P. Ricardo Morales. También tuvimos que relevar el personal militar de la Dirección Superior de Educación y reemplazarlo por elementos civiles. Tuve como colaborador eficaz en ese puesto a Andrés Cardó Franco. Para profundizar la reforma tuvimos que atacar varios frentes. Hubo primero que precisar el significado de los nuevos esquemas, del nuevo orden educativo nacional. Tuvimos también que crear y solventar la educación básica regular, e ir contra la costumbre arraigada de concebir a la primaria y a la secundaria como estratos separados. La educación básica laboral era también toda una novedad y necesitábamos que el personal administrativo y magisterial aceptara esa nueva óptica y trabajaran en ella con dominio total de la nueva situación. Otro aspecto complejo, por la infinidad de aspectos y puntos de vista, era el curriculum. Como no teníamos el suficiente personal especializado tuvimos que recurrir a las universidades y a las órdenes religiosas. La adecuación del sistema fue el pivote sobre el que giró nuestra gestión. La limitación mayor consistió en la falta de suficientes recursos presupuestales y fiscales. La otra limitación mayúscula fue la relación con el profesorado, pues el magisterio nunca hizo suyo el proceso de reforma. Es más, en el movimiento magisterial se concertaron diversos grupos políticos de oposición. En este proceso intenso, la adhesión mayoritaria requiere cierto tiempo y el plazo que disponíamos era corto. Hubo mayor participación a través de los núcleos educativos, pero también en ese aspecto se presentaron marchas y contramarchas, porque en ese campo tampoco teníamos mayor experiencia".

La Ley General de Educación N°19326 (promulgada en 1972) plasma todas estas innovaciones. Establece tres niveles: Inicial, Básico y Superior. En el primer nivel se considera la obligación estatal de atender educativamente a la población de menos de seis años. Se trató de una

experiencia original de atención bajo formas no escolarizadas, que empezó por aplicarse a la zona del altiplano y a las áreas marginales de las principales ciudades, y que contó con el apoyo de la Unesco, de UNICEF y de USAID. El segundo nivel se descompone en Educación Básica Regular, para los alumnos de 6 a 15 años, y Educación Básica Laboral, destinada a alumnos de más de 15 años. Además dentro de la Educación Superior se crea un primer ciclo, la Escuela Superior de Educación Profesional (ESEP), con un programa de seis u ocho semestres académicos conducentes al título de bachiller profesional en la especialidad respectiva. Lamentablemente, la falta de financiamiento sumada a otros factores no permitió generalizar este ciclo, debilitándose lo que representó ser uno de los más grandes esfuerzos que se hacían en el país por mejorar la educación superior. Aparte de los ya mencionados, y para atender a los educandos que presentaban condiciones y peculiaridades que desbordaban la naturaleza de la educación regular y cumplir con el postulado de una educación permanente, se previó una amplia diversificación en modalidades tales como Educación Básica Laboral, Educación Superior No Regular, Educación Especial, Calificación Profesional Extraordinaria y Extensión Educativa. Además en el funcionamiento mismo del sistema se introducían las varias formas de autoeducación, el estudio independiente y los grupos de interaprendizaje libre, con el objeto de superar el concepto exclusivista y rígido de un sistema formal que dejaba fuera y sin reconocimiento las acciones que la propia comunidad y sus miembros pueden efectuar de manera autónoma.

Para que la comunidad participe en la conducción de los esfuerzos educativos, la ley crea los *Núcleos Educativos Comunales* (NEC). A través de la nuclearización se pensaba superar el aislamiento de las escuelas, ligarlas al medio social en que estaban implantadas, coordinar sus actividades, evitar la duplicación de esfuerzos, y sobre todo hacer participar activamente a los miembros de la comunidad e instituciones locales y hacer posible el aprovechamiento óptimo, para fines educativos, de la capacidad instalada en los distintos ámbitos territoriales. Como la escuela debía responder a las necesidades sociales de la comunidad era necesario que esta última se sienta responsable de su contenido, y participe en su dirección, orientación y administración. Se organizaron más de 600 NEC, en los cuales se logró una dinámica

interesante de trabajo de grupo. Pero las tareas administrativas fueron dominando el trabajo de los núcleos en desmedro de los aspectos técnico-pedagógicos y de participación.

Los recursos del presupuesto público que se destinaron a la educación en esta fase del gobierno militar, declinaron del 21.7% al 18.4%. Las tasas anuales de crecimiento de la matrícula de los diversos niveles redujeron su ritmo, con excepción de la Educación Inicial, que aumentó de 12.5% a 14% gracias a la puesta en marcha de los programas no escolarizados. La primaria, con 2'970,000 alumnos matriculados, decrece en 4% su tasa anual de crecimiento. La secundaria, con 1'009,100 alumnos, y la educación superior que atiende a 216,500 estudiantes, bajan su crecimiento anual en 6.6% y 8.6% respectivamente.

Entre 1968 y 1975, la matrícula total en la República alcanza la cifra de 4'460,200 alumnos, manteniendo siempre una tasa anual de crecimiento superior a la demográfica. El analfabetismo sigue declinando hasta el 24.5% y la escolarización de la población de 0-24 años se eleva a 47.0%.

La Planificación General y de la Educación

a. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación

La llegada de los militares al poder significó que los enfoques sobre planificación cambiaran, coincidiendo ésta con el uso que por su formación los militares acostumbraban darle. Para incrementar la eficacia de su *herramienta de desarrollo*, los militares decidieron que el INP debía funcionar con un equipo mínimo de técnicos altamente calificados, que orientarían el diseño de la política económica y social y formularían los planes de desarrollo. Se estableció una cadena de oficinas sectoriales y regionales que debían complementar al INP, el cual debía además trabajar en estrecha relación con el COAP. El Jefe del INP fue incorporado al Consejo de Ministros. La capacitación de personal en planificación y en otras áreas de la administración debía hacerse a través de dos canales: (i) la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), creada en diciembre de 1968, y que contó en sus primeros años con el apoyo del ILPES y del PNUD, egresando de sus cursos regulares de planificación un promedio anual de 30 participantes; y (ii) enviando funcionarios al exterior para estudiar en programas de post-grado en economía y otras ciencias sociales.

La estrategia nacional de desarrollo a largo, mediano y corto plazo que se aprueba en noviembre de 1968, constituye el marco de referencia para los planes formulados durante la gestión de Velasco. El *Plan de Desarrollo 1971-1975* resume las perspectivas que se tenía de la planificación y del desarrollo económico y social. Alrededor de este Plan debían adoptarse las decisiones de política social y económica, reflejadas en dispositivos legales tales como la Ley General de Educación, la Ley del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, la Ley de creación del Sistema de Propiedad Social. Pero las previsiones sobre crecimiento del producto presentadas en el Plan no se cumplieron, particularmente en lo que toca a los sectores primarios, lo que sumado a la ausencia de inversión privada y extranjera, condujo rápidamente a la obsolescencia del mismo. La situación encontrada al final del período era:

Metas Programadas y Resultados Obtenidos en el
Plan de Desarrollo 1971-1975
(en porcentajes)

Variable/Sector		Programado	Realizado
Inversión:	Pública	32.0	21.1
	Privada	9.0	9.5
Consumo:	Público	6.2	7.4
	Privado	6.0	6.6
PBI		7.5	5.5
Agricultura		4.2	1.9
Pesca		4.2	-71.0
Minería		5.7	-1.2
Manufactura		12.4	8.0
Otros Sectores		6.6	6.8

Fuente: FITZGERALD, E.V.K., *La Economía Política del Perú: 1956-1978*,

Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981

Puede afirmarse que el Plan 1971-1975 tuvo éxito en la medida en que consolidó una organización del sector público para la formulación de los proyectos de inversión cuya ejecución se hacía indispensable por la magnitud de la intervención pública en la economía. En la década del setenta se inician los esfuerzos sistemáticos de elaboración de planes a corto plazo de manera más integral y amplia, y congruentes con el énfasis que se daba a la planificación en la conducción de la política de coyuntura, en la toma de decisiones a nivel político y para dar operatividad al plan a mediano plazo. El primer plan a corto plazo es el *Plan Económico Anual* 1969, al cual sigue el plan 1970. Después de 1971 se formulan planes bienales.

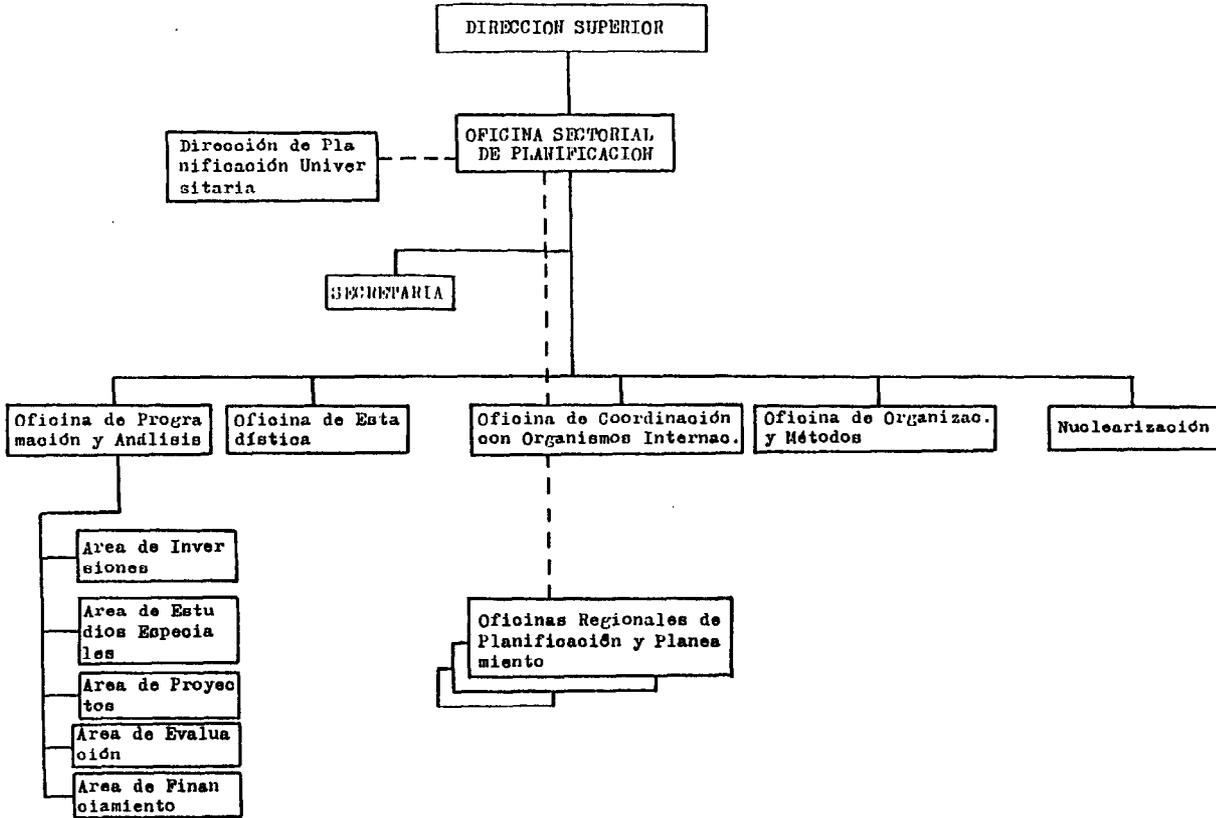
La reorganización del *Sistema Nacional de Planificación* lleva a replantear la finalidad de los planes. Se establecen criterios que norman las relaciones entre la planificación del mediano plazo y la planificación operativa ingresando así a la fase de planificación programática. Dentro de esta reorganización se considera al plan quinquenal como el elemento central del sistema. En él se inscriben los objetivos, metas y las reformas de estructura de las cuales depende el ritmo que la economía podría seguir en el mediano plazo. El plan bienal tiene como marco orientador el plan quinquenal, y trata de conciliar, para dos años del período quinquenal, la realización de los objetivos de crecimiento e introducción de reformas estructurales, con los objetivos de equilibrio a través de los instrumentos de la política de coyuntura. La guía coyuntural aparece como un complemento necesario del plan bienal para fundamentar la decisión de política económica en el corto plazo.

El avance más importante en la planificación a corto plazo es la toma de conciencia que el plan y el presupuesto deben prepararse integradamente. La *Ley del Presupuesto Bienal 1971-1972* señala que hay que "integrar mejor el presupuesto en el plan de corto plazo; asegurar el desarrollo del proceso planificador y, en base a éste, el proceso de programación presupuestaria;...". Se forma una *Comisión Plan-Presupuesto*. El INP pasa a coordinar las discusiones para establecer el presupuesto de inversiones, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas (antes Ministerio de Hacienda y Comercio) asume el gasto corriente. La programación del Plan se adecúa en términos de plazo a la programación presupuestaria; es decir, se comienza la elaboración de planes bienales.

En términos generales, la planificación de corto plazo en el período contiene previsiones más o menos detalladas sobre producción, presupuesto y avance de los proyectos y constituye una puesta al día de las proyecciones macroeconómicas contenidas en los planes de mediano plazo. En la elaboración de los planes de corto plazo interviene el conjunto del sector público mientras que en la elaboración de los *Planes Económicos Anuales*, la responsabilidad es asumida por el INP con el concurso del Banco Central de Reserva, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco de la Nación. Si bien el espíritu que anima la formulación de los primeros planes de corto plazo fue el lograr la integración de los distintos horizontes temporales (corto, mediano y largo plazo) así como vincular más efectivamente la programación real con la programación financiera, pronto se hicieron evidentes las distancias y los énfasis diferenciales de las distintas instituciones y sistemas involucrados. De esta forma, la estrecha coordinación inicial entre el INP, MEF, BCRP y BN (Comité del Plan Económico Anual) cedió paso a la dispersión institucional de modo tal que los planes bienales posteriores a 1971 acusaron una marcada diferenciación entre los objetivos y metas planteadas y los recursos puestos a su servicio. Este hecho se añadió a los problemas metodológicos no resueltos que contribuyeron a limitar más aún la coordinación y el perfeccionamiento de los instrumentos de política de corto plazo. Además, en algunos casos las dificultades de orden político no permitieron una adecuada correspondencia entre los objetivos de los planes y los proyectos, a pesar de que estos últimos supuestamente posibilitaban el cumplimiento de dichos objetivos.

Durante este período se institucionaliza igualmente la evaluación sistemática y permanente de los planes de desarrollo. Las directivas establecidas por el INP en coordinación con el MEF señalan la responsabilidad por parte de las oficinas sectoriales y regionales de planificación de elaborar anualmente tres informes de carácter trimestral y un cuarto acumulativo, que debía incluir recomendaciones correctivas. La evaluación debía extenderse además al quehacer coyuntural, seleccionándose temas de carácter especial para un análisis profundo y las recomendaciones correspondientes. Estos estudios de coyuntura eran transmitidos al Consejo de Ministros.

ORGANIGRAMA DE LA OSPE - 1972 -



b. La planificación educativa

(i) *La dinámica institucional*

Tres dispositivos debían permitir el desarrollo de las estructuras de la planificación educativa así como el fortalecimiento de su descentralización:

(a) El primero, la *Ley General de Educación N°19236*, destacaba el papel de la planificación como instrumento de la reforma, expresando que el funcionamiento del sistema debía asegurarse en base a una planificación flexible, coordinada y desagregada, teniendo en cuenta la demanda social y las exigencias de los planes de desarrollo nacional, regional y local. En esta Ley se disponía la elaboración de un Plan General de Conversión para la aplicación del nuevo sistema educativo.

(b) El segundo, es decir la *Ley Orgánica de Educación*, establecía que la política y prioridades educativas se decidían a nivel de la alta dirección del Ministerio, asistida por el Consejo Superior de Educación, y en base a las alternativas propuestas por los órganos de planificación. Las Direcciones de Educación Inicial y Básica, Laboral y Superior, tenían a su cargo las funciones técnico-pedagógicas. En la estructura del Ministerio se incorporaron los sistemas administrativos creados por la Reforma de la Administración Pública. Se creó la Junta Permanente de Coordinación Educativa, para coordinar acciones educativas con otros sectores y entidades multisectoriales.

(c) El tercer dispositivo es la *Ley del Sistema Nacional de Planificación*, que en 1972 determina la organización del Sistema Sectorial de Planificación Educativa (SSPE) y el fortalecimiento de la Oficina Sectorial de Planificación (OSPE). Sus responsabilidades cubrían la programación y evaluación de planes de desarrollo; programación de inversiones y formulación de proyectos de financiamiento externo; programación, análisis y difusión de estadísticas; coordinación de la cooperación técnica y racionalización administrativa (ver gráfico adjunto). En 1973 se crearon unidades de planeamiento en todas las direcciones generales del Ministerio, en los organismos no regionalizados, en los organismos descentralizados (incluyendo la Universidad), y en las direcciones regionales y zonales (ver gráfico adjunto). Además, se creó en los NEC el cargo de programador. En esos momentos la planificación alcanzó su más grande dimensión al contar con casi 2,000 personas dedicadas a esa función en

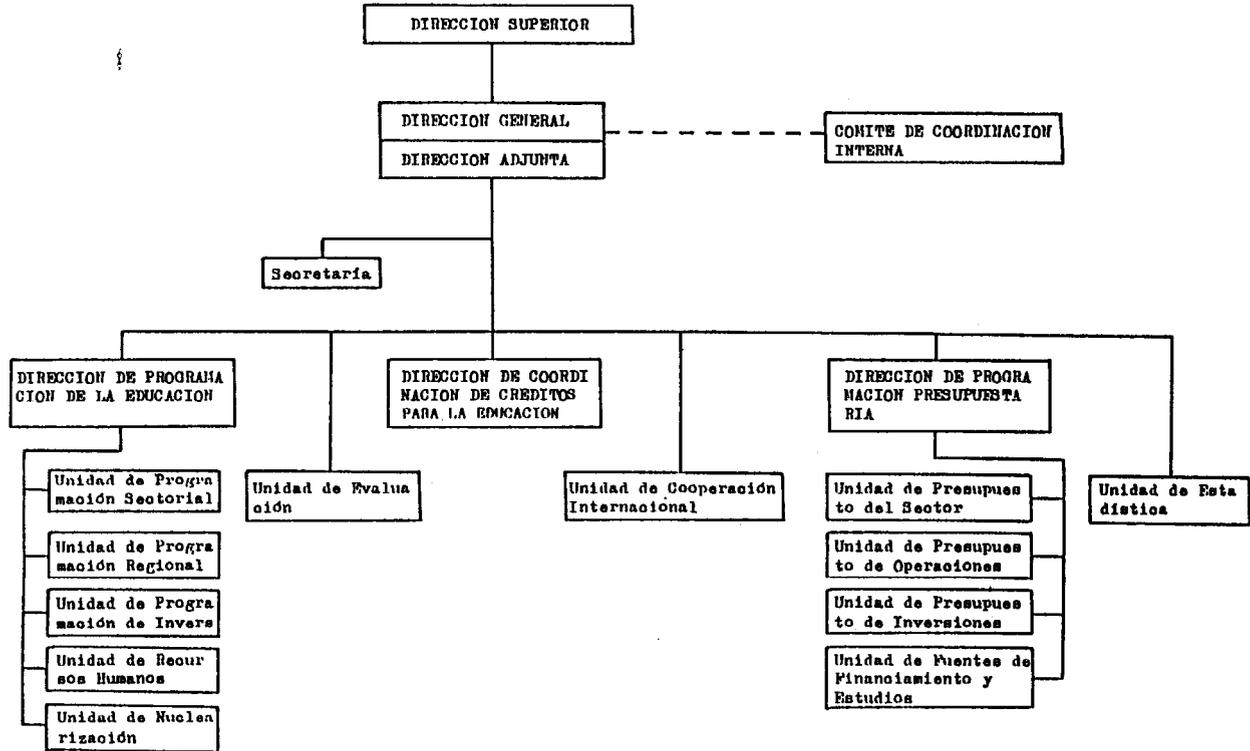
el sector. La innovación más importante era que la OSPE asumía la programación y evaluación presupuestal para lograr la articulación del plan con el presupuesto. El Comité de Planificación Educativa estaría encargado de la articulación de las políticas a nivel nacional y regional, así como de la coordinación de estrategias, prioridades y metodologías de los planes, programas y proyectos, a través de recomendaciones para su formulación e implementación. La ESAP apoyaba la institucionalización del SSPE, mediante sus cursos de planificación del desarrollo económico y social y otros cursos especialmente organizados para los planificadores de la educación. También la OEA colaboró con la organización de cursos multinacionales de administración y planificación educativa y el IIPE recibió becarios peruanos.

(ii) Planificación educativa a largo y mediano plazo

Si se tiene en cuenta que la planificación recién tomaba fuerza y que no contaba con la suficiente infraestructura administrativa y humana, la planificación de la reforma educativa constituyó un reto para las autoridades políticas y para los técnicos. En la Ley General de Educación se proponía sólo el marco global y algunos principios del sistema. El Plan tenía que especificar las modalidades de aplicación de la nueva educación.

Entre 1971 y 1975, y antes que la Ley fuera aprobada, se formularon diversas alternativas de conversión del sistema. La más ambiciosa figura en el Plan de Educación 1971-1975 y considera la generalización de la reforma en cinco años. La versión reajustada de este mismo Plan, aprobada en julio de 1972, extendía el plazo a nueve años. Se preveía una gradual aplicación territorial y de los grados, concordancia con la estrategia de desarrollo de otros sectores y reformas sociales, participación de fuentes externas en el financiamiento, participación de la comunidad en la gestión local y capacitación de los maestros a cargo de las clases reformadas. En 1975 se formula el Plan General de Conversión del Sistema Educativo, que de manera global fija los objetivos y acciones hasta el año 1980, año meta para la implementación del nuevo sistema. Pero, resultó siendo un listado de grandes metas y acciones a ejecutar, en el cual se omitieron las implicaciones financieras y por ende no cubrió los pasos formales de un plan, ni desarrolló en detalle la programación.

ORGANIGRAMA DE LA OSPE - 1973 -



En 1973, a iniciativa del Consejo Superior de Educación, se formó un comité técnico encargado de diseñar un modelo de simulación del desarrollo de la educación peruana, para cuantificar las diversas estrategias que podían plantearse en la conversión del sistema tradicional al nuevo sistema: el llamado *Modelo EDU-PERU*. En la práctica se trató solamente de un ejercicio de programación, que permitió el uso de modelos computarizados, cuyas propuestas no fueron evaluadas.

Para los planes de educación a corto plazo se establecía un plan bienal conjuntamente con un plan operativo anual para cada año de programación. Esta modalidad se estableció en 1971 y seguía las pautas establecidas para la planificación global. Como todas las dependencias - desde la dirección general en el Ministerio de Educación, hasta las instituciones públicas descentralizadas -, contaban con su plan anual, había una gran cantidad de personas movilizadas que durante varios meses realizaban un recargado trabajo técnico. Esto provocaba que los planes no siempre se aprueben oportunamente a causa de un desajuste en el tiempo entre la elaboración de estos planes y del presupuesto. Los presupuestos analíticos salían con un retraso de cuatro a cinco meses después de sancionarse el presupuesto general. En todo caso, la incorporación de la programación y evaluación presupuestaria a la OSPE significó un avance sustancial en la implementación de procedimientos para la ejecución de los planes.

La planificación operativa debía permitir la ejecución y evaluación de los planes, pues metas y programas tenían su correspondiente asignación de recursos en el presupuesto, autorizando la elaboración de calendarios de gastos. Lamentablemente, el centralismo en la distribución de recursos, siguió favoreciendo a regiones de mayor concentración poblacional. En el caso de los NEC, la falta de recursos presupuestarios impidió la ejecución de los planes. Esto se acompañó de un crecimiento de la burocracia y de normas y procedimientos administrativos que no siempre pudieron cumplir los órganos ejecutores.

(iii) Evaluación de los planes educativos

La evaluación como proceso permanente estará a cargo de la OSPE desde 1971. Esta evaluación debía complementarse con la evaluación presupuestaria. En ella se presentan los principales logros y dificultades encontrados en el desarrollo de las actividades y sirve para la toma de decisiones, con un reajuste y reorientación de sus actividades.

Lamentablemente la elaboración de los informes de evaluación (continua, de coyuntura y plurianuales) se fueron transformando en una rutina, cuyo defecto mayor era contar con una sola fuente de referencia: la de los ejecutores. Por otro lado, el sector educativo no podía proporcionar informaciones actualizadas sobre la evaluación de la matrícula y los principales indicadores de eficiencia del sistema, a no ser sólo a través de estimaciones. Los informes - producto de la evaluación y que debían presentarse 30 días después del período evaluado - tenían un retraso promedio de dos meses. Cabe señalar que en estos informes, prácticamente no se tuvieron en cuenta los aspectos pedagógicos.

(iv) Diagnósticos situacionales de los NEC

La participación y movilización que el gobierno solicitaba a la población, para que ésta tome parte en las decisiones que la afectaban directamente, necesitaba que se institucionalizaran canales de comunicación. Los pedidos, ideas y sugerencias de la base local podían expresarse a través del Consejo Educativo Comunal (CONSECOM) de los NEC, para que la planificación central las tome en cuenta. A su vez las directivas centrales debían transmitirse a través de este Consejo, para que lleguen a la base. Para que esta planificación participativa funcione se emprendió la realización de diagnósticos situacionales de los NEC. Se trató de un instrumento de análisis e interpretación de la realidad, así como de programación, con los cuales los programadores y otros miembros del equipo del núcleo adquirieron una cierta familiarización. Debía ser un instrumento básico para la microplanificación social. Un conocimiento de la realidad inmediata y concreta permitiría definir las tareas de animación y promoción destinadas a estructurar la participación comunal en las tareas educativas.

Estos planteamientos concretos del diagnóstico situacional tuvieron deficiencias en su aplicación. Las guías y criterios a aplicarse no fueron suficientemente claros, y faltó una retroalimentación que permitiera derivar del diagnóstico tareas más prácticas y directas. Tampoco se apoyó en mecanismos de estudio que permitieran una evaluación de los trabajos, su perfeccionamiento continuo, su afinamiento conceptual e instrumental.

(v) *Resultados e impactos*

En el período analizado la planificación obtiene mayor respaldo gubernamental. La constitución del SNP y de sistemas sectoriales fueron fundamentales para el ordenamiento y tecnificación de la administración. No obstante, hay que reconocer que el burocratismo tendió a elevarse como resultado de la creación de nuevas instituciones y empresas públicas, así como por la propia concepción de la reforma de la administración que implicaba quizás una exagerada segmentación de los subsistemas administrativos.

La mayor importancia de la planificación residió en su doble carácter de sistema de asesoramiento al más alto nivel del gobierno, con su consecuente cercanía a la toma de decisiones políticas; y de sistema de coordinación de políticas y de programación de la inversión pública, modernizando la administración y reforzando sus vínculos horizontales. Podemos atribuir sus limitaciones al propio modelo adoptado de "planificación obligatoria para el sector público y orientadora para el sector privado", que no siempre fue exitoso al interior del sector público, ni tampoco llegó a establecer lazos efectivos con el sector privado y el resto de la economía nacional, como podría haber correspondido en el marco de un esquema que se reclamaba mixto y pluralista.

Ya hemos señalado la importancia de la vinculación de los planes con el presupuesto así como el inicio de la planificación operativa. Por otro lado, el fortalecimiento de la OSPE y la capacitación de planificadores y administradores posibilitaron la rica producción de metodologías e instrumentos de planificación. Es sobre esta base que esta técnica se desarrollará en los años siguientes.

El Plan Sectorial de Educación 1971-1975 se cumplió en cuanto a su expansión cuantitativa y en lo que respecta a la reforma de la educación inicial y básica, por cuanto éstas no demandaban recursos adicionales. Por el contrario, la puesta en marcha de las ESEP resultó difícil pues requerían una nueva infraestructura y que se preparasen los docentes necesarios.

La Unesco y el Banco Mundial habían alertado en 1972 sobre la imposibilidad de llevar adelante el cronograma de aplicación de la Reforma Educativa. En la OSPE se tuvo conciencia de esa imposibilidad, pero primaron otros criterios en la alta dirección del Ministerio.

El R.P. Ricardo Morales, miembro de la Comisión de Reforma y Presidente del Consejo Superior de Educación entre 1973 y 1975, explicaba las diferencias manifiestas que existieron entre la planificación sectorial y el Consejo y entre éste y la cúpula militar dirigente. Tanto la Comisión de Reforma como el Consejo Superior de Educación trabajaron en la orientación conceptual de la educación para preparar la Ley General de Educación. Este primer trabajo se completó con datos, proyecciones estadísticas, aproximaciones, que se hicieron para el Informe General, lo que era en cierto modo una primera articulación con la planificación sectorial. Sobre las relaciones entre esta última y el Consejo, el Padre Morales señala que no fueron fáciles por varias razones: "Una de ellas tiene que ver también con la naturaleza de los integrantes del Consejo Superior: en mayoría éramos más ideólogos que planificadores. Estos últimos trataban de traducir en programas un poco las ideas, las orientaciones políticas que iban brotando del Consejo. Hubo más bien desencuentros pues muchas demandas del Consejo no se concretaban, quizá porque el estilo de planificación no se adaptaba a lo que nosotros pensábamos. Sentíamos que nos faltaba el apoyo de una planificación más cercana y comprensiva de lo que queríamos hacer... La OSPE siguió funcionando conforme a criterios que se supone recibía del INP, produciendo un tipo de estudios que no fueron aprovechados por el Consejo. Esto explicaría algunas críticas que se nos hizo, en el sentido que algunos planes o programas eran excesivamente dimensionados, que les faltaba el sustrato de una planificación realista. Los planificadores estimaban que nosotros soñábamos un poco, pero a ellos - según nosotros - les faltaba inventiva, audacia, una perspectiva innovadora y carecía de intuición política. Se situaban a un nivel técnico, siguiendo la corriente continental de una mayor tecnificación en todo lo que tenía que ver con planificación, pero a pesar de eso, todavía no sabían manejar los instrumentos en todas sus potencialidades. Este es un fenómeno común en los países en vías de desarrollo: se sofistican mucho pero esto a veces lleva a un tipo de planificación que no es precisamente el que se necesitaba para un tipo de cambio como el que nosotros queríamos llevar adelante".

c. Desarrollo de las estadísticas educativas

La institucionalización del SSPE trajo consigo el fortalecimiento de los equipos de estadística. Se reestructuró la unidad existente en la OSPE, encargándosele la programación, análisis y difusión de las estadísticas del sector, incluidas las de los organismos públicos descentralizados y las de dependencias de otros sectores que imparten educación en alguno de sus niveles o modalidades. Se crearon plazas de técnicos en las nueve regiones y las treinticinco zonas de educación. Este personal se capacita en el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (INIDE) y en la ESAP, colaborando además en este esfuerzo el CIENES. Los requerimientos de la reforma educativa obligan a que se cambien los formularios de colecta de datos estadísticos, iniciando experiencias sistematizadas de utilización del muestreo. La OEA apoya estas acciones a través del proyecto *Mejoramiento de las Estadísticas Educativas*. La USAID contribuye en la organización del *Primer Seminario Nacional de Estadísticas Educativas* - que organizan la OSPE, el INIDE y el Consejo Nacional de la Universidad Peruana - en el que por primera vez participaron todos los sectores e instituciones dedicadas a la investigación estadística, tanto públicas como privadas. Se realiza el Censo Nacional Escolar de 1970, cuyos resultados se publican en ocho volúmenes. El Censo reveló características del personal docente y de la infraestructura que no era posible conocer a través de las estadísticas continuas.

d. El presupuesto y la toma de decisiones

Una de las razones que llevaron al establecimiento de presupuestos bienales fue el limitado ritmo de ejecución que mostraba el gasto público en los primeros meses del ejercicio presupuestario. Este fue innovado con la introducción de un elemento técnico de control: la formulación trimestral de calendarios de ingresos y de gastos que se aprobaban por Decreto Supremo.

En la aplicación de la Ley General de Educación, la formulación y control presupuestarios se adecúan a una nueva estructura programática del presupuesto que incluye la apertura de programas integrados regionales y considera a las direcciones zonales de educación como

unidades de operación presupuestaria. Únicamente en el caso de las ESEP se mantiene el criterio de considerar al centro educativo como unidad de operación.

Este período se caracteriza por una mayor tecnificación de los procesos de formulación y administración de los recursos financieros. Ello se debe a la dación de normas mejor concertadas entre los responsables de la política financiera, al esfuerzo por fortalecer las estructuras técnicas en los niveles nacional, regional y zonal y a la capacitación de los técnicos presupuestarios en el sector educación. Además, la formulación presupuestaria obedece a criterios más ordenados de desconcentración de recursos y de economías de escala; también es mucho más participativa en las instancias intermedias.

Dejar de lado a las inspecciones de primaria y centros educativos secundarios como unidades de operación presupuestaria trajo como consecuencia la disminución de la capacidad de intervención del director de escuela en el manejo técnico-pedagógico y administrativo. Progresivamente, los centros de enseñanza, especialmente los más alejados, fueron quedándose no solo sin recursos asignados, sino que fueron olvidados en lo que se refiere a una dotación mínima de materiales para el servicio de enseñanza. En muchos casos ha sido el aporte comunal o el del docente el que permitió contar con lo indispensable para la enseñanza de sus alumnos, o para la reposición o reparación de mobiliario, ampliación de la infraestructura, etc.

La participación del gasto educativo en relación al PBI y gastos del Gobierno Central, no reflejan la primera prioridad que en materia de políticas de desarrollo se otorgaba a la reforma educativa. En efecto, luego de participar en promedio de 5% del producto y del 25% de los gastos del Gobierno Central, entre los años 1965-1967, se inicia un progresivo descenso de esta participación que llega al 3.8% del producto y al 18.2% de los gastos públicos en 1975. Para financiar las inversiones que se requerían, el Ministerio de Educación emprende y consolida negociaciones con el Banco Mundial y con el Gobierno de Hungría. Es así que luego de representar sólo el 1% del gasto educativo total en 1968, las inversiones se recuperan progresivamente llegando en 1974 a su más alto nivel en el período: 6.4%.

Capítulo 5

El período 1975-1980

Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez

Contexto Socio-Político General

El 29 de agosto de 1975, el general Francisco Morales Bermúdez, Primer Ministro, Ministro de Guerra y Comandante del Ejército, pronuncia en Tacna un *Manifiesto al País*, cuyo texto decía: "Los peruanos que deseamos una Patria Libre en que se realicen tanto los individuos como las personas, así como la sociedad peruana en pleno, nos pronunciamos revolucionariamente para eliminar personalismos y desviaciones que nuestro proceso viene sufriendo por quienes se equivocaron y no valoraron el exacto sentir revolucionario de todos los peruanos. Confiamos en que la dirección que el Señor General de División don Francisco Morales Bermúdez Cerruti imprima al nuevo gobierno peruano concretice las justas aspiraciones del Pueblo, la Fuerza Armada y las Fuerzas Policiales del Perú".

El general Velasco Alvarado es relevado, iniciándose la segunda fase del *proceso revolucionario*. A pesar de que en esta fase se afirma repetidamente la continuidad del régimen militar insistiendo en que la revolución sería profundizada, en la práctica se procedió a un desmantelamiento sistemático de muchas reformas de la época de Velasco. El *Plan Inca* fue reemplazado por el *Plan Túpac Amaru*, se sepultó a SINAMOS, se corrigieron la comunidad laboral y la reforma pesquera, y la propiedad social fue olvidada. El mismo Morales Bermúdez justifica este período de correcciones y rectificaciones

diciendo: "Actuamos, indudablemente, siempre a partir de determinados postulados, de determinados principios, que son los que preconiza el gobierno revolucionario de la Fuerza Armada, pero creemos que estos mismos principios y estos postulados de nuestro proceso revolucionario, indudablemente, pueden merecer reajuste en cuanto a los procedimientos.¹ Pero al mismo tiempo el propio Morales Bermúdez descartaba públicamente los adjetivos de socialista y libertaria que habían servido para calificar la revolución peruana.

Para tratar de corregir la crisis económica desencadenada a finales del gobierno de Velasco, y que seguía agudizándose, se impuso una rigurosa política de estabilización destinada a superar los desequilibrios estructurales y coyunturales de la economía, seriamente afectada por la recesión, por el bajo precio de los principales productos de exportación y por el incremento de la inflación.

En materia de libertades políticas, el nuevo gobierno autorizó el retorno de exilados, la reapertura de revistas clausuradas, e inició un trato de tolerancia con la oposición. Sin embargo, se seguirá recurriendo, ocasionalmente, a medidas represivas similares a las de la primera fase. Se reabrió la participación política de los tradicionales partidos políticos y se asistió a la emergencia sobre la escena pública de varias organizaciones de izquierda revolucionaria.

En el campo educativo, aparte del recrudecimiento de los enfrentamientos entre el SUTEP y el gobierno, se inició una revisión y modificación en la orientación, sobre todo política, de algunos aspectos de la reforma educativa. Estos cambios sumados a la crisis económica hacen además que el sector educación vea disminuir su participación en el presupuesto del gobierno. Los asesores y técnicos que habían participado en la elaboración de la reforma educativa, al constatar que el nuevo rumbo que se imprimía a la reforma no concordaba con el que ellos habían propuesto durante la primera fase, dejaron de trabajar en el Ministerio de Educación. La planificación educativa, al igual que la planificación general, dejan de lado la óptica del mediano plazo, centrandose sus trabajos en planes anuales. El sistema de planificación pierde totalmente su importancia y se supedita a las decisiones del aparato económico-financiero.

1. Francisco MORALES BERMUDEZ, *Declaraciones a los empresarios e industriales de Arequipa*, Lima, Oficina Central de Información, 26 de agosto de 1976.

Las fuertes presiones populares y políticas harán que los militares, para buscar una salida honrosa, y quizás con el deseo de no seguir comprometiendo más la integridad y autoridad militar, devuelvan el poder a los civiles, mediante un proceso de *transferencia*. Es así que el acontecimiento principal del gobierno de Morales Bermúdez será la convocatoria en 1977 de una Asamblea Constituyente. El país eligió a cien representantes, que el 28 de julio de 1978 se instalaron bajo la Presidencia de don Víctor Raúl Haya de la Torre. Todos los partidos políticos de aquél entonces estuvieron representados, con excepción de Acción Popular, que se abstuvo de participar por considerar a la Constituyente como una simple dependencia del gobierno militar y como una forma dilatoria de devolución del poder a los civiles. Esta Asamblea será, sin embargo, la que formula la *Constitución de 1979*. El gobierno convoca a elecciones generales que se realizan en 1980 y en las que resulta nuevamente elegido, por abrumadora mayoría, el Arquitecto don Fernando Belaúnde Terry, candidato de Acción Popular.

En la nueva *Carta Política*, se pone énfasis en la persona humana, en sus derechos y deberes fundamentales, asegurándose los mecanismos adecuados para la defensa de los derechos humanos. Por esta Carta, se crea el *Tribunal de Garantías Constitucionales*, como salvaguarda de cualquier infracción constitucional en que puedan incurrir las leyes. Otorga autonomía al Ministerio Público y encomienda al Fiscal de la Nación la función de defensor del pueblo. Se concede la ciudadanía completa a los analfabetos. Consagra la autonomía universitaria y dedica un capítulo a precisar las funciones del Estado en materia de educación. Entre muchas otras innovaciones, precisa el origen y las atribuciones de los poderes públicos.

El 12 de julio de 1979, un Haya de la Torre cuya figura había adquirido contornos de patricio de la República por las muestras de cortesía y tolerancia durante los debates de la Constituyente, aprueba y promulga desde su lecho de moribundo la actual *Carta Magna*. Su aplicación corresponderá al próximo presidente constitucional.

Belaúnde Terry heredará un país con una tasa de crecimiento poblacional de 2.7%, y cuya población totalizaba 17'295,000 personas. Casi dos terceras partes de esta población (64.2%) se encontraban localizadas en áreas urbanas y el 27% en la capital. La tasa de crecimiento natural del área urbana era de 2.6% anual, pero su tasa real era del orden del 4% anual, por efecto de las migraciones. Por el contrario, en el área rural se registró una tasa real mucho menor, de sólo

0.7% anual, a pesar de haber tenido una tasa de crecimiento natural de 3.2%. La población menor de 20 años representaba el 52.5% del total. Los menores de 15 años eran el 41.8% y las personas en edad de trabajar el 53.8%. El índice de dependencia era sumamente elevado: 86%.

Análisis Económico-Financiero

Los errores cometidos en la primera fase del gobierno militar en el tratamiento de los asuntos económicos, sumados a los problemas derivados de una crisis internacional aún mayor, ahondarán el deterioro de la economía peruana. Una de las características más saltantes de este cuadro será la creciente inflación: de un índice inflacionario del 20% entre 1974 y 1975, se pasará al 40% entre 1976 y 1977, y para el período 1978 a 1980 las tasas serán algo mayores al 70%.² El déficit fiscal aumentó considerablemente, la moneda se devaluó y se decretaron varios sistemas cambiarios. El clima de inestabilidad e incertidumbre que acompañaba esta crisis no hizo más que confundir aún más a los agentes económicos. Entre mayo de 1977 y mayo de 1978 se nombraron cuatro Ministros de Economía. Se adoptó el modelo "monetarista" para enfrentar la inflación de los déficit externo y fiscal, con fuerte reducción de la demanda, devaluación, restricción del crédito, eliminación de subsidios, etc. En los últimos años de este período se logrará, sin embargo, alguna recuperación.

Refiriéndose a esta etapa, Adolfo Figueroa hace hincapié en la disminución del PNB real por persona. Según este analista, el descenso fue del 8% entre 1974 y 1980.³ En la publicación *Perú: una economía en crisis*, se hace alusión también al aumento del desempleo y subempleo, a la crisis de la balanza de pagos, y a la pérdida en términos reales de los sueldos y salarios. En suma, el país empezó a pagar el bienestar pasajero

2. Carlos AMAT Y LEÓN, *La inviabilidad del modelo neo-liberal para controlar la inflación*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981

3. Adolfo FIGUEROA, *Crisis y distribución en el Perú*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981.

que había comprado durante cuatro años, en base a un endeudamiento masivo, tanto interno como externo.⁴ Por otro lado, hasta 1976, los gastos de inversión del sector público alcanzaron niveles superiores al 8% y se registró igualmente un importante crecimiento en las importaciones. A fines de 1977, las reservas internacionales netas del sistema bancario eran negativas en 1,100 millones de dólares. Durante los primeros meses de 1978 se continuó perdiendo reservas a un ritmo de 20 millones de dólares mensuales, llegándose a tal punto que se agotó la moneda extranjera en poder del Banco Central de Reserva. En ese contexto, la única manera de tratar de salir de la crisis era que el gobierno aplicase un programa económico que contara con el apoyo de la comunidad financiera internacional.

El nuevo programa económico diseñado contaba con los siguientes cuatro elementos: programa de estabilización financiera, programa de refinanciación de la deuda pública externa, programa de la reactivación electiva de la producción y programa de inversión pública.⁵ Su conducción estuvo a cargo del Ministro de Economía, Javier Silva Ruete, y del Presidente del BCR, Manuel Moreyra. Sobre este programa, Chirinos Soto comenta: "Una situación de insolvencia desde el punto de vista internacional, se convierte en una situación de solvencia. Negocian con el Fondo Monetario Internacional y obtienen un préstamo de más de 180 millones de dólares por concepto de derechos especiales de giro - y tiene, por supuesto, que aceptar las condiciones del FMI -. Negocian con el Club de París y refinancian la deuda externa, lo cual, en la práctica, significa trasladar al próximo gobierno el mayor peso de los pagos. Convierten en positiva la posición de cambios negativa del Banco Central. Reconstituyen e incrementan las reservas de moneda extranjera... Para ayudar a Silva Ruete y Moreyra, operan factores que nada o muy poco tienen que ver con su voluntad, tales como los siguientes: el alza en el precio de los productos que exportamos, principalmente minerales; el nuevo renglón en nuestros ingresos de moneda extranjera: de importadores nos convertimos en exportadores de petróleo, gracias sobre todo a los descubrimientos comerciales de

4. Jorge GONZALEZ, *Perú: una economía en crisis*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1979.

5. Kistic DRAGO; Roberto DAÑINO y Raymundo MORALES BERMUDEZ, *El Perú y América Latina frente al Club de París*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1985.

Occidental Petroleum Corporation y de Belco Petroleum... y finalmente, a la vigorosa expansión de las exportaciones no tradicionales en vista de los estímulos que se han concedido a la iniciativa privada... Silva Ruete recibe el dólar a cien soles. Con él, la cotización de esa moneda se eleva por encima de trescientos... En sus últimos tramos, se represan los precios, esto es no se autorizan alzas recurriendo a la política de los subsidios".⁶

Cabe finalmente mencionar que, según los datos proporcionados por la Dirección General de Crédito Público y el Banco Central de Reserva, la deuda externa total se incrementó en 3,338 millones de dólares entre 1975 y 1980, llegando a la cifra de 9,595 millones de dólares en 1980.

Como resumen de lo anteriormente anotado, transcribimos el comentario que al respecto formulan Schydowsky y Wicht: "Es lamentable que la segunda fase, aplicando de hecho una estrategia de contracción de la demanda muy diferente a la que hubo hasta 1975, haya, en realidad, agravado el fracaso económico de la primera fase. La estabilización con recesión ha tenido costos económicos y sociales extremadamente altos en términos de desempleo e inflación. Por otra parte, la segunda fase ha deshecho muchas de las reformas de la primera fase. La legislación de la comunidad industrial ha sido modificada hasta dejarla irreconocible; la legislación de estabilidad laboral ha sido modificada en forma similar; empresas públicas han sido devueltas a manos privadas; el sector de propiedad social ha sido dejado silenciosamente desprovisto de fondos y de personal, etc, pero todos estos cambios y costos políticos no han producido ningún resultado positivo por falta de una estrategia económica correcta... Una segunda fase con estrategia económica orientada al pleno empleo con equilibrio externo en una campaña de exportación usando capacidad industrial instalada habría sido un capítulo totalmente diferente en la historia peruana".⁷

6. Enrique CHIRINOS SOTO, *Historia de la República*.

7. Daniel SCHIDLOWSKY y Juan WICHT, *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1978*.

Análisis del Desarrollo de la Educación

En forma similar a lo que sucedía en otros campos de la actividad nacional, en el sector educación se llevó a cabo la revisión y corrección de las "desviaciones" que la cúpula militar de ese momento consideraba se habían producido. Al principio, hasta 1976, y mientras estuvo el general Ramón Miranda como Ministro de Educación, no se produjeron cambios en la política educativa. Los cambios empezaron con su sucesor, el general Otto Eléspuru. Se pudo simplemente constatar que el sector educación siguió recibiendo menos recursos y que el ritmo de atención a la demanda decayó por falta de infraestructura y maestros.

La versión de los hechos del general Miranda es importante y permite ilustrar la orientación decisiva que se operó, por haber él desempeñado el cargo del Ministro de Educación durante las dos fases del gobierno militar. El comentaba: "Personalmente, nunca percibí la necesidad de reorientar la Reforma. Al salir el general Velasco, me quedé en el Ministerio porque se aludía a la profundización del proceso revolucionario en todos los campos donde se habían dado cambios fundamentales. La idea era continuar la reforma educativa, y no un retroceso de la misma. Cuando, a partir de 1976, comencé a percibir un clima distinto, y el propósito de frenar los cambios, experimenté un sentimiento de incomodidad que, finalmente, me llevó a pedir un cambio de destino dentro de la institución castrense. No se me planteó que realizara una contra-reforma educativa, pero se comenzaron a plantear suspicacias en torno a los contenidos educativos, a pedir mayor energía para enfrentar la escalada de la protesta magisterial y se hablaba de una ideologización de izquierda. En el contexto nacional, se agudizaron los antagonismos entre gentes de avanzada, que querían continuar el proceso, y gente que estimaba necesario frenar el proceso. Las tendencias conservadoras que se habían mantenido latentes en la propia fuerza armada, comenzaron a aflorar".

Al recordar este mismo cambio de línea política operado en el gobierno a partir de 1975, el R.P. Ricardo Morales señalaba que eran muchos los que en esos momentos querían dar a conocer sus opiniones respecto a la educación, "de modo que, desde el comienzo y de manera casi permanente, va a existir un contrapunto entre la Comisión, el Consejo Superior y el Gobierno de la Fuerza Armada. Hay sólo un momento inicial de descanso: que es cuando se aprueba la Ley y en los primeros pasos de implementación de la Reforma. A partir de ese

momento los grupos dirigentes del gobierno militar empiezan a comprender ciertos planteamientos de la Reforma. Esto desembocará en una desautorización casi total de la Reforma a raíz del cambio operado en la segunda fase, donde hay una especie de arrepentimiento de haber dejado que esto surja. Hay evidencias que el grupo militar que sucede a Velasco pensaba que las cosas se le habían escapado de las manos. Descubrían signos de marxismo infiltrado. Una especie de recelo los llevará al desmantelamiento de lo poco que se había podido hacer en algunos años. En realidad, la Reforma Educativa tuvo realmente vigencia entre 1972 y 1975. En la reforma se prefiguraba una sociedad que no estaba todavía bien trabajada ni definida a nivel de política general. La reforma planteaba ciertos rasgos de lo que debería ser una sociedad futura, pero que eran todavía una promesa, y que asustaba a muchos miembros de la Fuerza Armada. Habían indicios acerca de la reforma agraria, de la participación, de la propiedad social, de las comunidades industriales; pero eso todavía no se daba. La reforma educativa se coloca en la parte delantera del carro cuando debería estar atrás; apoyando, consolidando y profundizando el proceso".

El encargado de llevar adelante el diseño educativo de la segunda fase del gobierno militar será el general Otto Eléspuru Revoredo, Ministro de Educación entre 1977 y 1978, al que sucederá - hasta 1980 - el general José Guabloche. Según el general Eléspuru, eran cuatro los puntos principales que debían considerarse en el sector educativo: (i) las distorsiones y correctivos que debían aplicarse a la reforma, (ii) la redefinición del Consejo Superior de Educación, (iii) la política frente a la agitación del magisterio, y (iv) el reordenamiento administrativo del sector.

Entrevistado, el Ministro Eléspuru afirmaba respecto al primer punto que "la segunda fase no significa el abandono del proceso revolucionario y una supuesta derechización del mismo, sino por el contrario, la cabal realización en base a indispensables medidas correctivas, porque se habían producido serias distorsiones en la práctica de aplicación de la Reforma. Hubo distorsiones ideológicas, como el descuidar el principio estatutario del gobierno de las FF.AA. en el sentido que se quería una sociedad no-capitalista y no-comunista, la tolerancia frente a la infiltración de elementos de la extrema izquierda, el fracaso en frenar la agitación politizada del magisterio que se declaró opuesto frontalmente a la reforma y, finalmente, satanización y hostilización del sector privado. Hubo distorsiones en las actividades

político-subversivas y en las realizaciones técnico-pedagógicas como, por ejemplo, el poco avance del proceso educativo y la lentitud e indecisión en el cumplimiento del calendario de conversión. Había que actuar con energía y rapidez para erradicar y neutralizar los elementos infiltrados, dar un nuevo impulso a los planes de reforma, promocionar el esfuerzo particular y trazar nuevas políticas de curriculum, de personal, de reentrenamiento, de educación superior y universitaria". Sobre el consejo Superior de Educación, el mismo Eléspuru Revoredo opinaba que "quizá inicialmente tuvo razón de ser, en la generación del Informe General y en la puesta en marcha de la Ley de Educación. Pero luego, poco a poco, se convirtió en una instancia que dificultaba la aplicación misma de la reforma. Siendo un órgano consultivo, interfería en cuestiones administrativas. Saltaba continuamente las líneas de mando como, por ejemplo, la Dirección Superior y las Direcciones Generales técnico-normativas. Además, algunos miembros del Consejo eran de dudosa lealtad hacia las bases ideológicas del gobierno militar". Y añadía: "La infiltración fue ganando terreno y provocando una situación conflictiva con el gobierno. Por eso se tomaron medidas que enfrentaron al movimiento magisterial y a la primera huelga magisterial. Asimismo, se suspendió el reentrenamiento de maestros en los meses de verano. Se clausuraron las actividades de la Universidad Pedagógica *La Cantuta*, donde era manifiesto el proselitismo marxista. Se suspendió el programa de alfabetización de adultos y se procedió a una reactivación de cambios y traslados del personal docente para poder cambiar los grupos de presión que se habían formado al abrigo de una poco alerta política del Ministerio de Educación". Cabe recordar que la prolongada huelga magisterial organizada por el SUTEP se debía a que los profesores venían reclamando una justificada alza de salarios y además hacía mucho que esperaban la dación de la ley del profesorado, prometida por el gobierno desde los inicios de la reforma educativa. Para atender los compromisos así como las demandas originadas por la promulgación de la tan esperada ley, en planificación se tuvo que efectuar reprogramaciones presupuestales y racionalizar el gasto. Por otro lado, además de las presiones de los gremios magisteriales, el Ministerio de Educación tendrá que afrontar el nacimiento de la *Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales* (CITE).

El Ministro de Economía, Dr. Javier Silva Ruete, con la finalidad política de tranquilizar al magisterio, crea el *Fondo de Fomento Educativo* para asegurar los futuros incrementos de remuneraciones a los

maestros y contribuir al mejoramiento de la educación. Este Fondo, que en la práctica no llegó a constituirse, debía organizarse con los recursos que tenían los propios maestros en el Fondo de Asistencia y Estímulo, creado a iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y de un porcentaje de venta de petróleo, que nunca llegó a concretarse. Las posteriores demandas salariales del magisterio tendrán que afrontarse, como siempre, a través del Tesoro.

Paralelamente a las medidas que el Ministro Eléspuru menciona, se lleva a cabo la modificación de la programación original en el calendario de aplicación de la reforma educativa. El Plan Sectorial de Educación 1971-1975 ya contemplaba en ocho años el período de aplicación del nuevo sistema. Este es ampliado a doce años y la generalización de las ESEP se prolonga hasta 1984. Una de las razones fundamentales aludida fue los elevados requerimientos económicos que traía aparejado el cambio de sistema. Dentro de esta nueva estrategia, se llevan a cabo una serie de acciones como la redemarcación y reducción del número de NEC.

Con la finalidad de conseguir una mejor orientación a los centros y programas de educación inicial, se constituye una Dirección General para este nivel. Se procede además a la revisión de los *currícula* que se venían aplicando y se introducen modificaciones en los contenidos de las áreas de ciencias sociales y del lenguaje.

Como desde comienzos de la década se venía observando una progresiva retracción de los servicios educativos privados, pues los promotores de colegios particulares mantenían frialdad y recelo ante el Ministerio de Educación, el Ministro Eléspuru buscó un acercamiento. Aprobó un nuevo Reglamento de Colegios Particulares, en cuya redacción tomaron parte los representantes de dichos colegios. Por otro lado, se registra una aparente liberalidad en la aprobación del funcionamiento de las ESEP y de los centros de calificación profesional extraordinaria privados; a pesar de que estas nuevas escuelas superiores no siempre nacieron reuniendo los requisitos de infraestructura y equipamiento deseados.

En 1975, la matrícula total ascendió a 4'460,200 alumnos, llegando en 1980 a 5'449,800. La tasa anual de crecimiento bajó a 4.1%, es decir inferior en 1.1% a lo registrado durante la primera fase del régimen militar y notoriamente inferior al 9.1% de crecimiento que se logró en el período de Belaúnde.

El nivel educativo de la población mayor de 5 años subió a 5.8, mientras que en 1975 éste era de 4.9. La tasa de analfabetismo bajó de 20.5% en 1975 a 19.0% en 1980. Esta reducción del índice de analfabetismo no se puede atribuir al éxito del programa de alfabetización (ALFIN) de la primera fase, pues éste fue suspendido en 1976, acusándosele de ser un programa con fuerte infiltración marxista y de usar el método de Paulo Freire como instrumento de agitación popular. La baja de la tasa de analfabetismo es resultado, más bien, de la expansión experimentada en la matrícula de la educación primaria, que se venía produciendo desde décadas anteriores.

Al finalizar este período se habían matriculado en educación inicial a 228,200 alumnos (de los cuales 87.8% estaban a cargo del Estado), lo que representaba una tasa anual de crecimiento de 3.3%. En primaria se matricularon a 3'239,500 alumnos y en secundaria a 1'306,400. En estos dos últimos niveles, el 86% de los alumnos asistían a centros estatales. Los alumnos que habían terminado su educación primaria y continuaban la secundaria se elevaban a 87.8% en 1975 y a 93.1% en 1980. Mientras que la primaria tuvo un crecimiento anual de 1.7%, inferior a la tasa demográfica, la secundaria creció al 5.3% por año. En educación superior, gracias a la apertura de ESEP privadas, el crecimiento se mantuvo alto en 8.1% anual. Los indicadores de eficiencia del sistema no señalaron variaciones notables. La tasa de escolarización de la población de 0-24 años se incrementa en dos puntos, llegando a 49%, y el porcentaje de alumnos matriculados en el primer y último grado de los niveles obtiene la variación siguiente:

	1975	1980
Primaria		
% matrícula primer grado	23.9	25.3
% matrícula último grado	10.6	12.1
Secundaria		
% matrícula primer grado	29.1	29.1
% matrícula último grado	12.6	13.3

La Planificación General y de la Educación

a. Crisis económica y preeminencia del corto plazo en planificación

La falta de una estrategia progresiva en la aplicación de la tesis cepalina que el gobierno de Velasco había adoptado, precipitó la crisis económica. Esta apreciación se ve confirmada por los comentarios del general Mercado Jarrín, ex-Canciller y Primer Ministro: "Creo que no hubo un procedimiento racional en las reformas. Se acumularon con demasiada rapidez. Fue una sucesión de pasos a los cuales no podía responder la estructura del país, puesto que nuestros organismos y nuestros recursos humanos no estaban preparados. Se quiso quemar etapas y hubo apresuramiento en una serie de acciones, lo cual produjo una ausencia de los recursos necesarios para la implementación de estas reformas que requieren recursos humanos muy importantes".⁸ Otro militar, el general Amílcar Vargas Gavilano señala: "Podría decirse que hubo un excesivo número de programas de inversión que, aunque no produjeron déficit fiscal, representaban demasiado esfuerzo... Si hubiera habido menos programas ambiciosos y un menor número de ellos, se hubiera hecho una priorización más efectiva y los efectos de la recesión fiscal se hubieran sentido con menos intensidad en el país".⁹

En el contexto de crisis, la planificación pone mayor incidencia en el corto plazo, pero su participación en las decisiones de política económica pierden fuerza al ser ellas asumidas principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas. Las constantes reprogramaciones presupuestales, desactualizan las previsiones de los planes globales y sectoriales. Se aprueba el *Plan de Desarrollo 1975-1978*; sin embargo los planes sectoriales que lo componen no son aprobados.

En el marco de los planes a corto plazo, se le encarga al INP el seguimiento de una política de inversiones que favorece el desarrollo de proyectos de carácter local. La ejecución de éstos debía realizarse descentralizadamente y paralelamente se crearon, entre agosto de 1977 y

8. María del Pilar TELLO, *¿Golpe o Revolución? Hablan los militares del 68*, Lima, Ediciones Sagsa (2a edición), 1983.

9. María del Pilar TELLO, *¿Golpe o Revolución? Hablan los militares del 68*

1979, doce organismos de desarrollo regional (ORDES), a quienes les corresponderá - entre otras funciones - formular la política y planes regionales, administrar los sistemas de estadística y pre-inversión, coordinar acciones de desarrollo de los organismos públicos descentralizados, las de los proyectos especiales y las de los proyectos de interés nacional dentro de su ámbito territorial. Esta descentralización se ve reforzada además por la transferencia - por parte de los ministerios -, de todo el personal, equipo, material, instalaciones y presupuesto existente en la jurisdicción. Sólo los proyectos que cubrían dos o más regiones de desarrollo se administraban por el ministerio respectivo. El general Eléspuru comentaba que "la incorporación de muchos proyectos de carácter sectorial como de interés local, permitió agilizar el ritmo de ejecución de las inversiones. En aquellas áreas geográficas donde se había hecho la transferencia presupuestal, la ejecución de las obras había mejorado sustancialmente".

Los planes de corto plazo continuaron a ser bienales, aún cuando - a partir de 1977 - el presupuesto público volvió a ser anual, obligando a que los planes se formulen con un horizonte anual y previsiones para el año siguiente. Este criterio de formulación - que rigió hasta 1985 - presenta algunas ventajas: permite reprogramar la ejecución del segundo año a partir de la evaluación del primero y permite también actuar en base a una programación más realista que toma en cuenta las altas tasas de inflación que experimenta el país. El crecimiento de la inflación hizo que el período máximo de programación de los recursos sea de un año, tanto para el plan como para el presupuesto.

Un avance de la planificación de corto plazo en el período es la inclusión de planes operativos de las empresas públicas y de programas de desarrollo microregional.

El INP emprende también en esta época un proyecto - importante en la medida en que desde 1968 no se habían realizado avances significativos en este campo - de planificación a largo plazo. No se llega a concluir la formulación del *Plan 1978-2000*, pero los trabajos previos desembocan en un diagnóstico de la realidad nacional, que será el marco sobre el cual el se apoyará el próximo gobierno para continuar esta tarea.

Constantando las dificultades en la ejecución del *Plan 1971-1975* (sobre todo en sus años finales), se decide - en 1974 - formular un *Plan de Mediano Plazo 1975-1978*, para intentar superar las situaciones no previstas en 1971 y además poner en práctica los desarrollos metodológicos que había alcanzado la planificación. En este plan

cuatrienal se buscaba consolidar las reformas estructurales y desarrollar la economía pluralista basada en la coexistencia de cuatro sectores de propiedad: el sector privado, reformado con la comunidad laboral; el sector estatal; el sector de propiedad social, llamado a ser el más importante, y el sector de la pequeña empresa. Se suponía que debían entrar en producción y expansión los principales proyectos de inversión iniciados en los primeros años de la década, así como incrementar la producción agrícola con la consolidación de la reforma agraria y la recuperación del sector pesquero. Siguiendo esta dirección, el plan enfatizaba la participación política de la población, la redistribución del ingreso, empleo y el desarrollo regional. En este plan, se planteaban por primera vez los llamados "programas concertados de producción y abastecimiento de bienes esenciales", que debían ser suscritos con las empresas privadas y el Estado. A su amparo, se logró efectuar algunas acciones, principalmente en lo que se refería a la producción alimenticia, pero en la mayoría de los otros sectores el plan se desactualizó rápidamente, a causa de la coyuntura política y económica imperante. Si bien deben tomarse en consideración las circunstancias particularmente difíciles en que se desarrolló la economía peruana con el desencadenamiento de la crisis económica en 1975 y, adicionalmente tenerse en cuenta que la medida de la bondad de un plan no radica únicamente en el cumplimiento de sus previsiones y sus metas, es interesante reproducir un cuadro sobre metas y resultados donde se observa que las realizaciones del Plan 1975-1978 estuvieron muy por debajo de lo que fue la relación entre lo programado y ejecutado en el Plan 1971-1975. No sólo se sobreestimó el volumen de la inversión pública, sino que las previsiones sobre crecimiento del producto no se cumplieron, particularmente en los sectores primarios (agricultura, pesca y minería).

Metas Programadas y Resultados Obtenidos en el
Plan de Desarrollo 1975-1978
(en porcentajes)

Variable/Sector	Programado	Realizado
Inversión: Pública	7.1	-12.7
Privada	5.7	-1.8
Consumo: Público	4.5	3.0
Privado	4.7	0.3
PBI	6.5	0.8
Agricultura	3.0	1.2
Pesca	10.0	4.8
Minería	23.6	10.6
Manufactura	7.0	-0.5
Otros Sectores	6.7	-1.1

Fuente: FITZGERALD, E.V.K., *La Economía Política del Perú: 1956-1978*,
Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981

La crisis de 1975 y las crecientes restricciones financieras para la inversión, obligan a que se afinen los instrumentos metodológicos. En este sentido se puede decir que el Programa de Inversiones contenido en el Plan 1975-1978 constituye un avance metodológico en relación al de 1971-1975. Luego de varios intentos, el INP logra - en febrero de 1978 - por Decreto Ley N°22083, la aprobación de la llamada Ley de Preinversión, que consolida la participación del SNP en todas las fases de la preinversión en el sector público y empresas de propiedad estatal.

También se formuló el *Plan 1978-1982*, que dirigía su atención a la superación de los desequilibrios económicos y financieros (las llamadas "brechas"). Pero este plan de "reactivación" no fue aprobado.

b. La planificación educativa y el nuevo curso de la reforma educativa

(i) Dinámica institucional

El gobierno se mostró menos inclinado a apoyar la participación de la comunidad en el proceso de descentralización. Además, la escasez de recursos y las huelgas del magisterio contribuyeron a reforzar el control centralizado. La planificación tuvo que adaptarse a esta nueva situación. La descentralización inicial de la reforma se redujo y las autoridades educativas locales fueron perdiendo algunas responsabilidades concretas, tales como la administración de los recursos financieros. La autoridad y responsabilidad de los directores de los NEC y de los centros educativos fue muy limitada. En cambio, las autoridades responsables de la administración regional y zonal, ganaron responsabilidades, especialmente en lo que se refiere a administración de personal, preparación de planes y presupuestos y administración de los recursos financieros, particularmente en proyectos de inversión.

El R.P. Morales Basadre opina que "la Ley Orgánica del Sector no había funcionado. Se dieron cambios en algunas partes por la gente que nosotros habíamos formado. Pero, en líneas generales, la sensación era que el aparato administrativo estaba esclerotizado, bloqueado... La presión del aparato tradicional hizo que los NEC se convirtieran en una pequeña zonal, donde se efectuaban todos los ejercicios administrativos clásicos. Además, un alto porcentaje de los núcleos surgieron con una precariedad enorme. Como la decisión era nuclearizar el país, entonces se nuclearizó, pero no había medios económicos, físicos, técnicos para poder hacer un trabajo que, además, suponía cambiar arraigados sistemas de trabajo. Se tenía que pasar a una etapa promocional y de innovación que no se daba al nivel de los NEC. En lo que se refiere a la participación comunal, se veía igualmente que se prefería la representación de los estamentos tradicionales de la sociedad, antes que la de los propios padres de familia. Hubo núcleos en los que hubo participación, pero se

planteó a veces un sesgo demasiado politizado. Lo contradictorio, además, quizás por razones de política general, era que el gobierno al mismo tiempo que creaba un canal de participación, lo mediatizaba imponiéndole un control. Creaba un NEC, pero le ponía como guardadores de su pureza a las autoridades educacionales. Los primeros nombramientos de las autoridades de los NEC, propuestos por la comunidad, eran chequeados, cambiados, por una serie de temores políticos, todo lo cual hacía de la participación un asunto un tanto retórico más que real. Esto fue paralelo en todos los sectores. El núcleo, con estos controles, a veces abiertos a veces ocultos, prefirió contraerse a las cuestiones meramente administrativas. Hubo núcleos - aunque pocos - sumamente activos, imaginativos, especialmente en las zonas urbanas, pero desgraciadamente no se pudo sistematizar lo que se hizo. En la mayoría, quizás se requería más tiempo para que el núcleo actuara conforme a su concepción, es decir órganos de gestión educativa comunitaria. Por ejemplo, se avanzó en la microplanificación, con los llamados diagnósticos situacionales, lo mismo en el caso de la educación inicial. Igual ocurrió con los inicios de la planificación curricular: se diseñó, replanteó, abrió la perspectiva local de los contenidos educativos con métodos nuevos y una creatividad innegable. ¿Hasta qué punto eso fue efectivo? El peso de una planificación vertical, con programas analíticos, era demasiado fuerte. Faltaban recursos humanos y técnicos".

Paralelamente a una revisión de las políticas de participación y la desactivación del Consejo Superior de Educación, en 1976 se inicia la ejecución del proyecto "Apoyo a la descentralización del sistema sectorial de planificación educativa" financiado por la USAID. El proyecto comprendía una programación de cinco años, con componentes de consultoría de expertos, capacitación, equipamiento, estudios e investigaciones. Su contribución a la planificación fue valiosa en varios aspectos y permitió la generación de otros proyectos de asistencia financiados por la USAID (educación inicial no escolarizada, centrales de servicios para los NEC).

La capacitación de los técnicos fue reforzada a través de cursos multinacionales de planificación de la educación, organizados con el apoyo de la OEA, y de la apertura de programas de formación para post-graduados, que se habían iniciado en algunas universidades. Se logró hacer beneficiar de estos esfuerzos a casi todos los técnicos del sistema.

*Capacitación de Personal del Sistema Sectorial
de Planificación Educativa*
(Años 1972-1980)

Tipo de Convenio o Actividad	En el Interior	En el Exterior	TOTAL
Descentralización de la Planificación Educativa (USAID)	1,123	30	1,153
Curso Multinacional de Planificación Educativa (OEA-OSPE-Univ. Católica)	345*		345*
Instituto Internacional de Planificación de la Educación (Unesco)	40	5	45
Instituto Nacional de Planificación (programa de Maestría)	5		5
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	170		170
Actividades conjuntas INIDE/OSPE	4,637		4,637
T O T A L	6,320	35	6,355

* Incluye 90 participantes extranjeros formados en los nueve cursos organizados.

Elaboración: en base a datos del estudio *Identificación de Necesidades de Formación y Capacitación de Administradores de la Educación*. Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Educativa, Lima, 1983.

La estructura orgánica de la OSPE sufrió cambios durante la gestión del general Eléspuru. Se reorganizó el Sistema Nacional de Estadística, creándose la Oficina Sectorial de Estadística. Por otro lado, se independizó la oficina encargada de la cooperación técnica, dándole la categoría de Dirección General. La OSPE comprendía en su organización dos direcciones: Programación de la Educación y Programación Presupuestaria (ver gráfico adjunto).

La creación de las ORDES repercutió en el funcionamiento de la planificación. Un estudio realizado por la OSPE señala que las unidades de planeamiento y programación regional y zonal "sufren modificaciones tanto en lo relacionado a su cuadro de asignación de personal, que se traduce en el aspecto remunerativo, como en las funciones jerárquicas que les compete".¹⁰ La unidad del sistema de planificación educativa se vio afectada por la falta de mecanismos que adecúen la administración al proceso de descentralización.

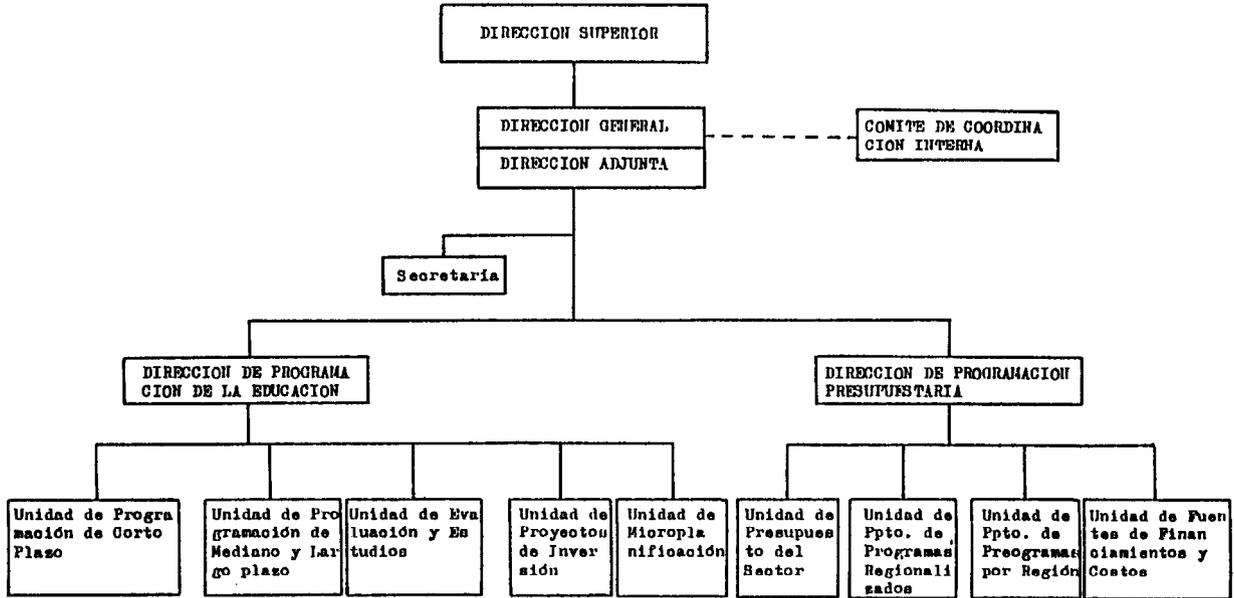
(ii) Planes, programas y estudios

Entre los años 1974 y 1975, la Oficina Sectorial de Planificación formuló el *Plan de Educación 1975-1978*, que no se aprobó, porque a causa de la crisis sus metas se encontraron desactualizadas. A partir de esa fecha, se dejó de practicar la planificación de mediano plazo, quedando únicamente los planes operativos.

Aunque oficialmente no se aprobaron nuevos calendarios de aplicación de la reforma, este plan consigna una nueva estrategia que fija el año 1984 como año meta para la conversión. Hacia 1980, se habían alcanzado muchos de los planteamientos considerados en esta estrategia, pero otros mostraron serias limitaciones en su realización. Así, por ejemplo, los servicios de educación inicial funcionaban con nuevos programas. 98% de la matrícula de los seis primeros grados de básica regular seguía programas de la reforma; la educación básica laboral se había generalizado en 1979; por el contrario, las ESEP se expandían lentamente y con grandes dificultades.

10. PERU/Ministerio de Educación-Oficina de Planificación Educativa, *Situación y perspectivas de la planificación educativa en el Perú. Proyecto multinacional de perfeccionamiento en planificación sectorial y sus relaciones con la supervisión de la educación*, Lima, 1983.

ORGANIGRAMA DE LA OSPE - 1979 -



Cuantitativamente, se puede considerar que la generalización de la reforma en un breve plazo tuvo éxito. Sin embargo, no hay que olvidar que ello se debió al interés político de acelerarla; la elaboración del nuevo *curriculum* fue lenta y sólo en 1977 se pudo contar con el conjunto de los programas curriculares, desde el nivel inicial hasta el primer ciclo de la educación superior, elemento básico para el entrenamiento magisterial. Por otro lado las previsiones habían omitido un factor de capital importancia: la evolución de las remuneraciones de los docentes.

Los planes bienales del sector educación tuvieron que acomodarse a las directivas del INP, detallando únicamente el primer año y con sólo una previsión global para el segundo año. Resulta interesante anotar que es el período donde mejor se articularon la programación del plan y el presupuesto. Las estructuras programáticas de ambos instrumentos buscaron compatibilizarse con la aplicación de mecanismos de asignación de recursos por proyectos, así como la evaluación de planes y presupuesto. A través de la racionalización y sistematización de metodologías homogéneas y coherentes, de una información básica compatibilizada y de la incorporación de nuevas técnicas se busca que las actividades y proyectos encuadren de manera concurrente con los objetivos propuestos y para ello se establece la planificación educacional por objetivos. Esto significaba que debía existir una compatibilización de esta última con los objetivos nacionales, es decir con los objetivos del plan de desarrollo 1975-1978, con los del plan bienal y con los lineamientos de política educativa.

(iii) Resultados e impactos

El SNP atravesó por una serie de dificultades para fomentar los cambios que las políticas de gobierno propiciaban. Al no efectivizarse la planificación de mediano plazo - y mucho menos de largo plazo - el modelo adoptado no tuvo más alcance que el corto plazo. La coyuntura hizo además perder de vista la importancia de la función prospectiva de la planificación. La creciente participación de los responsables de la programación presupuestaria en las decisiones de política de desarrollo de corto plazo, es también el resultado de una falta de adaptación del SNP a una situación de crisis económica que en un principio se creyó temporal.

Un estudio evaluativo de la marcha del sistema sectorial de planificación educativa señalaba - en 1977 - que la existencia de un ambiente altamente politizado dentro del Ministerio de Educación reducía la capacidad innovativa de la OSPE. Al no ser una entidad que operaba en un vacío político, esta oficina debía seguir las disposiciones de la alta dirección del Ministerio. Es así cómo muchos de sus esfuerzos estuvieron dirigidos a satisfacer demandas y pedidos de los niveles más altos, frecuentemente de naturaleza coyuntural, limitando su capacidad para proporcionar una asesoría de largo alcance. En ese marco, funcionaba más que nada como una entidad proveedora de información y de justificación técnica para la decisión política y preparando alternativas de corto plazo.¹¹ El Comité de Planificación, de tan importante función en los primeros años de su constitución, dejó de funcionar en 1978. El frecuente cambio de autoridades en el Ministerio y la variación de procedimientos previos a la toma de decisiones, generaron - en un primer momento - su progresiva inactividad, y luego su desaparición.

c. Las estadísticas educativas

En 1975, para reforzar el SNP, se creó el Sistema Nacional de Estadística. En 1978, el Instituto Nacional de Estadística (que desde 1968 dependía de la Oficina del Primer Ministro), pasa a depender del INP, llamándose Oficina Nacional de Estadística. Por otro lado, en los ministerios, se crean oficinas sectoriales de estadística. Una vez más, la crisis impidió que estos cambios se acompañen de innovaciones importantes.

Se decide que se solicitarán datos a los centros educativos una sola vez por año, de manera tal que la recolección de datos esté acorde con las posibilidades reales de procesarlos. En este período también se hace un uso más intensivo de las técnicas de muestreo para estudiar algunas características cualitativas de la educación y para un estudio que trató sobre las desigualdades regionales en educación, se contó con el apoyo del IPE. Los objetivos de este estudio eran realizar un análisis del mecanismo de asignación de recursos y de los efectos de la organización de la red nuclear sobre el acceso y la retención en la educación básica.

11. USAID, *Evaluación del proyecto de descentralización del Sistema de Planificación Educativa*, Lima, 1977.

En cuanto a la contribución de las estadísticas a la formulación de planes y presupuesto, cabría indicar que las proyecciones de matrícula y necesidades de personal docente, personal administrativo, aulas y equipamiento se hacen en base a estimaciones del comportamiento del sistema en el año anterior, ya que no se cuenta - al momento de la formulación de un nuevo presupuesto y plan - con datos reales de lo que acontece a nivel local. Esta limitación estadística, que no ha podido superarse, hace que la asignación de recursos para la expansión del sistema y la creación de nuevos cargos docentes no siempre concuerden con la política de escolarización.

d. El presupuesto educativo

Hasta 1976, los presupuestos para el sector público son bienales, volviendo a ser anuales a partir de 1977, para evitar las constantes reprogramaciones del gasto público. Las medidas de austeridad dictadas por el gobierno hace que los proyectos de financiamiento comiencen a experimentar problemas de contrapartida y retrasos en la autorización del gasto. El valor de las obras y equipos aumentan en relación a la programación original, debiendo reducirse las metas de los proyectos.

El *Diagnóstico de la Educación 1968-1977* se refiere al crecimiento que experimenta la administración educativa durante la aplicación de la reforma. En los órganos de la sede central, regionales y zonales, entre 1968 y 1977, el personal administrativo aumenta de 2,170 a 7,496; mientras que los que trabajaban en los establecimientos escolares disminuyen pasando de 16,448 a 11,054. En la asignación de recursos, se favoreció en extremo a los niveles central, regional y zonal. Esta tendencia fue frenada en parte con las medidas de austeridad presupuestal.

¿En qué medida influyó el debate de la política educativa en la mejor distribución de los recursos presupuestarios? C. Tibi y F. Thorkildsen dicen que fue limitado, aún en la época en que funcionaba el Comité de Planificación y que se daban las mejores condiciones para alcanzar una mejor distribución. En relación a la política para el *Plan Bienal 1977-1978*, expresan además que en lo que se refiere al ritmo de desarrollo del sistema educativo, no había una definición clara de las prioridades, ni por nivel y tipo de enseñanza, ni por región. "Los objetivos cuantitativos de desarrollo y su regionalización están determinados en una larga medida por la OSPE que juega un rol

fundamental en la especificación de las políticas educativas. Si áreas prioritarias son identificadas, las acciones que allí están previstas consisten esencialmente en ensayar y desarrollar allí la oferta de educación (infraestructura y equipamiento). Del mismo modo, una orientación importante parece estar acordada a la nuclearización y orientaciones importantes son sugeridas, pero sin que sean especificados, aún globalmente, los métodos de trabajo y las medidas que permitan alcanzar estos objetivos..."¹²

12. Claude TIBI y Fridtjov THORKILDSEN, *El rol de la formación en la planificación de la reforma de la educación en el Perú*, París, IIPE, 1977.

Capítulo 6

El período 1980-1985

Segundo gobierno

del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry

Contexto Socio-Político General

En julio de 1980, el Arquitecto Fernando Belaúnde Terry asumió por segunda vez la Presidencia de la República. Apenas elegido, Belaúnde invitó a todos los partidos políticos, incluyendo los de izquierda, para constituir un gobierno de unidad nacional. El APRA y la Izquierda Unida no aceptaron esta propuesta, reservándose el derecho de desempeñarse como oposición. En cambio, el Partido Popular Cristiano aceptó, brindándole su apoyo. Con este apoyo y en virtud de la amplia votación que obtuvo, el gobierno de Belaúnde pudo esta vez - a diferencia de su primer gobierno - contar con la mayoría en las dos Cámaras Legislativas.

En el segundo gobierno de Belaúnde estuvieron de vuelta muchos de sus colegas anteriores, incluyendo Manuel Ulloa. Pero, Belaúnde encontró un país muy distinto al que dejó en 1968. Muchos aspectos de la vida de la sociedad peruana habían sufrido profundos cambios durante el gobierno militar. La estructura y distribución del poder no eran la misma. Los antiguos oligarcas habían perdido toda autoridad o influencia, habiéndose desplazado el poder en parte hacia los nuevos empresarios que habían hecho dinero mayormente con las industrias de

sustitución y las minas. Aparte de la situación económica sumamente crítica, aparecieron - apenas instalado el nuevo régimen democrático - los primeros brotes terroristas.

A pesar de las tensiones sociales derivadas de esta situación, Belaúnde logrará desarrollar su gobierno dentro de un clima de amplias libertades, acompañándolo de un vasto programa de obras públicas. El primer acto de su gobierno será disponer la vigencia de la Constitución aprobada en 1979 por la Asamblea Constituyente. Expide las leyes que permitirán la operativización de los nuevos organismos creados por esta Constitución. El Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público funcionarán. Acto seguido, el gobierno devolverá los diarios, televisoras y radios que el gobierno anterior había incautado.

Se puede decir, sin lugar a dudas, que durante los cinco años de este régimen, imperó el goce de las libertades públicas y se llevaron a cabo dos elecciones municipales. Un hecho doloroso acompañará también este período, comentado por Javier Alva Orlandini, Secretario General de Acción Popular: "El mismo día que el pueblo del Perú en abrumadora mayoría concurría a las ánforas para decidir por la vía del sufragio el destino nacional, el partido comunista Sendero Luminoso declaraba la guerra a la patria atacando el pequeño poblado de Sicchui... Los daños que ha ocasionado Sendero Luminoso ha dejado de ser ya únicamente un problema de orden público y de aplicación rigurosa del Código Penal por los Tribunales de Justicia competentes, sino que ha afectado a la producción nacional, no sólo con la interrupción del suministro de energía, o con la paralización de las actividades productivas, o con la reducción del flujo turístico al país, que resultan poco significativos con la grave incidencia presupuestal que su atención entraña. Sendero Luminoso, además de sembrar la destrucción y la muerte, priva ahora al pueblo del Perú de preciosos recursos".¹

Las supuestas aspiraciones de atención a los más pobres, su hermetismo, y sobre todo los métodos de destrucción utilizados por los grupos terroristas rinden este fenómeno - que estremecerá la sociedad peruana - incomprensible, lo cual impide que se acierte en las medidas para erradicarlo. Según Chirinos Soto: "inicialmente, el gobierno se resiste a considerar los terroristas como tales... Sendero Luminoso que se

1. Javier ALVA ORLANDINI, *Exposición como candidato a la Presidencia de la República*, Lima, IPAE, 1984.

inicia en Ayacucho, extiende su acción hasta Lima... El gobierno demora en decretar el estado de emergencia, que por fin lo hace en las provincias más convulsionadas... Decretado el estado de emergencia, el Presidente de la República, según la Constitución, entrega el comando político militar de esa zona a las fuerzas armadas... pero la represión no ha conseguido poner punto final al terrorismo".² A este cuadro se añade la creciente actividad - alentada por una fuerte demanda exterior de cocaína - de los narcotraficantes, que aliados con los terroristas en el mismo afán de debilitamiento y desestabilización del Estado, complicarán la situación peruana, sin que hasta el día de hoy se pueda vislumbrar una salida.

El gobierno trató sin embargo de llevar adelante su programa. La planificación general como la planificación sectorial desarrollaron sus actividades en el corto plazo. Las decisiones de política económica y financiera tuvieron preeminencia sobre el sistema de planificación. La obra educativa fue impulsada bajo Belaúnde, quien denominó a su período gubernamental como el *Quinquenio de la Educación*. Se aprobaron nuevas leyes de educación y de universidades. La tasa de crecimiento de la educación primaria casi se duplicó, alcanzándose a atender hasta el 95% de la población en edad escolar. El gobierno se retiró de muchos sectores de la economía e hizo esfuerzos para nuevamente atraer la inversión extranjera; buscó una solución externa para la carencia de capital generado internamente; retornó al modelo que imperó durante gran parte de su primera administración, es decir, el desarrollo del país en base al crecimiento en la atención de los servicios sociales y la obra pública orientada a integrar el país. Jaime De Althaus decía que "Quizá el slogan que mejor reflejó este propósito fue *trabajar y dejar trabajar*, que resumía desde la nueva convocatoria a la cooperación popular para reconstruir el país hasta el rechazo a la ideologización y la estatización que habían asfixiado las energías creadoras, productivas y progresistas de los peruanos... El gobierno avanzó en todo lo relativo al desarrollo infraestructural (vial, energético, vivienda, agua potable, escuelas) y colonización, a pesar de la falta desesperante de recursos, porque allí sí había claridad de metas y programas. Avanzó también en la descentralización con la nueva ley de municipalidades y con la creación de veinticinco corporaciones de desarrollo departamental. Se restableció Cooperación Popular, aunque

2. Enrique CHIRINOS SOTO, *Historia de la República*.

sin la mística anterior. Pero hubo timidez en lo relativo a reducción del tamaño del Estado, venta de empresas públicas y parcelación de cooperativas... Se avanzó también en la reducción de diferencias proteccionistas, buscando una relación más equilibrada con la agricultura. La política económica, por varias razones, fue el ejemplo más claro de la incomunicación y falta de discusión interna y externa... En este terreno la gente del gobierno se llenó de prejuicios, confusiones, recriminaciones y enfrentamientos..."³

Como consecuencia de la crisis internacional, el país experimentó en 1983 la crisis económica más aguda de las últimas décadas. Las dificultades para afrontar sus compromisos de pago de la deuda fueron aún mayores, pues fueron agravadas por la caída de los precios de las materias primas. A esto se sumaron las sequías e inundaciones sucesivas. Hubo ahondamiento de la crisis fiscal, inflación y alza del costo de vida, que condujeron a un sensible deterioro de los niveles de vida de la población. Por otro lado, la oposición rechazó la política económica propuesta. Los intentos de concertación propiciados por el Ministerio de Trabajo para calmar el descontento de la población fracasaron. Los efectos internos de esta crisis, se reflejaron en la pérdida de apoyo al partido del gobierno.

El malestar social creció y el régimen vio mermado su respaldo, primero en las elecciones municipales de 1983 y luego en las generales de 1985, donde Acción Popular fue ampliamente derrotado. Después de muchas décadas, un gobierno constitucional termina su período y en 1985, como consecuencia de un proceso electoral, Belaúnde entrega el poder al Dr. Alan García Pérez, candidato del APRA.

Durante este período la población del país siguió creciendo a una tasa promedio anual de 2.6%, similar a la experimentada en el quinquenio anterior. El incremento anual de 480,440 personas la hizo pasar de 17'295,300 a 19'697,500 habitantes, con un 52% de menores de 20 años. La tasa de crecimiento urbana fue de 3.5% y la rural del 0.9%. El incremento de la participación de la población urbana en el total nacional fue de 3.1%, representando en 1985 el 67.1%. En este mismo año, Lima contaba con 5'523,600 habitantes, es decir el 28% del total nacional. Su población había crecido anualmente de 155,700 personas.

3. Jaime DE ALTHAUS, "Buscando Alternativas", diario *Expreso*, Lima, 7 de junio de 1987.

Análisis Económico-Financiero

El Dr. Manuel Ulloa, Ministro de Economía y Presidente del Consejo de Ministros, se presentó al Congreso para exponer la nueva política económica y al mismo tiempo esbozar un diagnóstico de la situación en que su gobierno recibía el país: "El Perú que hemos recibido el 28 de julio de 1980 está sufriendo una grave crisis moral, social y económica... Es necesario reiniciar por el Estado la tarea abandonada de proveer los servicios y condiciones esenciales para el bienestar de nuestra población, aumentar urgentemente la producción de riqueza y asegurarnos que ella alcance equitativamente a todos los que la producen y a los que aún están marginados de la posibilidad de trabajo y progreso... Al Estado se le había hecho crecer en forma desproporcionada, controla directamente el 36% de los bienes y servicios que se producen en el país mientras que en 1968 controlaba el 17.5%. El gobierno central que en 1968 empleaba 165,000 personas, hoy tiene más de 300,000 personas a su servicio. Dentro del conjunto de la actividad estatal existían 18 empresas en 1968, cifra que ha aumentado a más de 170 en 1980... La deuda externa bruta del país, que sumaba cerca de 800 millones de dólares en octubre de 1968, a fines de 1979 era de 9,361 millones de dólares. Esta última fue contraída casi en su totalidad por el sector público... Recibimos el gobierno con una inflación de 61% al año".⁴

Este diagnóstico fue completado por lo que, a criterio de Ulloa, representaba también el deterioro de los servicios sociales y otros aspectos de la vida del país. Dió enseguida a conocer el plan de gobierno, por el cual se proponía "mejorar la situación ocupacional conduciendo un plan de empleo masivo en forma inmediata y apoyo a la política cooperativista". Como solución al problema del agro, ofreció ampliar la frontera agrícola con proyectos de irrigación y con la incorporación de áreas potencialmente agrícolas y ganaderas de la selva central; y solicitó facultades extraordinarias para dar la ley de promoción agraria. Por otro lado, planteó la recuperación del sector energía y minas y la revitalización de la industria, por el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, la descentralización de sus actividades y la simplificación de los trámites administrativos. Ulloa se propuso alcanzar una tasa de crecimiento del 6% del PBI, reducir la inflación, y lograr un

4. Manuel ULLOA, *Mensaje en el Congreso de la República*, Lima, 27 de Agosto de 1980.

equilibrio en la balanza de pagos. Para lograr una estabilización económica, a las medidas enunciadas se añadieron: una reducción gradual de subsidios, la ampliación de la base tributaria, la regulación de los salarios - acorde con la inflación -, y una redefinición más pragmática de la política de fomento a las exportaciones con incentivos para la misma.

Esta política, ligada desde el primer momento a fórmulas ortodoxas, comienza a tener algunos resultados favorables, pero tendrá desde su inicio un alto costo político y social. J. Schuldt se preguntaba: "¿Por qué Acción Popular procedió a imponer un programa económico muy próximo al neo-liberal, exceptuando el breve período de re-embalse previo a las elecciones municipales que no corresponde ni al ideario del partido gobernante, ni a las expectativas de su clientela?"⁵ Y explica que el modelo aplicado era ortodoxo: intentaba crecer internamente y utilizar los créditos externos. Desde un primer momento se presentó a la comunidad financiera internacional un programa de inversión pública que aspiraba a obtener un sustancial apoyo de los organismos de financiamiento. Se logró obtener el refinanciamiento de la deuda además de una serie de créditos que, a partir de 1982, ayudaron a cubrir el déficit del financiamiento. El FMI igualmente otorgó créditos al Perú para su programa de estabilización de tres años.

El déficit de la balanza de pagos comenzó a ocasionar pérdidas de reservas y se tuvo que recurrir al endeudamiento externo para financiarlo. El componente importado de la creciente inversión pública, así como la apertura arancelaria consecuencia de la política de liberalización de importaciones, ocasionaron que el valor de las mismas aumente considerablemente. A la recesión internacional y a la contracción del crédito, se sumaron otros factores adversos que provocaron una caída de la producción: las grandes sequías del sur y las inundaciones del norte que afectaron la agricultura y la pesquería así como la infraestructura física. Los desastres naturales ocasionaron una pérdida de 1,000 millones de dólares. La retracción de las importaciones y las dificultades para cumplir con los compromisos del FMI afectaron las reservas, cuyas pérdidas fueron atenuadas en las negociaciones del Club de París.

5. Jurgen SCHULDT, *Trama invisible de la política económica actual: algunas hipótesis*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981.

En su último informe al Congreso, el Presidente de la República registró los siguientes indicadores que mostraban el estado de la economía peruana: el PBI per capita no llegó a recuperarse de su fuerte caída en 1983. La inflación acumulada sobrepasaba 111%. La inversión se limitó a un 15% del PBI. El déficit fiscal llegó al 7.9%. La deuda externa total sobrepasaba los 13,000 millones de dólares. El sector agropecuario había elevado su producción en 8.4%. La pesca había mostrado un incremento de 89% y la minería de 6.4%. Los ingresos del tesoro, sin embargo, se habían reducido en 20% en los dos últimos años.⁶

En medio del panorama económico descrito, Belaúnde desarrolla su programa de inversiones públicas: se amplía la vialidad, se realiza un vasto programa de viviendas y se emprenden y concluyen obras de irrigación e hidroeléctricas. Los servicios de educación y salud son igualmente ampliados.

Análisis del Desarrollo de la Educación

El partido Acción Popular, en su diagnóstico sobre la educación, insistía en el medio millón de niños de 6 a 14 años que no tenían acceso a la escuela, en el tratamiento inadecuado de los aspectos curriculares, en la insuficiente preparación del magisterio, en la reducción sustancial del presupuesto de educación y en el mal trato que había recibido el magisterio. En su *Plan de Gobierno* postulaba "el cambio de muchos aspectos del sistema reformado".⁷

Y efectivamente, en la nueva Constitución, el Capítulo IV del Título I está dedicado a la educación, la ciencia y la cultura. En él se legisla sobre el derecho a la persona a la educación, el derecho de los padres a intervenir en el proceso educativo de sus hijos, la responsabilidad del Estado en la formulación de planes y programas, y en la dirección y supervisión de la educación, etc. Los cambios e innovaciones de la reforma educativa, emprendidos en la década anterior, no son incorporados en la nueva Carta Política. Se vuelve a la estructura anterior: educación primaria, secundaria, técnica.

6. Fernando BELAUNDE TERRY, *Mensaje al Congreso del Presidente de la República: sección economía y finanzas*, Lima, 1985.

7. *Plan de Gobierno de Acción Popular*, Lima, 1980.

Las prioridades del *Quinquenio de la Educación* se dirigen a una mayor y mejor atención al educando, así como a un mejoramiento de la situación del magisterio, de manera a que éste pueda cumplir cabalmente sus funciones. También comprende una mejora de la infraestructura educativa del país. Por otro lado, se afirma que la educación, sin perder su perspectiva universal, deberá ser encauzada de acuerdo a las raíces históricas y culturales del país.

Andrés Cardó Franco, coautor de este estudio, que desde 1981 hasta finalizar el gobierno de Belaúnde se desempeñó primero como Vice-Ministro de Educación, y luego - a partir de 1984 - como Ministro de Educación, relata su experiencia: "El Dr. Luis Felipe Alarco asumió el Ministerio luego de doce años de una administración vertical, en la que el Ejecutivo concentraba el poder. Tuvo que reponer a miles de maestros que habían sido cesados por el gobierno militar. Las presiones partidarias por acceder a puestos en la administración no le permitieron conformar cuadros homogéneos de trabajo y poner en marcha las propuestas que tenía el partido gobernante. Retorné al Ministerio acompañando a su sucesor, el Ministro José Benavides Muñoz, quien inicia su gestión reforzando los cuadros de dirección, pues no se contaba con personal de experiencia para áreas tan diversas como las de este sector. Tuvimos el apoyo de algunos independientes, pero creo que fue un error no haber renovado al personal que desempeñaba algunas jefaturas de unidades en el Ministerio, que eran personas muy ligadas al régimen anterior o a partidos de oposición. En la práctica, no recibimos una cooperación franca, lo que hizo que nuestras labores sean sistemáticamente difíciles. Nuestro principal reto era la aprobación de una nueva ley de educación. La Constituyente no había recogido los planteamientos de la reforma y todos los partidos representados en el Parlamento habían abogado por un cambio del sistema imperante. Personalmente, estaba convencido de que algunos aspectos de la reforma educativa habían fracasado. Tal vez, se hubieran podido salvar proyectos interesantes como las ESEP, si en el momento de tomar las decisiones de su implementación, los responsables de la concepción de la misma (que estaban primero en la Comisión y luego en el Consejo Superior de Educación) hubieran dado un poco más cabida a los trabajos de planificación y a los estudios de financiamiento elaborados con cooperación de la Unesco y del Banco Mundial. Primaron los aspectos ideológicos y el entusiasmo político. Pero con esto tampoco quiero decir que todo lo que elaboraba la OSPE mereciera aceptación...En estas circunstancias, llevados por el entusiasmo y tal vez

por falta de asesoramiento, un grupo de diputados de Acción Popular se adelantaron al Ejecutivo y presentaron un proyecto de ley en su Cámara. Al Ministerio de Educación no le quedó sino tratar de coordinar con las comisiones del Parlamento en busca del perfeccionamiento del proyecto. La ley que resulta en el debate recoge planteamientos del partido de gobierno, de la izquierda, del APRA y del Partido Popular Cristiano. Iniciativas como mantener la nuclearización - que estaban en el plan de gobierno de Acción Popular - son dejadas de lado en busca de consenso. En el Senado el proyecto es tratado con más pausa y funcionarios del Ministerio, que son invitados a la Comisión del Senado, coordinaron su perfeccionamiento." En esta ley se mantiene la educación inicial (con las innovaciones introducidas en 1972), y se regresa a la educación primaria de seis grados. Se replanta la educación secundaria con cinco grados y dos ciclos, siendo el último de ellos diversificado (ciencia y humanidades, comercial, industrial, agropecuaria). En este nuevo esquema, las ESEP se transforman en institutos superiores tecnológicos postsecundarios y paralelos a las carreras universitarias.

Después de la expedición de la *Ley General de Educación* en 1982, gran parte de la gestión se orientó a la adecuación del sistema con lo establecido en el nuevo marco legal, a la formulación de sus reglamentos, a la revisión y elaboración de los programas de estudio de todos los niveles. En esta última tarea se mantuvieron los avances tecnológicos introducidos en la década anterior y relacionados con la concepción y tratamiento del currículum, aunque éstos siguieron con el recargo de conocimientos y asignaturas.

La estructura administrativa del sector no sufrió cambios y organismos como el INIDE, el INABEC, las Direcciones Regionales y Zonales así como los órganos de la sede central continuaron funcionando, aunque algunos de ellos como el INTE y el INIDE decayeron en su actividad y producción.

La directiva presidencial de "llevar la educación al encuentro del educando" se cumplió y se construyeron más de 23,000 aulas. De éstas, 11,000 aulas fueron construidas en base al aporte de las comunidades y al apoyo del Estado, a través del sistema de Cooperación Popular. El resto de las aulas fueron edificadas por las Corporaciones Departamentales de Desarrollo y el propio Ministerio de Educación por intermedio del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa. El gobierno puso además en marcha el *Programa Multisectorial de Alfabetización*, que recibió apoyo de la Unesco y de la OEA e introdujo

interesantes innovaciones con el empleo de medios audiovisuales en la alfabetización. El analfabetismo descendió del 19% al 15% de la población mayor de 14 años.

La atención de la matrícula recuperó niveles que en años anteriores había perdido. De 5'449,800 alumnos correspondiente a la anterior administración, se pasó a 6'588,400. Esto representa una tasa anual de crecimiento de 3.9%, superior a la tasa demográfica. El nivel educativo de la población peruana pasó en este período de 5.8 a 6.9 grados. La educación inicial recibió un impulso especial. Creció a un promedio anual del 8.5%, y en 1985 se atendían 342,800 niños en jardines de infancia y programas no escolarizados. En educación primaria (para niños de 6 a 14 años), la matrícula aumentó en 548,100 alumnos, llegando a un total de 3'787,600 niños matriculados, lo cual representa el 95% de la población de este grupo de edades. La educación secundaria es continuada por el 93.1% de los alumnos que culminan su educación primaria, llegándose a tener un total de 1'597,800 estudiantes en los colegios secundarios. La tasa de crecimiento anual en este nivel fue de 4.1%. La educación superior creció anualmente de 7%, subiendo la matrícula de 319,300 a 447,400 estudiantes. Esto se explica por la reapertura de los Institutos Pedagógicos, la creación de Institutos Superiores Tecnológicos, así como de nuevas Universidades.

Estos resultados alentadores exigieron el incremento de maestros y de personal técnico. De 169,150 maestros que existían en 1980, se llega a 233,766 en 1985. Esta cifra constituye el 2.1% de la población económicamente activa. Se tuvo un incremento de 54,616 nuevas plazas, para lo cual se reabrieron las Escuelas Normales cerradas con la creación de las ESEP durante la reforma del gobierno militar. La profesionalización docente en servicio, a cargo del INIDE y de las universidades, completan el cuadro de las acciones que se pusieron en marcha para encarar la falta de maestros titulados.

El Dr. Valentín Paniagua, Ministro de Educación entre 1983 y 1984, entrevistado para conocer su opinión sobre cómo afectó la crisis económica al gobierno en sus relaciones con el magisterio, dice: "En general se tuvo una relación de armonía con los maestros. Estos fueron bastantes tolerantes, aunque no faltaron algunos paros y cortas huelgas, que se solucionaron resolviendo problemas que planteaban y otorgándoles aumentos salariales periódicos, siempre por encima de lo que recibían los demás servidores estatales. La inflación nos dañaba este esfuerzo. El gobierno mantuvo un diálogo permanente con las dirigencias

*

magisteriales que culminó con el reconocimiento oficial del SUTEP. Se puso en marcha el programa de viviendas otorgándose 6,488 casas a los maestros que resultaron beneficiados en sorteo dentro del plan nacional de vivienda. También se restituye el Fondo de Asistencia y Estímulo, se nivelan los sueldos de los docentes jubilados, se crea el año sabático para los maestros y se restablece la condecoración de las Palmas Magisteriales. Todas estas medidas buscaron hacer justicia con los maestros y evitaron inútiles enfrentamientos. En 1984, se consigue que el Congreso aprueba la Ley del Profesorado, en cuya reglamentación participaron representantes del SUTEP."

Los logros cuantitativos que experimentó la educación peruana en estos años, lamentablemente no tuvieron el suficiente apoyo económico que se hubiera requerido. No sólo se tuvo que recurrir a un máximo esfuerzo de racionalización de los recursos, sacrificando servicios de apoyo, sino desmejorando más los niveles salariales del personal. En efecto, la participación de la educación en el PBI declina a 2.5% y los gastos directos del Ministerio de Educación llegan al 12% del Presupuesto del Gobierno Central. No se incluyen en este porcentaje, los recursos destinados a actividades educativas en las Corporaciones de Desarrollo y otros organismos estatales.

Los efectos de la crisis económica que sufría el país se repercutieron sobre el sector educación, y aunque éste pudo aprovechar de créditos externos para mejorar el equipamiento (laboratorios de ciencias, bibliotecas, talleres); estos créditos fueron insuficientes para atender las necesidades básicas de los centros educativos. Todo esto contribuyó, indudablemente, a aumentar los bajos niveles de calidad de la educación peruana y que se manifiesta en los índices de desaprobación y de repitencia escolares.

Durante el gobierno de Belaúnde se aprueba la Ley Universitaria N°23733, se crea por ley el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se expide la Ley de Fomento al Deporte y la Ley de Amparo del Patrimonio Cultural de la Nación. Cardó Franco se expresa sobre este quinquenio y presenta un balance: "El recuento de las realizaciones, de ninguna manera puede significar euforia por la tarea concluida. Los grandes objetivos de la educación inicial están aún por alcanzarse. El país tiene un porcentaje de analfabetismo que hay que eliminar. Los índices de deserción escolar siguen siendo preocupantes. La malnutrición y otros problemas socio-culturales influyen negativamente en el rendimiento de los alumnos de los grandes sectores populares. La falta de medios e instrumentos como el material educativo continúan

incidiendo desfavorablemente en la formación de los alumnos. La grave crisis económica que agobia al país, merma considerablemente la posibilidad de atender las más urgentes necesidades del proceso educativo y hace más difícil la situación del magisterio. La calidad de la educación, en consecuencia, no es la que hubiéramos deseado. Ante la obra realizada, para nosotros considerable y profunda, y ante los retos que presenta la educación nacional, creemos que es nuestra obligación como maestros y circunstancialmente como políticos, reafirmar la convicción de que no habrá mejor inversión que el dinero que se use para la educación de los niños, de los jóvenes e incluso de los adultos".⁸

La Planificación General y de la Educación

a. El Sistema Nacional de Planificación

(i) La dinámica institucional

El marco general en que debe desenvolverse la planificación está dado por la Constitución Política del Perú promulgada en julio de 1980. En su artículo N°111, ella expresa: "El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del Sector Público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio". En los siguientes artículos, la Constitución señala que el "Estado garantiza el pluralismo económico... ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos del desarrollo".

Respecto al endeudamiento, los artículos 140 y 141 expresan: "Las operaciones de endeudamiento externo e interno del Gobierno Central que incluyen las garantías y avales que éste otorga son autorizadas por Ley... Los gobiernos locales y regionales pueden celebrar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad sin requerir autorización legal... La tributación, el gasto y el endeudamiento público guardan proporción con el producto bruto interno de acuerdo a Ley".

La Constitución se refiere igualmente a la regionalización, fijando un mecanismo para que el Estado se reestructure en base a los órganos regionales, disponiendo la restitución transitoria de las Corporaciones

8. PERU/Ministerio de Educación, *Quinquenio de la educación*, Lima, 1985.

Departamentales. A partir de la Constitución, el proyecto de regionalización se constituyó en un amplio tema de estudio por parte del SNP.

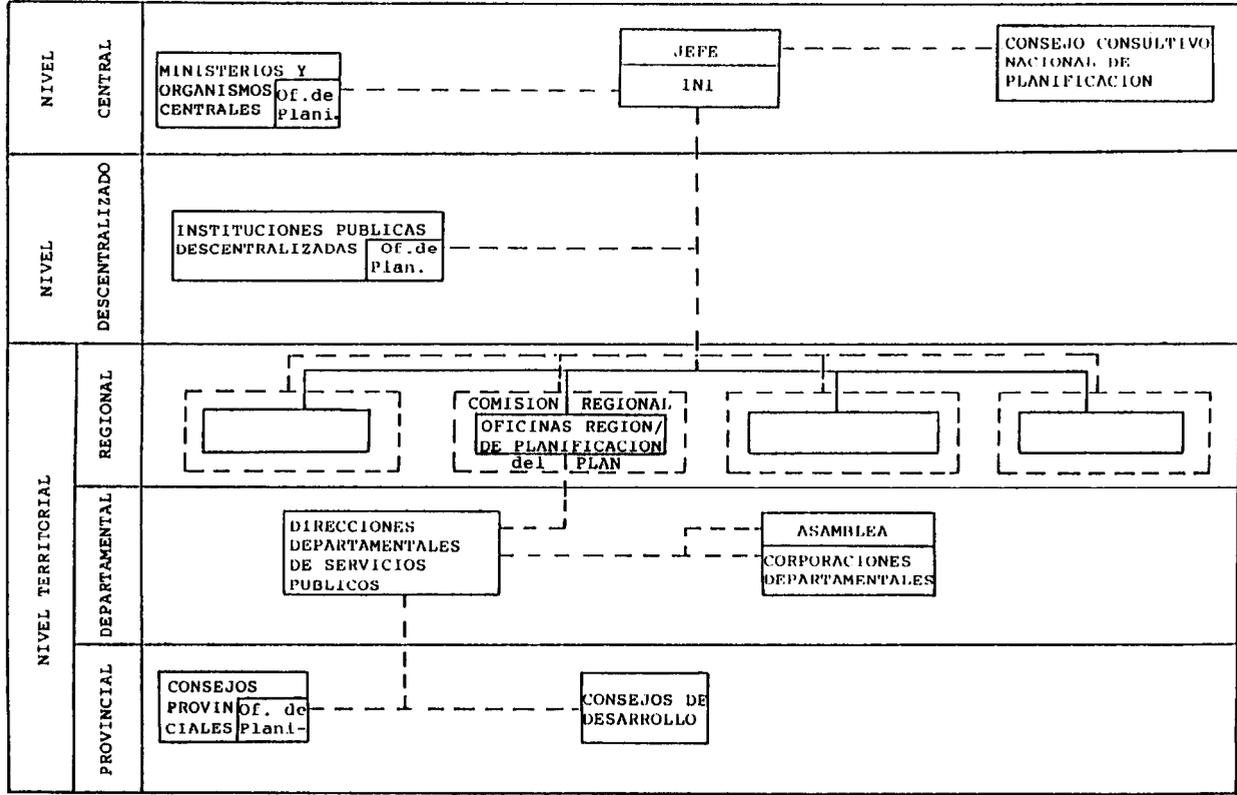
Como la agudización de la crisis económica del país continuaba, en la práctica hubo obligación de considerar el corto plazo para la conducción de políticas económicas de estabilización, con el consecuente desplazamiento de la planificación como herramienta para la toma de decisiones, que en forma progresiva se ve marginada del rol central que había tenido en el período anterior, tanto en la formulación de la política de desarrollo como en la coordinación del aparato público. A pesar de la pérdida real de vigencia de la planificación, se efectúan algunos avances en el período, de los cuales trataremos de reseñar los más importantes.

En lo que se refiere a la administración de la planificación, se definió en 1980 por el D.S.021-80-PM la estructura organizativa que debía adoptar el sector público para la formulación de planes. Para ello, se crearon comisiones de distinto nivel: Comisión Nacional de Planificación, presidida por el Jefe del INP e integrada por los Vice-Ministros y funcionarios de nivel equivalente de los Ministerios y organismos centrales; Comisión Ejecutiva de Planificación, presidida por el Director Técnico del INP e integrada por los Jefes de las Oficinas de Planificación; Comisiones Sectoriales de Planificación, constituidas al interior de cada sector u organismo de nivel sectorial con responsabilidades en la formulación del plan; Comisiones Regionales, a nivel de las regiones de planificación; y Comisiones Especiales, que debían apoyar en los aspectos multisectoriales de formulación del Plan Global (ver gráfico adjunto).

En 1981, se reconoció por Decreto N°217 el establecimiento de Oficinas de Planificación en las instituciones públicas de los Ministerios y Oficinas descentralizadas del Poder Ejecutivo, así como en los Consejos Municipales con más de 50,000 habitantes.

Por Ley N°177 se normaron las funciones del Sistema Nacional de Planificación. Se ubicó a las oficinas de planificación en posición de destacada asesoría a los Ministros en la formulación de la política de su sector. Pero esta función era meramente declarativa, sobre todo en lo que se refiere a la formulación del presupuesto, pues como consecuencia de la crisis económica y de la austeridad fiscal, la Ley dió un mayor peso al

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION - 1982 -



Primer Ministro y a las oficinas de presupuesto. El reglamento de 1984 de esta ley privilegiaba las funciones de las oficinas de presupuesto, sobre las de planificación, por lo que el INP vió sus funciones de hecho recortadas. En el Ministerio de Economía y Finanzas se creó la Dirección General de Inversiones Regionales, encargada de la coordinación de los proyectos de inversión regional; su tarea era asegurar una adecuada programación de los proyectos, así como el seguimiento y evaluación de los avances de su ejecución, debiendo coordinar cuando fuere necesario con la Comisión de Pre-Inversión.

(ii) Planes a largo, mediano y corto plazo

A partir del *Diagnóstico de la Realidad Nacional*, publicado a fines de la década del setenta, el INP había continuado sus esfuerzos de prospección a largo plazo formulando dos proyectos de plan. El primer proyecto era el *Plan de Largo Plazo 1982-2000*, que incluía un conjunto de lineamientos de políticas sectoriales y multisectoriales, así como aspectos cuantitativos y metodológicos. Proponía una estrategia de desarrollo al año 2000 basada en el aprovechamiento del potencial interno del país, la superación del centralismo, el desarrollo del interior y del medio rural y por último la neutralización de las desigualdades económicas y sociales y de la dependencia interna y externa. Demás está decir que las circunstancias políticas y económicas no permitieron que se tome en cuenta este importante esfuerzo de planificación. El segundo proyecto, correspondiente al período 1985-2000, se encontraba en proceso de elaboración al momento de concluir el régimen.

En forma paralela, se formuló un *Plan de Mediano Plazo 1982-1985*. En él se propone la reactivación de la economía del país, el aumento y la diversificación de las exportaciones, el manejo adecuado de la deuda externa y un incremento de los niveles de empleo.

Se contó también con el *Programa de Inversiones Públicas 1981-1985*, que sirvió de referencia para las negociaciones que, en el marco del Grupo Consultivo, el Banco Mundial había organizado para el Perú. Para actualizar este programa de inversiones, incorporando en él los avances logrados en la ejecución de los proyectos en 1981 y las prioridades del gobierno en materia de inversión para el cuatrienio 1982-1985, se produjo el *Programa de Inversiones Públicas 1982-1985*. Este último se desagregaba en programas anuales de inversión, trabajo en

el que participaban todos los sectores y empresas públicas. La preferencia del gobierno fue hacia los programas de inversiones, frente a la planificación global.

La aprobación de los planes 1981-1982 y 1982-1983 mostraron que, en los dos primeros años de gestión gubernamental, hubo continuidad en los esfuerzos de planificación de corto plazo. A partir de 1983 se cesan de elaborar planes globales bienales. En esta misma fecha, el impacto de los desastres acontecidos en el norte y sur del país, hicieron que el gobierno decida la elaboración de un *Programa Integral de Rehabilitación y Reconstrucción* destinado a reestablecer en el más breve plazo la actividad socio-económica de los departamentos afectados.

En julio de 1983 se creó al Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) para ejecutar, dentro de una política coherente y regional, los grandes proyectos de desarrollo nacional, de carácter multisectorial y multidepartamental.

Los planes siguientes - el *Plan 1984 de Reactivación Económica y Consolidación de la Estabilidad Socio-Política*, y el proyecto de *Plan Económico-Financiero de 1985* -, son planes reactivadores de la economía pero que tendrán poca incidencia por las mismas razones de desactualización que la realidad coyuntural impone.

En 1980, el gobierno formó una *Comisión Nacional de Regionalización*, presidida por el Jefe del INP, encargada de regionalizar el país en un lapso de siete años. Ya desde 1962, el INP había realizado importantes estudios de regionalización, pero que nunca recibieron aprobación política. La Comisión elaboró un *Plan de Regionalización*, aprobado por ley en 1984, cuyo propósito era impulsar la descentralización económica, política y administrativa. El INP también elaboró paralelamente el proyecto de la *Ley de Bases de la Regionalización*, que contenía aspectos específicos de la administración y mecanismos económico-financieros para el funcionamiento del gobierno regional.

A estos esfuerzos debemos añadir la actualización y modernización del *Atlas del Perú*, que el INP había realizado en 1963. El nuevo (a escala 1:250,000), fue confeccionado a partir de imágenes obtenidas vía satélite. Con él, se dotaba al país rápidamente de una documentación cartográfica sólida, ampliamente aplicable a los diversos campos de la actividad económica y a la planificación local y regional.

b. La planificación educativa

(i) Dinámica institucional

Una reestructuración administrativa del sector acompañó la dación de la nueva *Ley de Educación*. La Oficina Sectorial de Planificación (ver gráfico adjunto) pasó a llamarse Oficina de Planificación Educativa (OPE). Algunas de sus funciones fueron restringidas y otras expandidas. Al Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED) se le encargó la programación y ejecución de los proyectos de infraestructura. La OPE debía establecer las prioridades de inversión, opinar sobre los proyectos de financiamiento externo, elaborar normas, ejecutar los estudios de pre-inversión y participar en la programación de las inversiones del sector. El funcionamiento de las Corporaciones de Desarrollo Departamental, mencionadas anteriormente, obligaron a que sean también modificados los procedimientos en materia de inversión. Al respecto, un estudio sobre la estructura y gestión del Estado, indica que la creación de las CORDES disminuyó enormemente el poder de las sectoriales.⁹

En este período hubo una expansión de la evaluación por parte del SNP. No sólo se evaluaron planes, programas, presupuestos y proyectos, sino además el sistema educativo, la cooperación técnica internacional y los procesos de integración. Esto permitió que los órganos de planificación puedan conocer ampliamente e integralmente el avance y las dificultades en la ejecución de la totalidad de actividades y proyectos realizados en el sector educativo.

(ii) Planes, estudios y manuales

La formulación de planes de desarrollo en este sector se circunscribieron al corto plazo, pero durante el período 1983-1985, a diferencia de los planes que elaboraba el INP, los planes anuales de educación siguieron siendo integrales para todo el sector y no sólo programas de inversiones. En el caso de algunas áreas de la sierra sur que enfrentaban problemas especiales vinculados al terrorismo (Ayacucho, Huánuco, Cuzco y Apurímac) o al narcotráfico (Uchiza y

9. Jaime JOHNSON R.; Alberto GARCIA DE ROMAÑA y Fredy MONGE P., *Estructura y gestión del Estado descentralizado*, Lima, Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional, 1985.

Tingo María, en la selva), se elaboraron planes de emergencia, los que a su vez formaban parte de los planes integrales de acción multisectorial, que debían ser ejecutados por los correspondientes organismos de desarrollo regional.

El abandono de los planes globales por parte del INP repercutió en la evaluación de los planes sectoriales, que dejan de ser exigidos por el INP al interesarse únicamente en la evaluación de los programas de inversiones. La evaluación de los planes de educación se continuará, pero la publicación de los informes de evaluación será suspendida a partir de 1983, por haber perdido parte de su importancia al no presentar alternativas a los problemas encontrados y ser publicados tardíamente.

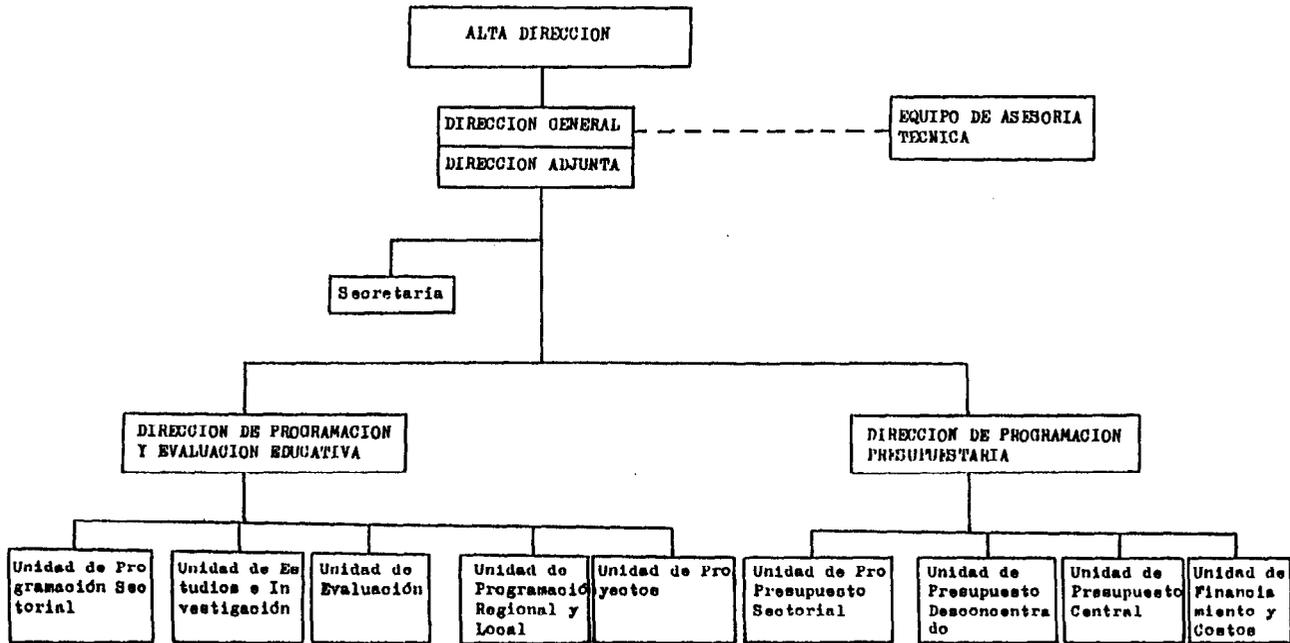
Los planes de mediano plazo habían sido igualmente abandonados, y el largo plazo fue considerado sólo como un ejercicio que permitía cumplir con los compromisos que el país asumía dentro del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, patrocinado por la Unesco, y que sólo cubría la enseñanza básica.

Para promover y perfeccionar la planificación en el nivel local, la OPE publicó en 1982 una versión revisada del *Manual de Planeamiento* a nivel de los NEC. En él se detallaba el proceso de planificación y se presentaban los principales instrumentos utilizados para la programación, ejecución, control y evaluación de los planes. Se mostraban los avances en cuanto a la sistematización de metodologías para orientar el proceso de planificación en sus aspectos cuantitativos, pero no se profundizaban los aspectos de calidad.

Otros trabajos importantes fueron aquellos apoyados por la OEA, a través del PREDE, con el Proyecto Multinacional de Perfeccionamiento en Planificación Sectorial y sus relaciones con la Supervisión de Educación. A éstos se añaden los dos estudios realizados por la OPE, y publicados en 1983, que permitieron una evaluación del estado de la planificación educativa en sus componentes de proceso y recursos humanos.¹⁰

10. Los estudios mencionados son *Situación y perspectivas de la planificación educativa en el Perú* e *Identificación de necesidades de formación y capacitación de administradores y planificadores de la educación*.

ORGANIGRAMA DE LA OSPE - 1961 -



(iii) Resultados e impactos

La Dra. Graciela Ruiz Durand, quien ocupara la Dirección General de Planificación prácticamente durante todo el quinquenio 1980-1985, caracteriza esta etapa de la planificación en los siguientes términos: "Durante la reforma educativa hubo una complementariedad de acciones entre la Sectorial de Planificación y el Consejo de Educación... En la época del segundo gobierno del Arquitecto Belaúnde tenemos que partir de un modelo de desarrollo distinto. El rol del Estado varía, se da mayor margen a la iniciativa privada. Estos fenómenos hay que verlos en un contexto más amplio... al nivel del sector educación, sin embargo, no hubo un reflejo exacto del replegamiento o inacción del INP... la Oficina de Planificación apoya la formulación de la política. Si se considera que ese período mediatiza la planificación, habría que analizar otros aspectos. ¿Por qué se cambia la Ley General de Educación? ¿Por qué hay un nuevo ordenamiento del sistema educativo? El proceso de cambio o el esbozo del nuevo proyecto nacional data, en realidad, de la Constitución de 1980. La Ley General de Educación se deriva de la Constitución y en ésta predomina el pensamiento aprista y el popular cristiano. Dentro de esa camisa de fuerza, y además la sesgada evaluación de la Reforma Educativa de la época militar, la Oficina de Planificación, sin embargo, realizó una labor amplia y significativa. La ley no tuvo un diseño propiamente populista. El ejecutivo no presentó un proyecto, fue fundamentalmente un proyecto parlamentario en el que confluyeron fuerzas opositoras al régimen militar... La OSPE comienza a trabajar en 1981. Más o menos se vislumbraba lo que sería la nueva Ley de Educación. Se postula en la nueva ley orgánica del Sector, la creación del INIED, una medida que no fue útil porque las Corporaciones iban a sumir la inversión en construcciones escolares. Se enfatiza la función normativa de la Sede Central, se crean las Direcciones, se mantienen los Núcleos Educativos Comunales. Se fortaleció la desconcentración. Se continuó elaborando los presupuestos por programas. Planificación tuvo pleno apoyo de la Alta Dirección. Hubo un mayor manejo intersectorial. Las universidades tienen que coordinar con OSPE. En materia de presupuesto hubo una mayor coordinación entre planificación y presupuesto... La OPE contó con una masa crítica a nivel de planificación, resultado del sostenido esfuerzo de capacitación enfatizado desde inicios de la década de los setenta. Hay que remarcar, sin embargo, que la tasa de movimiento de personal entrenado que en un principio fue

baja, comenzó a aumentar casi a fines de los años setenta. Muchos técnicos del sistema pasaron a ocupar funciones de dirección tanto en el nivel central, regional, zonal y nuclear; otros migraron hacia otros sectores también a expectantes puestos técnicos o directivos... Para contrarrestar este movimiento de personal tuvo que mantenerse el esfuerzo de capacitación interno. Los cursos multinacionales de planeamiento educativo apoyados por la OEA se restituyen, esta vez como una acción de corta capacitación (30 a 60 días en vez de los 180 a 270 días de cursos anteriores). Igualmente con apoyo de la USAID se organizan programas de adiestramiento en diversas ciudades del país. La capacitación en el exterior en cambio fue interrumpida".

c. Las estadísticas educativas

La Oficina Nacional de Estadística pasó a denominarse nuevamente Instituto Nacional de Estadística, dependiendo del Primer Ministro.

La reorganización administrativa operada en 1981 significaba para el sector educación que debía contemplar la fusión de los servicios de estadística y cómputo. La Oficina de Estadística e Informática fue creada como órgano de apoyo. Se le acordó el rango de Dirección General y estuvo integrada por la Dirección de Estadística y la Dirección de Informática. Esta reorganización no significó grandes beneficios para las estadísticas educativas, siendo el uso del muestreo la única innovación en el procesamiento de estadísticas continuas. Pero incluso aquí se detectaron algunas fallas en la determinación de la muestra, lo que llevó a que los planificadores elaboren sus propias estimaciones.

La actividad principal de los servicios de estadística entre 1977 y 1981 será la organización del VIII Censo de Población y Vivienda, cuyos datos actualizados proporcionarían variables útiles para la planificación global, sectorial y regional.

Se realizaron también dos estudios con apoyo de la Unesco y de la OEA. Uno trataba sobre costos de enseñanza primaria en centros educativos particulares, y otro sobre la deserción y repitencia. La falta de recursos hizo que los resultados no fueran lo suficientemente difundidos.

d. El presupuesto educativo

La nueva Constitución señalaba que la administración económica y financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. Las instituciones y personas de derecho público, así como los gobiernos locales y regionales se rigen por los respectivos presupuestos que ellos aprueban. Corresponde al Sistema Nacional de Contabilidad uniformizar, centralizar y consolidar la contabilidad pública y elaborar la Cuenta General. La Contraloría General de la República supervigila la ejecución de los presupuestos del sector público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de los bienes y recursos públicos.

Si bien la naturaleza del plan y del presupuesto responden a orientaciones distintas, el tratamiento separado que la Constitución dió a ambos instrumentos no contribuye a la integración de procesos que, por lo general, se vinieron realizando en forma divorciada. Los calendarios de elaboración son diferentes y casi siempre el plan se aprueba después del presupuesto.

La continuación de la crisis económica obligó a que se reprogramen constantemente los presupuestos del sector público. Las medidas de austeridad presupuestal afectaron el valor real de los salarios, el funcionamiento de las instituciones públicas y los gastos de inversión.

En 1983, el gobierno inició la aplicación de un nuevo método de programación presupuestaria. Frente a la fuerte restricción del financiamiento de gastos públicos, el método buscaba que la estimación del gasto rígido (proyección pasiva o gasto comprometido) no resulte excesiva en su cuantificación y que los incrementos otorgados al presupuesto de un determinado organismo se sujeten a la asignación de prioridades par su inclusión. Se introduce un nuevo nivel programático, "la unidad presupuestaria", que representa la unidad básica del presupuesto aprobado y se forma en base a uno o varios programas presupuestarios y es allí donde se fijan las metas y asignan los recursos para alcanzarlos.

Rodolfo Loo Kung, Director de Programación Presupuestaria en el Ministerio de Educación desde 1978 hasta 1984, decía que un aspecto del método que puede tener significativa incidencia en el uso de costos educativos es la forma de cálculo para la estimación de los recursos del próximo presupuesto, en especial en el rubro de remuneraciones. "Las remuneraciones se establecen en base a las planillas de pago del mes de

mayo multiplicadas por doce meses. Teóricamente, las direcciones departamentales y zonales de educación deberían haber concluido con el proceso de movimientos de personal del año y tener margen suficiente para incluir los pagos correspondientes en las planillas. En la práctica eso no es posible, ya que al 30 de abril tendrían que estar listas las resoluciones de regularización de la ocupación por movimiento o reasignación de las plazas docentes vacantes o de creación. En esa fecha recién se llega a conocer el estado de la matrícula en las escuelas, base sobre la cual se determinan los reajustes de los cuadros de personal y se pone en ejecución el plan de trabajo de cada año escolar. Por esta razón, este aspecto que significa casi un 90% del presupuesto de funcionamiento es tratado sólo en base a estimaciones".

El estudio de la OPE sobre la situación de la planificación educativa, señala que a pesar de los progresos efectuados en la definición de la estructura programática del presupuesto "todavía no se ha logrado establecer un verdadero acoplamiento entre los programas presupuestales con los programas de los planes de corto plazo. Subsiste aún, en alguna medida, más identificación de los programas presupuestarios con el ordenamiento institucional que con la estructuración programática de los planes, situación que dificulta la evaluación de la ejecución presupuestal en atención de los objetivos y metas que por programas se postulan en los planes de corto plazo".

Una segunda innovación de la estructuración presupuestaria se refiere al manejo de las inversiones. Con la creación de INIED, los recursos para construcción, equipamiento y otros gastos de inversión pasan a formar parte de su presupuesto que constituye un pliego presupuestario independiente.

Al igual que el INADE, el INIED asume la ejecución de los proyectos de carácter nacional o multidepartamental, dejando los proyectos de cada departamento a cargo de las Corporaciones de Desarrollo. De otro lado, el Sistema Nacional de Cooperación Popular se convierte en un ente de significativa movilización de recursos comunales para el desarrollo de la infraestructura física a nivel local.

Capítulo 7

Análisis general del período 1948-1985

Contexto Socio-Político General

En 1945 se inaugura el régimen constitucional del Dr. Luis Bustamante y Rivero, quién accede a la Presidencia con el apoyo ciudadano agrupado en el Frente Democrático Nacional del cual formaba parte el Partido Aprista. A los tres años de gobierno, y con el apoyo de los exportadores, el general Manuel Odría, quien se desempeñaba como Ministro de Gobierno en el Gabinete del aquel entonces, encabeza un golpe de estado, rompe el frágil ordenamiento constitucional, e inicia un período de ocho años de gobierno militar, que sumados a los doce años de gobiernos de facto, de los generales Velasco y Morales Bermúdez (1968-1980), cubrirán las casi dos terceras partes, de la historia política peruana a la que se refiere este estudio. Ambos períodos tienen el mismo origen militar, sin embargo, el primero de ellos irrumpió defendiendo los intereses de la oligarquía exportadora y terrateniente, y propiciaba el mantenimiento del statu quo. El segundo, encabezado por Velasco, se presenta al país como un movimiento institucional de la Fuerza Armada, y pone en marcha una serie de reformas estructurales tendientes a modificar sustancialmente la sociedad peruana. A ambos les caracterizó la dureza del estilo de gobierno y la persecución de sus adversarios políticos.

Resalta en Odría la implacable dureza del trato que recibirá el Partido Aprista. Con Velasco, no solo Belaúnde y sus partidarios serán objeto de destierro y persecución, sino que a gentes independientes y de otras tendencias políticas les alcanzó tales medidas, continuándose la exclusión del APRA.

A mediados de los cincuenta, aparece un movimiento de las comunidades indígenas para recuperar sus tierras incorporadas a los latifundios. "Por otro lado, la masiva migración a las ciudades con el consiguiente desplazamiento de la población rural de sus tradicionales medios de producción, hizo patente que ni el Estado, por su naturaleza clasista y dependiente, ni la burguesía, se encontraban en capacidad de satisfacer las exigencias de educación, salud, vivienda y trabajo de quienes llegaban a radicarse en las ciudades. La alta concentración de riqueza e ingresos, el tipo de industrialización en marcha y la tecnología intensiva de capital del proceso de sustitución de importaciones, creaban una población en permanente estado de desempleo y subempleo, originando el fenómeno de marginalidad"¹

Durante la convivencia (1956-1962) emergen el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Movimiento Social Progresista (MSP) y el Partido Acción Popular (AP). El sentimiento nacionalista de los nuevos partidos políticos les lleva al inicio de movimientos reivindicatorios del petróleo, explotado en forma casi monopólica por la compañía International Petroleum, subsidiaria de la Standard Oil.

Después del interregno de un año (1962-1963), en que gobierna una Junta Militar que realiza algunas medidas reformistas y de modernización - entre ellas la creación del Sistema Nacional de Planificación -, es elegido Presidente de la República el Arquitecto Fernando Belaúnde Terry. El programa de gobierno de la Alianza Acción Popular/Democracia Cristiana plantea al país una serie de cambios, pero Belaúnde no alcanzó a tener mayoría en el Parlamento que era dominado por la coalición del APRA y la Unión Nacional Odrísta (UNO).

Los sectores campesinos se movilizan activamente para apoderarse de las tierras antes que cualquier ley los autorizara. La "cuestión social" aparece entonces como el límite en el funcionamiento del sistema político, porque éste no la podía tratar eficazmente, dando pábulo a los argumentos que califican al sistema político de "democracia burguesa". Por otro lado, estas acciones refuerzan la idea de que los movimientos de

1. Aníbal QUIJANO, *Tendencias en el desarrollo y la estructura de clases en el Perú*.

fuerza y extra-institucionales pueden suministrar una solución espontánea y alternativa a la ley y a la elaboración de soluciones en las instancias políticas formales, un género de argumentación que tendrá mayor prédica en fases posteriores.

Las acciones guerrilleras de 1962 a 1965 "conmocionaron la institucionalidad política, más aún al reclamar transformaciones que el sentimiento popular reconocía como necesarias... De otro lado, ante la inalterada centralización del capital en Lima, los sectores empresariales y medios de provincias reclaman la acción descentralizada del Estado... Desde 1968, el gobierno de Velasco y las Fuerzas Armadas buscaron satisfacer estas demandas, respondiendo a la crisis del Estado Criollo con instrumentos ideológicos y lenguaje tecnocrático, puestos al servicio de un intento de Proyecto Nacional de orientaciones progresistas. Esta vez no serán los núcleos políticos de las capas medias los que asumirán el liderazgo, ese instrumento del Estado del cual se habían valido las clases dominantes para mantener el orden durante varias décadas. Las avanzadas de la nueva tecnocracia les proporcionarán fuerza de apoyo... El régimen de la Fuerza Armada puso, sin embargo, de manifiesto, en forma dramática y catastrófica, las profundas contradicciones e inconsecuencias del progresismo criollo... En el poder, los militares temieron una verdadera participación popular en el gobierno y terminaron por acrecentar la distancia entre ellos y las masas, haciendo de su revolución un proceso vertical, autoritario y burocrático. En la crisis económica que desencadenó su manejo arbitrario de la política fiscal, naufragó su Proyecto Nacional y el gobierno se vió obligado a regresar a posiciones más conservadoras en busca de una nueva estabilidad.²

Así transcurrieron estos años de la vida republicana, en que militares formados en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), intentaron reformular las bases sociales del Perú, y como escribiría Cotler "pronto se haría evidente que las exigencias populares rebazaban las posibilidades del modelo peruano y lo desbarataron".³

La segunda fase de este proceso revolucionario que dirigió el general Francisco Morales Bermúdez no varía sustancialmente el cuadro social existente y en cambio se inicia el desmantelamiento de las

2. José MATOS MAR, *Desborde popular y crisis del Estado*.

3. Julio COTLER, *Clases, Estado y Nación en el Perú*

principales medidas gubernamentales dictadas hasta 1975. Desgastados los miembros de la Fuerza Armada que habían gobernado el Perú por doce años, se retiran a sus cuarteles luego de convocar la Asamblea Constituyente de 1979 y el proceso electoral de 1980, que nuevamente lleva al poder al Arquitecto Belaúnde.

En todo caso la experiencia del gobierno militar 1968-1980 ha suscitado una reacomodación de los actores políticos y más ampliamente una renovación de la cultura política. La lección que algunos sectores extrajeron de estos acontecimientos es que las reformas ejecutadas por un régimen autoritario merced al ejercicio del poder del Estado, no tienen solidez en la medida en que no estén sostenidas en la transformación verdadera del espacio público; es decir, si no están acompañados por la incorporación de nuevos actores, con existencia propia y reconocimiento colectivo. La estatización de los medios de comunicación y la severa restricción de las libertades públicas fueron medidas acordes con una orientación política que buscaba evitar el conflicto social. El balance de este período pone en evidencia la complejidad de las reformas sociales, la dificultad de darles un carácter estable y la relación que parece indisociable entre reformas estructurales y participación socio-política.

Sin embargo las reformas en la estructura de la propiedad tuvieron algunas consecuencias significativas; la principal, en términos de asignación de capital, fue la marginalización de la participación del capital extranjero en beneficio del sector estatal. Por otro lado es en el campo donde la producción se organizó sobre bases verdaderamente distintas, un agro sin haciendas ni grandes propietarios, con prevalencia del sector asociativo y de las comunidades campesinas.

La segunda administración Belaundista se aboca a la adecuación del aparato estatal a lo establecido en la nueva Constitución - en cuya elaboración no había participado Acción Popular - y a dar vigencia a los derechos y libertades contenidos en la misma. La acción terrorista se manifiesta con el advenimiento del nuevo gobierno y estremecerá la sociedad peruana durante todo el período. La complejidad de este fenómeno, no permite se acierte en las medidas para erradicarlo. El narcotráfico y la crisis económica más aguda de las últimas décadas, consecuencia de la crisis internacional, de las catástrofes naturales y del escaso éxito de las medidas internas adoptadas, condujeron a un sensible deterioro de los niveles de vida de la población.

A diferencia del carácter ideologizante que motiva las reformas del anterior gobierno militar, el régimen de Belaúnde retorna al modelo de acción estatal que imperó durante gran parte de su primera administración; es decir, el desarrollo del país en base al crecimiento de la obra pública orientada a integrar al país y la atención de los servicios sociales básicos.

Así, después de cuarenta años, un gobierno constitucional concluye su mandato y transfiere el poder, a otro elegido democráticamente, presidido por el Dr. Alan García Pérez. Vale aquí la pena señalar que si en 1950 apenas uno de cada quince peruanos votaba en las elecciones nacionales, esta proporción alcanzó en 1985 a dos de cada cinco. Esta evolución podría considerarse un signo de credibilidad creciente en el sistema político.

Sin embargo, en general y desde la post-guerra el funcionamiento del régimen político en el Perú se caracterizó por su inestabilidad. Las bases de la legitimidad han sido contradictorias puesto que el fundamento era formalmente democrático pero la Fuerzas Armadas aparecían como un cuerpo sustraído al juego político y que ejercía un rol de control, censura e intervención sobre el poder instituido.

Area Económica - Financiera

La actividad económica peruana se desarrolla en el marco de su vinculación al sistema capitalista en el que se inserta como productor principalmente de materias primas. Durante la primera mitad del presente siglo, las actividades agrícola y minera constituyeron la principal base productiva del país. Desde la post-guerra y especialmente desde los cincuenta, se producen modificaciones profundas en el esquema económico. Por una parte con la expansión de un sector industrial sustitutivo de las importaciones que genera otro modelo de crecimiento, y, por otra, con una reorganización de las relaciones sociales en los sectores productivos cuya expresión más significativa será el cuestionamiento de la atribución de la propiedad, lo que afectará la tenencia de la tierra y también la propiedad extranjera en la industria y otras actividades urbanas.

No obstante, las exportaciones continúan desempeñando un papel clave aunque diferente del pasado. Ahora deben asegurar no solamente las importaciones de bienes finales e intermedios sino también la de los insumos y bienes de capital. Hay que anotar, sin embargo, que los

procesos de industrialización iniciados en países de América Latina como Brasil, Argentina y México en los años treinta, en el Perú comenzaron sólo a partir de 1950.

"El comportamiento de la estructura productiva es consecuencia de la evolución histórica del país en su conjunto. Así, en el desarrollo económico del Perú, pueden identificarse dos etapas claramente diferenciadas: la primera, caracterizada por la formación de economías de enclave localizadas en los sectores primarios (minero y agrícola especialmente); y la segunda, tipificada por la incorporación de la actividad industrial en una estructura productiva que continúa sustentando su dinámica en las divisas provenientes de los sectores primarios, aunque haciendo esfuerzos para superar las limitaciones de sus economías tipo enclave....En la evolución del PBI pueden observarse claramente períodos alternados de crecimiento y recesión condicionados principalmente por factores externos".⁴

Los sectores de la agricultura, pesca y minería jugarán un papel importante en la producción de divisas, mientras que la industria utilizará las mismas para la importación de su maquinaria e insumos hasta la década del sesenta, en que la industria llega a representar más de la quinta parte del PNB. Se podría decir, que la expansión de la producción primaria generó en el país capacidad para importación, para endeudamiento y para atender el pago del mismo.

El avance del crecimiento económico peruano dentro del esquema de una economía de exportación, ha tenido, según Fitzgerald un carácter *accidental*, por cuanto ha estado condicionado a las fluctuaciones que experimentaron las economías de los países industrializados. En el interior del país, este crecimiento, en base a exportaciones primarias, generó una desigualdad de sus beneficios. "De esta manera, las actividades y los sectores más favorecidos fueron aquellos más estrechamente ligados a las exportaciones, entre los cuales se fueron desarrollando actividades subsidiarias del comercio internacional y patrones de consumo metropolitanos, mientras que vastas zonas del territorio y gran parte de la fuerza laboral permanecían al margen de este proceso. El resultado fue el establecimiento de diversos niveles de desarrollo de las fuerzas productivas, y, consecuentemente, de grandes diferencias de productividad entre, pero también en el interior de regiones y sectores".⁵

4. PERU/INP, *Diagnóstico de la Realidad Nacional*, vol. I, Lima, 1980.

Los gobiernos de Odría y Prado se caracterizaron por la aplicación de una política económica fundamentalmente liberal, de reducida intervención estatal y con las reglas de juego del libre comercio. Las presiones sociales que se presentan en el Perú hasta comienzos de la década del sesenta, y los planteamientos renovadores de nuevos grupos políticos aparecidos en esos años, llevan a Belaúnde a replantear un enfoque distinto.

Belaúnde por cierto no adoptó la teoría cepalina en su integridad. La industrialización fue impulsada, y la protección fue aumentada continuamente, pero se puso todavía bastante énfasis en el uso de los mecanismos de mercado. Se ignoran las presiones inflacionarias durante varios años hasta que se reconoció que constituyen un peligro muy real para los logros del gobierno....Al final de la década del sesenta, los puntos de vista cepalinos predominaban, sin embargo, en su versión primitiva en la mayoría de los círculos académicos del Perú y por cierto no eran ignorados en el Centro de Altos Estudios Militares donde se prestaba creciente atención a los problemas de seguridad nacional y de desarrollo nacional".⁶

Con la llegada del proceso revolucionario de la Fuerza Armada, la doctrina de la CEPAL de sustitución de importaciones fue aplicada intensamente. La tesis de no capitalismo y no comunismo esgrimida entre 1968 y 1975, llevan a la búsqueda del modelo peruano. En esa concepción el Estado asumía el principal papel dinamizador del desarrollo, aumentando la inversión en infraestructura e instalaciones productivas a cargo del aparato estatal. Se nacionalizan empresas. Se reforma el sector industrial creando la comunidad industrial como mecanismo de participación de los trabajadores. Nace el sector de propiedad social. Se profundiza la reforma agraria y un importante sector de campesinos asume la propiedad, de un modo o de otro, de la tierra que trabaja. Pero los cambios en la tenencia de la tierra no aumentaron la productividad del sector, no mejoraron la distribución del ingreso y la producción global se estancó. La estrategia se aplica con un aumento creciente del endeudamiento externo. Coincide con una época en que los mercados de capitales acrecentaron su oferta a los países en desarrollo.

5. Teobaldo PINZAS GARCIA, *La economía peruana 1950-1978: ensayo bibliográfico*,

6. Daniel SCHIDLOWSKY y Juan WICHT, *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1978*.

Los precios internacionales para los productos peruanos de exportación, con excepción parcial de la harina de pescado, comienzan a decaer, salvo durante el período 1968-1974.

Con el retorno de Belaúnde se pone en práctica desde el inicio de su gestión un modelo de política económica que básicamente se sitúa entre la corriente del neo-liberalismo y las posiciones intervencionistas. El modelo intenta, además, ser pragmático. Como ejemplo, seguirá el mecanismo de las mini-devaluaciones en el manejo del problema de las reservas internacionales. Asume una posición intermedia entre los que propugnan el control y regulación de precios y los que auspician los subsidios masivos. El gradualismo será la regla que se aplique en el desembalse de precios generado anteriormente por la represión artificial de los mismos. Continúa la liberalización eliminando las restricciones administrativas en los flujos comerciales.

Pero las proyecciones macro-económicas del modelo aplicado fueron superadas por la caída de los precios internacionales, las inundaciones y sequías, el cierre de los créditos externos y la dificultad del pago de la deuda por los aumentos que se producen en las tasas de interés. Las medidas de estabilización concordadas con el FMI y aplicadas sobre todo en el tramo final del gobierno, a pesar de su dureza, logran sólo parcialmente sus propósitos.

Para tener un cuadro más objetivo de los resultados producidos por la aplicación de los diversos modelos económicos entre 1948 y 1985, es conveniente analizar al comportamiento de algunos de los principales indicadores de estos años. La estructura productiva ha tenido un desarrollo desigual expresándose en una falta de integración sectorial, de articulación regional y grados muy heterogéneos de capitalización y de generación de excedentes. Todo esto ocasionó cambios en la composición del PBI por actividades económicas. Así tenemos que entre 1950 y 1985 la agricultura representó el 26.2% y el 11.5%; la pesca el 0.3% y el 0.8%; la minería el 6.3% y el 12.7%; la construcción el 4.0% y el 4.6%. La industria se convirtió en el más importante sector productivo en términos de su contribución en la producción nacional participando del 20.2% del PBI en 1950 y 22.5% en 1985. "El crecimiento del PBI durante el período 1950-1965 alcanzó un promedio anual igual a 5.5%, entre 1965-1980 este se redujo al 3.8% anual y entre 1980-1985 el promedio cayó a un ritmo negativo igual al 0.5% anual".⁷

7. Augusto BLACKER MILLER, "Situación económica actual y el reto futuro". En: diario *Expreso*, Lima, 1987.

La evolución de la balanza de pagos, se manifiesta en la sustancial participación que tuvieron los productos primarios en la generación de divisas. Igualmente, en la adopción de tecnologías con intensivo uso de capital, elevado grado de financiamiento externo y alto volumen de insumos importados.

A partir de la década del setenta, las exportaciones no tradicionales presentan un apreciable crecimiento. Esto se debe a las políticas internas de promoción de las mismas, frente al recrudescimiento del proteccionismo y sistemas de cuotas de los países industrializados. En lo relativo a las importaciones resalta el componente importador del sector industrial y la creciente dependencia alimentaria. Como lo señala el INP, "los requerimientos de materias primas y productos intermedios y bienes de capital del sector industrial decayeron en los últimos años en tanto que los bienes de consumo adquirieron una participación creciente, atribuido principalmente a la liberalización de importaciones y baja de aranceles como resultado de la política de apertura externa. Existen rubros que por el saldo negativo permanente que presentan, como es el caso del servicio de la deuda, las remesas de dividendos y utilidades de las empresas extranjeras al exterior, así como los fletes y seguros, presionan incesantemente en forma perjudicial sobre la balanza de pagos".⁸

Para el INP, sólo la deuda pública externa creció a un ritmo mayor que el PBI, por lo que el coeficiente deuda/PBI se elevó de 15% en 1970 a más del 32% a comienzos de la década del ochenta, alcanzando su máximo nivel en 1978 con 48%. Este fuerte crecimiento se debió, no sólo por el volumen de las operaciones de endeudamiento, sino también a la concertación de la deuda en plazos relativamente cortos y con intereses elevados, frente a otras fuentes de financiamiento como la banca de fomento.

"La función social del Estado ha cambiado fundamentalmente y el papel económico del sector público pasó del simple apoyo al sector privado bajo Prado, a otro más desarrollista con Belaúnde y, finalmente, con Velasco al capitalismo de Estado".⁹ Con este último gobernante no sólo comienza un crecimiento espectacular del aparato burocrático del gobierno central, sino sobre todo, la gestión empresarial del Estado se

8. PERU/INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1985*, Lima, 1982.

9. PERU/INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1985*.

amplía sustancialmente en una diversidad de campos reflejado en el gran número de empresas públicas. El aparato estatal demuestra ineficiencia en resolver situaciones, en hacer cumplir las leyes y reglamentos - algunas inadecuadas o inoperantes -. Ejemplo de esto es el espontáneo y rápido crecimiento del denominado "sector informal" que se abre paso con muchas pequeñas empresas que entran a competir en el mercado interno, dadas las ventajas comparativas de evasión de impuestos y tributación.

El Estado empresario afronta la situación de crisis en que se desenvuelven muchas de las empresas públicas y que contribuyen al aumento del gasto gubernamental y del déficit fiscal. Blacker al criticar esta situación manifiesta "que el tamaño del sector público, medido como relación entre el gasto público total y el PBI se sextuplicó en los treinticinco años comprendidos entre 1950-1984, pasando del 9.5% al 56% del PBI en dicho período. Otro ejemplo de este gigantismo estatal que critico es que, durante el período 1970-1984, el gasto público total se multiplicó por tres en términos reales, mientras que el ingreso per-cápita de la población peruana se redujo a la mitad. El sector público, no creó más riqueza, no redujo nuestro endeudamiento externo, ni creó una mayor justicia social. Lo que sí hizo, fue impulsar un proceso inflacionario sin precedentes en nuestra historia".¹⁰

Está presente, todavía, el debate sobre la importancia económica de la redefinición del tamaño y papel del Estado. No está en discusión su función rectora en la marcha de la economía nacional; pero el Estado parece tener una capacidad limitada para encarar los problemas de una sociedad en rápida mutación y para satisfacer las demandas crecientes de la población. En ese sentido en el Perú se presentan de un modo específico los problemas de gobernabilidad que conocen las sociedades desarrolladas desde los setenta. Aquí como allá se buscan las bases para una mayor participación en la resolución de los problemas cotidianos por parte de los propios interesados.

En cuanto a la evolución del empleo, la característica ha sido en las últimas décadas la incapacidad de la economía para el uso suficiente y adecuado de la fuerza de trabajo disponible. Esto se manifiesta, especialmente, en altos índices de subempleo y desempleo, así como en una fuerza de trabajo (población entre 15 y 64 años) incorporada en un porcentaje relativamente pequeño a la población económicamente activa.

10. PERU/INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1985*.

Para Verdera, a la discusión de si el subempleo es más alto o bajo, hay que añadir la situación de los trabajadores. "Al respecto constatamos que la mayoría de ellos son no-asalariados, encontrándose fuera de Lima y Callao y de algunos departamentos de la costa". Aludiendo a estudios realizados por muchos especialistas en el tema, señala que el desempleo en el campo se reduce a muy poco o casi nada..., la existencia de subempleo, entendido como muy bajos ingresos o ingresos por debajo de un mínimo de subsistencia, debe ser bastante alto".¹¹

En cuanto al desempleo habría que indicar que si bien los datos censales expresan que la tasa bruta se habría mantenido estable en los setenta, este indicador habría empeorado en la primera mitad de los ochenta, sitúandose alrededor del 10.9% en 1983, según cifras del Banco Mundial.

Desarrollo Educativo

Sin pretender hacer un exhaustivo recuento histórico de la evolución del sistema educativo peruano en este siglo, parece oportuno detenerse en el análisis, cuando menos, de tres fases generales:

- a. El período de la confrontación entre dos tesis filosófico-técnicas: calidad frente a cantidad.
- b. El período de la estrategia de expansión lineal en respuesta a la demanda social.
- c. El período de una visión más integral o global de la educación en relación con la estrategia del desarrollo nacional.

La primera fase se caracteriza por el tránsito durante los primeros 25 años del siglo XX de la influencia europea - especialmente francesa - en la educación peruana hacia el predominio de la influencia sajona, especialmente norteamericana, y se sintetiza en la célebre polémica de Alejandro Deustua y de Manuel Vicente Villarán. Para el primero el problema era la formación de la élites, y por tanto la mejora integral de la educación superior, de modo que se garantizara la calidad de la educación antes que su extensión masiva. El cultivo de las élites dirigentes permitiría superar los vicios nacionales que nacen del hecho de que nuestra clase dirigente carece de esa superioridad intelectual y

11. Francisco VERDERA, *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1983.

moral que debe presidir a toda clase dirigente y que, por el ejemplo, se irradia a las capas bajas de la sociedad. No es pues la educación la que hará al pueblo más educado y con una conducta moral y nacional coherente, sino el ejemplo de la élites. Para Villarán, en cambio, el problema es totalmente inverso. No tenemos un país unificado en cuanto el pueblo en su conjunto carece de instrucción, especialmente la raza indígena. Se debe pues hacer un esfuerzo superior en la extensión de la educación a la población en su conjunto. El hombre no se hace por el ejemplo sino por la educación que le inculca su propio sentido personal, su voluntad de hacerse, como ha ocurrido con el norteamericano pionero. No interesa la calidad de la educación sino la cantidad de la misma: a cuántas más gentes sirve para formarlas y educarlas en el trabajo y la libre empresa. En ambas posturas no existe el problema demográfico, existe un problema nacional: que el país sea verdaderamente una nación unificada.

La segunda fase, de la estrategia lineal o expansionista, domina un amplio período, pues va de los años 30 hasta los 60, se nutre básicamente en una fe ciega en la escuela y los servicios educativos como fines en sí mismo, lo que se refuerza con la publicación de los resultados del Censo de Población de 1940. La construcción de locales escolares por obra comunal y estatal, junto con la apertura de caminos, es el signo determinante de la obra educativa, que coincide con el rápido proceso de urbanización, el surgimiento de los movimientos populares y el crecimiento de los sectores medios. La obra material y de infraestructura es más rápida y visible que la tímida modernización de las estructuras, los contenidos, programas y métodos de la educación. La educación se convierte en una gratificación relativamente fácil de ofrecer y el Estado se vuelve el gran creador y distribuidor de educación. La clase media urbana será la gran beneficiada de este proceso. El impacto de estos esfuerzos se tradujo en un crecimiento acelerado del sistema educativo, indudablemente valioso, con aumentos notables de los índices de escolarización y con la participación creciente del sector en los presupuestos nacionales, aunque con serias desigualdades (regionales, según sexo, grupo social, etc.). Sin embargo, la vinculación de la escuela con la comunidad, con los procesos económicos y sociales en su conjunto quedaban descuidados o minimizados. Este optimismo de la expansión había indefectiblemente de chocar con la realidad de un mundo que había variado sustancialmente, con una menor posibilidad de recursos y con un crecimiento demográfico explosivo.

La tercera fase se inicia con los primeros pasos de la planificación educativa (la década de los 60 y los 70) y la renovación de los criterios de organización y administración escolar y del sistema educativo en su conjunto. La educación por si sola no garantiza ni los cambios que la sociedad reclama, ni la mejora de la condición social en su conjunto si no se la liga a los programas y tareas del desarrollo y a los procesos de cambio y de reforma estructural de la sociedad. Tanto la cantidad como la calidad y pertinencia de la educación, y en general sus relaciones con la sociedad son las que adquieren una prioridad central.

De acuerdo a lo anteriormente anotado, la acción de los períodos gubernamentales, materia de este estudio, se desarrollarán dentro de las dos últimas fases generales expuestas. El general Mendoza Rodríguez, principal gestor de la obra educativa del gobierno de Odría (1948-1956) expresaba sus propósitos en los siguientes términos: "Era necesario hacer obra. Había que presentar hechos en el terreno de la educación pública....Había muchos problemas que atender en el Ministerio de Educación. ¿Quién podía tener la pretensión de resolverlos todos?. Había un problema orgánico de falta de planteles adecuados y suficientes para atender los múltiples requerimientos de la población escolar; los colegios nacionales eran inferiores a los colegios particulares y en su mayor parte no disponían de más de doce aulas. Era necesario preparar nuevas bases, dar nuevas soluciones para la educación; había que dar realismo al postulado de igual oportunidad, abriendo nuevos campos de cultura y de trabajo en la ciudad y en el medio rural, dotando de equipos modernos, de tierras y de ambientes adecuados a disposición del pueblo y de la clase media. Había un problema técnico de superación magisterial.... Había, además un problema económico que no podía seguir tratándose con ofrecimientos o declaraciones simbólicas, que más tarde caerían en el vacío, sino con soluciones prácticas y realizaciones efectivas".¹²

Resultado de esta política, será el innovador programa de construcciones escolares que atenderá sobre todo a la educación secundaria y técnica y del que se beneficiarán futuros gobiernos. El ordenamiento escalafonario y la modernización de la formación magisterial coadyuvarán al cumplimiento de esta política.

El gobierno del Dr. Prado (1956-1962) continuará el modelo expansionista. Comentando el crecimiento de la matrícula en 1958, Basadre decía: "Son mucho más en el presente año - no tenemos el

12. Juan MENDOZA RODRIGUES, *Nuevo Potencial para la educación peruana*.

número exacto- y serán todavía más numerosos en 1959 y en los años siguientes, los que se enrolen en esta gran campaña de paz, de laboriosidad y de cultura de la que depende el rumbo de la nación.... muchos de los niños y los adolescentes en las distintas regiones del país, no llegan a las aulas o no pueden permanecer en ellas; pero la proporción lamentable y desdolorosa de los omisos e impedidos debe ir disminuyendo en forma constante".¹³

A partir de ese período se intensifica la cooperación internacional. "La acción de los organismos internacionales, singularmente de la Unesco, en el plano intelectual y de ayuda técnica encuentra una cooperación valiosa en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, establece planes de colaboración con la Organización de los Estados Americanos, orienta y secunda los esfuerzos nacionales que suscita e impulsa esta nueva actitud en favor del desarrollo de los sistemas educativos".¹⁴

El Censo Nacional de Población de 1961, mostraba que más de medio millón de niños no asistían a la escuela primaria y que cerca de 1 700,000 habían desertado sin concluirla. Concientes de esa realidad el Presidente Belaúnde y su primer Ministro de Educación, Dr. Miró Quesada, enuncian su política educativa planteando Romper el Exilio de los niños y jóvenes que no tenían la oportunidad de asistir a la escuela. Dignificar al Magisterio para asegurar docentes más comprometidos con la obra educativa y, Ampliar la Infraestructura para atender el crecimiento de las matrículas.

Entre el período 1950-1968 la matrícula pasó de 1'100,000 alumnos a 3'117,500. La tasa de crecimiento anual fue de 6%; y superó en 3% la tasa demográfica para el grupo poblacional entre 0 y 14 años. Entre 1962 y 1968 se producirá el aumento de matrícula más alto registrado en los treinta y siete años que cubre este estudio (9,1%). La oferta de educación, mayoritariamente pública, se insertará en un proceso que tendrá cada vez más las características de una verdadera educación de masas.

Odría recurrir al establecimiento del Fondo de Educación Nacional como fuente complementaria al gasto público. La modalidad adicional que usó Belaúnde, fue la movilización del aporte comunal en la

13. Jorge BASADRE, *Materiales para otra morada*, Buenos Aires, Librería La Universidad, 1960.

14. José BLAT GIMENO, *La Educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX*, París, Unesco, 1981.

construcción de escuelas a través de la Cooperación Popular. La participación de la educación pública en los gastos del gobierno central tiene un notable incremento, concordante con el crecimiento de la población estudiantil atendida, llegando hasta el 26.5% en 1966.

La estrategia lineal o expansionista de todos estos años, estuvo acompañada de una preocupación por mejorar y modernizar en algo el sistema educativo. El movimiento de los núcleos escolares campesinos, las grandes unidades escolares, la reforma de la educación secundaria, de la formación magisterial y de los institutos secundarios técnicos fueron ejemplo de estas preocupaciones. En todos estos aspectos de innovación jugaron un papel importante las corrientes de la escuela activa y del pragmatismo norteamericano, presentes en la colaboración que el Ministerio de Educación recibió de SECPANE (1948-1956) y de la Misión del Teacher's College de la Universidad de Columbia (1964-1968).

La tercera fase corresponde también a un momento o movimiento regional. "La expansión y los problemas nuevos de la educación, suscitados por las esperanzas y exigencias crecientes de la sociedad respecto a ésta, han motivado en la región un movimiento reformista de los sistemas educativos, profundo y global en algunos casos, limitado a ciertos sectores o niveles de aquella en otros.... Podrían resumirse la naturaleza y objetivos fundamentales de ese movimiento en el afán de avanzar en el camino de la democratización de la educación y en mejorar su calidad; por otra parte, en estrechar más la relación entre la educación y el desarrollo económico y social, así como en reforzar la propia identidad e idiosincracia nacional a través de los sistemas educativos".¹⁵

Algunos de los objetivos mencionados se proponen ya en el Plan de Educación 1967-1970 del primer gobierno de Belaúnde: el planteamiento de una educación básica de nueve grados, la nuclearización del sistema educativo, una educación intermedia y tecnológica y una educación secundaria vinculada al trabajo con sentido vocacional, etc. Pero ellos no llegaron a cristalizarse. Corresponderá a la década del setenta - durante el período del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada - inscribirse plenamente en el enfoque de renovación de los criterios de organización del sistema y vincular más la educación a las tareas de desarrollo y a los procesos de cambio y de reformas estructurales. José Rivero la comenta

15. José BLAT GIMENO, *La Educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX.*

en los siguientes términos: "En los discursos oficiales de entonces se recusa el sistema educativo tradicional y la educación es considerada decisivo factor coadyuvante de la realización y consolidación de las transformaciones estructurales. Se señala con énfasis que no habrá efectiva transformación social ni podrá establecerse un nuevo tipo de ordenación de la vida nacional, capaz de superar los vicios de la sociedad anterior, si la educación no sufre una reforma profunda, paralela a las demás reformas económicas y sociales en marcha. Esta opción gubernamental de poner el cambio educacional al servicio de la tarea de transformar globalmente la sociedad, entrañó una vinculación directa entre la educación y la política; con ella se reconocía, a la vez, que cualquier intento de resolver los problemas que afectan a la educación estaría condenado al fracaso sin el respaldo de otros cambios estructurales...." Su factibilidad tuvo relación con el grado de desarrollo y de continuidad del proceso social que la originó, con la fuerza y complejidad de las resistencias sociales ante ella, así como con su propia capacidad de producir cambio social sostenible. Su fuerza innovadora fue, pues, relativa y no estuvo en relación con el carácter global, crítico y transformador de sus planteamientos teóricos. Su carácter estructural concitó oposición no solo de carácter técnico-pedagógico sino, y fundamentalmente, disenso político; no logró, particularmente en el magisterio, los niveles de consenso requeridos para el cumplimiento de sus objetivos".¹⁶

Al retorno de Belaúnde a su segunda administración en 1980, ya se había iniciado la desaceleración y modificación de la reforma emprendida durante la primera fase del gobierno militar. La nueva Ley de Educación de 1982 completará este proceso. La política educativa del nuevo régimen retomará el énfasis expansionista. En estos años se buscará una concordancia con el nuevo Proyecto Principal de Unesco aprobado en México en 1979.

Entre los años 1968-1985, la matrícula pasa de 3'117,500 alumnos a 6'588,000. Frente a una tasa de crecimiento anual de 2.5% para el grupo poblacional de 0 a 24 años, el sistema educativo lo hace en 4.5%. El ritmo alcanzado en la expansión es inferior al del período 1950-1969, pero hay que tener en cuenta que los déficits de escolarización en la enseñanza primaria se habían reducido sustancialmente; una más amplia

16. José RIVERO HERRERA, *La reforma educativa: sus experiencias participativas*, Lima, CEDEP, 1983.

democratización de la secundaria y superior estaba en marcha. Casi cinco décadas de desarrollo de la oferta educativa han representado una significativa reducción del analfabetismo, y una incorporación creciente de cada segmento generacional a también crecientes formas de enseñanza. En 1940, seis de cada diez peruanos eran analfabetos, proporción que se reduce en 1985 a uno de cada siete. Es cierto que en el medio rural este problema continúa siendo muy grave.

La principal fuente de financiamiento de la educación continuará siendo el tesoro público, pero entre 1970 y 1985, el crédito externo se convierte en un componente importante del gasto de inversión. Sin embargo, la participación del presupuesto de educación en el gasto público decae en los años, como consecuencia de la crisis económica. Esta última ha aumentado la contradicción entre la necesidad de aumentar la calidad de la enseñanza y sostener los logros alcanzados a través de las reformas, pero en un contexto de crisis y de recursos escasos que abre en realidad una cuarta fase en la historia de la educación peruana en este período.

La cronología de Ministros de Educación que figura en los Anexos, es muestra objetiva de la discontinuidad que han tenido las gestiones ministeriales. En los treinta y siete años cubiertos por este estudio, se operaron treinta y dos cambios en la dirección del Ministerio de Educación. Esta situación dificultó indudablemente la continuidad en la orientación de los programas debido al fugaz paso de la mayoría de personas que ocuparon la cartera de educación. A nivel de partidos políticos y agrupaciones sociales, hubo ausencia de un acuerdo nacional, para dar continuidad al esfuerzo sostenido por superar los grandes déficits y desafíos que entrañaba el futuro de la educación del país.

Se podría concluir esta parte del capítulo, manifestando que el caso de la educación peruana, como en otras latitudes, es el reflejo de los grandes problemas de una sociedad cambiante, de la situación histórica de sub-desarrollo y atraso, de una fuerte presión demográfica, de los vaivenes de la política interna, de los influjos desfavorables del Sector externo, y de las secuelas de la crisis.

La educación ha sido valorada por todos los actores sociales y políticos como una área clave de la dinámica nacional y su expansión como aparato institucional así como sus logros testimonian de ello, aunque unos y otros le hayan atribuido funciones distintas: democratización, integración nacional, necesidad básica, pre-condición del desarrollo, asimilación o instrumento de adoctrinamiento,

filtraje, etc. Pero la educación ha sido también un punto de encuentro en el reconocimiento de la identidad pluricultural del país y en la necesidad de preservarla, enriquecerla y proyectarla en el futuro. La modernización de los vínculos sociales asociada a la distribución de los medios productivos, la movilización social y la democratización del régimen político, son las dimensiones más globales que interactuaron con el proceso educativo.

Persisten, sin embargo, problemas internos del sistema educativo, de vieja data, que no han sido enfrentados con éxito a lo largo de estas décadas. El elevado índice de fracaso escolar, en especial en las poblaciones rurales, parece indicar que la educación pública no ha sido capaz de asegurar un mínimo de éxito en el rendimiento estudiantil. El creciente desempleo y subempleo de los egresados de la educación superior y la adecuación de los contenidos de enseñanza a las necesidades del desarrollo. Por último, y para citar sólo algunos de los nuevos problemas más importantes: la escasa articulación entre las actividades formales y no formales de educación, la sensible disminución de la capacidad de gestión del sistema nacional de educación, y la alarmante baja del poder adquisitivo de las remuneraciones de los docentes y de los trabajadores administrativos del sector, factores al origen de huelgas, desmoralización, ausentismo laboral y pérdida de motivación y vocaciones magisteriales.

Capítulo 8

Síntesis de la Evolución y la Práctica de la Planificación Educativa

La Evolución Global

En el Perú, la práctica de la planificación de la educación en su sentido moderno se inicia en los años cincuenta, seguida de un largo proceso de institucionalización, que precedió en el tiempo a la institucionalización de la planificación general. Su evolución se ha enmarcado dentro del contexto de una dinámica interna de cambios cruciales en la sociedad y de persistencia o agravamiento de problemas de relativa antigüedad histórica y ha sido igualmente influenciada directa o indirectamente por factores externos. Sin embargo, entre la evolución de la planificación general y la evolución de la gestión del sistema educativo y/o de la planificación educativa no ha existido siempre una relación satisfactoria. Esta última, por lo general, trató de adelantarse en el tiempo, tanto institucional como metodológicamente.

La planificación educativa surge en los años cincuenta como parte de las respuestas técnico-políticas a los acuciantes problemas de la educación, en especial a la necesidad de democratizar el acceso a la educación primaria y de mejorar su calidad. Su principal promotor es el general Mendoza Rodríguez, Ministro de Educación durante 1948-1952 y 1955-56, quien tuvo conciencia de la necesidad de un Ministerio de Educación más moderno y tecnificado y para ello emprende, en un período de relativa estabilidad gubernamental, la creación de nuevas dependencias en la estructura administrativa del Ministerio, el envío de profesionales para perfeccionarse en el exterior, la racionalización de la

estructura programática del presupuesto y la puesta en marcha en 1950 del primer *Plan de Educación*, un Plan que se elabora sobre bases técnicas, sin la rigurosidad de los planes posteriores, pero que sí se cumple en muchos de sus postulados.

Resultan igualmente fundamentales en los años 50 y comienzos de los 60, las ideas difundidas por la Unesco y la OEA, así como la colaboración de expertos de la Unesco y norteamericanos a través del SECPANE, quienes contribuyen a la toma de conciencia sobre la necesidad de uso de las técnicas de planificación en la educación. Agricultura y Educación serán los sectores pioneros en la utilización de la planificación, con oficinas constituidas antes de la formación del sistema nacional de planificación.

Basadre, desde su cargo de Ministro de Educación (1956-1958), no desperdicia la oportunidad ante los funcionarios del Ministerio, ante el Parlamento y ante diversos foros internacionales para crear conciencia de la necesidad de un planeamiento educativo integral, ligado a un planeamiento de mayor alcance, lo que el llamaría un *Plan del Perú*. A pesar de darse cuenta que no será posible lograrlo durante su gestión, crea en 1958 la Dirección de Estudios y Planeamiento en el Ministerio de Educación, sin demandar egresos adicionales al erario nacional. Basadre esboza muchas ideas y propuestas que se recogerán posteriormente en proyectos de modernización de la educación y de su administración, y en la formulación de planes de reforma y de construcciones escolares.

En 1961, y como consecuencia de la Conferencia de Punta del Este, que lanzó la *Alianza para el Progreso*, se crea la Oficina Central de Estudios y Programas (OCEP), en el Ministerio de Hacienda y Comercio, y en 1962 aparece el primer plan global de desarrollo elaborado por el Banco Central de Reserva para el período 1962-1971.

La planificación nacional se institucionaliza durante el corto gobierno (1962-1963) de la Junta Militar que derroca al Presidente Manuel Prado. En esta decisión confluyen varios elementos: la mentalidad desarrollista de los militares peruanos inculcada a partir del CAEM, las corrientes de desarrollo que sostienen el ILPES y la CEPAL, la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso, así como los debates que en torno a la necesidad de la planificación se suscitan en el país.

En 1962 se crea el INP, iniciándose igualmente la planificación sectorial. Se emprende la preparación del *Primer Diagnóstico Económico y Social* del país, la introducción del presupuesto por

programas (en 1963), la elaboración de los primeros programas de inversiones públicas 1964 y 1965-1966 y la formación de especialistas en el país y en el extranjero, perfeccionándose al mismo tiempo los criterios de sectorización de la administración pública. El Sector Educación participa activamente en todos estos procesos.

El Ministro de Educación durante 1963-1964, Dr. Francisco Miró Quesada, inicia con un equipo de profesionales la elaboración del *Segundo Plan de Educación de Mediano Plazo 1965-1969*. Este Plan tuvo una versión preliminar 1964-1969. Como lo dijera el Ministro, hubiera sido ideal contar en ese entonces con un plan global de referencia; sin embargo, la urgencia de enfrentar los problemas fundamentales de la educación nacional, hizo que el Ministerio se adelantara a esta iniciativa. Este Ministro logra así elaborar el plan de educación que Basadre deseó hacer durante su gestión. A partir de allí comienza un sostenido desarrollo de métodos y técnicas de programación educativa, presupuestaria y de la estadística sectorial. La asistencia que brindan el INP y organismos de cooperación como la Unesco y la OCDE resultaron valiosas. El entusiasmo que ponen los planificadores en la realización de sus tareas es alentador, pero encuentran poco apoyo del gobierno y el Parlamento. Es el momento en que la planificación educativa se expande notablemente y comienza a funcionar con carácter sectorial como parte del *Sistema Nacional de Planificación*.

El Presidente Fernando Belaúnde T. aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970*, que según Fitzgerald "Reflejaba la creciente capacidad analítica del INP, que iba formando una conciencia crítica entre los funcionarios progresistas civiles y militares, pero había una clara ausencia de medios adecuados para ejecutarlo; no se especificaban, de otro lado, las variables de política económica y el programa de inversiones públicas no era sino una colección de proyectos propuestos por los distintos ministerios, sin relación con las proyecciones agregadas. El gobierno, que en 1967 enfrentaba una severa crisis, no estuvo en condiciones de ejecutar el Plan, y aún en el caso de haberlo hecho éste se hubiera visto interrumpido por la intervención militar en 1968".¹ Como parte del dicho Plan, se aprobó el *Tercer Plan de Educación de Mediano Plazo 1967-1970*, el primero a ser integrado dentro del marco de un Plan General de Desarrollo Económico y Social.

1. E.V.K. FITZGERALD, *La economía política del Perú 1956-1978*.

Hasta casi fines de los sesenta, el Perú siguió, en términos generales, las tendencias que en Latinoamérica se venían dando en cuanto a la planificación educativa; es decir, una preocupación situada especialmente en el diagnóstico y en la elaboración de planes en los cuales se acordaba un tratamiento predominante a los aspectos de expansión cuantitativa y de inversiones.

El nuevo régimen militar de octubre de 1968, encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, se propuso utilizar intensamente la planificación como una *herramienta de gobierno* para orientar y facilitar los cambios en las estructuras sociales. El INP y las oficinas sectoriales y regionales se vieron fortalecidas. A fines de 1968 el Consejo Nacional de Desarrollo aprueba las *Estrategias Nacionales de Desarrollo a largo, mediano y corto plazo*.

En 1970 se formula el plan general para el período 1971-1975. Su eje central lo constituyen las reformas de la propiedad y su contenido económico comprendía un conjunto de acciones de soporte para el período en que las reformas se ejecutaban; el sector público asumía el papel de preparación de los proyectos de inversiones, exportaciones e industrialización. Como parte de este Plan se aprueba el cuarto *Plan de Educación de Mediano Plazo 1971-1975*, el segundo a ser integrado dentro del marco de un Plan General de Desarrollo Económico y Social. Los objetivos de este Plan fueron quizás demasiado ambiciosos, como en muchos otros sectores. No obstante, hay que reconocer que el Plan General permitió ofrecer un adecuado marco para la coordinación intersectorial de los planes y la integración de los proyectos de inversión.

Con el cambio sustancial de la política educativa - que se liga al proceso de cambio de estructuras -, la planificación educativa peruana, al igual que otros países de la región, comienza a tener un desarrollo más cualitativo. Se otorga una mayor importancia a la relación educación-sociedad, aunque en la práctica ello no fuera lo suficientemente operacional. La planificación educativa se desconcentra y llega hasta las instancias locales; sin embargo, el aparato burocrático de la planificación crece excesivamente contribuyendo a generar una desmesurada normatividad en la gestión educativa. Se empieza además a sistemáticamente elaborar y evaluar planes de corto plazo.

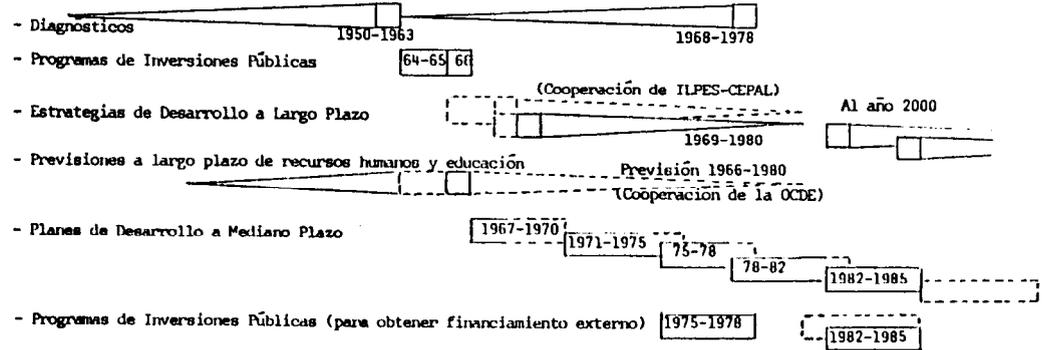
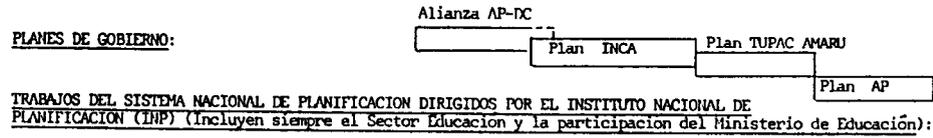
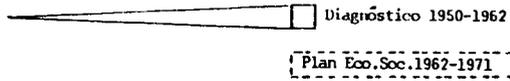
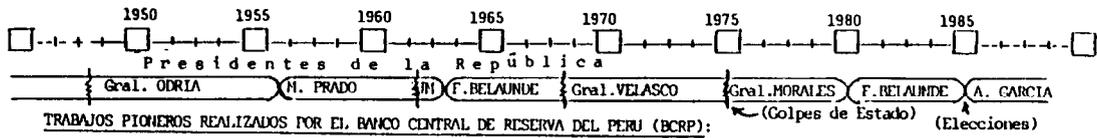
El *Plan de Educación 1971-1975* define el marco general de conversión del antiguo sistema de educación al reformado, que el gobierno aprueba en 1972. Pocos años después tendrán que hacerse

reajustes al calendario de conversión, ante la imposibilidad de cumplirlo. En ese período, la Oficina Sectorial de Planificación no siempre concordó técnicamente con el Consejo Superior de

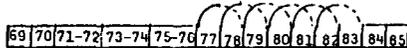
Educación, órgano consultivo del Gobierno, cuya influencia en decisiones tanto políticas como técnicas resultaba mayor. Algunos desentendimientos se produjeron entre la OSPE y el Consejo Superior; la preocupación de este último se centraba en la aplicación del espíritu y de las bases de la reforma educativa, sin acordar la suficiente consideración a los problemas de factibilidad administrativa y de recursos financieros. Es el momento en que la planificación educativa participa por primera vez de manera activa en un proceso de cambios sociales globales que incluye el desarrollo de la educación.

El ascenso a la Presidencia de la República del general Francisco Morales Bermúdez, quien derroca al general Velasco en 1975, y el inicio de una crisis económica que continuará y se agravará una década más tarde, llevarán a replantear, desde el punto de vista práctico, el rol de la planificación. El largo y mediano plazo dejan de tener importancia. Se aprueba un *Plan de Desarrollo 1975-1978* pero no sus planes sectoriales. Se formula un *Plan de Reactivación 1978-1982*, que nunca fue aprobado. Los planes de corto plazo se convierten sólo en instrumentos formales para el sector público, al verse afectados por diversas medidas de austeridad. A nivel global rige un programa de estabilización, muy parecido a los que se aplicaron en 1958 y 1967, dirigido por el Banco Central de Reserva y no por el INP. La planificación comienza a divorciarse del proceso de formulación presupuestaria.

En educación se observará la misma evolución respecto a la planificación de largo y mediano plazo. La relación plan-presupuesto, en cambio, logra mantenerse, en especial porque la programación de la educación y la programación presupuestaria dependen de la OSPE. No obstante, los planes tienen escaso cumplimiento y corta vigencia debido a las constantes reprogramaciones del gasto. Funciones como las de estadísticas y cooperación técnica internacional se independizan de la OSPE. La planificación educativa debe iniciar una revisión de sus funciones en relación a la pérdida de vigencia de la reforma iniciada en 1972 y a la aceleración de la crisis que da preponderancia a las estrategias de corto plazo.

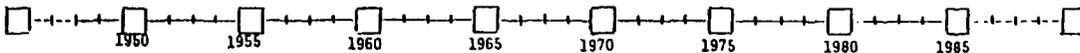


- Planes de Desarrollo a Corto Plazo



TRABAJOS PIONEROS Y ESPECIFICOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION:

- Planes de Desarrollo de la Educación 1950-1956 1965-1969 (Cooperación del INP)
- Planes de Reforma de la Educación: Por niveles de educación Reforma integral
- Inventarios y Censos de la Educación: Inventario de la Realidad Educativa Censo Escolar
- Proyecciones de matrícula Proyección 1963-1970
- Planes de construcciones escolares 1961-1965
- Programas de desarrollo magisterial Ley 15215 CESMA Comisión Nacional Comisión y nueva Ley.



A partir de 1980 la planificación se desarrolla dentro de un nuevo marco constitucional. En un régimen de economía mixta, el Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La crisis económica que en un momento se pensó coyuntural se agudiza, se hace duradera y pone al sector público en permanente estado de emergencia. Se asiste a una emigración significativa de personal calificado en planificación, lo cual impide que se encuentren las respuestas metodológicas apropiadas para trabajar en la nueva situación de turbulencia y de escasez de recursos financieros. Los planes globales se formulan sólo hasta 1982. El segundo gobierno de Belaúnde regresa a un trabajo de óptica más restringida: las inversiones, o planes para determinadas situaciones o áreas territoriales.

La planificación de la educación seguirá funcionando, pero solamente a través de planes operativos de corto plazo, ya que con la creación del INIED, la programación de inversiones y de proyectos de financiamiento se desligaron de la OSPE que se convirtió en una simple Oficina de Planificación Educativa (OPE).

El Dr. Miró Quesada, analizando la evolución global de este proceso señala que: "En general, hay una cierta desilusión acerca de la planificación, a pesar de que se sigue practicando más que nunca. Hubo un momento en que se exageró la eficacia de la planificación, creyéndose, por ejemplo, que planificada la política científica y tecnológica, podían resolverse todos los problemas. Además ha habido errores, superposiciones y otros factores políticos que condicionan la planificación. De hecho, la planificación educativa tiene que tener como soporte a la planificación total, formar parte de ella. Lo ideal es la integración total, lo cual requiere recursos humanos de alto nivel. Hasta donde llega mi información eso no ha ocurrido en el Perú. El régimen militar trató de planificar en esos términos. En el primer régimen del Presidente Belaúnde, la planificación sectorial fue posible con el beneplácito general, pero en cambio la planificación general no pudo hacerse por muchas razones. El régimen militar da gran importancia a la planificación que crece mucho en este tiempo, pero no logra plasmar la planificación general. En el segundo gobierno de Belaúnde, se reduce sustancialmente el rol de la planificación, por una reacción política, por una especie de dialéctica psicológica".

El desaliento en torno a la planificación de la educación ha llevado a críticas sobre su concepción, su práctica y su eficacia. En realidad, las esperanzas que en ella se centraron no previeron los obstáculos que habría de encontrar en su evolución. Se critica, por ejemplo, su incapacidad para conseguir las transformaciones que buscaban los objetivos de los planes; la falta de consideración de las variables políticas en el diseño de objetivos y estrategias; la insuficiente relación entre la programación y la factibilidad administrativa de ejecutarla; su falta de adaptación y de respuesta a la evolución dinámica de las variables socio-económicas; en fin, que las metas no se lograron según las previsiones y programaciones. Es necesario expresar, sin embargo, que esa pérdida de prestigio no es en el Perú un fenómeno exclusivo de la planificación de la educación, sino que se da también en la planificación general y de otros sectores, como parte de un proceso general.

La ejecución, en especial de los planes de mediano y largo plazo y de los planes operativos - formulados cuando la crisis económica comienza a agudizarse -, ha resultado la *pariente pobre* del proceso de planificación. Las medidas aplicadas no siempre fueron exitosas, a pesar de haberse realizado destacados esfuerzos en las últimas décadas por resolver los problemas estructurales, operacionales y de formación y haber aparentemente efectuado un buen diagnóstico de los problemas. La persistencia de una burocratización administrativa, la concentración excesiva de las decisiones, así como una limitada racionalización de procedimientos que no alcanza a los niveles regional, local e institucional; todo esto contribuye a que el puente entre la programación y la realidad sea todavía un problema no resuelto y que las propuestas de solución no alcancen un diseño completo, que permita intervenciones eficaces. Sería deseable reflexionar sobre una evaluación e investigación del proceso de planificación que permita ayudar a la administración a definirse a sí misma, a flexibilizar el proceso de análisis y el pilotaje del propio proceso de puesta en ejecución de los planes. Por lo pronto la experiencia peruana ha mostrado las grandes dificultades que representa llevar a la práctica el concepto de planificación y reforma integral de la educación, así como el logro de metas a plazos determinados.

Ante la evidente pérdida de importancia que registran las tareas de planificación, resulta interesante la reflexión de Ernesto Schiefelbein, consultor que conoció de cerca los trabajos llevados a cabo en el Perú: "Existen razones importantes para afirmar que la planeación, entendida

como el análisis racional de objetivos y situaciones que ayuden a delinear el curso de una organización que se abre camino a través de la historia, no debe abandonarse. Debe reconocerse que muchas de las promesas hechas por la planeación fueron irreales. Las organizaciones y en particular las organizaciones educativas no pueden cambiarse con el sólo hecho de promulgar un plan más allá de lo que podría lograrse agitando una varita mágica. Todo cambio implica un largo y lento proceso, precisamente porque la educación es una de las instituciones más importantes de la sociedad, y un proceso de vital importancia para todos".²

Enfoques de Planificación Educativa

(i) Demanda social

El enfoque de demanda social ha sido el más utilizado y el más desarrollado en lo que va de la historia de la planificación educacional en el Perú. Los métodos e instrumentos utilizados se fueron perfeccionando a medida que se mejoraban las técnicas de obtención y procesamiento de datos estadísticos, tanto demográficos como educacionales. El dominio de las técnicas básicas de tratamiento de la información estadística para efectos de las proyecciones de demanda se encuentra bastante difundido y generalizado. El análisis de los planes de educación en cuanto a las prácticas de proyección y resultados, muestra que las previsiones de matrícula en el sistema formal fueron acercándose progresivamente a la matrícula real en el año meta de los diferentes planes. Por ejemplo, la meta para 1970 de educación primaria del *Plan de Educación 1967-1970* se alcanzó en un 75.5%, mientras que en el *Plan de Educación 1975-1978* el logro de la meta prevista para 1978 fue del 91.2%. Estas mejoras en el nivel de ejecución de las metas se dan también en la educación secundaria y reflejan el perfeccionamiento del uso de la información y métodos del enfoque de demanda social, como una respuesta eficaz para la implementación de los objetivos de igualdad de oportunidades. Además, no hay que olvidar la influencia que ejerce en este acercamiento de metas y logros, la notable expansión de la

2. Ernesto SCHIEFELBEIN y Noel F. MCGINN, *Poder para el cambio: planeación educativa en el contexto político*.

matrícula, producto de las presiones de la población por acceder a servicios educativos y el afán previsor y democratizador de la educación que tienen algunos regímenes.

El uso del enfoque de demanda social ha enfrentado limitaciones derivadas de la falta de información más continua de algunos indicadores como la correlación grado-edad del educando, déficits educativos por regiones y zonas, por áreas urbano-rural, según grupos socio-económicos, indicadores de repitencia, etc. El uso de técnicas se ha centrado fundamentalmente en el sistema formal; en cambio, en la educación de adultos y otras modalidades no formales carecieron muchas veces de la consistencia y factibilidad necesaria, por lo que las diferencias entre las proyecciones y los resultados fueron a veces muy acentuadas. El incipiente desarrollo estadístico en este campo contribuyó también a esta situación.

(ii) Desarrollo de los recursos humanos

Ante el crecimiento acelerado de la matrícula del nivel superior y los problemas que van surgiendo de desempleo y sub-empleo, cobra importancia el enfoque sobre desarrollo de los recursos humanos. Su aplicación creó gran expectativa entre los años 1963-1970, por sus planteamientos relacionados con el incremento del empleo en función de los niveles de calidad y calificación específica de los recursos humanos que la educación debía producir. El estudio sobre desarrollo, educación y recursos humanos que apoya la OCDE durante 1964-1966 y en el que participan el INP, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y las Universidades, fue el primer esfuerzo de prospección de largo plazo y de coordinación interinstitucional para fines educativos y de planificación del empleo.

A pesar de que el *Plan Global de Desarrollo 1971-1975* los planteara como primera prioridad, los estudios posteriores centrados en esta temática fueron discontinuados. El Plan indicaba que: "Los responsables por la política educativa deberán establecer las medidas adecuadas para garantizar que estén disponibles, en el momento oportuno, las personas con calificaciones adecuadas para el desempeño de las ocupaciones que requieren los programas de desarrollo". Paralelamente se iba demostrando que la reducción del empleo y

subempleo dependía en mayor medida de la capacidad del sistema productivo de generar puestos de trabajo que de cambios en la estructura de la calificación de la mano de obra.

(iii) Participación social en la gestión educativa

Este enfoque participativo se basa en la concepción de la educación como un fenómeno social, y enfatiza la participación social en la gestión educativa a diferentes niveles, considerando no solamente los aspectos educativos propiamente dichos, sino también el contexto global en que el sistema y las instituciones y programas educativos aparecen insertos, tanto a nivel nacional, como regional y local. Su utilización se desarrolla en la década del 70, cuando la orientación de las políticas de reforma educativa se inscriben dentro de los objetivos de una democracia social de participación plena y de movilización social, a partir de la participación de la población en la gestión educativa desde la base, a través de los Núcleos Educativos Comunales.

Sobre la participación, es necesario citar dos factores importantes que han caracterizado el desarrollo del país en el período bajo estudio. En primer lugar, los esfuerzos para lograr una descentralización, oponiéndose así al patrón histórico de una autoridad altamente centralizada; en segundo lugar, la inexistencia en las zonas urbanas de una tradición de participación ciudadana a nivel local. Esta falta de participación es más notorio en instituciones o servicios cuya gestión no tiene raíces históricas a nivel local. En cambio, en las comunidades rurales, especialmente las de las áreas andinas, las organizaciones sociales practican la participación desde tiempos inmemoriales, igualmente cooperan y se comprometen a diversos esfuerzos de ayuda mutua y de obras de interés común para el desarrollo local. Mayores alcances sobre esta temática se dan en el ítem *Planificación Educativa, administración y descentralización* de este capítulo.

Planificación Educativa y Toma de Decisiones

El carácter de la planificación depende, evidentemente, de múltiples factores. La planificación educativa está íntimamente relacionada con el contexto socio-político y los estilos de desarrollo y de planificación general adoptados. Depende, asimismo, del nivel y la capacidad de gestión técnica y administrativa, tanto del sistema educativo propiamente

dicho como del sector público en su conjunto. La relación entre política y planificación, de un lado, y políticos y planificadores, de otro, ha sido una constante en el estudio de la planificación del desarrollo. La planificación nace y se desarrolla en un entorno político determinado, tanto al nivel de América Latina como de cada país de la región en particular. El proceso de la planificación del desarrollo nacional no es un hecho neutro sino que tiene propósitos claramente definidos para los diferentes agentes que gravitan en el proceso de toma de decisiones que ocurre en el seno de cualquier sociedad organizada, principalmente para su principal agente normativo: el gobierno.

En el Perú las decisiones más significativas adoptadas sobre el sistema educativo nacional correspondieron más a los objetivos definidos al nivel político, a los medios provistos por el sistema de asignación de recursos fiscales y a las condiciones impuestas por el sistema productivo en general. La planificación ha estado ciertamente vinculada al proceso de las grandes orientaciones políticas adoptadas por el sistema educativo, entre 1948 y 1985, pero sólo en muy pocos casos estas orientaciones parecen haber sido impulsadas directamente por los planificadores de la educación o resultar de una contrastación entre las previsiones técnicas y políticas.

Se pensaba que en el Perú la planificación educativa estaba destinada a racionalizar la toma de decisiones de un sistema educativo en rápida expansión. En la práctica, la planificación educativa siempre se inscribió en un sistema de toma de decisiones *políticas*, que respondía a las orientaciones generales de los gobiernos de turno, a la *personalidad* de sus principales protagonistas y, por supuesto, a las *demandas* a todos los niveles, y a la *disponibilidad* de recursos.

Sin embargo, la planificación como instrumento de racionalización y previsión, promovió también decididamente el cambio de criterios con que tradicionalmente se manejó en el Perú la administración y la gestión del sistema educativo, que hoy día admite como natural la necesidad de guiar su acción a través de los planes, programas y proyectos. Contribuyó igualmente al gran impulso de los programas de formación de personal especializado y a la generación de un creciente potencial intelectual que se mantuvo a lo largo de los distintos gobiernos, aunque en el período final se vio también mermado por los efectos de la crisis.

Una de las razones por las que quizás el planificador no ha logrado mayor ingerencia en la toma de decisión ha sido su limitada visión macro de la realidad, su insuficiente conocimiento de los diversos contextos

más locales y específicos en que se inscribe el quehacer educativo propiamente dicho. A la política educativa y al planificador se les ha percibido como muy alejados de las bases. Un mayor contacto hubiese permitido corregir y flexibilizar los alcances de algunas decisiones, así como evitar un posible desperdicio de recursos.

La planificación ha actuado a veces, y más intensamente en años recientes, como una técnica que convalida decisiones, no viéndose claro, por parte del poder, en qué medida podría o debería preceder a las mismas. En ocasiones se inscribió en el sistema de toma de decisiones pre-existente, conciliando y complementando sus alcances. En otros casos, la planificación estableció sistemas y procedimientos para la preparación, negociación y toma de ciertas decisiones estratégicas. En todo caso, una afirmación salta a la vista: la planificación no es un elemento ajeno ni a la estructura ni a los juegos de poder en una sociedad; forma parte de dicha estructura, es más, es generada o permitida por ella; y aún cuando en numerosas ocasiones no pueden percibirse con claridad sus mecanismos de articulación, ella participa en los procesos de desarrollo y cambio, para sumar esfuerzos o para oponerse críticamente, a través de sus análisis, proposiciones e intervenciones.

En otros momentos, la planificación ha permanecido al margen de los proyectos políticos e incluso ha sido disfuncional a ellos. La gran expansión de la cobertura del sistema educativo en el primer período del gobierno constitucional del Presidente Belaúnde (1963-1968), no obstante que obedeció a un planteamiento de política del régimen, operó más por la dación de la *Ley de Gratuidad de la Enseñanza* y las presiones de demanda social, a las que se unieron las iniciativas parlamentarias, poniendo en un segundo plano la planificación, que trató de actuar como elemento legitimador y racionalizador de dicha expansión. Esto se pudo apreciar en el divorcio entre los planes de inversión y la localización de las obras y el desfinanciamiento originado por un Parlamento dominado por la oposición de entonces.

Un ejemplo de complementación político-técnica parece haberse dado en los primeros años de la década del setenta, cuando se implementó la reforma educativa. En un capítulo anterior se ha enfatizado el carácter de *instrumento de gobierno* que se propuso dar a la planificación la llamada *Primera Fase* del régimen militar de aquel entonces. Una vez tomada la decisión de emprender la reforma de la educación, declarada como uno de los pilares básicos sobre los que se

asentaría la *nueva sociedad* que se pretendía alcanzar, la OSPE reforzó e incrementó sus funciones, realizando estudios que ayudaron a la profundización del diagnóstico de la realidad educativa nacional por parte de la Comisión de Reforma. Aún más, el titular de la OSPE formó parte de la Comisión de Reforma.

El *Plan de Educación 1971-1975*, integrante del *Plan Nacional de Desarrollo* formulado en dicho período, se pone al servicio de los objetivos políticos de la Reforma y pretende asegurar su operacionalidad y puesta en vigencia progresiva. Los resultados a los que se arribaron se reseñan en otros capítulos de este estudio. Lo que interesa resaltar aquí es que la vinculación que buscó encontrarse entre la decisión política y la planificación puesta a su servicio no logró a veces tal propósito.

La planificación educativa se encuentra legitimada a nivel de la toma de decisiones gubernamentales dentro de la estructura del sector, pero, como es lógico, el proceso de la planificación está subordinado y responde a los proyectos políticos en vías de implementación. Incluso, algunos de estos proyectos políticos no contemplan, explícitamente al menos, la utilización extensiva de los mecanismos planificadores, limitando el uso de la planificación a la solución de problemas de naturaleza coyuntural.

Sin embargo, aún cuando la racionalidad planificadora se encuentra subordinada a la racionalidad política que señala los objetivos políticos de la educación a ser *logrados*, la relación entre políticos y planificadores es más compleja que eso. La labor del planificador, en todo caso, no puede reducirse a la operacionalización o puesta en práctica, en forma mecánica de las directivas políticas, que optan por una estrategia ante diferentes opciones en las que están en juego los intereses de diversas fuerzas sociales e, incluso, de diferentes grupos políticos. Formulación sencilla para una tarea compleja pero no nueva para la planificación educativa que reclama de los planificadores algo más que una sólida base técnica.

Y en efecto, los protagonistas del proceso de planificación educativa de los últimos treinta y siete años han estado, en alguna medida, involucrados en la toma de decisiones en la interfase político/técnico-administrativa del sistema educativo, pero con las limitaciones que ya fueron mencionadas anteriormente y que tienen que ver con el juego político, la asignación de recursos y el sistema productivo. Sin embargo, puede afirmarse que planificar es algo más que formular planes o poner a punto metodologías y técnicas. Las intervenciones de la planificación

educativa en la toma de decisiones de nivel político no siempre han revestido las características formales provenientes de ocupar un cargo o formular proposiciones. Amparados en una base técnica, los planificadores de la educación desde los primeros años de la década del sesenta, establecieron mecanismos para la preparación y toma de decisiones estratégicas y desempeñaron responsabilidades importantes en esos mecanismos, pero también generaron opciones e intervinieron directa o indirectamente de manera decisiva en algunas de dichas decisiones.

Planificación y Asignación de Recursos

La importancia de racionalizar la asignación de recursos siempre escasos, frente a la abundancia de requerimientos y necesidades en un proceso de expansión y crecimiento, explica la implantación de sistemas de planificación nacional y sectorial en los países de América Latina. La necesidad de *programar el desarrollo económico y social*, primera tarea que se asignaba a la naciente planificación de los años 60, llevaba implícita la idea de asignar los recursos destinados a lograr dicho desarrollo.

En un sistema de planificación centralizado, como es el caso de los países socialistas, el proceso de asignación de recursos es el resultado de la aplicación de métodos, técnicas y procedimientos de planificación a las decisiones y orientaciones políticas adoptadas a nivel central para la ejecución de programas, proyectos o actividades. En países ubicados en la periferia del sistema de economía de mercado, como es el caso del Perú, no existe una automática correspondencia entre las orientaciones políticas, la planificación y la asignación de recursos. Adicionalmente, la planificación sólo se convierte en un elemento de racionalización del sector público, quedando el resto de la asignación de recursos a cargo de las llamadas *fuerzas del mercado*, con una débil participación estatal.

A partir de la institucionalización del *Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social*, en 1962, los mecanismos empleados por la administración estatal para articular los procesos de planificación y presupuesto en los que participaban representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de Reserva, Banco de la Nación, etc. fueron distintos. En la práctica, y aún más, a partir del inicio de la crisis económica, a mediados de la década del setenta, el sistema de presupuesto concentró mayoritariamente la capacidad de decisión y

control de muchos aspectos de la actividad del sector público, como son las políticas de remuneraciones, las de adquisiciones y flujo de caja. Otros sistemas, incluido el de planificación, terminaron supeditándose al de presupuesto, que se ha mantenido altamente centralizado.

Las observaciones que formulara el jurista Mario Alzamora Valdez en relación al precipitado calendario de formulación del presupuesto del sector público resultan válidas durante todo el período que cubre esta investigación. Las fechas en que el Poder Ejecutivo está obligado a someter el proyecto de presupuesto a consideración del Congreso determinan que éste comience a estructurarse en los primeros meses del año, sin conocer los resultados de la marcha económica del primer semestre. Por ello, muchas veces, los supuestos en que se basa la propuesta de proyecto de presupuesto del Ejecutivo están fuera de la realidad. A ello debe agregarse el *juego* de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, que ha cobrado matices muy variables a través del período 1948-1985.

Como se puede comprobar del desarrollo y evolución de la política educativa en los últimos treinta y siete años, la asignación de recursos globales para la educación ha evolucionado, principalmente por consideraciones de orden político o financiero, más que con sujeción a criterios de planificación global o sectorial. La escasez crónica de recursos para las crecientes necesidades del sistema educativo y los procesos inflacionarios afectaron seriamente la planificación del desarrollo de la educación y ello puede apreciarse con claridad en cualquier serie estadística. Los recursos presupuestales dedicados a la educación se incrementaron (en valores constantes de 1970) sólo en 38% entre 1963 y 1985 mientras la matrícula aumentaba en 178%.

Es sólo en la década del sesenta que se produce un incremento del gasto público en general y que los recursos fiscales destinados a la educación crecen, hasta llegar a constituir en 1966 el 26,5% del presupuesto nacional. El gasto total en educación se eleva al 5,1% del PBI, cifra sin precedentes y jamás igualada desde entonces. Por el contrario, en la segunda mitad de la década del setenta, la crisis económica internacional y sus repercusiones en el país, la inflación y el peso de la deuda externa desencadenan una reducción del nivel de gastos fiscales que afecta al sistema educativo, especialmente a las remuneraciones, llegando entre 1975 y 1985 a ser los gastos del gobierno central en educación de tan sólo un promedio del 14,4% del gasto público total.

En el momento en que el panorama financiero de la educación se presentaba más incierto y restringido surgieron nuevas demandas de financiamiento derivadas del crecimiento de la enseñanza secundaria y superior (de costos más altos), de la prioridad otorgada a la educación inicial, del aumento de oportunidades educativas para adultos, etc. Esta situación limitó seriamente la ejecución de proyectos de reforma total o parcial emprendidos por los distintos gobiernos, obligando a los planificadores a esforzarse más en la definición de prioridades y en recortes para buscar una mejor distribución del gasto, lo cual originó una pérdida de vigencia y más tarde el abandono de la planificación de mediano plazo.

Resulta claro, pues, que la asignación de recursos al sistema educativo ha dependido muchas veces de situaciones ajenas a éste aún cuando, sin duda, han influido ocasionalmente consideraciones vinculadas al peso político y capacidad de decisión de Ministros y otros actores significativos dentro del sistema educativo de los últimos treintaisiete años.

Si analizamos los factores internos en la asignación de recursos y el papel que ha jugado en ello la planificación educativa, debemos partir de una constatación, que si bien resulta lógica también es excesiva en términos de proporcionalidad: la elevada incidencia del nivel de gasto corriente sobre el gasto de capital e inversión en el presupuesto de la educación peruana. Según cifras oficiales del Ministerio de Educación, la proporción entre el gasto corriente y de capital entre 1961 y 1985 es el siguiente:

Gasto corriente y de capital entre 1961 y 1985.
(en porcentajes)

Período	% Gasto corriente	% Gasto capital
1961-1965	94.3	5.7
1966-1970	98.0	2.0
1971-1975	95.7	4.3
1976-1980	96.2	3.8
1980-1985	96.7	3.3
1961-1985	96.1	3.9

Fuente: Ministerio de Educación-Oficina Sectorial de Planificación/Dirección de Programación Presupuestaria.
Datos para 1984 y 1985 extraídos de los Planes Operativos 1984-1985 y 1985-1986.

La acción de la planificación educativa está limitada por la propia naturaleza del gasto educativo, recortado por los gastos de funcionamiento, y por las limitaciones estructurales que dificultan una reorientación importante de recursos con criterios de planificación. Gran parte del esfuerzo de la planificación educativa se ha orientado entonces, en lo que respecta al gasto corriente, a la mejor asignación de plazas en el presupuesto anual, sobre todo a partir de 1972, en que se integra la Oficina de Presupuesto a la OSPE.

En lo que se refiere a la programación de la inversión educativa, ésta ha sido efectuada por la OSPE en forma coordinada con las Oficinas Regionales y Zonales y de Educación. Los funcionarios de la Unidad de Programación de Inversiones de la OSPE visitaban el país para identificar oportunidades de inversión que eran luego priorizadas en la sede central. Posteriormente, con los avances del proceso de descentralización, las decisiones sobre inversión fueron transferidas a los organismos regionales de desarrollo, con excepción de las de carácter multiregional, asumidas por el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa.

La intervención de la planificación educativa en la concertación de créditos externos ha sido decisiva y permitió una mayor flexibilidad en la aplicación de criterios de programación. Tradicionalmente, la educación peruana se había financiado con recursos fiscales, salvo el caso de algunos pequeños proyectos de cooperación técnica provenientes de organismos internacionales vinculados al desarrollo educativo. En las décadas del setenta y la primera mitad de la del ochenta, sin embargo, se concertan créditos importantes con el Banco Mundial y los gobiernos de Hungría y España, que con la crisis afrontarán crecientes problemas de contrapartida.

En 1979, el financiamiento exterior en educación llegó a constituir el 4.6% del total del gasto público en educación y casi el 80% del programa de inversiones del sector, porcentajes que dan cuenta de la importancia que alcanzó este componente para el desarrollo educativo.

Planificación Educativa, Administración y Descentralización

La educación peruana no ha escapado a la tendencia centralista que impera en los países de América Latina. Tiene vocación centralista, aún cuando en diferentes momentos históricos se intentaron diversas formas de acercar su administración a los usuarios. Como proceso moderno, la

descentralización educativa es una historia reciente que se inicia con la creación de seis regiones educativas en 1962, que se incrementa a 11 en el período 1963-1968. En la década del setenta aumentan a 14 las regiones y a 34 las zonas educativas, establecidas en función de criterios geográficos de accesibilidad y capacidad instalada y para tratar de dar respuestas conformes a las realidades y necesidades de las diversas regiones del país.

Como en otros países de América Latina, la educación es el sector que en el Perú más avanzó en organizar y consolidar modelos de descentralización que luego sirvieron para que otros sectores inicien procesos similares. La descentralización educativa ha permitido, sin lugar a dudas, mejorar las condiciones en que se administra el sistema y una desconcentración funcional y territorial de atribuciones y competencias que cubren principalmente la administración de personal, la formulación de planes educativos regionales y locales, la ejecución presupuestal y el control de actividades administrativas y pedagógicas de la educación estatal y privada. Otras funciones como la formulación de la política regional y local, la definición de las prioridades de inversión y de asignación de recursos, siguen emanando del nivel central, con escasa participación de las instancias regionales y locales.

En el proceso de la desconcentración administrativa y de la toma de decisiones a nivel territorial, la planificación educativa ha seguido el paso del organismo técnico central del sistema de planificación - el INP - en la elaboración de estudios y diagnósticos sobre la realidad educativa regional y local. En segundo lugar, a través de las unidades de planificación regional y de la OSPE, se han desarrollado técnicas y métodos para analizar las disparidades regionales y localizar las inversiones educativas con criterios de desarrollo integral. En tercer lugar, la planificación educativa ha contribuido a la consideración de más proyectos educativos íntimamente vinculados al desarrollo regional y local, como son la educación rural, el analfabetismo, la participación de la comunidad, la infraestructura educativa, etc. Finalmente, en la medida de sus posibilidades, la planificación educativa ha contribuido a la formación de personal de regiones y zonas, sobre todo programadores.

Persisten, sin embargo, algunas dificultades importantes. Los planes no siempre guardan coherencia con las necesidades y exigencias del desarrollo regional y local, tampoco tienen el respaldo presupuestal necesario, y sufren las sucesivas reorganizaciones y la carencia de recursos financieros de la administración educativa. Las normas que

produce el nivel central ignoran las especificidades regionales, devienen muchas veces inoperantes y enfrentan sucesivas modificaciones en el ordenamiento legal del proceso de regionalización de la administración pública. La insuficiencia de personal calificado es crónica, en especial para las áreas técnico-pedagógicas. Por último, el país tiene bastantes zonas de difícil acceso, que se ven marginadas de los beneficios de la supervisión y otras visitas de asesoría.

Las presiones sociales han dado lugar a un paulatino crecimiento de un poder local y regional que busca dialogar con el poder central y al que resulta muy difícil desconocer. En ese marco, la planificación regional aparece ligada al proceso de participación. La población, en especial los grupos y comunidades organizadas, ansían estar presentes en el proceso educativo y no ser meros espectadores. La participación se considera uno de los elementos y factores claves de la democratización. Diversos han sido los mecanismos aplicados históricamente para canalizar la participación de la comunidad en la educación. Se ha pasado de la simple colaboración de los padres de familia e instituciones comunales en las tareas de mejoramiento de la infraestructura y funcionamiento de escuelas (durante la década del sesenta), a un proceso de participación comunal ligado al conjunto de transformaciones estructurales como ocurrió en los años 1970-1975 (período en el cual se logró una participación comunal significativa y que desborda lo educativo en el sentido tradicional). Otro mecanismo de participación es el desarrollo de proyectos educativo-comunales de carácter multisectorial que involucran la intervención del sector público y de los agentes sociales comprometidos en la zona de influencia. También nuevos tipos y modalidades de educación financiados total o parcialmente por las comunidades (aún puntuales y sin mayor impacto en otros ámbitos regionales), conllevan formas de gestión menos dependientes de la administración central, más autónomas y con mayor poder de decisión a nivel local, particularmente en aspectos de planificación del curriculum y capacitación.

Empero, la experiencia más importante y controvertida de participación de la comunidad se produjo en la reforma educativa iniciada en 1972, donde la creación del *Núcleo Educativo Comunal* tuvo como filosofía aumentar y formalizar la participación del ciudadano y generar el compromiso de la comunidad en la toma de decisiones y en el apoyo de los programas educativos a nivel local. Como otros esfuerzos innovativos en el país, esta propuesta fue demasiado ambiciosa y buscó

resultados muy rápidos, sus propósitos fueron mucho más allá de lo que significa el control social del proceso, no se tuvo en cuenta la falta de tradición participatoria de una parte significativa de la población del medio urbano y la ausencia de mecanismos administrativos que facilitaran su vigencia. Por desconfianza política a los Núcleos no se les concedió ni la autonomía ni los recursos suficientes para probar su funcionamiento en condiciones adecuadas. Tampoco se superaron dos escollos fundamentales para hacer viable la participación: un excesivo control por parte del nivel central, de tradición paternalista y resistente a la pérdida del poder, y el temor del gobierno a la manipulación política de las nuevas organizaciones sociales de la población por grupos extremistas.

Anexos

Anexo I

A. Cronología general

Año

- 1948 El General Manuel A. Odría derroca al Presidente José Luis Bustamante y Rivero y asume la Presidencia de la República.
Se organiza el Fondo de Educación Nacional.
- 1949 Funciona el Consejo Nacional de Educación (1949-1952) y se prepara el Plan de Educación.
Creación del Fondo del Texto Escolar.
Se dicta la Ley de Seguridad Interior.
Venida de la Misión Klein de asesoría en la aplicación de medidas económicas.
- 1950 Aprobación del Primer Plan de Educación Nacional 1950-1956. Enero de 1950.
Elecciones generales en el que se elige al Gral. Manuel A. Odría como Presidente de la República, período 1950-1956.
Creación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).
Se inicia la Guerra de Corea (que finaliza en 1953).
Surgen las barriadas alrededor de Lima.
- 1951 Convenio del Gobierno Peruano-Unesco para establecer la Misión Técnica de la Unesco en el Perú.
Convenio del Gobierno Peruano con el Instituto Lingüístico de Verano.
- 1952 Inicio del Programa de Escuelas Bilingües en la Selva.

- 1953 Transformación del Instituto Pedagógico en Escuela Normal Central de Varones.
Se experimenta nuevos planes y programas de estudio en la Educación Primaria (1953-1954).
- 1955 Generalización de los nuevos planes y programas de estudio en la Educación Primaria.
- 1956 Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, que aprueba la Recomendación sobre el Planeamiento Integral de la Educación en América Latina. Lima, mayo de 1956.
El Doctor Manuel Prado Ugarteche es elegido por segunda vez Presidente de la República.
Realización del Inventario de la Realidad Educativa Nacional (publicado en 1957).
Se dispone emprender las reformas de la educación primaria, secundaria, técnica y normal.
Creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento Magisterial.
- 1957 Inicio del 1er Proyecto Principal de la Unesco para la América Latina.
- 1958 Primer Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación. OEA, Washington, 16-28 de junio 1958.
Creación en el Ministerio de Educación de la Dirección de Estudio y Planeamiento.
Plan de Construcciones Escolares (Decreto Supremo Nº 11 del 28 de marzo de 1958).
Creación de la Federación Nacional de Educadores del Perú (FENEP).

- 1959 El Magisterio acuerda su sindicalización.
Coloquio sobre planificación de la educación y sus relaciones con el Desarrollo Económico y Social. Unesco, París.
Creación de la Comisión para la Programación y Desarrollo de la Educación (G. Betancur/M.Debeauvais/F.Harbison y S. Lourié).
Se aprueba el Plan del Sur del Perú.
- 1960 Promulgación de la Ley Universitaria N° 13417.
Formulación del Plan PERU-VIA.
Huelga magisterial.
- 1961 Creación del Instituto de Planeamiento de Lima en la Universidad Nacional de Ingeniería.
Plan de Construcciones Escolares 1961-1962.
La Alianza para el Progreso: firma de la Carta de Punta del Este.
Creación de la Oficina Central de Estudios y Programas (OCEP) en el Ministerio de Hacienda y Comercio. (Decreto Supremo N° 49, del 3 de noviembre de 1961).
Realización del VI Censo Nacional de Población y I de Vivienda.
Huelga magisterial.
Creación del SENATI.
- 1962 El General Ricardo Pérez Godoy derroca al Presidente Manuel Prado y asume la Presidencia al frente de la Junta Militar de Gobierno.
Formulación del Plan Decenal de Desarrollo 1962-1971, por el Banco Central de Reserva.
Creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Decreto Ley N° 14220, del 19 de octubre de 1962).
Inicio del Proceso de descentralización: creación de las regiones de educación del Ministerio de Educación. (Decreto Ley N° 14209 del 28 de septiembre de 1962).

- 1962 (seguido) Conferencia de Ministros de Educación y Economía, Unesco-OEA-CEPAL. Santiago de Chile, 5-19 de marzo de 1962.
Ley de Presupuesto Funcional de la República. (Decreto Ley N°14260.) (Se introduce el Presupuesto por Programas). (Revisada en 1964).
Concluye la cooperación de SECPANE (iniciada en 1944). Termina el apoyo Americano a los Núcleos Escolares Campesinos (iniciado en 1946).
- 1963 El Arquitecto Fernando Belaúnde Terry es elegido Presidente de la República.
Decreto Supremo N° 39 convirtiendo a todas las escuelas primarias en escuelas completas.
Nacionalización de la Caja de Depósitos y Consignaciones.
Censo Económico.
Integración de la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación al Sistema Nacional de Planificación.
Diagnóstico de la realidad socio-económica del Perú (incluye el Sector Educativo) 1950-1963.
Llegada al Perú de la Misión del Teacher's College de la Universidad de Columbia que coopera con el Ministerio de Educación hasta 1968.
Creación de la Oficina Nacional Interuniversitaria de Planificación (ONIP).
Reunión conjunta de Jefes de Oficinas Nacionales de Planeamiento de la Educación y expertos de la Unesco de esa especialidad en América Latina. Santiago de Chile, 2-6 de diciembre de 1963.
- 1964 Creación del Banco de la Nación.
Aprobación de la Ley N° 15215: Del Estatuto y Escalafón magisterial.
Creación de la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP)
Plan de Inversión Pública 1964-1965.

- 1964 (seguido) Aprobación de la primera Ley de Reforma Agraria.
Creación de la Oficina Sectorial de Planificación de Recursos Humanos en el Ministerio del Trabajo.
Funcionamiento de la Comisión Sectorial de Planificación de la Educación.
Seminario sobre los problemas y las estrategias del planeamiento de la Educación en América Latina. París, IIPE, 6 de abril - 8 de mayo 1964.
Cursos Regionales de Desarrollo Económico, con la colaboración del ILPES (en 1964 y 1965).
- 1965
Primer Curso Nacional de Planificación Educativa. Lima, INP, 4 de enero al 16 de febrero de 1965.
Seminario de la OCDE, sobre problemas de la planificación de recursos humanos en América Latina y en el Proyecto Regional Mediterráneo. Lima, marzo de 1965.
Segundo Plan Nacional de Educación 1965-1969.
Diagnóstico de la Educación 1955-1965. (Publicado en 1967).
Estudio "Desarrollo Económico y Social, Recursos Humanos y Educación". INP, en colaboración con la OCDE. (Publicado en 1966).
Plan de Inversión Pública 1966.
Huelga magisterial (mayo de 1965).
- 1966
Creación del Instituto Nacional de Teleducación.
Conferencia de Ministros de Educación y ministros encargados del planeamiento económico de los países de América Latina y del Caribe. Buenos Aires, 21-28 de junio de 1966.

- 1967 **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y Plan Sectorial de Educación 1967-1970.**
La Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación se transforma en Oficina Sectorial de Planificación Educativa.
Huelga magisterial (abril de 1967).
Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación, Williamsburg, Virginia, E.U.A. Octubre de 1967.
Informe sobre el estado de la educación pública y proyecto de ley de educación. Comisión Bicameral del Congreso.
- 1968 **Bases para un Programa Nacional de Desarrollo a Largo Plazo INP, con la colaboración del ILPES y CEPAL.**
Primer Seminario Nacional de Planificación Educativa. INP, Lima, 19 al 31 de agosto de 1968.
El General Juan Velasco Alvarado derroca al Presidente Fernando Belaúnde Terry y asume la Presidencia del "Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas".
Plan "Inca".
Creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
Aprobación por el Consejo Nacional de Desarrollo, de las Estrategias Nacionales de Desarrollo a Largo, Mediano y Corto Plazo.
Reorganización del Sistema Nacional de Planificación.
Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación. París, 6-14 de agosto 1968.
- 1969 **Promulgación de la segunda Ley de Reforma Agraria.**
Reforma de la Administración Pública.
Inicio del proceso de formulación de planes a corto plazo. Plan Económico Anual 1969.
Primer curso de Planificación del Desarrollo Económico y Social (ESAP).
Se establece la Comisión de Reforma de la Educación.

- 1970 **Primer Censo Nacional Escolar.**
Publicación del Informe General de la Reforma Educativa.
Segundo Seminario Nacional de Planificación Educativa. Lima, 23-30 de abril de 1970.
Inicio de Cursos Multinacionales de Administración y Planeamiento Educativo. INIDE, con la cooperación de la OEA.
Primer CEPRE, (segunda quincena de septiembre de 1970 - segunda quincena de enero de 1971).
Huelga magisterial.
- 1971 **Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975 y del Plan Sectorial de Educación 1971-1975.**
Inicio de la ejecución de planes y presupuestos bienales.
Se inicia el Programa Experimental de Formación de Especialistas en Recursos Humanos, en la ESAP.
Elaboración del Primer Plan Operativo Anual del Ministerio de Educación.
Huelga magisterial (septiembre de 1971).
Creación de la Comisión de Estudio de la Situación del Magisterio (CESMA).
Segundo CEPRE (1º de marzo - 31 de diciembre de 1971).
- 1972 **Ley General de Educación N° 19326 (Reforma de la Educación).**
VII Censo Nacional de Población y II de Vivienda.
Inicio de la aplicación de la reforma educativa: modernización del sistema educativo.
Ley Orgánica de Educación N° 19602.
Reorganización del Sistema Sectorial de Planificación Educativa y de la OSPE.

- 1972 (seguido) Creación del Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP). Cusco, junio de 1972.
Segundo Curso Multinacional de Administración de la Educación. Lima, 13 de marzo - 22 de diciembre de 1972.
Tercer CEPRE (segunda quincena de agosto de 1972 - primera quincena de febrero de 1973).
- 1973 Creación de Unidades de Planeamiento y Programación en las Direcciones Generales, Regionales, Zonas y Organismos Públicos Descentralizados.
Nueva modificación de la estructura de la OSPE.
Funcionamiento del Comité de Planificación Educativa.
Elaboración del Modelo EDU-Perú.
Primer Proyecto de Inversión Perú-BIRF-EDUCACION.
Incorporación de los Entrenadores de la Reforma Educativa a las Unidades Técnico-Pedagógicas de las Zonas de Educación.
Primer Seminario Internacional sobre Alternativas para el Desarrollo Educativo. Lima, 10-15 diciembre 1973.
- 1974 Aprobación del Plan General de Conversión del Sistema Educativo.
- 1975 Tercer Seminario Nacional de Planificación Educativa. Lima, 17 de febrero - 1º de marzo de 1975.
Se completa el proceso de nuclearización del Sistema Educativo en todo el país (iniciado en 1972).
El General Francisco Morales Bermúdez derroca al Presidente Juan Velasco Alvarado y asume la Presidencia.
Reforma del Sistema Nacional de Estadística.
Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978.
- 1976 Proyecto "Apoyo a la descentralización del Sistema de Planificación Educativa". Convenio Ministerio de Educación-USAID.
Se modifica la reglamentación de los Núcleos Educativos Comunales.

- 1977 Primer Seminario Internacional sobre Reformas Educativas en América Latina. Lima, febrero de 1977.
Creación de Organismos de Desarrollo Regional (ORDES).
El Presupuesto Público vuelve a ser anual.
Reorientación del enfoque de planificación bienal.
Creación de la Oficina Sectorial de Estadística en el Ministerio de Educación.
Plan de Gobierno "Túpac Amaru".
Reunión de expertos sobre los principales problemas de las reformas de educación en las décadas 1970-1980 y 1980-1990. París, Unesco, 1977.
- 1978 Aprobación de la Ley de Pre-Inversión.
Huelga magisterial (81 días, del 8 de mayo al 27 de julio 1978) y creación de una Comisión por intermedio del Primer Ministro.
Creación de la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE).
Disolución del Consejo Superior de Educación.
Desactivación del Comité de Planificación Educativa.
Instalación de la Asamblea Constituyente.
- 1979 Aprobación de la Constitución del Estado.
Seminario Internacional de Educación de los países miembros del Convenio "Andrés Bello". Lima, 20-24 de agosto de 1979.
Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe, México, 4-13 diciembre de 1979.
Huelga magisterial.
Ley del Magisterio N° 22875.
Diagnóstico del Sector Educación 1968-1977.

- 1980 El Arquitecto Fernando Belaúnde Terry es elegido por segunda vez Presidente de la República.
Entra en vigencia la Constitución del Estado aprobada en 1979.
Inicio del Quinquenio de la Educación (1980-1985)
Publicación del Diagnóstico de la Educación 1968-1978.
Aprobación de la estructura organizativa del Sector Público para la formulación de planes. Decreto Supremo N° 021-PM.
Inicio del II Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, de la Unesco.
Primer Seminario sobre Análisis y Perspectivas de la Educación Peruana. Lima, PUCP/CIPE, 1-5 septiembre 1980.
- 1981 Ley Orgánica del Ministerio de Educación. Decreto Legislativo N° 135.
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación. Decreto Legislativo N° 177.
Establecimiento de Oficinas de Planificación en las Instituciones Públicas y Organismos Descentralizados: Decreto Legislativo N° 217.
Plan de inversiones públicas 1982-1985.
Creación del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED)
VIII Censo Nacional de Población.
Fusión de los servicios de estadística e informática en el Ministerio de Educación.
Taller del IIPE sobre experiencias de implementación de reformas educativas en América Latina. Managua, Nicaragua, 9-12 de septiembre de 1981.
- 1982 Ley General de Educación N° 23384.
Primera versión del Plan a Largo Plazo 1982-2000.
Creación de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES).
Seminario Taller de Planificación Educativa, Ministerio de Educación.

- 1983 Promulgación de la Ley Universitaria N° 23733.
Creación del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).
Reunión técnica de directivos de planeamiento educativo de América Latina. Buenos Aires, 27 de junio - 1° de julio de 1983.
Seminario Taller Multinacional de necesidades y perspectivas de formación y perfeccionamiento de planificadores y administradores de la Educación. Lima, 11-15 de julio de 1983.
Seminario Internacional del IPE. París, 3-8 de octubre de 1983.
- 1984 Reconocimiento del Sindicato Unitario de los Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP).
Ley N° 23878, Plan Nacional de Regionalización.
Promulgación de la Ley del Profesorado N° 24029.
Segundo Proyecto de Inversión Perú-BIRF/Educación.
- 1985 Segundo Seminario sobre Análisis y Perspectiva de la Educación Nacional 1980-1985. Lima, PUCP, 15-19 de julio de 1985.
En elecciones generales es elegido Presidente de la República el Dr. Alan García Pérez.

B. Cronología de Ministros de Educación

• Gobierno del General Manuel A. Odría

1948-1952	General Juan Mendoza Rodríguez
1953-1954	Alfonso Balaguer
1954-1955	Carlos González Iglesias
1955	Carlos Rodríguez Pastor
1955	Mariano Ibérico Rodríguez
1955-1956	General Juan Mendoza Rodríguez

- Segundo Gobierno del Doctor Manuel Prado

1956-1958	Jorge Basadre G.
1958-1959	Emilio Romero Padilla
1959-1960	José Rubio Rolando
1960-1961	Alfredo Parra Carreño
1961	Alfonso Villanueva Pinillos
1961-1962	Darío Acevedo Criado

- Junta Militar

1962-1963	Alm. Franklin Pease Oliveira
-----------	------------------------------

- Primer Gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde

1963-1964	Francisco Miró Quesada Cantuarias
1964-1965	Gral. Ernesto Montagne Sánchez
1965	Carlos Cueto Fernandini
1965-1966	José Navarro Grau
1966	Carlos Cueto Fernandini
1967	Enrique Tola Mendoza
1967-1968	Octavio Mongrut Muñoz
1968	José Jimenez Borja
1968	Augusto Tamayo Vargas

- Gobierno del General Juan Velasco Alvarado

1968-1971	Gral. Alfredo Arrisueño Cornejo
1971-1974	Gral. Alfredo Carpio Becerra
1975	Gral. Ramón Miranda Ampuero

• Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez

1976	Continúa el Gral. Ramón Miranda Ampuero
1977-1978	Gral. Otto Elespuru Revoredo
1978-1980	Gral. José Guabloche Rodríguez

• Segundo Gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde

1980-1981	Luis Felipe Alarco
1981-1983	José Benavides Muñoz
1983-1984	Patricio Ricketts Rey de Castro
1984	Valentín Paniagua Corazao
1984-1985	Andrés Cardó Franco

C. Cronología de Directores de Planeamiento Educativo

1959	Delfín Ludeña de la Vega
1962	Carlos Salazar Romero
1969	Andrés Cardó Franco
1976	Gerardo Ayzanoa del Carpio
1977	Hugo Díaz Díaz
1980	Carlos Ramírez Alzamora
1981	Graciela Ruiz Durán
1984	José Tavera Alvarado

Anexo II

Actores entrevistados, consultados y participantes en el estudio

Acuña Díaz, Moisés. Director de Programación Presupuestaria de la Oficina Sectorial de Planificación Educativa 1970 - 1978.

Alegría Guerra, José Manuel. Supervisor 1956 - 1965.

Arrisueño Comejo, Alfredo. Ministro de Educación 1968 - 1971.

Bastarrachea García, Gustavo. Director de Estadística Educativa 1964 - 1980.

Cardó Franco, Andrés. Director de Planeamiento Educativo y miembro del Consejo Directivo de la Comisión de Reforma 1969 - 1975. Vice-Ministro de Educación 1981 - 1984. Ministro de Educación 1984 - 1985.

Chacón Olivos, Rolando. Especialista del Instituto Psicopedagógico Nacional y Sub-Director de la Dirección de Planeamiento Educativo 1956-1972.

Díaz Díaz, Hugo. Director de Planeamiento Educativo 1977 - 1980.

Eléspuru Revoredo, Otto. Ministro de Educación 1977-1978.

Loo Kung Lee, Rodolfo. Director de Programación Presupuestaria de la Oficina Sectorial de Planificación Educativa 1978 - 1984.

Malpica Faustor, Carlos. Especialista de la Dirección de Estudios y Planeamiento 1956-1962. Programador de Educación y Director Técnico del Instituto Nacional de Planificación 1963-1969. Miembro del Consejo Directivo de la Comisión de Reforma y del Consejo Superior de Educación 1969 - 1975.

Mendoza Rodríguez, Juan. Ministro de Educación 1948-1952 y 1955-1956.

Miranda Ampuero, Ramón. Ministro de Educación 1975 - 1976.

Miró Quesada Cantuarias, Francisco. Ministro de Educación 1963 -1964.

Morales Basadre, Ricardo. Miembro del Consejo Directivo de la Comisión de Reforma de la Educación y Presidente del Consejo Superior de Educación 1970 - 1977.

Paniagua Corazao, Valentín. Ministro de Educación 1984.

Pardo Lezameta, Santiago. Director de Educación Primaria 1948 - 1956.

Rivera Ramírez, Alejandro. Técnico del SECPANE y Director de Educación Primaria y Educación Fundamental 1956 - 1962.

Ruiz Durán, Graciela. Directora de la Oficina Sectorial de Planificación Educativa 1981 - 1984.

Vargas Vega, Raúl. Miembro de la Comisión de Reforma de la Educación y Director de la Revista "Educación" del Ministerio de Educación.

Anexo III

Indicadores cuantitativos

CUADRO I : INDICADORES DEMOGRAFICOS 1950 - 1985 ; POBLACION TOTAL,
 POR SEXO, URBANO-RURAL, EN EDAD DE TRABAJAR
 (en miles de personas)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
<u>POBLACION TOTAL</u>	7,632.5	8,852.0	10,515.0	12,458.0	15,161.2	17,295.3	19,697.5
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO		2.5	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6
HOMBRES	3,842.2	4,459.0	5,298.4	6,278.3	7,640.2	8,714.5	9,923.2
MUJERES	3,790.3	4,393.0	5,216.6	6,179.7	7,521.0	8,580.8	9,774.3
URBANO a	3,060.6	3,859.5	5,100.0	6,914.2	9,272.3	11,108.3	13,224.3
RURAL a	4,571.9	4,992.5	5,415.0	5,543.8	5,888.9	6,187.0	6,473.2
POBLACION LIMA METROPOLITANA	1,094.1	1,479.2	2,009.7	2,762.1	3,839.1	4,658.1	5,523.6
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO		5.2	6.3	5.4	4.8	3.9	3.5
% SOBRE LA POBLACION TOTAL	14.3	16.7	19.1	22.2	25.3	26.9	28.0
% SOBRE LA POBLACION URBANA	35.7	38.3	39.4	39.9	41.4	41.9	41.8
POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR (15-64)	4,196.3	4,817.6	5,566.6	6,544.0	8,068.5	9,449.0	11,019.4
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO		2.3	2.4	2.7	3.0	3.2	3.1

Fuente : Instituto Nacional de Estadística (INE)

a| Datos entre 1950 y 1958 estimados sobre la base de extrapolación de datos censales.

CUADRO 2 : INDICADORES DEMOGRAFICOS 1950-1985 ; POBLACION
POR GRUPOS DE EDAD (DISTRIBUCION)

	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
POBLACION TOTAL	7,632.5	8,852.0	10,515.0	12,458.0	15,161.2	17,295.3	19,697.5
0 - 4	15.5	17.5	17.6	17.0	16.2	15.3	15.0
5 - 9	14.9	14.3	14.4	14.7	14.5	13.9	13.6
10 -14	11.7	12.3	11.4	12.1	12.5	12.6	11.9
15 -19	9.5	10.7	10.6	11.3	10.6	10.8	10.9
20 -24	8.6	9.0	9.3	9.4	8.8	9.3	9.3
25 y más	39.8	36.2	36.7	35.5	37.4	38.2	39.1

Fuente : Instituto Nacional de Estadística (INE)

Datos de los años 1950/1956 extraídos del Anuario Estadístico del Perú 1966

CUADRO 3: POBLACION EN CIUDADES DE 2000 Y MAS HABITANTES ;
 INFORMACION CENSAL 1940-1961- 1972-1981

A Ñ O	% POBLACION EN CIUDADES DE 2000 Y MAS HABITANTES	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE CONGLOMERADOS DE 2000 Y MAS HABITANTES
1940	16.70	4.3
1961	38.40	5.4
1972	50.18	3.7
1985	56.86	

Fuente : AMIDEP - Universidad del Pacífico. Perú : Las provincias en cifras 1976-1981
 Volumen I - Lima, 1987

CUADRO 4 : FUERZA LABORAL POR SECTORES PRODUCTIVOS 1950-1985
(DISTRIBUCION %)

	1950	1960	1970	1985	CAMBIOS EN PUN- TOS PORCENTUA- LES 1950-1985	TOTAL EN	MILES
						1950	1985
AGRICULTURA	58.9	51.9	43.7	35.4	-26.5	1'619	2'129
PESCA	0.7	1.6	1.9	0.8	0.0	19	46
MINERIA	1.6	2.0	1.8	1.9	0.2	44	118
HANUFACTURA	12.5	13.0	14.6	13.7	0.4	344	847
CONSTRUCCION	3.4	3.7	3.7	3.9	0.2	93	237
GOBIERNO	4.2	5.0	5.7	5.5	1.3	115	361
SERVICIOS	18.7	22.8	28.6	38.8	24.4	514	2'832
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	0	2'748	6'570

Fuente : Instituto Nacional de Planificación (trabajos preparatorios del Plan a Largo Plazo, basados en datos del INE y el Ministerio de Trabajo); 1985, cifras preliminares.

CUADRO 5 : PEA POR GRUPOS OCUPACIONALES Y TASAS DE DESEMPLEO BRUTO Y NETO ;
 INFORMACION CENSAL 1961/1972/1981

(DISTRIBUCION %)

INDICADOR	1 9 6 1	1 9 7 2	1 9 8 1
Grupos Ocupacionales en la PEA	100	100	100
% Personal Técnico y Superior	4.97	8.36	8.82
% Personal Oficina y Ventas	12.11	15.04	22.66
% Trabajadores Agropecuarios	51.64	43.18	39.34
% Trabajadores Manuales No Agropecuarios	31.28	33.42	29.19
TASA DE DESEMPLEO BRUTO	2.73	5.69	5.37
URBANO	3.23	7.91	6.59
RURAL	2.24	2.16	3.02
TASA DE DESEMPLEO NETO TOTAL	5.43	10.94	3.72

Fuente : AMIDEP - Universidad del Pacifico, Perú. Las provincias en cifras 1876-1981. Serie Estadística No 2
 Lima, 1987.

CUADRO 6 : PRODUCTO BRUTO INTERNO Y PRODUCTO BRUTO EXTERNO
 PER-CAPITA 1950-1985
 (PBI en miles de intis-PBI per-cápita en intis y US\$)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
PBI (Valores corrientes)	18,213	36,830	83,497	210,457	627,392	4,514,356	4,081,637
PBI (valores constantes 1979) ¹⁾	865,580	1,218,969	1,218,969	1,750,836	3,213,039	3,646,637	3,594,566
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PBI	5.9	6.2	4.6	4.9	2.6	-0.3	
PBI PER-CAPITA (VALORES CONSTANTES 1979) ²⁾	113.4	136.9	166.5	183.8	211.9	210.8	182.5
PBI per-CAPITA (US\$ CONSTANTES 1979) ³⁾	504.7	609.1	740.9	817.9	943.1	938.3	812.1
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO	3.2	3.3	1.7	2.1	-0.1	-2.8	

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística - Cuentas Nacionales del Perú 1950 - 1979 Lima, 1980
 Instituto Nacional de Estadística - Perú : Compendio Estadístico 1986 - Lima, 1987

Elaboración : CIPE

- 1) Cifras reajustadas en base a la tabla Insumo - Producto 1979
- 2) Intis constantes de 1979
- 3) Dólares constantes de 1979 (según tipo de cambio promedio compra-venta)

CUADRO 7 : PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO 1950-1985
(DISTRIBUCION %)

	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
- OFERTA GLOBAL	100	100	100	100	100	100	100
P.B.I.	87.4	82.5	83.7	85.7	83.5	80.8	88.1
IMPORTACIONES	12.6	17.5	16.3	14.3	16.5	19.2	11.9
- DEMANDA GLOBAL	100	100	100	100	100	100	100
DEMANDA INTERNA	84.3	85.0	83.4	84.6	90.9	80.5	77.2
CONSUMO PRIVADO	(61.1)	(57.4)	(54.3)	(61.3)	(63.6)	(49.5)	(55.0)
CONSUMO DE GOBIERNO	(4.9)	(6.0)	(8.4)	(9.8)	(10.9)	(8.2)	(8.8)
FBK	(18.3)	(21.6)	(20.7)	(13.5)	(16.4)	(22.0)	(13.4)
EXPORTACIONES	15.7	15.0	16.6	15.4	9.1	19.5	22.8

Fuentes : Instituto Nacional de Estadística - Cuentas Nacionales 1950-1979. Lima, 1980
Instituto Nacional de Estadística - Perú : Compendio Estadístico 1986. Lima, 1987

Elaboración : CIPE

CUADRO 8: PRODUCTO BRUTO INTERNO SEGUN CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1950-1985

(DISTRIBUCION %)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
FBI	100	100	100	100	100	100	100
AGRICULTURA	26.2	20.0	17.6	16.0	14.0	9.9	11.5
PESCA	0.3	0.4	1.9	2.3	0.8	0.5	0.8
MINERIA	6.3	7.2	7.9	8.4	6.6	12.9	12.7
MANUFACTURA	20.2	23.5	26.0	28.3	30.1	23.8	22.5
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.4	0.4	0.6	0.7	0.9	1.1	1.1
CONSTRUCCION	4.0	6.0	4.4	3.1	4.5	5.5	4.6
OTROS	42.6	42.5	41.6	41.2	43.1	46.3	46.8

Fuentes : Instituto Nacional de Estadística - Cuentas Nacionales del Perú 1950-1979. Lima, 1980
 Instituto Nacional de Estadística - Perú ; Compendio Estadístico 1986. Lima, 1987.

Elaboración : CIPE

CUADRO 9 \ddagger BALANZA DE PAGOS 1950-1985
(en millones de US\$)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
EXPORTACIONES	198	320	556	840	1,291	4,172	2,978
IMPORTACIONES	149	342	478	673	2,390	3,092	1,806
BALANZA COMERCIAL	49	-22	77	167	-1,099	1,080	1,172
BALANZA CUENTA CORRIENTE	18	-99	-36	-40	1,538	321	-1,055
CAPITAL LARGO PLAZO	-9	57	40	68	1,135	351	603
CAPITAL CORTO PLAZO	14	43	23	--	--	--	-7
ERRORES Y OMISIONES	-20	14	-20	-1	-173	536	596
RESERVAS NETAS INTERNACIONALES	s/1	-15	116	131	116	1,276	1,383

Fuente: Banco Central de Reserva. Cuentas Nacionales 1950-1965. Lima, 1966

Elaboración: CIPE

CUADRO 10 : DEUDA EXTERNA Y SERVICIO DE LA DEUDA 1950-1985
(en millones de US \$)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
DEUDA EXTERNA TOTAL	87.4	161.2	203.8	801.2	6,257.0	9,595.0	13,753.0
DEUDA PUBLICA	87.4	161.2	174.7	737.4	3,065.9	6,447.1	10,462.0
DEUDA EXTERNA TOTAL PER-CAPITA	11/5	18.2	19.4	64.3	412.7	554.8	698.2
DEUDA EXTERNA PUBLICA PER-CAPITA	11.5	18.2	16.6	59.2	202.2	372.8	531.1
SERVICIO DE LA DEUDA COMO % PBI	1.6	1.2	1.3	2.5	3.9	9.8	17.0

FUENTES: -Banco Central de Reserva. Suárez, Germán; Tovar, Mario. Deuda Pública Externa 1920-1966 Lima, 1967.
(Para datos de deuda externa total y pública y servicio de la deuda 1950/1962)
-Kuczynski, Pedro Pablo. Democracia bajo presión económica. Ediciones Mosca Azul. Lima, 1980.
(Para datos de deuda total y pública y servicio de la deuda 1968)
-Instituto Nacional de Estadística. Perú: Compendio 1986. Lima, 1987 (Para datos de la deuda total y pública y servicio de la deuda 1975/1985)

ELABORACION: CIPE

CUADRO 12 : TASAS DE ESCOLARIZACION DE LA POBLACION ENTRE 0 Y 24 AÑOS - 1950-1985
(POBLACION Y MATRICULAS EN MILES)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
POBLACION 0-24 AÑOS (1)	4,594.8	5,647.6	6,656.0	8,035.4	9,490.9	10,688.5	11,956.4
MATRICULA TOTAL (2)	1,101.1	1,348.7	1,843.7	3,117.5	4,460.2	5,449.8	6,588.4
TASA DE ESCOLARIZACION (2)/ (1) = (3)	24.0	23.9	27.7	38.8	47.0	51.0	55.1
TASA CRECIMIENTO POBLAC. 0-24 AÑOS (4)	3.5	2.8	3.2	2.4	2.4	2.3	
TASA CRECIMIENTO MATRICULA (5)	3.5	5.3	9.1	5.2	4.1	3.9	
DIFERENCIA (5) - (4)		2.5	5.9	2.8	1.7	1.6	

ELABORACION : CIPE

CUADRO 13 : PERSONAL DOCENTE, MATRICULA TOTAL Y PUBLICA 1950-1985
(Matricula en miles)

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
TOTAL DE DOCENTES	32,057	43,975	63,374	118,099	137,370	169,150	233,766
% EN RELACION A IA PEA	0.8	0.9	1.1	1.8	1.7	1.8	2.1
MATRICULA TOTAL	1,100.1	1,348.7	1,843.7	3,117.5	4,460.2	5,449.8	6,588.4
EDUC. INICIAL	21.4	25.5	34.0	68.9	172.1	228.2	342.8
EDUC. PRIMARIA	988.8	1,179.3	1,519.7	2,355.0	2,970.7	3,239.5	3,787.6
EDUC. SECUNDARIA	72.6	121.2	239.8	563.5	1,009.1	1,306.4	1,597.8
EDUC. SUPERIOR	17.3	22.7	47.0	121.8	216.5	319.3	447.4
OTRAS MODALIDADES	-	-	3.2	28.3	91.8	144.4	150.2
EDUC. NO ESCOLARIZADA	-	-	-	-	-	212.0	262.6
% MATRICULA PUBLICA	86.0	83.6	83.6	85.3	85.1	87.8	87.3
EDUC. INICIAL	86.9	96.1	75.3	73.9	73.2	73.4	76.8
EDUC. PRIMARIA	86.9	86.2	85.2	85.6	87.3	86.9	87.0
EDUC. SECUNDARIA	65.6	67.3	73.6	84.5	85.5	86.1	92.6
EDUC. SUPERIOR	98.8	98.2	87.4	75.8	70.2	69.6	72.0
OTRAS MODALIDADES	-	-	100.0	88.0	64.9	45.6	65.7
EDUC. NO ESCOLARIZADA	-	-	-	-	-	93.3	97.1

Fuentes: Ministerio de Educación. Plan de Educación 1965-1969. Lima, 1965
 Ministerio de Educación. Diagnóstico de Educación 1968-1978. Lima, 1980
 Ministerio de Educación. Plan Operativo del Ministerio de Educación 1986. Lima, 1986
 Elaboración : CIPE

CUADRO 14: INDICADORES DE EFICIENCIA EDUCATIVA EN PRIMARIA Y SECUNDARIA 1950-1985

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
EDUC. PRIMARIA							
‡ MATRICULADOS EN PRIMER GRADO	37.7	35.3	31.3	29.5	23.9	25.3	
‡ MATRICULADOS EN ULTIMO GRADO	9.7	6.4	8.3	9.1	10.6	12.1	
EDUC. SECUNDARIA							
‡ MATRICULADOS EN PRIMER GRADO	35.9	34.3	32.3	31.6	29.1	29.1	30.2
‡ MATRICULADOS EN ULTIMO GRADO	11.4	12.1	12.2	11.3	12.6	13.3	13.5
‡ PROMOVIDOS PRIMARIA/SECUNDARIA	28.3	63.8	63.4	75.9	87.8	93.1	
ALUMNOS/DOCENTE PRIMARIA	41.7	38.0	33.8	32.6	35.9	37.3	34.7
ALUMNOS/DOCENTE SECUNDARIA	13.5	12.6	19.1	19.3	29.6	26.1	21.6

Fuente: En base a los datos de la Dirección de Estadística Educativa - Anuarios Estadísticos

Elaboración: CIPE

CUADRO 15 : FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION 1950-1985

INDICADOR	1950	1956	1962	1968	1975	1980	1985
GASTOS DEL MINIST. EDUCACION	--	--	100	100	100	100	100
% CORRIENTE	s/1	s/1	95.5	99.0	96.1	94.4	95.9
% CAPITAL	s/1	s/1	4.5	1.0	3.9	5.6	4.1
GASTOS DEL MINIST. EDUC. /PBI	1.6	1.7	3.2	3.9	3.9	3.5	2.5
GASTOS DEL MINIST. EDUC. /GASTOS GOBIERNO CENTRAL	15.0	14.4	19.9	21.7	18.4	12.8	12.1

Fuente: Ministerio de Educación. OPE - Dirección de Programación Presupuestaria

CUADRO 16 : ANALFABETISMO Y NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION 1940-1985
(Analfabetismo en miles)

AÑO	ANALFABETISMO (POB. 15 Y MAS AÑOS)						NIVEL EDUCATIVO PROMEDIO DE LA POBLACION DE 5 Y MAS AÑOS
	TOTAL AB- SOLUTO	TASA	% HOMBRES	% MUJERES	% URBANO	% RURAL	
1940 (CENSO)	2,070.2	57.6	45.0	69.3	--	--	1.9
1950		48.0					2.4
1956		42.9					2.8
1961 (CENSO)	2,182.3	38.9	25.6	51.7	17.7	59.4	2.9
1962		37.7					3.1
1968		31.2					3.9
1972 (CENSO)	2,062.9	27.5	16.7	38.2	12.5	51.9	4.4
1975		24.5					4.9
1980		19.0					5.8
1981 (CENSO)	1,799.5	18.1	9.9	26.1	8.1	39.6	6.0
1985	1,741.0	15.0	7.5	22.0	6.7	33.6	6.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. El Analfabetismo en el Perú 1940-1981. Lima, 1986
Instituto Nacional de Estadística. Perú. Compendio Estadístico 1986. Lima, 1987
Años 1950/1956/1962/1968/1975/1980 : Estimaciones CIPE

CUADRO 17 : CRECIMIENTO DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL MINISTERIO DE EDUCACION 1948-1985

INDICADOR	1948	1956	1964	1968	1972	1977	1985
TOTAL DE DOCENTES (1)	27,523	43,975	93,426	118,099	120,231	130,300	233,766
TOTAL DE ADMINISTRATIVOS(2)	455	500	22,928	18,618	17,522	18,370	25,321
ADMINISTRACION CENTRAL(2.1)	455	500	1,061	1,544	1,530	2,186	2,108
ADMINISTRACION REGIONAL(2.2)	--	--	995	626	2,807	5,130	6,092
ADMINISTRACION ESCOLAR (2.3)	s/i	s/i	20,872	16,448	13,185	11,054	17,121
RELACIONES: (2) (1)	1.7	1.1	24.5	15.8	14.6	14.1	10.8
(2.1+2.2)/(2)	--	--	9.0	11.7	24.8	39.8	32.4
(2.3)/(2)	--	--	91.0	88.3	75.2	60.2	67.6

Fuentes: Dirección de Estadística Educativa ; Para el personal docente y de administración escolar
Mendoza Rodríguez, Juan. Nuevo Potencial de la Educación Peruana; Para personal administrativo de los años 1948-1956

OSPE. Diagnóstico de la Educación 1968-1970. Para la información sobre el personal administrativo y docente de los años 1968 - 1972 - 1977

Dirección de Personal : Para personal administrativo de 1985

CUADRO 18 : CREDITOS EXTERNOS AL MINISTERIO DE EDUCACION

I N S T I T U C I O N	NIVEL O MODALIDAD	Monto del - Préstamo(en millones US\$)	Nº de Créditos	Año de Inicio de Ejecución
BANCO MUNDIAL	Primaria, Superior, Tecnológica	51.0	2	1973/1984
REPUBLICA DE HUNGRIA	Superior, Tecnológica	34.0	3 + 1 ampliación	1973/1977/1981
REINO DE ESPAÑA	Inicial, Primaria, Super., Tecnológica	20.4	2	1977/1983
CREDITOS DE BANCA PRIVADA USA AL MEF	Primaria, Secundaria	20.0	1	1981
TOTAL		125.4	8	

Bibliografía

Acción Popular. *Propuesta de Plan de Gobierno 1980-1985: resumen*. Lima, AP, 1980.

Acción Popular. Comando Nacional de Educadores. *Plan de Gobierno: sector educación, 1980-1985*. Lima, AP, 1980.

Acción Popular. Partido Demócrata. *Bases para el Plan de Gobierno Alianza AP-DC: II Plan de Educación*. Lima, AP, 1963.

Acuña Díaz, Moisés. *Evaluación global del desarrollo de la educación peruana: aspectos económicos y financieros 1960-1978*. Lima.

Aguirre Gamio, Fernando. *El proceso peruano: ¿cómo, por qué, hacia dónde?*. México, Ediciones El Caballito, 1984.

Alarco, Luis Felipe. *Reflexiones sobre la educación y la democracia en el Perú*. Lima, Editorial Minerva, 1979.

Alarcón Napurí, Reynaldo. *La universidad peruana: realidad y problemas: 1969-1979*. Lima, Comisión Nacional Inter-Universitaria, 1980.

Alba de Buhler, Julia. *Estructura social, desarrollo y educación en el Perú: 1950-1975*. Lima, 1977. 2 vols.
Proyecto RLA/74/024-UNESCO/CEPAL/PNUD.

Alberti, Giorgio. *Besoins essentiels dans un contexte de changement social: le cas du Pérou*. Paris, OCDE, Centre de développement, 1981.

- Alva Herrera, A. *Breve historia gremial del magisterio peruano*. Lima, Biblioteca Nacional, 1966.
- Alva Orlandini, Hernán. "¿Es adecuada la educación del peruano, 15 años en aulas?". En: *Un alto en el camino: crítica y consenso*. Tomo III.
- Alva Orlandini, Hernán. *Exposición como candidato a la Presidencia de la República*. Lima, Instituto Peruano de Administración de Empresas, 1984.
- Alzamora Valdez, Mario. *La educación peruana: crisis y perspectiva*. Lima, 1961.
- Amat y León, Carlos. *La inviabilidad del modelo neo-liberal para controlar la inflación*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981.
- Angles, Cipriano; Greco, George. *Población estimada para 1957 y su relación con algunos aspectos del problema de la educación en el Perú*. Lima, Ministerio de Educación, 1957. (Monografía, nº 1).
- Aréstegui Moras, Miguel A. *Sistema de núcleos escolares campesinos*. Cusco, H.G. Rozas, 1966.
- Avellaneda Vivas, Justo. *Planeamiento de la educación peruana*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1962. Tesis de doctorado.
- Avellaneda Vivas, Justo. *Planeamiento de la educación peruana: el Estado y la educación*. Lima, Ediciones Educación y Vida, 1962.
- Ballón Echegaray, Eduardo y otros. *La condición del maestro en el Perú*. Lima, DESCO, 1979. (Praxis, nº 14)
- Barrantes, Emilio. *Comunidad, educación y reforma*. Lima, Ediciones Retablo de Papel, 1971.
- Basadre, Jorge. *Carlos Salazar Romero en el Ministerio de Educación*. Lima, Mercurio Peruano, 1971.
- Basadre, Jorge. *Discurso del Ministro de Educación inaugurando el Seminario Interamericano de planeamiento de la educación de la OEA*. Lima, 1958.

- Basadre, Jorge. *Materiales para otra morada*. Buenos Aires, Librería La Universidad, 1960.
- Basadre, Jorge. "Notas para el capítulo sobre educación". En: *Plan del Perú*. Lima, Editorial San Marcos, 1945.
- Basadre, Jorge y otros. *La educación como instrumento de superación nacional*. Lima, Sociedad de Ingenieros del Perú, 1961.
- Bazán, Juan Francisco. *El planeamiento escolar en la escuela primaria*. Lima, 1963.
- Béjar, Héctor. *Los movimientos sociales y los partidos políticos desde 1930 hasta 1968*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1983.
- Belaúnde Terry, Fernando. *La conquista del Perú por los Peruanos*. Lima, Ediciones Tahuantinsuyo, 1959.
- Belaúnde Terry, Fernando. *Mensajes al Congreso 1981-1985*. Lima. 5 vols.
- Belaúnde Terry, Fernando. *Mensajes Presidenciales 1963-1968*. Lima. 5 vols.
- Betancur Mejía, Gabriel. *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*. Vol. 1. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 1984.
- Bizot, Judith. *La reforma de la educación en el Perú*. París, Editorial de la Unesco, 1976. (Experiencias e innovaciones en educación, Oficina Internacional de Educación, nº 16).
- Blacker Miller, Augusto. "Situación económica actual y el reto futuro". En: *Expreso* (diario de Lima), 1987.
- Blat Gimeno, José. *La Educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del Siglo XX*. París, Unesco, 1981.
- Bourricaud, François. *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires, Editorial Sur, 1977.

Bureau International d'Education. *La planification de l'éducation: recherche d'éducation comparée*. Genève, BIE; Paris, Unesco, 1962. XXVe Conférence internationale de l'instruction publique, Genève, 2-12 juillet 1962.

Caballero Romero, Alejandro. *Criterios de los gobernantes sobre el gasto destinado a la educación a través de la historia presupuestaria peruana*. Lima, Universidad de Lima, 1981.

Cardó Franco, Andrés. *Panorama educativo de la Amazonía Peruana*. Lima, Instituto Lingüístico de Verano, 1966.

Cardó Franco, Andrés. *Planteamientos para la revisión del sistema educativo peruano y sus limitaciones de orden económico y legal*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1968. Tesis de doctorado.

Cardó Franco, Andrés; Díaz Díaz, Hugo; Vargas Vega, Raúl. *La reforma educativa y la nuclearización en el Perú*. Lima, Centro de Investigación y Promoción Educativa, 1980.

Cardo Franco, Andrés; Ruiz Durán, Graciela. *Análisis y perspectivas de la formación magisterial en el Perú*. Lima, Centro de Investigación y Promoción Educativa; Madrid, Oficina de Educación Iberoamericana, 1981.

Carpio Becerra, Alfredo. "El lugar de la educación en el proceso peruano". En: *El proceso peruano*. Lima, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1974. Discurso pronunciado por el Ministro de Educación, General Alfredo Carpio Becerra, en la XVII Conferencia General de la Unesco, París, 24 de octubre 1972.

Castillo Ríos, Víctor M. "La microplanificación y la nuclearización en el Perú: una experiencia de planeamiento de la educación". En: *Cuadernos de Información Educativa*. Planeamiento de la Educación, nº 4/5, 1982.

Castro Harrison, Jorge. *Administración y planeamiento integral de la educación*. Lima, Imprenta de la Gran Unidad Escolar Bartolomé Herrera, 1960.

Castro Harrison, Jorge. *La educación para el desarrollo nacional*. Lima, 1966.

- Castro Harrison, Jorge. *Política, desarrollo y educación*. Lima, CADPE, 1974.
- Centro de Investigación y Promoción Educativa. "Administrative problems encountered in the introduction of innovations in Peruvian education through the educational reforms". In: Malpica, Carlos; Rassekh, Shapour. (eds.), *The generalisation of educational innovations: the administrator's perspective*. Paris, Unesco, International Institute for Educational Planning, 1983.
- Chamán Linares, Jaime. "Algunas consideraciones sobre planeamiento de la educación". En: *Cuadernos de Información Educativa*, septiembre de 1978, edición extraordinaria.
- Chamán Linares, Jaime. *La planificación de base y su aplicación en el sector educación*. Lima, Escuela Superior de Administración Pública, 1977. Curso de Administración de Programas de Capacitación.
- Chirinos Soto, Enrique. *Conversaciones con Belaúnde*. Lima, Editorial Minerva, 1987.
- Chirinos Soto, Enrique. *Historia de la República*. Lima, Editores Importadores, 1986. 2 vols.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. *Aspectos socio-profesionales de la situación actual del docente peruano*. Lima, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1982.
- Chong Sánchez, Juan. "Aspectos metodológicos del modelo de simulación EDUPERU, aplicados en la reforma de la educación peruana". En: *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, Año XXIII, nº 81, 1980.
- Chong Sánchez, Juan. *Models of Development in Educational Planning Within a Planned Society: a Case Study of Peru*. Pittsburgh, Pa., Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 1972. Master's degree thesis.

Chong Sánchez, Juan. *La planificación educativa en el Perú: nuevos enfoques metodológicos*. Lima, Escuela Superior de Administración Pública, 1975. IV Curso de Planificación del Programa Experimental de Formación de Especialistas de Recursos Humanos de la ESAP.

Churchill, Stacy. *El modelo peruano de innovación: la reforma de la educación básica*. París, Unesco, 1980. (Experiencias e innovaciones en educación, Oficina Internacional de Educación, nº 22)

Consejo Permanente del Episcopado Peruano. *Mensaje al Segundo Congreso de Educadores Católicos*. Lima, 1970.

Convenio 'Andrés Bello'. "Escuela Empresarial Andina". En: *Seminario Internacional de Educación de los Países Miembros del Convenio "Andrés Bello"*, Lima, 20-24 de agosto de 1979.

Cotler, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978. (Perú problema, nº 17)

Damián Casas, Luis y otros. *El magisterio peruano en la reforma educativa: estudio evaluativo 1972-1980*. Lima, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1981.

De Althaus, Jaime. "Buscando alternativas". En: *Expreso* (Diario de Lima), 7 de junio de 1987.

Delgado, Kenneth. *Reforma educativa: ¿qué pasó?*. Lima, Ediciones SAGSA, 1981.

Díaz Díaz, Hugo. *Algunas consideraciones en torno al planeamiento de la educación a nivel regional, zonal y de núcleo educativo*. Lima, 1972. II Curso Multinacional de Administración de la Educación, Centro Superior de Perfeccionamiento Magisterial.

Díaz Díaz, Hugo y otros. *Diagnóstico de la infraestructura física y el equipamiento: información estadística básica: caso del Perú*. Santiago de Chile, Unesco, OREALC, 1983.

Díaz Montenegro, Leopoldo. *Informe sobre los núcleos escolares 1946-1958*. Lima, Servicio Cooperativo Peruano - Norteamericano de Educación, 1959.

- Dobyns, Henry E.; Doughty, Paul L. *Peru: a Cultural History*. New York, N.Y., Oxford University Press, 1976.
- Drago, Kistic; Dañino, Roberto; Morales Bermúdez, Raymundo. *El Perú y América Latina frente al Club de París*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1985.
- Farro Custodio, Francisco. *Enfoque de la planificación educativa y demandas de educación*. Lima, 1973.
- Farro Custodio, Francisco; Chiroque Chunga, Sigfredo. *Evolución de la educación básica regular (I y II ciclos) y proceso de la democratización de la educación en el Perú: 1960-1978*. Lima, Universidad de Lima, 1980.
- Fernández, Hernán. "Educación y población". En: *Población y políticas de desarrollo en el Perú*. Lima, Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo, 1983.
- Fernández Lamarra, Norberto. "La Planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XIV, nº 4, 1984.
- Figueroa, Adolfo. *Crisis y distribución en el Perú*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981.
- Fitzgerald, E.V.K. "Capitalismo de Estado en el Perú: limitaciones de un modelo de desarrollo económico". En: *El Gobierno Militar: una experiencia peruana 1968-1985*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1985.
- Fitzgerald, E.V.K. *La economía política del Perú, 1956-1978*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981.
- Flores Talavera, Juana y otros. *Evolución de la educación inicial y su proceso de democratización en el Perú, 1960-1978*. Lima, Universidad de Lima, 1980.
- Franco, Carlos. (ed.) *El Perú de Velasco*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1983. 3 vols.

- Gall, Norman. "La reforma educativa peruana". Lima, Mosca Azul, 1976. (Serie Educación y sociedad). Publicado también en inglés: "Peru's Education Reform". En: *West Coast South America Series*, vol. XXI, nº 3, 4, 5 & 6, 1974.
- García Cruz, René. *Metodología y técnicas de la investigación aplicadas a la planificación educativa*. Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín, 1976. Tesis de doctorado.
- García J., Zebedeo; Díaz Montenegro, Leopoldo. *Núcleos escolares: informe sobre el programa de educación rural*. Lima, Servicio Cooperativo Peruano - Norteamericano de Educación, 1959.
- Gonzales, Jorge. *Perú: una economía en crisis*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1979.
- Guerra García, Francisco. *El régimen oligárquico: procesos políticos*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1986.
- Guerra García, Francisco. (ed.) *Problemas poblacionales peruanos*. Lima, Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población, 1986.
- Hay, George A. *Educational Finance and Educational Reform in Peru*. París, Unesco, International Institute for Educational Planning, 1976.
- Holbrook, Delmer William. *An Analysis of the Religious and Political Influences on the National School Systems of Argentina, Brazil and Peru*. Lincoln, Neb., University of Nebraska, 1964. Doctoral thesis.
- Huamán Quispe, José Manuel. *Perspectivas y aplicación de la planificación educativa en nuestro medio*. Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín, 1976. Tesis de doctorado.
- Hunt, Shane J. *Distribution, Growth and Government Economic Behavior in Peru*. Princeton, N.J., Princeton University, Woodrow Wilson School, 1969. (Discussion paper, nº 7)
- Ibáñez Salazar, Consuelo. *Evolución de la educación inicial 1902-1981*. Lima, Ministerio de Educación, 1981.

- Iguñiz E. Javier. *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana: 1950-1983*. Lima, Editorial Tarea, 1986.
- Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo. *Población y políticas de desarrollo en el Perú*. Lima, 1983.
- Instituto Peruano de Administración de Empresas. *Consenso empresarial para un plan nacional de desarrollo*. Lima, 1984.
- International Institute for Educational Planning. *Educational Planning in the Context of Current Development Problems*. Paris, Unesco, IIEP, 1984-1985. 2 vols. Seminario del IIEP, París, 3-8 octubre de 1983.
- Jiménez, Juan Ignacio. *El presupuesto funcional en el Perú, planificación y administración: informe final de actividades y recomendaciones*. Lima, Naciones Unidas, 1964.
- Johnson R., Jaime; García de Romaña, Alberto; Monge, P. Fredy. *Estructura y gestión del Estado descentralizado*. Lima, Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional, 1985.
- Kilty, Daniel R. *Planning for Development in Peru*. New York, Praeger, 1967. (Praeger Special Studies in International Economics and Development).
- Kuczynsky, Pedro Pablo. *Democracia bajo presión económica: el primer gobierno de Belaúnde*. Lima, Ediciones Treintatrés y Mosca Azul, 1980.
- Little, Arthur, Inc. *A Programme for the Industrial and Regional Development of Peru*. Cambridge, Mass., Harvard University, 1960.
- Little, Lau; Scitovsky; Scott, Maurice. *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Lizarzaburu, Alfonso. "The Experience of Integral Adult-Literacy Training in Peru: from Utopia to Reality". En: *Educational Planning in the Context of Current Development Problems*. Paris, Unesco, International Institute for Educational Planning, 1985. Vol. II.

- Lowenthal, Abraham F. (ed.) *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1975.
- Ludeña, Delfín. "Problemas de la educación peruana y el planeamiento integral de la educación". En: *Revista Nueva Educación*. nº 136, Diciembre de 1960.
- Lyons, Raymond F. *Primary School Inspection in Perú*. Paris, Unesco, International Institute for Educational Planning, 1975. (IIEP Research Report, nº 14).
- Lyons, Raymond F. (ed.) *Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación: la experiencia de América Latina*. París, Unesco, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1965. Seminario IIEPE, París, 6 de abril - 8 de mayo de 1964.
- McGinn, Noel; Porter Galetar, Luis. "El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XIV, nº 4, 1984.
- Malpica Faustor, Carlos. *La administración de la educación en el Perú : problemas y perspectivas*. Lima, 1978. Presentado en el Primer Seminario Iberoamericano de Administración Educativa, Madrid 13-17 de febrero de 1978.
- Malpica Faustor, Carlos. *La administración de la educación y sus relaciones con la planificación y con la investigación*. París, Unesco, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1980. (Los principios del planeamiento de la educación: conferencias y discusiones, nº 66). Presentado en el Seminario Internacional de Educación de los Países Miembros del Convenio "Andrés Bello", Lima, 20-24 de agosto de 1979.
- Malpica Faustor, Carlos. "Education and the Community in the Peruvian Educational Reform". En: *International Review of Education*. vol. XXVI, nº 3, 1980.
- Malpica Faustor, Carlos. "Nuclearización: cambio radical del proceso". En: diario "*La Prensa*". Suplemento laboral, Lima, 23 de marzo de 1976.

Malpica Faustor, Carlos. *Perspectivas de la planificación educativa y sus implicaciones en la capacitación de planificadores y administradores*. Presentado en el Seminario Taller Multinacional de Necesidades y Perspectivas de Formación y Perfeccionamiento de Planificadores y Administradores de la Educación, Lima 11-15 de julio de 1983.

Malpica Faustor, Carlos. *La política de capacitación de los recursos humanos y el desarrollo nacional*. Lima, Escuela Superior de Administración Pública, 1970. (Cuadernos de la ESAP, nº 3). Conferencia en el Colegio de Economistas del Perú.

Malpica Faustor, Carlos; Alayza Mujica, Ernesto. "Les aspects administratifs de la planification au Pérou". En: *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, nº 19, julio-septiembre de 1971. Presentado en el Colloque sur les aspects administratifs de la planification en Amérique latine et en France, Paris, 17-22 juin 1971.

Matos Mar, José. *Desborde popular y crisis del Estado; el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1984. (Perú problema, nº 21).

Mendoza Rodríguez, Juan. "La Gran Unidad Escolar". En: *Revista Nueva Educación*, nº 127, marzo de 1960.

Mendoza Rodríguez, Juan. *Nuevo potencial para la educación peruana*. Lima, Imp. del Colegio Militar Leoncio Prado, 1956.

Mendoza Rodríguez, Juan. *Plan de educación nacional del Perú*. Lima, Imp. del Colegio Militar Leoncio Prado, 1951. Conferencia sustentada por el Ministro de Educación Pública del Perú en las universidades de los Estados Unidos de Norteamérica con motivo de la invitación del Departamento de Estado.

Moncada, Alberto. *La crisis de la planificación educativa en América Latina*. Madrid, Editorial Tecnos, 1982.

Morales Basadre, Ricardo. "Sugerencias para la reforma del sistema nacional de educación". En: *Revista Nueva Educación*, nº 225, noviembre de 1969.

Morales Bermúdez, Francisco. *Declaraciones a los empresarios e industriales de Arequipa*. Lima, Oficina Central de Información, 1976.

Morales Bermúdez, Francisco. *El Proyecto Nacional*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1985.

Muelle López, Luis y otros. *La investigación educacional en el Perú: 1972-1980: estudio evaluativo*. Lima, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1981.

Muelle López, Luis. "Perspectivas de la planificación e investigaciones educacionales". En: *PROMULCAD, Boletín sobre Capacitación Docente*. 1982.

Navarro Grau, José. *La educación peruana, una revolución en marcha*. Lima, Imp. del Colegio Militar Leoncio Prado, 1966.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Educational Planning: a reappraisal*. Paris, OECD, 1983.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Problemas de la planificación de recursos humanos en América Latina y en el Proyecto Regional Mediterráneo; la previsión a largo plazo de las necesidades de mano de obra y las políticas educacionales: trabajos del seminario realizado en Lima en marzo de 1965, y documentos complementarios*. París, OCDE, 1967.

Organización de los Estados Americanos. "Resoluciones referidas al planeamiento integral de la educación, al financiamiento de dichos planes y a la administración de la educación". En: *Segunda Reunion Interamericana de Ministros de Educación, Lima, mayo de 1956*.

Organización de los Estados Americanos. *Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina, Buenos Aires, 27 de junio - 1º de julio de 1983: informe final*. Versión preliminar.

Organización de los Estados Americanos. *Seminario de Planeamiento de la Educación en América Latina, Lo Barnechea, Chile, 17-27 de abril de 1974: informe final*.

Organización de los Estados Americanos; UNESCO. "La Educación: planeamiento integral de la educación". En: *Primer Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, Washington D.C., 16-28 de junio de 1958*. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1959.

Paulston, Rolland G. *Society, Schools and Progress in Peru*. Oxford, Pergamon Press, 1971.

Pease Oliveira, Franklin. *Memoria: Ministerio de Educación*. Lima, ME, 1963.

Peralta Oliver, Manuel. *Hacia una planificación educativa participante*. Trujillo, Universidad Nacional de Trujillo, 1976. Tesis de doctorado.

Perú. *Decreto Legislativo nº 177: Ley orgánica del sistema nacional de planificación*. Lima, 1981.

Perú. *Decreto Ley nº 14209/28: Descentralización en educación*. Lima, septiembre de 1962.

Perú. *Decreto Ley nº 14220: Sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social*. Lima, 19 de octubre de 1962.

Perú. *Decreto Ley nº 14260: Ley orgánica del presupuesto funcional (presupuesto por programas) de la República*. Lima, 21 de diciembre de 1962. Revisada en 1964.

Perú. *Decreto Ley nº 19039: Ley orgánica del sistema nacional de control*. Lima, 1972.

Perú. *Decreto Ley nº 19326: Ley general de educación*. Lima, 1972.

Perú. *Ley nº 13417, Ley universitaria*. Lima, 1960.

Perú. *Ley nº 15215: Ley del magisterio*. Lima, 1964.

Perú. *Ley nº 22875: Ley del magisterio*. Lima, 1979.

Perú. *Ley nº 23384: Ley general de educación*. Lima, 1982.

Perú. *Ley n° 23733: Ley universitaria*. Lima, 1983.

Perú. *Ley n° 23878: Plan nacional de regionalización*. Lima, 1984.

Perú. *Ley n° 24029: Ley del profesorado*. Lima, 1984.

Perú. *Plan de Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada "Plan Inca" 19: Reforma de la Educación*. Lima, 1968.

Perú. *Plan de Gobierno "Túpac Amaru", DS 020-77-P.M.*

Perú. Banco Central de Reserva del Perú. *El desarrollo económico y financiero del Perú 1968-1973*. Lima.

Perú. Banco Central de Reserva del Perú. *Plan de Desarrollo Económico y Social del Perú para 1962-1971*. Lima, BCRP, 1962.

Perú. Banco Central de Reserva del Perú. (ed.) *Programación del desarrollo*. Tomo 3. Lima, Ed. Samarti, 1963. Dos estudios de programación correspondientes al sector industrial y a la educación: la industria manufacturera, educación, metas e inversiones.

Perú. Congreso. *Informe sobre el estado de la educación pública y proyecto de ley orgánica de educación*. Lima, Talleres gráficos P.L. Villanueva, 1967.

Perú. Instituto Nacional de Estadística. *El analfabetismo en el Perú 1940-1981*. Lima, INE, 1986.

Perú. Instituto Nacional de Estadística. *Compendio estadístico 1986*. Lima, INE, 1987.

Perú. Instituto Nacional de Estadística. *Cuentas nacionales del Perú 1950-1979*. Lima, INE, 1980.

Perú. Instituto Nacional de Planificación. "Análisis de los sectores sociales. Capítulo XVI: Educación". En: *Análisis de la realidad socio-económica del Perú*, Vol. V, tercera parte. Lima, INP, 1963.

Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Apuntes para un plan de desarrollo a mediano plazo*. Lima, INP, 1984.

- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Bases para un programa de desarrollo nacional a largo plazo*. Lima, INP, 1969. Documento de trabajo.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Desarrollo económico y social, recursos humanos y educación: previsiones a largo plazo de las necesidades de mano de obra que requiere el desarrollo económico y social del Perú y sus implicaciones para el desarrollo de la educación*. Lima, INP, 1966.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Diagnóstico de la realidad nacional*. Lima, INP, 1980. 2 vols.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Diagnóstico del sistema nacional de educación 1955-1965*. Lima, INP, 1967.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Orientaciones para el desarrollo de la educación peruana: recomendaciones y conclusiones del Primer Curso Nacional de Planificación Educativa, Lima, 4 de enero - 26 de febrero de 1965*. Lima, INP, 1965.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Bienal de Desarrollo 1971-1972*. Lima, INP.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Bienal de Desarrollo 1973-1974*. Lima, INP.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Bienal de Desarrollo 1975-1976*. Lima, INP.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970*. Lima, INP, 1967.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970: Educación*. Lima, INP, 1967.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. "Plan global". Tomo I. "Plan de Educación". Tomo IV. En: *Plan del Perú 1971-1975*. Lima, INP, 1971.

- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 1979-1982: Plan global*. Lima, INP, 1980. Documento de trabajo.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*. Lima, INP, 1975.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Nacional de Desarrollo para 1981-1982: Plan global*. Vol. I. Lima, INP, 1981.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Plan Nacional de Desarrollo 1982-2000: Plan global*. Lima, INP, 1982. Primera versión.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Primer Curso Nacional de Planificación Educativa, Lima, 4 de enero - 26 de febrero de 1965: informe final*. Lima, INP, 1965.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Primer Seminario Nacional de Planificación Educativa, Lima, 19 - 31 de agosto de 1968*. Lima, INP, 1968.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. "Programa Sectorial de Educación". Vol.II, capítulo VI. En: *Resumen del Programa de Inversiones Públicas 1964-1965*. Lima, 1964.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Proyecciones generales y metas sectoriales de educación*. Lima, INP, 1964. Documento de trabajo.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Los recursos humanos y la educación en el Perú: experiencias de programación*. Lima, INP, 1968.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. *Segundo Seminario Nacional de Planificación Educativa, Lima, 23-30 de abril de 1970: informe*. Lima, INP, 1970.
- Perú. Instituto Nacional de Planificación. "Lineamientos metodológicos para la formulación del Plan a mediano plazo del sector Educación: documento base". En: *Segundo Seminario Nacional de Planificación Educativa, Lima, 23-30 de abril de 1970*. Lima, INP, 1970.

- Perú. Instituto Nacional de Planificación. Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación. Instituto de Administración Pública. Nueva York. Grupo Asesor de Planificación. *Informe preliminar sobre la organización de las Sectoriales de Planificación*. Lima, ONRAP, 1965.
- Perú. Ministerio de Educación. *Aportes a la planificación de la educación*. Nº 2: Actividades y Proyectos. Lima, 1973.
- Perú. Ministerio de Educación. *Aspectos financieros de la educación peruana: período 1960-1979*. Lima, ME, 1980.
- Perú. Ministerio de Educación. *La carta educativa*. Cartilla nº 3. Lima, Imp. del Colegio Militar Leoncio Prado, 1974.
- Perú. Ministerio de Educación. *Curso Interno de Actualización en Planificación y Administración Educativa*. Lima, ME, 1982.
- Perú. Ministerio de Educación. *Desarrollo de la educación peruana: aspectos económico-financieros 1960-1974*. Lima, ME, 1976.
- Perú. Ministerio de Educación. *Diagnóstico del Sector Educación 1968-1977*. Lima, ME, 1979.
- Perú. Ministerio de Educación. *Diagnóstico del sistema educativo*. Lima, ME, 1969.
- Perú. Ministerio de Educación. *Educación básica*. Lima, ME, 1961. Presentado por el Perú en la Conferencia de Punta del Este.
- Perú. Ministerio de Educación. *Educación y descentralización*. Lima, ME, 1965.
- Perú. Ministerio de Educación. *Estructura social y reforma de la Educación en el Perú*. Lima, ME, 1980.
- Perú. Ministerio de Educación. "Exposición de motivos y anteproyectos del Plan Integral de Reforma de la Educación Primaria". En: *Revista Nueva Educación*, nº 130, junio de 1960.

- Perú. Ministerio de Educación. *Evaluación de las acciones de la reforma educativa: informe final*. Lima, ME, 1976.
- Perú. Ministerio de Educación. *Glosario de términos de planificación educativa*. Lima, ME, 1978.
- Perú. Ministerio de Educación. *Identificación de necesidades de formación y capacitación de administradores y planificadores de la educación*. Lima, ME, 1983.
- Perú. Ministerio de Educación. *Indicadores básicos de educación: período 1970-1980: previsiones 1981-1990*. Lima, ME, 1980.
- Perú. Ministerio de Educación. *Manual de planeamiento educativo*. Lima, ME, 1982.
- Perú. Ministerio de Educación. *Manual para el diagnóstico situacional del NEC*. Lima, INIDE, 1975.
- Perú. Ministerio de Educación. *Metodología para la planificación a largo plazo del sector educación*. Lima, ME, 1976. Documento de trabajo.
- Perú. Ministerio de Educación. *Microplanificación educativa a nivel de NEC Rural*. Lima, ME, 1982.
- Perú. Ministerio de Educación. *Modelo EDUPERU: previsiones a 1980 para la implementación del Plan General de Conversión*. Lima, Editorial Juan V. Barea, 1976.
- Perú. Ministerio de Educación. *Nuevo panorama de la educación Peruana: conferencias nacionales de extensión educativa*. Lima, ME, 1967.
- Perú. Ministerio de Educación. *Participación de los sectores de la actividad nacional en la tarea educativa: 1972-1979*. Lima, ME, 1980.
- Perú. Ministerio de Educación. *Perfiles básicos de los planificadores de la educación*. Lima, ME, 1984.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Bienal de Educación 1971-1972. Reajustado a junio de 1971*. Lima, ME. Documento de trabajo.

- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Bienal del Sector Educación 1973-1974*. Lima, ME, Dirección General de Educación.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Bienal Sector Educación 1975-1976*. Lima, ME, 1975.
- Perú. Ministerio de Educación. "Plan de Construcciones Escolares", DS nº 11/28 de marzo de 1958. En: *Revista Nueva Educación*, nº 109, mayo de 1959.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan de Construcciones Escolares 1961-1962*. Lima, ME, 1961.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan de Desarrollo Educativo: 1965-1969*. Lima, ME, 1964. 3 tomos. Primer proyecto.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan de Educación Nacional*. DS aprobado el 13-01-50.
- Perú. Ministerio de Educación. "Plan educativo para El Oriente", DS nº 27/30 sept. 1957. En: *Revista Nueva Educación*, nº 105, noviembre de 1957.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan General de Conversión*. Lima, ME, 1975.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Acción: Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*. Lima, 1982.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Sectorial de Educación 1971-1975*. Lima, ME, 1971. Documento informativo.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Operativo del Sector Educación para 1978-1979*. Lima, ME, 1978.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Operativo del Sector Educación para 1979-1980*. Lima, ME, 1979.
- Perú. Ministerio de Educación. *Plan Operativo del Sector Educación para 1980-1981*. Lima, ME, 1980.

Perú. Ministerio de Educación. *Plan Operativo del Sector Educación para 1981-1982*. Lima, ME, 1981.

Perú. Ministerio de Educación. *Plan Operativo 1973*. Lima.

Perú. Ministerio de Educación. *Plan Operativo 1976 de la Oficina Sectorial de Planificación*. Lima, ME, 1976.

Perú. Ministerio de Educación. *Plan Sectorial de Educación 1975-1978*. Lima, ME, 1974. Primer borrador para uso exclusivo de las subcomisiones de trabajo.

Perú. Ministerio de Educación. *La planificación de los sectores sociales: la experiencia educacional*. Lima, ME, 1975.

Perú. Ministerio de Educación. *Quinquenio de la educación*. Lima, ME, 1985.

Perú. Ministerio de Educación. *Realizaciones del sector educación 1968-1980: informe*. Lima, ME, 1980.

Perú. Ministerio de Educación. *Reforma de la educación Peruana: informe general*. Lima, Editorial Universo, 1970.

Perú. Ministerio de Educación. *Reforma del sistema nacional de educación: estudio*. Directiva n° 02 ATP. Lima, ME, 1969.

Perú. Ministerio de Educación. *Regionalización educativa en el Perú*. Lima, ME, 1982.

Perú. Ministerio de Educación. "Resolución Ministerial 16198/29 de agosto 1961, Reglamento de obligaciones relacionadas con datos estadísticos". En: *Revista Nueva Educación*, n° 143, septiembre de 1961.

Perú. Ministerio de Educación. *Seminario del Sistema Nacional de Planificación*. Lima, ME, 1973.

Perú. Ministerio de Educación. *Seminario Taller de Planificación Educativa: informe final*. Lima, ME, 1982.

- Perú. Ministerio de Educación. *Tercer Seminario de Planificación Educativa: Proceso de la Reforma de la Educación, Lima, 17 de febrero - 1º de marzo de 1975: informe final*. Lima, ME, 1975. Con la colaboración del IPE y de la OREALC.
- Perú. Ministerio de Educación. *Seminario de Educación y Política de Población: informe final*. Lima, ME, 1982.
- Perú. Ministerio de Educación. *Seminario Taller Multinacional de Necesidades y Perspectivas de Formación y Perfeccionamiento de Planificadores y Administradores de la Educación, Lima, 11-15 de julio de 1983: informe final*. En cooperación con la OEA.
- Perú. Ministerio de Educación. "Sistema educativo del Perú; estadísticas generales; financiación de la educación; educación primaria". Tomo I. "Estudio comparativo de la educación secundaria en el Perú; educación secundaria común; educación industrial para varones; educación agropecuaria". Tomo II. Educación industrial femenina; educación comercial; educación normal. Tomo III. En: *Inventario de la realidad educativa del Perú*. Lima, ME, 1957.
- Perú. Ministerio de Educación. *Situación magisterial*. Lima, Oficina de Desarrollo Magisterial, 1982.
- Perú. Ministerio de Educación. *Situación y perspectivas de la planificación educativa en el Perú*. Lima, ME, 1983. Proyecto Multinacional de Perfeccionamiento Sectorial y sus Relaciones con la Supervisión de la Educación.
- Perú. Ministerio de Educación. Comisión de Estudios de la Situación Magisterial. *Informe final de la Comisión de Estudio Sobre la Situación Profesional, Económica y Social del Magisterio*. Lima, ME, 1972.
- Perú. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación. *Planeamiento de la educación: bases teóricas para el planeamiento de la educación*. Lima, INIDE, 1979.

- Perú. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación. *Planeamiento de la educación: métodos y técnicas para el planeamiento de la educación*. Lima, INIDE, 1979.
- Perú. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación. *Planeamiento de la educación: planeamiento en el nivel de base*. Lima, INIDE, 1979.
- Pezo del Pino, César y otros. *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Lima, DESCO, 1978.
- Picón Espinoza, César. "Administración del proceso de la reforma de educación de adultos en el Perú en los setenta". En: *Administración de la educación de adultos: cuatro experiencias*. Pátzcuaro, México, CREFAL, 1982.
- Pinedo Rentería, Miguel Angel. "Modelo de simulación para la conversión del sistema educativo". En: *Cuadernos de la ESAP*, nº 5, 1973.
- Pinzas García, Teobaldo. *La economía peruana 1950-1978: ensayo bibliográfico*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. *II Seminario sobre Análisis y Perspectiva de la Educación Nacional 1980-1985, Lima, 15-19 de julio de 1985*. Tomos I y II. Lima, PUCP, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, 1985.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Promoción e Investigación Educativa. *Seminario Análisis y Perspectivas de la Educación Peruana, Lima, 1-4 de septiembre 1980: informe*.
- Quijano, Aníbal. *Tendencias en el desarrollo y la estructura de clases en el Perú*. Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970.
- Rebaza Costa, Alfredo. "El problema educativo peruano y su estrecha vinculación con la trayectoria de nuestra cultura". En: *Educación*, órgano de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima), nº 25, 1962, y nº 26/27, 1963/64.
- Rebollar Fernández, Julio. *Legislación y administración escolar del Perú y comparados*. Lima, 1949.

- Reynoso, Oswaldo y otros. *Luchas del magisterio: de Mariátegui al SUTEP*. Lima, Ediciones Narración, 1979. (Nueva crónica y buen gobierno)
- Rivero Herrera, José. *La reforma educativa: sus experiencias participativas*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1983.
- Roel Pineda, Virgilio. *La planificación económica en el Perú*. Lima, 1963.
- Roel Pineda, Virgilio. *Planificación y crisis universitaria*. Lima, Ed. Gráfica Labor, 1974.
- Rojas Samanez, Alvaro. *Partidos políticos en el Perú*. Lima, Centro de Documentación e Información Andina, 1984.
- Romero, Fernando. *Educación y desarrollo económico, movilización educativa de nuestro capital humano*. Lima, Banco Central de Reserva del Perú, 1963.
- Romero, Fernando. *Evolución industrial y educación técnica: experiencia inicial en el Perú*. Lima, Ediciones Hora del Hombre, 1951. Prólogo Dr. Carlos Cueto Fernandini.
- Romero, Fernando. *Trabajo, educación y bienestar: política de empleo para el desarrollo económico*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Departamento de Publicaciones, 1965.
- Romero Padilla, Emilio. *Reflexiones sobre la educación nacional*. Lima, Ministerio de Educación, 1959.
- Ruiz Durán, Graciela. "Experience of Educational Microplanning in Peru Through Nuclearisation". En: Malpica, Carlos; Rassekh, Shapour. (eds.), *Educational Administration and Multilevel Plan Implementation: Experiences from Developing Countries*. Paris, Unesco, International Institute for Educational Planning, 1983.
- Ruiz Durán, Graciela. *Proceso global de la reforma de la educación en el Perú*. Lima, Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Educativa, 1981. Presentado al Taller del IPE sobre Experiencias de Implementación de Reformas Educativas en América Latina, Managua, Nicaragua, 9-12 de septiembre de 1981.

Saberbein Chevalier, Gustavo. *La Planificación en el Perú*. Lima, Editorial Liberación, 1984.

Salas Rodríguez, J. Wilbert. *Via Crucis de las reformas de la educación peruana*. Cusco, Editorial Los Andes, 1970.

Salazar Bondy, Augusto. *Historia de las ideas en el Perú contemporáneo*. Lima, Francisco Moncloa Editores, 1967. 2 vols.

Salazar Romero, Carlos. *La realidad educacional del Perú*. Lima, 1945.

Salazar Romero, Carlos. *Esquema para un plan nacional de Educación Pública*. Lima, Tip. Sesator, 1962.

Salazar Romero, Carlos. *Estado actual y reforma de los estudios secundarios en el Perú*. Lima, 1954.

Salazar Romero, Carlos. (ed.) *Pedagogía*. Lima, Ediciones del Sol, 1963. (Biblioteca de Cultura Peruana, IX).

Sánchez Ramírez, Fortunato. *Planificación universitaria: Universidad Nacional "José Faustino Sánchez Carrión": estudio de los recursos humanos en su zona de influencia*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1976. Tesis de doctorado.

Sanyal, Bikas y otros. *Educación profesional y empleo: el caso de la ESEP en el Perú*. París, Unesco, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; Lima, Librería Studium, 1983.

Schiefelbein, Ernesto; McGinn, Noel F. *Poder para el cambio: planeación educativa en el contexto político*.

Schuldt, Jurgen. *Trama invisible de la política económica actual: algunas hipótesis*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981.

Schydrowsky, Daniel; Wicht, Juan J. *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1978*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1979.

- Servicio Cooperativo Peruano-Norteamericano de Educación. *Informe sobre los núcleos escolares 1946-1958*. Lima, 1959.
- Stromquist, Nelly. *Decentralizing Educational Decision-Making in Peru: Intentions and Realities*. Ottawa, Ont., International Development Research Centre, 1981.
- Tello, María del Pilar. *¿Golpe o revolución?: hablan los militares del 68*. Lima, Ediciones Sagsa, 1983.
- Thorp, Rosemary; Geoffrey, Bertrand. *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. London, Macmillan, 1978.
- Tibi, Claude; Thorkildsen, F. *El papel de la formación en el planeamiento de la reforma de la educación en el Perú*. París, Unesco, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1977.
- Torres Llosa, Enrique. *La educación, problema social en el Perú*. Lima, Editorial Universitaria, 1960.
- Torres Llosa, Enrique. *El Estado en la política educativa en el Perú*. Lima, Tipografía Peruana, 1960.
- Unesco. *Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe, México, 4-13 de diciembre de 1979: informe final*.
- Unesco. *Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago de Chile, 5-19 de marzo de 1962*.
- Unesco. *Perú: reforma de la educación: análisis y proyectos*. Vol. I y II. París, 1972.
- Unesco. *Perú: educación - contribución al desarrollo socio-económico: análisis sectorial y propuesta de desarrollo*. París, 1978.

Unesco. *El planeamiento de la educación; situación, problemas y perspectivas*. París, Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, París 6-14 de agosto 1968.

Unesco. *Las reformas de la educación: experiencias y perspectivas*. París, Unesco, 1981. (La Educación en marcha, nº 2). Reunión de Expertos sobre los Principales Problemas de las Reformas de la Educación en las Décadas 1970-1980 y 1980-1990, París, 24-28 de octubre de 1977.

Unesco. Comisión Económica para América Latina. *Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe, Buenos Aires, 21-28 junio 1966: informe final*.

Unesco. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Estructura social, desarrollo y educación en el Perú*. Buenos Aires, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, 1978.

Unesco. Organización de los Estados Americanos. *Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación*. Washington DC, 16-28 junio de 1958. Vols. 1-5.

United States Agency for International Development. *Estudio evaluativo del sistema sectorial de planificación educativa*. Lima, 1977.

United States Agency for International Development. *Evaluación del Proyecto de Descentralización del Sistema de Planificación Educativa*. Lima, 1977.

Valcárcel, Carlos Daniel. *Breve historia de la educación peruana*. Lima, Editorial Educación, 1975.

Valcárcel, Luis E. *La Educación del campesino*. Lima, Ed. San Marcos, 1954.

Vargas Vega, Raúl. *Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana*. Buenos Aires, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, 1981. (DEALC fichas, 13).

- Vargas Vega, Raúl. "Exitos y problemas del modelo educativo peruano". En: *Alternativas de alfabetización en América Latina y el Caribe*. Santiago, Unesco, OREALC, 1988.
- Vásquez, Emilio. *Posibilidad de un sistema peruano de educación*. Lima, Graf. Stylo, 1944. Prólogo de Carlos Rodríguez Pastor.
- Vega Centeno, Máximo. *Crecimiento, industrialización y cambio técnico: Perú, 1955-1980*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1983.
- Velasco, Otoniel. *La planificación en el Perú: experiencias y problemas de la planificación en América Latina*. Santiago, Siglo XXI, 1974. Publicado para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Verdera, Francisco. *El Empleo en el Perú: un nuevo enfoque*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1983.
- Webb, Richard; Figueroa, Adolfo. *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1975. (Perú problema, nº 14).
- Whyte, William F.; Flores, Graciela. "High Level Manpower for Peru". En: Harbison, Frederick; Myers, Charles A. *Manpower and Education: Country Studies in Economic Development*. New York, N.Y., McGraw-Hill Book Company, 1965.
- Winkler, Donald. *La situación económica de la educación pública en el Perú en los años setenta*. Lima, USAID/Perú, 1979.
- World Bank. *Appraisal of First Education Project: Peru*. Washington, D.C., World Bank, 1973.
- World Bank. *Country Economic Memorandum: Peru*. Washington D.C., World Bank, 1984.
- World Bank. *Peru: First Educational Project: Completion Report*. Washington, D.C., World Bank, 1982.
- World Bank. *Peru Sectorial Study of Education: Management and Administration Aspects*. Washington, D.C., World Bank, 1978.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo del planeamiento de la educación. Fue creado por la Unesco en 1963 y es financiado por la Unesco y mediante contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. Durante los últimos cinco años, los Estados Miembros que han brindado contribuciones voluntarias al Instituto son los siguientes: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, República Federal de Alemania, India, Irlanda, Noruega, Suecia, Suiza. El Consejo de Administración del IPE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de ocho miembros elegidos y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunas de sus agencias especializadas e institutos.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo del planeamiento de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros.

Presidente:

Malcolm Adiseshiah, *India*, Presidente, Instituto de Estudios del Desarrollo, Madrás.

Miembros designados:

Akilu Habte, Asesor Especial, Recursos Humanos, Oficina Regional de Africa, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Charles Boelen, Médico Jefe, Planeamiento, Metodología y Evaluación de la Educación, División de Desarrollo de Recursos Humanos en Salud, Organización Mundial de la Salud.

Essam Montasser, Director, Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planeamiento, Dakar.

Goran Ohlin, Secretario General Adjunto, Oficina de Investigación y Análisis de Políticas de Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Naciones Unidas.

Miembros elegidos:

Isao Amagi, *Japón*, Asesor Especial del Ministro de Educación, Ciencia y Cultura, Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, Tokio.

Henri Bartoli, *Francia*, Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París.

Hellmut Becker, *República Federal de Alemania*, Instituto Max Planck para el Desarrollo del Hombre y de la Educación, Berlín (Occidental) y Profesor Honorario, Universidad Libre de Berlín (Occidental).

Mohamed Dowidar, *Egipto*, Profesor y Presidente del Departamento de Economía, Facultad de Derecho, Universidad de Alejandría.

Kabiru Kinyanjui, *Kenia*, Director, Instituto de Estudios del Desarrollo., Nairobi.

Víctor Urquidí, *México*, Investigador, El Colegio de México, México.

Alexandre P. Vladislavlev, *URSS*, Primer Secretario, Unión de Sociedades Científicas y Técnicas de la URSS, Moscú.

Las consultas sobre el Instituto deben dirigirse a:

Director, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116, París.

Informe de Investigación n° 77

Los principios y métodos generales del planeamiento de la educación tienen vigencia en un determinado contexto nacional con sujeción a criterios de oportunidad y de aplicación que corresponden a la perspectiva histórica general, a los objetivos buscados y a los medios movilizados a través de los procesos que ponen en juego las fuerzas de orden social, político, económico y cultural actuantes en el país. De allí que la práctica del planeamiento de la educación se ve obligada a evolucionar dinámicamente en sus interrelaciones con el sistema educativo y su contexto al tratar de asegurar niveles apropiados de pertinencia, operacionalidad y eficacia.

El presente estudio analiza dentro de esa perspectiva cómo ha evolucionado la experiencia del planeamiento de la educación en el Perú, al intervenir en procesos claves de análisis, formulación, puesta en ejecución y vigilancia, de sucesivas políticas y estrategias de expansión, cambio y mejoramiento de la educación, durante seis fases políticas significativas en el período histórico 1948-1985.

El Perú es un país en vías de desarrollo, de mediano tamaño, de grandes contrastes y sujeto a fuertes tensiones, que se han acentuado en las últimas décadas, y su larga y variada práctica del planeamiento de la educación puede aportar lecciones de la experiencia útiles para los actores pasados, presentes y futuros del desarrollo de la educación, tanto en el Perú como en otros países.

Los autores

Andrés Cardó Franco fue Director de Planeamiento Educativo, Miembro del Consejo Directivo de la Comisión de Reforma, Vice-Ministro y Ministro de Educación.

Hugo Díaz Díaz fue Director de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación.

Raúl Vargas Vega fue miembro de la Comisión de Reforma y Director de la Revista "Educación" del Ministerio de Educación.

Carlos Malpica Faustor, especialista del IIPE, fue Programador de Educación y Director de Programación del Instituto Nacional de Planificación, y miembro del Consejo Directivo de la Comisión de Reforma y del Consejo Superior de Educación.