

# MODERNIDAD Y EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Carlos Contreras  
Patricia Oliart

**SERIE  
DIVERSIDAD CULTURAL**

**8**



PERÚ

Ministerio de Cultura



PERÚ

Ministerio de Cultura

Dirección Desconcentrada  
de Cultura de Cusco

# MODERNIDAD Y EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Carlos Contreras

Patricia Oliart

**SERIE  
DIVERSIDAD CULTURAL**

**8**



PERÚ Ministerio de Cultura



PERÚ Ministerio de Cultura

Dirección Desconcentrada  
de Cultura de Cusco



PERÚ Ministerio de Cultura

© Ministerio de Cultura  
© Viceministerio de Interculturalidad  
Av. Javier Prado Este 2465 - San Borja, Lima 41, Perú  
www.cultura.gob.pe  
Central telefónica: (511) 618 9393



PERÚ Ministerio de Cultura

Dirección Desconcentrada  
de Cultura de Cusco

© Ministerio de Cultura / Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco  
Subdirección de Interculturalidad  
Fondo Editorial  
Avenida de la Cultura N.º 238 - Wanchaq, Cusco  
www.drc-cusco.gob.pe  
Central telefónica: (051) 084 58 2030

## MODERNIDAD Y EDUCACIÓN EN EL PERÚ

*Serie diversidad cultural 8*

**Editores de la serie:** Pablo Sandoval y José Carlos Agüero

**Primera edición:** octubre de 2014

**Tiraje:** 1000 ejemplares

**Diseño y diagramación:** Estación La Cultura  
info@estacionlacultura.pe

**Cuidado de la edición:** Lucero Reymundo

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-19380

ISBN: 978-612-46863-6-8

Se permite la reproducción de esta obra siempre y cuando se cite la fuente.

Impreso en los talleres de Grafikapress E.I.R.L., ubicado en calle Lechugal 365, Cusco.

# Índice

<b>Presentación</b>	6
<b>Introducción</b>	8
Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo xx <i>Carlos Contreras</i>	12
Proyectos educativos y políticas <i>Patricia Oliart</i>	82
Fuente de los artículos	148
Sobre los autores	148



# Presentación

La cultura, su diversidad, el modo en que la gente vive, trabaja, se relaciona, ama, sueña y crea son, conforme pasan los años, reconocidos en el mundo entero como pilares del desarrollo humano. Ya no es posible trazar una línea única de progreso, ni sostener una idea de civilización que no valore los aportes de pueblos o coloque al margen tradiciones, saberes y memorias complejas. En plena era de la globalización, las diferencias culturales se muestran en todo su potencial, enriqueciendo nuestras sociedades, sus intercambios y los proyectos de futuro que estas albergan.

El Perú ha tenido una convivencia tensa con su diversidad. La ha negado por largo tiempo, generando situaciones de exclusión que nos cuesta superar. Sin embargo, en los últimos años un conjunto de medidas importantes buscan superar estas debilidades. Se combate el racismo, se promueve el enfoque intercultural en la gestión, se revaloran las lenguas, se protegen los derechos colectivos, se visibiliza lo que antes fue poco valorado. El Ministerio de Cultura se ubica, desde hace pocos años de su reciente creación, como un actor con responsabilidades claras y promotor de una gestión pública a la altura de estos desafíos.

En este marco es que presentamos la serie “Diversidad Cultural”, que tiene la pretensión del largo aliento. Esta quiere dar continuidad a tradiciones editoriales estatales que en su

momento animaron tanto el espacio académico como el político, como las que en su momento impulsó la Casa de la Cultura y el Instituto Nacional de Cultura.

La idea es hacer más denso el espacio para la reflexión, pues siendo tan grandes los desafíos, es el debate lo que puede generar aproximaciones a los problemas más afinados, agudos y rigurosos. La gestión pública, sobre todo en el campo social y cultural, no es un ejercicio solo técnico; requiere sostenerse en una red de intercambios y argumentos cada vez más sólidos, nunca fijos o finales y siempre atentos a la renovación a nuevas miradas y enfoques.

Por ello esta serie. Buscamos que a partir del rescate de breves piezas, fundamentales en la discusión de nuestra historia reciente; así como de materiales más actuales pero agudos y novedosos, estudiantes, funcionarios e intelectuales cuenten con un incentivo para el ejercicio de una ciudadanía reflexiva y crítica. Aproximar lo público y lo académico no es una tarea accesoria, sino una necesidad para fortalecer la gestión pública, y por esta vía, garantizar derechos y enriquecer y profundizar nuestra democracia.

Patricia Balbuena Palacios  
**Viceministra de Interculturalidad**

# Introducción

El informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) señala que la relación entre educación y violencia no fue fortuita. Se asentó sobre condiciones históricas que permitieron que el conflicto armado estalle desde el interior del sistema educativo. Para concretar sus planes, los grupos subversivos captaron e ideologizaron a pequeños núcleos de jóvenes y maestros universitarios, a través de los cuales buscaron asentarse en los márgenes rurales y urbanos excluidos y no representados por el sistema político. La violencia política en el sistema educativo se asentó sobre antiguas fallas históricas, que atraviesan el Estado y la sociedad peruana.

En este sentido, es preciso señalar que la expansión y masificación de la educación durante el siglo xx apareció como una demanda social, y al mismo tiempo como una forma de fortalecimiento y socavamiento del Estado. En efecto, si bien la escuela y la universidad funcionaron para inculcar una ideología de Estado y un modelo de modernidad y ciudadanía con propósitos disciplinarios, también dotaron de instrumentos ideológicos, técnicos y organizativos a la propia «sociedad civil» para impugnar dichas políticas estatales. En otras palabras, si el sistema educativo fue planeado como un espacio para articular la dominación del Estado, también se forjó como arena para impugnar dicha hegemonía. En esta dialéctica, el maestro



actuó como facilitador de esa doble formación. Por un lado, se desempeñó como negociador de la interacción entre Estado y sociedad; pero otras veces aparecía impugnando los efectos negativos de la modernización y el poder del Estado.

Históricamente el sistema educativo ha legitimado la exclusión que caracteriza la construcción del Estado peruano, que hunde sus raíces en la naturaleza vertical de los proyectos nacionalistas del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. Este proceso terminó transformando la imagen de la escuela, percibida tradicionalmente por los sectores medios y populares como un vehículo de ascenso social, en un espacio violento de ejercicio de poder y discriminación.

De estas tensiones y dilemas tratan los artículos que acompañan a este volumen. Carlos Contreras y Patricia Oliart ofrecen dos miradas históricas precisas acerca del recorrido que ha seguido las políticas educativas, desde la óptica del estado peruano, pero también desde las prácticas de la “sociedad civil”, rural principalmente. Y nos queda una imagen clara: la formación de los docentes continúa siendo un factor clave para cualquier propuesta de democratización de la sociedad. Allí se juega el destino de miles de niños y jóvenes. Como bien señalan, Contreras y Oliart, se necesita una férrea voluntad política, mucha imaginación y deseos de justicia social, como los elementos claves para hacer de la educación en el Perú un espacio verdaderamente ciudadano y democrático, y por qué no, también liberador.

★ ★ ★

Con esta publicación continuamos la serie “Diversidad cultural” del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Estas publicaciones buscan provocar reflexiones sobre los cambios culturales ocurridos en el Perú a lo largo de su

historia colonial y republicana. Busca poner a disposición de la ciudadanía textos clásicos y contemporáneos sobre estos temas, dirigidos con especial énfasis a estudiantes universitarios, docentes de escuela, investigadores sociales y funcionarios.

Esta serie albergará miradas diferentes sobre la diversidad cultural. Se publicarán en un formato de bolsillo y de distribución gratuita. Cada título de la colección constará de dos o tres ensayos que dialogan entre sí, relacionados por el tratamiento de un tema, y escritos en su momento por distintos autores, peruanos o peruanistas. Los autores o sus herederos han prestado generosamente su consentimiento para un esfuerzo editorial que tiene como fin el bien público. A ellos un profundo agradecimiento.

Estamos seguros de que estos cuadernos generarán puentes necesarios entre la academia y el quehacer público en el país. Es su pretensión final conectar la diversidad cultural con nuestras realidades y la vida de la gente, siempre compleja, rica y llena de promesas de ciudadanía.

Pablo Sandoval  
José Carlos Agüero

Lima, diciembre de 2014



---

**Maestros, mistis y campesinos en el  
Perú rural del siglo XX**

*Carlos Contreras*

---



El siglo xx ha sido el siglo de la educación en el Perú. Nunca antes se puso un empeño tan vasto en abrir escuelas, colegios y universidades en las diversas regiones del territorio nacional. Iniciativa que corrió más del lado del Estado, que de los sectores privados o la “sociedad civil”. Hasta 1970, aproximadamente, la educación fue pensada desde el Estado, como la estrategia más eficaz para lograr la irresuelta tarea de integración nacional de la población y abrir el camino a la prosperidad con justicia.

La idea fue lanzada en los albores del siglo por la élite civilista que acababa de conquistar, tras varias décadas de esfuerzos frustrados o interrumpidos, el dominio del aparato del Estado. En él se mantendría por veinte años; los suficientes para hacer de su proyecto nacional una empresa profunda y un referente común en cualquier tipo de planes nacionales. Este programa mostró señales de agotamiento hacia 1940, cuando surgió una nueva ofensiva educativa desde sectores identificados con el indigenismo, que llegó a ejercer su hegemonía por otro lapso de aproximadamente dos décadas.

Ambos proyectos educativos concentraron sus esfuerzos en lograr la alfabetización de la población indígena serrana y procurar así su incorporación a la nación peruana. Si bien, como veremos en este estudio, sus resultados fueron solamente parciales en relación a dichas metas, provocaron efectos colaterales en

la organización social campesina y terrateniente de la región. La sociedad de “señores” y campesinos, regidos por un código de antiguo régimen en cuanto hacia a sus deberes y derechos, se vio cuestionada por la presencia, tímida primero, pero masiva a partir de la década de 1940, de un ejército de maestros que, por primera vez en la historia del Perú, sumaban más que los efectivos de las fuerzas armadas.

Escuelas y maestros, cuya acción se limitaba durante las primeras décadas de la centuria a las capitales de distrito de la sociedad rural, penetraron después en haciendas y aislados caseríos, donde hasta entonces el “don” de la escritura había asomado como un fruto desesperadamente prohibido.

Aunque los maestros se comportaron generalmente en su trato con los campesinos, como nuevos “mistis” o señores, su extracción procedió cada vez más de sectores indígenas y campesinos. Su sola presencia enseñó a los indios del campo que los roles sociales no eran inamovibles y los llevó a pensar que los más altos podían conquistarse a través de la educación.

Los estudios y referencias existentes acerca de la educación, han solido destacar el esfuerzo desarrollado por los propios sectores campesinos para mejorar su equipaje educativo, demandando al Estado mayores prestaciones de servicios, u organizándolos ellos mismos. En este trabajo he querido poner en relieve, en cambio, la iniciativa estatal para expandir la educación en la sociedad rural, de modo que la acción de la sociedad campesina aparece en un rol más bien complementario o reactivo, al menos hasta aproximadamente la década de 1950. Lo he hecho así, tanto por compensar el sesgo contrario de los trabajos anteriores, como también porque creí que esta perspectiva se ajustaba más a lo ocurrido, que la versión campesinista. Espero que en las páginas que siguen esta idea haya alcanzado algún nivel persuasivo.

El trabajo ha sido realizado a partir de una exploración inicial en la documentación impresa del Archivo General de la Nación, los anuarios estadísticos del Estado y la bibliografía

disponible. Hemos usado también las numerosas monografías locales preparadas por el Instituto Indigenista Peruano y otras instituciones, en los años sesenta y setenta. La exposición se refiere al conjunto del país, procurando siempre destacar las diferencias entre la costa y la sierra. Un interés especial fue puesto en el departamento de Ayacucho, como caso “tipo” de la realidad rural serrana más tradicional, con el propósito de vincular este trabajo con los otros realizados por el equipo del proyecto “Dimensiones étnicas y culturales de la violencia” en el Instituto de Estudios Peruanos.

El análisis histórico, como la información estadística, llegan solo hasta la década de 1960, que resulta así el punto de conclusión de este trabajo. Ello debido a dos razones: 1) que durante esa década la educación dejó ya de ser pensada desde la escena oficial como la “panacea” para todos los males de la nación, como había sido concebida hasta entonces. La reforma agraria, la industrialización o la revolución, pasaron a ser los nuevos remedios predicados por los políticos. De modo que los proyectos educativos pasaron a un segundo plano; 2) porque la información estadística para las décadas más recientes se halla plenamente disponible y era poco lo que nuestro trabajo podía, entonces, aportar de nuevo.

## **La educación como estrategia de “inclusión”**

La élite civilista que dominó la política y la economía del país durante el periodo bautizado por Jorge Basadre como el de “la república aristocrática” (1899-1919) tuvo, al lado de todos sus defectos, una gran virtud: el diseño y la ejecución de un definido proyecto nacional. Vale decir, un programa para el futuro del país, que sobre la base de una meta a alcanzar: convertir al Perú en un país “moderno”, “europeo”, “próspero” y “culto”, identificaba los obstáculos más importantes para su consecución y proponía medios para removerlos.



Uno de los más tenaces obstáculos, de acuerdo al pensamiento civilista, consistía en la existencia de una enorme masa de población indígena inmersa en una economía de autosubsistencia, carente de “vida civil” y de una cultura mínima para integrarse en la vida nacional; en suma, un grupo humano que se convertía en un “peso muerto” para el país<sup>1</sup>. De acuerdo al censo de 1876 dicha población representaba nada menos que el 57 % del total y para 1900 significaba en cifras absolutas unos dos millones de habitantes de los tres cuartos que contenía el Perú. El arribo de inmigrantes europeos alfabetos e industriosesos, que cambiasen las proporciones entre la población “útil” y esta otra servilizada y sin “espíritu de progreso”, fue una de las medidas pensadas y ejecutadas, incluso desde tiempos anteriores a la guerra con Chile. Pero ya en el inicio del siglo xx podía constatararse que sus avances habían sido muy lentos y, lo que es peor, que estaban condenados a serlo, dadas las condiciones del país frente a las de otras naciones sudamericanas que también competían por la llegada de tales inmigrantes.

Surgió, entonces, el partido de la “autogenia”; una corriente de opinión que sostenía que en lugar de procurar la traída de extranjeros, debía concentrarse los esfuerzos en mejorar las condiciones y características de la población autóctona. Esta corriente alcanzó un rápido predominio e influyó decisivamente en la política estatal (Contreras 1994).

Ella partía de la idea que los indígenas peruanos eran capaces de entrar en la civilización. “Los estudios sobre el desarrollo del organismo social no han demostrado aún la incapacidad de ningún grupo de la familia humana para entrar en el rol de la civilización”, sostenía don Pedro Ignacio Cisneros, presidente de la Corte Superior de Áncash, en su discurso de apertura del

---

<sup>1</sup> Acerca del pensamiento sobre la situación indígena, puede revisarse el estudio de González O. (1996) dedicado a la intelectualidad predominante durante la “república aristocrática”.

año judicial de 1901<sup>2</sup>. En el mismo sentido se pronunció Jorge Polar, ministro de Justicia, Instrucción, Beneficiencia y Culto en 1905: “Felizmente está probado que no hay ninguna raza ineducable; no lo es la nuestra, por cierto, ni en las más remotas regiones territoriales. La leyenda de que el indio no quiere salir de su condición mísera, va desacreditándose rápidamente”<sup>3</sup>. La obra de fusión de dicha población con las “ideas de progreso” constituía la tarea “más trascendental de nuestro porvenir como Nación”, en palabras de Cisneros. ¿Cómo podría ella cumplirse?

El proyecto civilista formuló varios frentes de acción: la difusión de la instrucción, la uniformización del sistema judicial y la propagación de un sistema de salubridad que mejorase las condiciones sanitarias y los hábitos de higiene de la mayoritaria población rural del país. Este proyecto, sencillo en su formulación, significaba una obra de colosal envergadura para un Estado de débil aparato burocrático y cuyas finanzas aún curaban sus heridas de una desastrosa guerra internacional. Implicaba extender la presencia del Estado a lo largo y ancho de una sociedad rural, gobernada desde la independencia por rústicos “mistis” y desparramada entre punas inhóspitas y valles que las condiciones geográficas y la pobreza de los medios de comunicación volvían casi inaccesibles<sup>4</sup>. En buena cuenta significaba también

---

<sup>2</sup> Anexo de la Memoria del ministro de Justicia (AGN, H-6-1669), p. 107.

<sup>3</sup> Memoria al congreso ordinario de 1905 (AGN, H-6-1673), p. xxxviii. Véase: Capelo (1902).

<sup>4</sup> Una vistosa y elocuente descripción del orden gamonal que predominaba en la sierra peruana, puede recogerse en esta descripción de González Prada, de 1904: “Nuestra forma de gobierno se reduce a una gran mentira, porque no merece llamarse república democrática un estado en que dos o tres millones de individuos viven fuera de la ley. Si en la costa se divisa un vislumbre de garantías bajo un remedo de república, en el interior se palpa la violación de todo derecho bajo un verdadero régimen feudal. Ahí no rigen Códigos ni imperan tribunales de justicia, porque hacendados y gamonales dirimen toda

reemplazar la acción de la iglesia, que hasta entonces se había alzado como la única institución “occidental” inmersa en el territorio campesino y cuyos ministros, como resultado de su prolongada convivencia con ese mundo retrógrado, habían terminado por contagiarse de su espíritu fanático y tradicional<sup>5</sup>.

De aquel programa, era la difusión de la instrucción la que fue pensada como la principal herramienta para conseguir la civilización del indígena y por ende su incorporación a la nación peruana: “Laudable es, en este sentido, preocuparnos de las escuelas, que si no son la civilización misma, imprimen desde la niñez las ideas elementales que la preparan”, señalaba Cisneros en su discurso antes citado, pronunciado al inicio del siglo (p. 108). La escuela se constituía en el más eficaz medio de redención de la población aborigen, degradada física y moralmente por los siglos de la colonia y los abusos de terratenientes y curas republicanos.

---

cuestión arrojándose los papeles de jueces y ejecutores de sentencias. Las autoridades políticas, lejos de apoyar a débiles y pobres, ayudan casi siempre a ricos y fuertes. Hay regiones donde jueces de paz y gobernadores pertenecen a la servidumbre de la hacienda. ¿Qué gobernador, qué subprefecto ni qué prefecto osaría colocarse frente a frente de un hacendado? (...). Una hacienda se forma por la acumulación de pequeños lotes arrebatados a sus legítimos dueños, un patrón ejerce sobre sus peones la autoridad de un barón normando. No solo influye en el nombramiento de gobernadores, alcaldes y jueces de paz, sino hace nombramientos, designa herederos, reparte las herencias, y para que los hijos satisfagan las deudas del padre, les somete a una servidumbre que suele durar toda la vida. (...) En resumen: las haciendas constituyen reinos en el corazón de la república, los hacendados ejercen el papel de aristócratas en medio de la democracia”; véase: Montero (1990), pp. 81-82.

<sup>5</sup> Los intelectuales y funcionarios civilistas criticaron por esos años con mucha dureza los hábitos fanáticos y dispendiosos que los curas rurales fomentaban en los pueblos indígenas, organizando fiestas patronales donde el culto a las imágenes se mezclaba con el franco alcoholismo, el derroche y una serie de prácticas paganas que recordaban, no a la iglesia del cristianismo primitivo, sino a Sodoma y Gomorra. Véase al respecto: Contreras y Bracamonte (1988).

Es en la política del gasto público, mejor que en los discursos y la pluma de los intelectuales, donde puede demostrarse la robusta convicción con que fue encarado este proyecto. El pliego del ministerio de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia, convertido en el principal protagonista del mismo, vio crecer su partida en el presupuesto nacional: de 1,2 millones de soles en 1900 a 8,6 millones en 1919; para 1929 alcanzó los 19,9 millones de soles. Es decir, que llegó a multiplicarse 16,5 veces en el lapso de esas tres décadas. El mayor impulso se ubicó en el periodo 1900-1919, lapso durante el cual el presupuesto del Ministerio se multiplicó siete veces. El gasto de este ministerio pasó de representar un 10 % del presupuesto general en el año 1900, a alrededor de un 15 % al final de la “república aristocrática”.<sup>6</sup> A su lado, en cambio, los ministerios tradicionalmente beneficiados con una mayor tajada de la torta presupuestal: el de Gobierno y Policía y el de Guerra y Marina, bajaron entre 1900 y 1919 de una participación del 24,5 % y 25,4 % respectivamente, a 13,9 % y 17,9 %. En estas cifras puede, pues, tomarse una cabal dimensión de que el proyecto de la élite civilista en las primeras décadas del siglo era no solamente económico, sino ante todo cultural.

Desalojada del poder, el proyecto de la élite civilista —después de 1919— perdió vigor, aun cuando algunos de sus elementos permanecieran vigentes. Durante la década de 1920 y la primera mitad de la siguiente el gasto en educación, justicia y salud se estancó en términos relativos, desplazado por una política que, en cambio, puso el acento en faraónicos proyectos de obras públicas dirigidas al fomento económico (Quiroz 1993). La creación en 1936 de los ministerios de Educación y de Salud (desagregados desde entonces del de Justicia) fue, no obstante, el hito que marcó el inicio de una renovada ofensiva

---

<sup>6</sup> El año 1907 se alcanzó la cota más alta, con un 17,2 %, véase: Portocarrero (1992), p. 111.

en tales campos, aunque, como luego veremos, orientadas ya por otras directrices culturales (véase cuadro 1: composición porcentual del gasto público 1900-1970).

Examinemos la campaña por la educación, convertida en pieza fundamental de los varios programas de “regeneración nacional” formulados en el Perú a lo largo del siglo xx. Sin exagerar puede decirse que el siglo xx ha sido el siglo de la educación entre nosotros, como decíamos al inicio. Una ofensiva que en ciertos momentos se desarrolló con un vigor semejante al de las campañas de evangelización y extirpación de idolatrías en la temprana época colonial. Ejércitos de maestros y funcionarios fueron echados al campo, acompañados de lotes de libros, lápices y mapas, mientras míseras pero diligentes comunidades campesinas levantaban aulas y patios para recibirlos. La tarea consistía no solamente en enseñar a leer y escribir y difundir la aritmética elemental, sino ante todo en transmitir el “idioma nacional”, que era el castellano (todavía en 1940 un 35 % de la población del país desconocía este idioma, porcentaje que en los inicios del siglo probablemente redondeaba el 50), divulgar un discurso de historia y geografía nacionales, inculcar hábitos alimenticios que mejorasen las condiciones físicas de la raza indígena, así como nociones de higiene y “urbanidad”.

A grandes rasgos puede decirse que hubo dos grandes proyectos educativos hasta 1970. El primero fue el civilista, desarrollado en lo fundamental en las dos primeras décadas del siglo y que tuvo la “civilización” del indio como bandera, lo que significaba su castellanización a toda costa y el desarrollo de hábitos occidentales en los campos de la salud, la nutrición, las relaciones sociales y la economía. El segundo fue el proyecto “indigenista”, desarrollado desde finales de la década de 1930 y durante los veinte años siguientes, por hombres como José Antonio Encinas y Luis Eduardo Valcárcel, y en el que llegaría también a alcanzar injerencia un intelectual de las características de José María Arguedas. Partía de reconocer virtudes inherentes a la cultura indígena que debían ser preservadas (el colectivismo

agrario y una suerte de espíritu democrático “natural”) y postulaba, en el campo pedagógico, la conveniencia de alfabetizar en el propio idioma autóctono y de adaptar las estrategias educativas a las características y necesidades de la población rural. En buena cuenta este segundo proyecto surgió tras constatarse, con la ayuda del censo de 1940, el relativo fracaso del primero.

## **El proyecto civilista**

Ya la primera generación del Partido Civil, en la época anterior a la guerra del Pacífico, incluyó la educación nacional entre el ámbito de acción del Estado. La ley del primero de mayo de 1869 creó el Consejo Superior de Instrucción Pública y al año siguiente se dispuso el funcionamiento de escuelas primarias gratuitas en todas las capitales de distrito. La ley de municipalidades del gobierno de Manuel Pardo (1873) entregó a estas corporaciones el manejo y el sostenimiento de las escuelas, cediendo el gobierno central con tal fin un subsidio generoso a sus presupuestos. La educación quedó dividida en tres niveles: primaria, secundaria y superior. En 1886 se estipuló que la primaria constaría de tres grados o años de estudio y la secundaria de dos grados, de cuatro y dos años de estudio respectivamente (Barrantes 1989).

De acuerdo al censo de 1876 el 81 % de la población peruana de seis y más años de edad era analfabeta<sup>7</sup>. El departamento

---

<sup>7</sup> El censo de 1876 presentó dos categorías respecto del analfabetismo, de dudosa validez, aunque muy en uso en la época: quienes no sabían leer ni escribir y quienes sabían leer pero no escribir. Es difícil imaginar que alguien incapaz de escribir pudiera leer correctamente. Esta doble tipología es la que ha complicado siempre el intento de establecer la dimensión del analfabetismo en el Perú de 1876. El autor de quien hemos tomado este dato, Fernández (1990), no aclara a qué categoría se refiere.

con un mejor indicador era Lima, con “solo” 53 % de analfabetos; en el otro extremo, Puno y Apurímac exhibían porcentajes de 96 y 97 respectivamente (véase cuadro 2). El promedio de analfabetismo en los departamentos de la costa era de 68 %, mientras que en los de la sierra llegaba a 88 %.<sup>8</sup> El programa de descentralización fiscal iniciado en 1886 por el gobierno de Cáceres, lejos de ayudar a mejorar la empresa educativa, terminó llevándola a la peor condición. Dicha ley —obligada, es cierto, por la terrible crisis fiscal de la posguerra con Chile— suspendió el subsidio del gobierno central a los municipios, destinado a sostener las escuelas primarias. Estas debían financiarse entonces a partir de ingresos propios del municipio, como el del mojonazgo<sup>9</sup>, o por impuestos creados específicamente para el mantenimiento de las escuelas. Puesto que la economía del país se hallaba quebrada por los estragos de la guerra, la circulación comercial era hartamente limitada y los concejos municipales, no solo carecían de rentas en general para sus gastos más elementales, sino que muchas veces ya ni siquiera existían. En estas condiciones la educación primaria en el país, al igual que los juzgados, los hospitales y las comisarías, se había convertido en una entera ficción. Existían en el papel, pero habían desaparecido en la práctica. Únicamente funcionaban escuelas en algunos pueblos donde las propias comunidades o alguna autoridad religiosa o civil se habían preocupado por ellas<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase: Fernández (1990). Para este cálculo he considerado departamentos costeros: Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima, Ica, Moquegua y Tacna (aún no existía el departamento de Tumbes); departamentos serranos: Cajamarca, Áncash, Huánuco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Arequipa, Apurímac, Cusco y Puno (aún no existía el de Pasco).

<sup>9</sup> El mojonazgo venía a ser un impuesto “a la circulación” o al consumo de bienes en un pueblo. Se aplicaba típicamente al tránsito de algún bien de consumo masivo y difícil de ocultar en sus traslados: papas, aguardiente, coca, etc.

<sup>10</sup> Para los casos de San Miguel de Huayopampa, véase: Fuenzalida *et al.* (1982) y Degregori y Golte (1973). Para el caso de Huarochirí: Matos Mar (1958).

Una vez que tomaron las riendas del Estado en 1899, los hombres del Partido Civil, premunidos de un espíritu de auténtica cruzada, se lanzaron a reformar ese orden de cosas. Consecuentes con su espíritu positivista, lo primero que se plantearon fue el levantamiento de un censo escolar, herramienta estadística indispensable para el diseño de los planes más adecuados. Los preparativos comenzaron en 1901, realizándose el censo efectivamente en octubre de 1902. Inmensas dificultades debieron ser allanadas para su ejercicio, tales como la inexistencia de un padrón completo de las poblaciones (al punto que debieron recurrir al viejo censo de 1876), resistencia de las autoridades o los padres de familia y dificultad en las comunicaciones con los puntos más aislados del territorio. Con gran satisfacción, los encargados del censo anotaron en su informe haber podido abarcar un 90 % de la población total, en unas tres cuartas partes del territorio de la república (AGN, H-6-0375).

El censo de 1902 permitió conocer que únicamente el 29 % de los niños de 6 a 14 años recibían instrucción en la república y que solamente el 23 % sabía leer y escribir. Como quiera que en la porción de población que no llegó a ser cubierta por el censo, la realidad debía ser aún más dramática, dichos porcentajes deberían ser rebajados aún en unos dos puntos. Nuevamente eran los departamentos serranos donde el porcentaje de niños carentes de instrucción era más elevado. Cajamarca y Áncash se acercaban al promedio nacional, con 71 y 72 % respectivamente, pero en Ayacucho la proporción era del 84 %, en Puno, del 86 % y en Apurímac, del 88 % (véase cuadro 3: resultados del censo escolar de 1902). De las noventa y ocho provincias del país, solamente en tres el porcentaje de niños capaces de leer (no necesariamente de escribir) superaba el 50 %, mientras que en 38 provincias esa cualidad no llegaba a la quinta parte. Treinta y cuatro de estas últimas se ubicaban en la sierra y el resto en la selva (AGN, H-6-0375).

En el caso del departamento de Ayacucho existían caseríos enteros donde ningún niño era capaz de leer; en las haciendas



no existía ninguna clase de escuela; únicamente en las capitales de distrito solía presentarse una docena de niños alfabetos. Esta realidad debió ser común a la mayoría de departamentos serranos. La condición alfabetizada se reducía a unos puñados de gentes reunidos en las villas y que gracias a su competencia lingüística se erigían como auténticas “élites letradas” que monopolizaban las relaciones de la sociedad rural con el mundo exterior.

## **La llegada del primer globo terrestre a Cangallo**

Si uno confrontaba los resultados del censo escolar de 1902 con los del censo nacional de 1876, advertía que en el curso de ese cuarto de siglo la educación prácticamente no había hecho progresos<sup>11</sup>. El gobierno debió encarar directamente la empresa educativa, con el fin de crear esa “cultura común” entre los habitantes que reclamaba Alejandro Deustua (1904). Para ello canceló (a partir de 1906) el papel directriz de las municipalidades en la materia. Resultaba evidente la desorganización de las escuelas en manos de los concejos provinciales. Por ejemplo: de las noventa y nueve provincias existentes en el país en 1905, únicamente treinta y tres habían cumplido con remitir sus cuentas sobre las escuelas respecto del año anterior, según denunciaba el ministro Jorge Polar en su Memoria al congreso ordinario de ese año (AGN, H-6-1673). En dichas cuentas podía encontrarse que solamente dos concejos provinciales no adeudaban sueldos atrasados a los preceptores. En teoría debían

---

<sup>11</sup> El censo de 1876 estableció un analfabetismo del 81 % para la población de seis años o más, mientras el censo escolar de 1902 uno del 77 % para los niños de 6 a 14 años. Lo normal en una población que viene progresando en la alfabetización a través de la educación escolar, es que los estratos jóvenes tengan un porcentaje de analfabetos marcadamente menor que el de los adultos, pero en este caso los porcentajes apenas si tenían alguna diferencia.

funcionar en la república 2 172 escuelas oficiales, con un total de 2 412 maestros, pero en la realidad muchas de ellas no alcanzaban a prestar servicio alguno (AGN, H-6-1674).

“A una institución tan insegura, tan inestable, que tanto fluctúa —decía el ministro Polar refiriéndose a las municipalidades—, no es natural que siga vinculado el servicio más constante, más firme, más trascendente que posee una Nación” (*ib.*: XL). Era el Estado quien tenía deber y derecho sobre él: “El Estado tiene el deber y, por lo mismo, el derecho de intervenir en la educación nacional (...). Redimir al analfabeto constituye la obligación primordial del Estado”. Esta empresa no fue puesta en marcha obedeciendo única o principalmente a prosaicos intereses económicos por parte de la élite oligárquica (formar un proletariado útil a la modernización de la economía y la expansión del mercado), como a veces ha sido enjuiciada<sup>12</sup>; involucraba todo un programa de reforma política, en la que la idea de democracia se hallaba muy presente: “La democracia no será una realidad mientras la educación, la de los primeros años siquiera, no se extienda á todos”, continuaba su alegato el ministro Polar ante el congreso de 1906. Explicaba seguidamente tal idea:

Cuanto más grande es la distancia entre las clases directivas y las clases populares, más inaparente es una Nación para resolver los serios problemas de carácter social que se imponen hoy o que se impondrán mañana. (...) No se comprende que en una democracia pueda pretenderse la educación de las clases superiores, dejando al pueblo en la ignorancia. La cultura acumulada en unos pocos y negada a los más, acabará siempre por ser una explotación de los de abajo por los de arriba.

---

<sup>12</sup> Véase como ejemplo: Autoeducación (1984). Para Alberti y Cotler, en cambio, la inicial expansión educativa en el siglo xx tenía “el objetivo de servir de filtro en la movilidad social y en la asimilación política” (1972: 20).

Finalmente, en la propagación de la educación se jugaba no solamente la suerte de un régimen político más o menos idóneo, sino el propio destino de la república: “Cuando un país tiene, como el Perú, una cantidad tan enorme de analfabetos y tan retardada, entonces la necesidad de educarla no es solo cuestión de democracia y de justicia, sino que es cuestión de vida” (*ib.*: xxxvii-xxxiii).

Consecuente con tales principios el Estado dispuso la educación elemental gratuita, puesto que algunos concejos municipales habían venido sosteniendo el funcionamiento de las escuelas a partir de impuestos o cuotas cobrados a los padres de familia. Dicha gratuidad implicaba no solo la no exigencia de pago, sino también la entrega de materiales para el aprendizaje. Ingentes cantidades de carpetas, pizarras y demás útiles escolares fueron contratados en prestigiosas casas de Estados Unidos y Francia para ser distribuidos en las escuelas fiscales. Fue de esta guisa que el año 1907 llegó a la remota provincia ayacuchana de Cangallo un voluminoso cargamento ultramarino que, como en la novela *Cien años de soledad* de García Márquez, prometía revolucionar el futuro. Una enorme recua de mulas depositó en esa apartada comarca de los Andes: 750 pizarrines, 60 cajas de lápices de pizarra, 130 cajas de plumas, 6000 cuadernos en blanco, 45 cajas de lapiceros, 300 libros de primer año y otros 175 de segundo año, 41 cajas de tiza y 4 silbatos para maestros, traído todo ello de la casa Hachette de París. El resto del cargamento no eran látigos, palmetas o candados, sino “globos terrestres”, ejemplares de pedagogía, mapas del Perú y del mundo, compendios métricos, escudos nacionales y “sólidos geométricos”, además de 2 900 cuadernos especiales para el aprendizaje de la escritura, de la misma procedencia. Materiales similares fueron distribuidos en la demás provincias del país (AGN, H-6-1675).

Algunas escuelas incluían el servicio de comedores, para que una adecuada alimentación contribuya con la tarea de “mejorar la raza” y la de evitar enfermedades infantiles. El ministerio convocó además a un concurso público para la provisión de

un “libro de lectura” peruano, dada la enorme importancia que semejante texto habría de tener en la formación de una conciencia patria. El concurso fue ganado por Enrique Guzmán y Valle y en 1907 fueron impresos ciento cincuenta mil ejemplares del mismo, en lo que debió ser la primera edición masiva de un libro en el Perú (AGN, H6-1675: xxxiii). Otro concurso fue organizado para el diseño de locales escolares, resultando ganador el ingeniero Santiago Basurco, quien presentó modelos para la costa y la sierra, además de edificios pensados para los establecimientos escolares ubicados en las capitales distritales, provinciales y departamentales (AGN, H-6-1674). Reseñando tan importantes avances en su Memoria de 1906, el ministro Polar concluía: “Así debe ser la escuela en una democracia, así debe serlo más aun entre nosotros, por la pobreza y necesidad de una gran parte de nuestra población” (*ib.*: xxxi).

Tales esfuerzos fueron complementados con la fundación de Escuelas Normales para la formación del magisterio. “En los maestros se encierra el secreto de la grandeza o decadencia de las naciones”, sentenció el ministro Jorge Polar al fundar la Escuela Normal de Varones de Lima en 1905 (AGN, H-6-1673). En años próximos se abrirían más Normales en otras ciudades del país. Para ellas se contrató a pedagogos europeos y norteamericanos, cuya labor ha sido encomiada positivamente por los estudiosos de la historia de la educación nacional y se estableció el régimen de internado (González y Galdo 1980, Barrantes 1989). En dichas escuelas Normales se formaron hombres como José Antonio Encinas, que décadas después organizarían la ofensiva educativa indigenista en el Perú. No a pocos sorprendió que para el ingreso a la Escuela Normal se estableciera el requisito de haber aprobado la secundaria completa. ¿No se necesitaban con urgencia maestros para las escuelas rurales? ¿Requería acaso el preceptor de un remoto caserío de sofisticados conocimientos intelectuales para enseñar a leer y escribir? Sin embargo, los creadores de las Escuelas Normales quisieron que desde un inicio el oficio del magisterio se

asociara con el más alto nivel profesional. El “filtro” de la educación secundaria permitiría, además, descartar los elementos sin las necesarias calidades morales, aunque en la práctica debió operar asimismo como un filtro social, puesto que el acceso a la secundaria se hallaba restringido, por razones económicas, sociales y culturales, a la población blanca y mestiza de las ciudades del país<sup>13</sup>. De cualquier modo ello sirvió para que, ante la necesidad de contar con alumnos en las escuelas Normales, se abriesen o reabriesen muchos colegios secundarios en diversas partes del país. En concreto el de La Victoria, de Ayacucho y el de San Juan, en Chachapoyas, que habían permanecido cerrados por falta de rentas. En adelante, con la única salvedad de Madre de Dios, existieron colegios secundarios en todos los departamentos del país; al menos uno, aunque había casos excepcionales como el departamento de Junín, que contaba con tres colegios públicos. Finalmente, como apoyo y complemento de estos esfuerzos, se dispuso la publicación de un Boletín de Instrucción Pública. En él quedarían reseñados los avances obtenidos en el proyecto civilizatorio del civilismo y obraría como un medio de difusión y reflexión acerca de su filosofía.

## **Los normalistas en el campo**

El arribo de los primeros “normalistas” a los pueblos de la sociedad rural debió provocar una pequeña conmoción en el orden social. Lamentablemente acerca de ello se cuenta con muy

---

<sup>13</sup> En 1925, de los 4 596 estudiantes secundarios en los 28 colegios nacionales del país, 1 165 eran blancos (26 %), 2887 mestizos (63 %) y solamente 541 eran indígenas (12 %). Esta situación, lejos de variar, quedaba inclusive acentuada en los colegios de las capitales serranas. Por ejemplo, en Ayacucho solo dos de los 209 alumnos del colegio eran indígenas; siendo la mayoría (146) “blancos”. En el colegio de Puno solo había un indígena entre sus 142 estudiantes. Véase cuadro 10: AGN, H-6-0382.

pocos testimonios. Contaban con un sueldo que llegaba a ser superior al de los prefectos. Este hecho, junto con su sólida preparación académica, les hizo ganar una gran estima social (Barrantes 1989: 80). Como las personas alfabetas eran tan escasas en las poblaciones del interior, rápidamente los maestros fueron requeridos para el desempeño de una serie de funciones, que incluían las de juez de paz, miembro de la Junta Departamental, regidores del concejo municipal e incluso para ser postulados como diputados por la provincia ante el congreso de la república. Todo ello les restaba tiempo para su tarea docente<sup>14</sup>.

Algunas monografías dedicadas a estudiar el proceso de cambios en los pueblos rurales peruanos en este siglo han resaltado el rol de los maestros. En los pueblos de San Agustín de Huayopampa y Lampián, en la cuenca del río Chancay en la sierra de Lima, maestros como los Villar y Pedro de Verón Marquina habríanse convertido en los “héroes culturales” que, propiciando una ola de crisis de las estructuras tradicionales, fomentaron y hasta dirigieron la modernización de aspectos tan variados como la agricultura, las comunicaciones, las relaciones familiares y la visión del mundo (Fuenzalida *et al.* 1982, Celestino 1972, Degregori y Golte 1973). Otro tanto habrían hecho los profesores de las primeras escuelas adventistas en las parcialidades ribereñas del lago Titicaca, en Puno (Calderón 1967).

Una buena muestra de esta concepción del rol del maestro es la presentada por Olinda Celestino (1972) para la historia del siglo xx del pueblo de Lampián, en la cuenca alta del río Chancay, en la sierra de Lima. La historia de dicho asentamiento tiene en su exposición su principal “parteaguas” en el proceso de expulsión y posterior retorno de los jóvenes comuneros ocurrido en 1940. Los jóvenes fueron expulsados tras una

---

<sup>14</sup> En 1907 fue emitida una disposición que prohibía a los inspectores de educación residentes en las provincias servir en tales cargos, pero dejaba subsistente el problema de los maestros en los distritos (AGN, H-6-1675).

turbulenta asamblea en la que pretendieron desafiar la autoridad y hegemonía de los ancianos de la aldea. Pocos años más tarde, sin embargo, la comunidad debió permitir y auspiciar el regreso de los deportados, dada la decadencia en que se hundió tras su partida. Una vez en Lampián, los jóvenes tomaron las riendas del gobierno y forjaron una revolución en sus estructuras políticas, económicas y sociales. Pero lo importante es que nada de este proceso de cambio se entiende sin el maestro Pedro de Verón Marquina, un hombre de la vecina provincia de Canta, de ideología aprista, que en 1927 llegó a Lampián a dirigir la pequeña escuela local. No se limitó a enseñar las primeras letras, sino que convirtió el patio del colegio en una huerta. Introdujo nuevas plantas y técnicas agrícolas. Despertó en sus alumnos el interés por la política y les transmitió las nociones básicas del pensamiento del APRA. A través de sus viajes a Canta o a Lima traía noticias nacionales o internacionales. En 1937 terminó su labor en Lampián, pero el pueblo ya no volvería a ser el mismo de diez años atrás. Quienes fueron sus alumnos hicieron la revolución poco después. Cuando ellos fueron expulsados de la población, los ayudó a ubicarse en Lima en colegios secundarios, consiguiéndoles becas y trabajos eventuales. De Verón adquiere así el arquetipo del “maestro promotor de cambios sociales” (*ib.*: 28).

Sin embargo, o se trata de la aplicación de un punto voluntarista del esquema del “héroe cultural”, tan caro a cierta antropología, o de situaciones muy particulares, reiteradas y amplificadas en la literatura indigenista de autores como Arguedas, Yauri Montero y Scorza. Digo ello porque los testimonios contrarios también abundan. Preceptores desmotivados en su labor que, cuando no se sumergían en el alcoholismo más degradante o mantenían la escuela cerrada la mayor parte del año, tenían como principal labor seducir a las alumnas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Era a causa de ello que muchas veces los pobladores declaraban preferir a maestras mujeres. Aunque frecuentemente no tenían los títulos de los varones, carecían de esos vicios.

Por ejemplo, Modesto Málaga, interesado en 1911 en describir la penosa situación de las escuelas rurales, comentaba: “Hay maestros y maestras que dos o tres días a la semana clausuran la escuela por dedicarse a sus negocios y que emplean a alumnos indígenas en servicio propio, y hay quienes en los partes mensuales señalan una asistencia numerosa sin que efectivamente hayan acudido ni una decena” (Montero 1990: 95). La rápida conversión del maestro en un “misti” más, que usaba su alta estima social para obtener ventajas personales de diverso tipo y desatendía su alta misión, también es un tópico recurrente en los trabajos dedicados a estudios locales, especialmente aquellos referidos centralmente a la cuestión educativa. Lo más sensato resulta pensar que se dieron ambas situaciones, de acuerdo a factores como la propia personalidad de los maestros y el papel de la comunidad local. En los casos arriba señalados del valle de Chancay, la comunidad, vivamente interesada en el progreso educativo, apoyaba pero también controlaba de cerca la actitud de los preceptores. A la vez que les otorgaba todo tipo de facilidades en materia de local y mobiliario, permitía y hasta fomentaba su inserción en la comunidad, concediéndoles tierras y preeminencias. Pero, por lo mismo, el maestro cobraba conciencia de que su desempeño y calidad de vida dependían fuertemente de este apoyo y le era difícil y contraproducente traicionarlo (Fuenzalida *et al.* 1982, Matos Mar 1958).

José Antonio Encinas, maestro puneño cuyo desempeño debió acercarse más al prototipo del “héroe cultural”, denunciaba sintomáticamente en 1932 que, antes de la guerra mundial, era muy común que los terratenientes y autoridades opuestas calificaran a los maestros con el epíteto de “anarquistas”, que luego trocarían por el de “comunistas”. El maestro se hallaba, pues, sumamente expuesto en cualquier caso. O se autolimitaba a un rol opaco y poco activo, o se arriesgaba a recibir de parte de los poderosos locales la condena de personaje disociador.

A pesar del vigor con que el proyecto civilista fue puesto en marcha, era natural que sus progresos fueran lentos. Las



escuelas normales no producían promociones de maestros con la velocidad deseable, al punto que tras dos décadas de esfuerzos todavía la gran mayoría del magisterio de la educación primaria se hallaba compuesto por profesores que no habían pasado ni siquiera por el filtro de la secundaria, y el más importante del internado de las Normales. La Estadística escolar de 1925 permite saber que apenas el 12 % de los maestros en el país eran normalistas, un 51 % eran solo “diplomados”, es decir, que contando frecuentemente solo con la primaria completa habían llevado un curso rápido de pedagogía. Del grupo restante, el 29 % solo tenía instrucción primaria (muchas veces no completa), el 7 % secundaria y solo el 0,5 % instrucción superior. Dos terceras partes del total eran mujeres, que solían ser quienes tenían la menor preparación (solo 25 de los 654 normalistas eran mujeres) (véase cuadro 4, AGN, H-6-0382).

La actitud con que fueron recibidos los maestros en la sociedad rural combinó la bienvenida y el rechazo. Las comunidades de indios se hallaban en algunos casos persuadidas de las ventajas de la castellanización y alfabetización de sus hijos, al punto que solían donar terrenos y locales para las escuelas. Incluso algunas, antes de la estatización y obligatoriedad de la educación primaria, habían contratado por cuenta propia o bajo el liderazgo de curas progresistas, a preceptores pagados con sus propios fondos (Fuenzalida *et al.* 1982, Degregori y Golte 1973, Contreras 1986, Degregori 1990). Pero en otros, la prédica de los gamonales locales, opuestos a las escuelas, el temor de perder el control sobre sus hijos, así como la sospecha de que la inicial gratuidad de la enseñanza pronto se trocaría en alguna exacción gravosa para su precaria economía, volvieron las reacciones menos cálidas: “La instrucción de los hijos es una pesadilla terrible para los padres —comentó en 1911 Modesto Málaga, prosiguiendo— antes de pensar y querer que los hijos se eduquen e instruyan, solo piensan y quieren que cumplan con lo que ellos han cumplido; que hagan los servicios públicos acostumbrados

por la comunidad; y sobre todo que sean también devotos en las festividades religiosas (...) (Montero 1990: 95).

Semejantes temores hallaban una raíz y razón en el autoritarismo con que el proyecto educativo civilista trató de ser implantado. Volveremos más adelante sobre este argumento.

## Resultados de la ofensiva civilista

Los mayores logros del proyecto educativo del civilismo ocurrieron durante las dos primeras décadas del siglo, como ya tengo dicho. Entre 1905 y 1920, lapso en el cual la población peruana creció en un 22 %<sup>16</sup>, el número de escuelas primarias más que se duplicó, pasando de 1 425 a 3 107, el número de maestros en ellas casi se triplicó y la matrícula de alumnos pasó de 85 mil a 196 mil. Se obtuvo, además, un logro remarcable en la tasa de asistencia, que de ubicarse por debajo del 50 % al comienzo del periodo, llegó a situarse en 64 % en 1919. Durante los tres lustros siguientes, si bien estos indicadores continuaron su progreso, lo hicieron más lentamente, salvo el del número de alumnos, que llegó a bordear el medio millón en 1935 (véase cuadro 8).

Examinemos la territorialidad de este crecimiento. Como la primera estadística que desagrega por departamentos el número de escuelas y maestros es recién de 1920, para el periodo anterior únicamente podemos confrontar el número de niños con instrucción de 1902, con el número de alumnos matriculados de 1920. Aun cuando la confrontación no es exacta —puesto que el dato de 1902 se refiere solo a los niños de 6 a 14 años, mientras que el de 1920 incluye a los que incluso sobrepasaban esa edad, como era frecuente en la sierra

---

<sup>16</sup> En 1905 la población peruana habría sido de 3,6 millones, en 1920, de 4,4. Cálculo de Arca Parró (1944).

peruana— nos da una idea acerca de las regiones donde el proyecto civilista concentró sus esfuerzos y donde pudo existir una mayor receptividad al mismo, siendo por el momento difícil discriminar cuál de ambos factores tuvo mayor incidencia.

Entre 1902 y 1920 el promedio de crecimiento de los alumnos de primaria en los diez departamentos de la sierra fue de 2,75 veces, mientras que en los ocho departamentos de la costa fue de 1,64 veces. Coherentemente con el proyecto civilista la ofensiva educativa se concentró en la región de la sierra. Destacaron especialmente ahí los departamentos de Huánuco (cuyo alumnado primario se multiplicó 5,32 veces), Ayacucho (3,19), Apurímac (3,09), Huancavelica (2,99) y Cusco (2,78). En el periodo 1920-1933 las tendencias se invirtieron: el promedio en la costa fue de 2.42, mientras que el de la sierra, de 1,91 (véase cuadro 5)<sup>17</sup>. El departamento de Ayacucho, que en 1902 figuraba en el decimotercer lugar del ránking departamental de número de alumnos, pasó en 1920 a ocupar el noveno lugar, y en 1933, el séptimo (véase cuadro 5, con el número de alumnos de 1902, 1920, 1933, 1943, 1953 y 1964).

El fin del predominio civilista significó también el final de la política que concentraba en la región de la sierra la mayor parte del esfuerzo educativo. El cuadro 6 muestra el número de escuelas y de maestros en los departamentos, y el cuadro 14 la distribución porcentual según las típicas tres regiones del país —costa, sierra y selva— en 1920, 1933, 1943, 1953 y 1964. Fijémonos en el crecimiento del número de maestros, donde puede apreciarse más claramente la política estatal que en los indicadores del volumen de alumnos y de escuelas<sup>18</sup>. Durante

---

<sup>17</sup> Debe considerarse, no obstante, que el promedio de la costa se halla sobrevaluado por el impacto del fuerte crecimiento en departamentos como Tumbes y Tacna, de poca significación demográfica.

<sup>18</sup> Decimos esto porque el número de alumnos puede estar reflejando más bien la reacción de las poblaciones a la oferta educativa estatal.

los regímenes populistas de la “patria nueva” y el posleguismo, fue en la costa donde los maestros se multiplicaron más rápidamente. Esta realidad cambiaría en la segunda parte de la década de 1930, ya bajo el inicio de lo que sería la segunda ofensiva educativa.

De cualquier modo, al final del predominio civilista la presencia de la escuela era todavía débil en la sociedad rural peruana. En 1920 en todo el departamento de Ayacucho funcionaban solo 137 escuelas, con 148 maestros. Estos debían atender una población total de 300 mil habitantes. En el más vasto y poblado, Puno, la realidad era más o menos la misma: 143 escuelas, con 165 maestros; no variaba mucho, aunque mejoraba un tanto en Junín con 248 escuelas y 341 maestros, o Cajamarca, con 225 y 294 respectivamente, pero que a su vez contenían una población mayor (ver cuadro 6). El fenómeno característico era, pues, la escuela “unidocente”, en la que un solo preceptor debía atender a un medio centenar de alumnos que cursaban dos o tres grados diferentes. Muchos de ellos debían caminar varias horas al día para asistir a la escuela, por lo que su continuidad en ella era más una cuestión de resistencia física que de aprovechamiento intelectual. El maestro, en un panorama que se iría modificando en la segunda mitad del siglo, era un personaje solitario.

## **El censo de 1940: constatación de un fracaso**

Los interesados en el problema de la educación nacional aguardaron con gran expectativa los resultados del censo de 1940, puesto que, a diferencia de las anteriores estadísticas educativas, estas tendrían la ventaja de haber sido recogidas por autoridades diferentes a las del sector Educación y debían en consecuencia hallarse libres del “abultamiento” que solían hacer sus burócratas para demostrar las bondades de su desempeño. Los

resultados fueron casi desconsoladores. Entre 1902 y 1940 el porcentaje de niños de seis a catorce años con instrucción había crecido apenas de 29 % a 35 %. Incluso en aquellos departamentos donde se habían concentrado los esfuerzos, el progreso era mínimo: Ayacucho creció, en el curso de esas casi cuatro décadas, en solo un décimo de 15,6 % de niños con instrucción en 1902, a 15,7 % en 1940; Áncash, del 27,6 a 30 %; Apurímac, de 11,9 a 15 %. Pero peor era el caso de Puno, donde hubo un retroceso de 14 % de niños con instrucción en 1902, a solo 11,8 % en 1940; igual Huancavelica, que retrocedió del 16,9 a 13,5 %. Cusco se encontraba exactamente igual que treinta y ocho años atrás, con 18,5 % (véase cuadro 7, con la comparación de los porcentajes de niños de 6-14 años con instrucción en 1902 y 1940). En conjunto, los diez departamentos serranos tenían un promedio de 24 % de niños con instrucción en 1940, muy poco mejor que el 21 % de 1902 y bastante lejos del promedio de 49 % de los departamentos de la costa, que a su vez exhibían una mejora más significativa con respecto a comienzos de siglo, cuando tuvieron 37 %.

La educación a cargo de instituciones particulares podía explicar parte de estas cifras. Ella se había concentrado en las ciudades de la costa y había provocado un ahondamiento de la brecha costa-sierra en la materia. Era así que el departamento de Lima, que en 1902 tenía un 50 % de niños con instrucción, había pasado en 1940 a tener un 77 %<sup>19</sup>. Pero ese factor no alcanzaba a cambiar el calificativo de fracaso que podía darse al proceso educativo hasta entonces. Cabían dos posibilidades: o las estadísticas anteriores eran espúreas y habían producido una ficción, o el relativo retroceso ocurrido después de 1920 había malogrado los abnegados esfuerzos del proyecto civilista en las dos primeras décadas del siglo. Antes de abordar una discusión

---

<sup>19</sup> Para el cálculo hemos añadido las cifras de la provincia del Callao, que en el cuadro 7 van aparte.

al respecto, cerremos esta parte anotando que la alfabetización había hecho algunos progresos, creciendo de alrededor de un 20 % a comienzos de siglo, hasta llegar al 42 % en 1940. Sin embargo, era en la región serrana donde seguía concentrándose la mayor parte de los analfabetos.

¿Por qué, hacia 1940, podía constatarse el fracaso del proyecto civilista en materia educativa? Ya está dicho que la pérdida de vigor de su proyecto a partir de 1920, cuando perdieron el control del Estado, puede ofrecer una explicación. Pero hay otros factores más que deben mencionarse. Comenzaré por uno que es frecuentemente reiterado: la resistencia del gamonalismo serrano. Temerosos de perder su control sobre la población servilizada que dominaban gracias a su monopolio de la escritura y los rudimentos de la cultura occidental, así como recelosos de la aparición de nuevos líderes sociales que desafiasen su preeminencia, terratenientes y otros personajes que conformaban la élite gamonal hostilizaron a los maestros y a los dirigentes populares que organizaban a las comunidades para construir escuelas y traer preceptores<sup>20</sup>. Incluso las autoridades civiles y eclesiásticas, tal como denunciara González Prada, participaban de esta conducta. Modesto Málaga se quejaba en 1911 de que:

Las autoridades en la sierra, raras veces cumplen con las obligaciones que tienen para favorecer la instrucción; y hay muchas, que no solo no cumplen sino que obstaculizan la enseñanza. Igual resistencia hacen muchos párrocos. La razón de esta conducta es clara. A los explotadores no les conviene que los explotados se eduquen e instruyan (Montero 1990: 95).

---

<sup>20</sup> Ya mencionamos que en 1932 José Antonio Encinas denunciaba que bajo la acusación de “anarquistas” o “comunistas” a los maestros, los poderosos locales trataban de “detener toda acción que envuelve en principio de justicia y de reparación en favor del indio”, véase: Montero (1990), p. 104.

Incluso en el más “mestizo” valle de Yanamarca, en la sierra central, Giorgio Alberti y Rodrigo Sánchez (1974: 139-140) refieren que el arrendatario de la hacienda reprimía a los faeneros que en la década de 1930 se organizaban para contratar por sí mismos un preceptor. No se trataba de un hecho absoluto, nos lo demuestra, en la hacienda de Vicos, en el departamento de Áncash, fue precisamente por iniciativa de la esposa del administrador de la hacienda, que en la misma casa-hacienda comenzó a funcionar la primera escuela en la década de 1930 (Vásquez 1965: 57).

Los gamonales llegaban en oportunidades a convencer a los propios campesinos de la inconveniencia de la escuela. Despertaban en ellos temores latentes: sus hijos, una vez educados, les faltarían el respeto, desafiarían su autoridad; el Estado dispondría de ellos, los obligarían a pagar impuestos; se olvidarían de las obligaciones del culto religioso y un conjunto de castigos divinos traerían funestas desgracias. Semejantes temores resultaban fatalmente respaldados por el ya citado carácter autoritario del proyecto civilista. La obligatoriedad de la instrucción primaria se traducía en la conducta compulsiva que rodeaba el acto de la “matrícula”. Los maestros acudían a los domicilios de los campesinos, que a veces ocultaban a sus hijos o los enviaban a otros lugares. Una vez en el aula se instauraba una barrera jerárquica inamovible entre el preceptor y los estudiantes. Ese hombre venía de una cultura superior, del mundo de los “misticos”. Aterrorizados, los niños se esforzaban por memorizar las letras y practicar los hábitos de higiene desconocidos que se les inculcaba. El autoritarismo con que trató de ser aplicado el proyecto debe ser considerado, así, como otro factor que conspiró para su buen resultado.

Otro ingrediente sería la mala calidad de los preceptores. Ya se vio que el afán de quienes condujeron la ofensiva civilista por formar maestros del mejor nivel, tornó muy lento el proceso de formación de nuevos cuadros. Los egresados de las Normales, precisamente a causa de su excelente preparación,

eran tentados por las escuelas privadas, radicadas en las ciudades, o no eran ellos mismos quienes rehuían los trabajos en el campo y valiéndose de influencias conseguían plazas en lugares más urbanizados. En 1928, bajo la idea de descentralizar la formación magisterial, fue cerrada la Escuela Normal de Varones de Lima y se abrieron muchas otras, tanto en Lima como en Arequipa, Puno, Cusco y Trujillo. En los años siguientes la multiplicación prosiguió, pero sin guardar la necesaria calidad, según observa Barrantes en su historia de la educación (1989: 82). Las Normales se convirtieron en simples medios con los que “los diputados complacían a sus electores”; los sueldos disminuyeron y la profesión de normalista perdió prestigio.

Finalmente, mencionemos que el propio contexto cultural y económico en el que debían actuar las escuelas rurales convertían su lucha en un esfuerzo aislado. Como lo expondrían después los propugnadores del proyecto educativo indigenista, los alumnos, atemorizados por el maestro, aprendían de memoria los signos alfabéticos impresos, pero eran incapaces de entender lo que estaban “leyendo”. Una vez que este tortuoso aprendizaje había terminado, no tenían ni siquiera cartas que escribir o recibir, puesto que no existían oficinas de correo, ni periódicos donde poner en práctica lo aprendido. De los 51 diarios que se publicaban en el país en 1920, veintiocho lo hacían en ciudades de la costa, mientras en la sierra existían algunos solamente en las principales capitales departamentales (Cajamarca, Arequipa, Cusco, Huancayo). Ningún diario aparecía en Ayacucho, Apurímac o Huancavelica (AGN, H-6-0410).

## **El proyecto educativo indigenista**

En un artículo aparecido en 1944 José María Arguedas, quien desde cinco años atrás se desempeñaba como profesor en la escuela primaria de Sicuani (Cusco), criticó severamente lo que llamó el “método de la imposición” en la educación:



Tras un largo, penoso y agobiante esfuerzo los maestros de escuela logran enseñar al indio el alfabeto español y consiguen que lea un centenar de palabras españolas y hasta es posible que logren que el alumno indio alcance a leer algunos libros escolares. Cuando el escolar indígena ha aprendido el mecanismo de la lectura, el maestro le explica un poco de las Ciencias Naturales y le enseña las cuatro operaciones aritméticas fundamentales. Cuando estas explicaciones se hacen parte en quechua y parte en castellano, como es práctica de todos los maestros de la sierra, los alumnos indios logran comprender parte de lo que el profesor les explica, y a lo largo de este proceso consiguen asimismo ampliar un poco su vocabulario castellano. Egresado el alumno indio de la escuela elemental, vuelve a su medio, pretende leer un periódico, un libro, un texto cualquiera, y no logra jamás sentir ningún interés por la lectura, porque desconoce el 80 % de las palabras que lee, las pronuncia sin entender su significado; y como no llega nunca al contenido de lo que lee, porque en verdad no lee, sino que solo interpreta alfabéticamente una serie de palabras extrañas para él, pierde definitivamente toda ilusión, todo gusto por la lectura, e ingresa nuevamente en la inmensa y casi inalterable multitud de indios analfabetos, en el mundo de los “ciegos” (ñausa) ... como ellos denominan con terrible amargura a los que no saben leer (Arguedas 1986: 40).

Ya Encinas en su *Ensayo de Escuela Nueva* (1932) había lanzado un cuestionamiento parecido de la práctica educativa corriente. En el mismo artículo citado, Arguedas describía también el comportamiento de los maestros:

Una mitad de los profesores que tuvo [refiriéndose a él mismo, en tercera persona] llegaban a la clase con veinte minutos de retraso: diez minutos empleaban en pasar

lista, y el resto bostezaban o dictaban algún curso antiguo que los alumnos teníamos que copiar durante todo el año. La otra mitad de los profesores explicaban todas las cuestiones de sus cursos que el Plan Oficial indicaba, se ceñían al plan con fidelidad militar” (p. 81).

Arguedas proponía la sustitución de semejante proceder, por lo que llamó el “método cultural”. Este consistía en alfabetizar en la propia lengua vernacular, para lo cual había que dotar al quechua de un alfabeto. De esta manera no solo los indios aprenderían a leer más rápido y con mayor eficacia, sino que afirmarían su personalidad cultural. “No otra cosa hicieron los misioneros cuando editaron catecismos y libros de rezo en quechua y explicaron a los indios los dogmas, misterios y mandamientos de la Iglesia en la lengua aborígen de los indios” (p. 42), recordaba.

Los autores del proyecto educativo indigenista compartían la convicción de la absoluta importancia de la alfabetización. Arguedas la consideraba “un don”, que “iluminaba espiritualmente” y “dignificaba” a quien lo poseía. En este sentido advierte que el calificativo de “indigenista” no obedece a que este proyecto en su diseño se hallara atado a un rechazo de la cultura hispana u occidental. Arguedas, por ejemplo, afirmaba en estos años cuarenta: “que el castellano es un idioma mucho más perfecto que su lengua aborígen”; no pretendía la sustitución del idioma nacional por el autóctono. La alfabetización en quechua era una cuestión de estrategia, de eficacia del método. El indio, con el método cultural “sentirá con mucha más violencia y de manera más directa e imperiosa la convicción de que solo el castellano podrá llevarles la cultura y la técnica universal” (p. 43). Mario Vásquez, otro destacado promotor educativo de esta corriente y activo colaborador del proyecto Vicos de la Universidad de Cornell, consideraba que: “entre los nativos peruanos el bilingüismo es un deseo inhibido desde la colonia, periodo en el cual se negó la enseñanza del Castellano

y solo se permitió el uso del Quechua (...)” (1965: 110). Comparaba este hecho con lo sucedido con los indios Sioux de los Estados Unidos.

El propósito seguía siendo la integración a la nación peruana, pero no a partir de la imposición de una lengua extraña, sino de su conquista por el propio indio, que así volcaría en nuestro ser nacional “su genio, su propia visión del mundo y del arte” (Arguedas). El nuevo método iba vinculado a una revaluación de la historia peruana construida por el pensamiento liberal anterior: los indios llegarían “también a comprender el sentido histórico del Descubrimiento y de la Conquista, y tendrán de ella la misma conciencia de cuantos han surgido del todavía hoy bajo mundo indio: fue un hecho grandioso y cruel, como no pudo ser de otro modo, pero precipitó la hora en que el nuevo mundo debía contribuir al perfeccionamiento del hombre” (Arguedas 1986: 43-44).

Publicado este artículo, Arguedas fue llamado por el Consejo Nacional de Educación para exponer personalmente su proyecto. Ahí se vinculó con Encinas y Valcárcel, discutieron las experiencias mexicana y soviética en la alfabetización campesina. El arribo a la presidencia de Luis Bustamante y Rivero (1945), con el apoyo del APRA, abrió una feliz coyuntura para que estos planes pudieran cuajar en un proyecto educativo definido. Encinas dirigió la comisión de Educación en el congreso de la república y Valcárcel fue nombrado Ministro del ramo<sup>21</sup>.

El proyecto que echaron a andar atacaba varios frentes. Uno fue el de la alfabetización en quechua a la población indígena, otro: el del mejoramiento del salario de los maestros, para que recuperasen su jerarquía social en la sociedad rural; asimismo decidieron ampliar la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza a los tres primeros años de la secundaria. Se dispuso

---

<sup>21</sup> Las intervenciones de Encinas en los debates del Congreso de 1945 han sido recogidas en la publicación editada por Casalino (1991).

también que las haciendas o establecimientos rurales privados donde existiesen treinta o más niños en edad escolar estuviesen obligados a abrir una escuela sostenida por el propietario. Estas fueron las que en adelante se llamarían “escuelas fiscalizadas”<sup>22</sup>.

La educación indígena tendría un tratamiento especial, sobre la base de los Núcleos Educativos Comunales (NEC). Estos consistían en la erección de una escuela central, alrededor de la cual se agrupaban quince o veinte escuelas “seccionales”. La primera debía controlar la marcha de estas a través de periódicas inspecciones. Un punto importante era que los profesores debían ser quechuhablantes, especialmente los de la escuela central. Para 1947 funcionaban ya 320 escuelas dentro de este sistema en los departamentos de Cusco y Puno (Valcárcel 1981). En la década de 1950 llegarían a superar las mil quinientas, distribuidas en once departamentos.

Otra vez la revisión de los presupuestos nacionales nos ayuda a constatar que aquellas aspiraciones no eran proyectos de solo un puñado de entusiastas, sino que comprometieron decididamente la política del gobierno central. En 1936, el presupuesto del flamante Ministerio de Educación fue de 15,7 millones de soles. Diez años más tarde, sin que mediara ninguna inflación distorsionante, la partida había subido a 101,7 millones. Para 1949 ya era de 195,1 millones. En términos de participación en el reparto del presupuesto general, ello significó pasar del 10,1 % en 1936, al 16,5 % en 1946 y al 17,1 % en 1949 (véase cuadro 1). En los años finales de la década de 1950 la partida de Educación superaría la quinta parte del gasto total; en 1966 llegó al pico histórico de 30,1 %.

---

<sup>22</sup> Varios de estos planteamientos, al menos en su espíritu, habían sido recogidos ya en la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941.

## La democratización de la secundaria

La ofensiva educativa indigenista alcanzó rápidos resultados cuantitativos. En 1940 había un total de 4 882 escuelas primarias, siendo 142 de ellas del tipo “fiscalizadas”. En el curso de la década el número se duplicó. En 1948 llegaron a ser 10 512, aunque en adelante crecieron a un ritmo menor. En 1966 las escuelas primarias sumaban 19 587 (véase cuadro 8). Más o menos proporcional fue el incremento de los maestros, que de 8 911 en 1937, eran ya 22 238 en 1948. Con la diferencia que en adelante el aumento no amenguó. En 1966 eran ya 62 416. La escuela unidocente comenzaba a ser cosa del pasado, aunque seguía persistiendo en las regiones de mayor atraso<sup>23</sup>. Por último, los alumnos de primaria, que no llegaban al medio millón en 1938, superaron el millón en 1950 y los dos millones en 1965. En el cuarto de siglo que medió entre 1940 y 1965 los principales indicadores educativos se multiplicaron por cuatro o más veces, mientras que el crecimiento demográfico del país no llegó a duplicarse<sup>24</sup>.

Mas el otro gran logro de esta segunda ofensiva educativa fue la democratización de la secundaria. De constituir una educación de élites en las décadas iniciales del siglo<sup>25</sup>, llegó a

---

<sup>23</sup> Veamos en este sentido la realidad del distrito de Talavera, en la provincia de Andahuaylas en el departamento de Apurímac, en el año 1967. De los quince poblados que allí existían, solamente en nueve funcionaban escuelas. En seis caseríos la escuela era unidocente, debiendo en un caso (Oscollopampa) atender el elevado número de 82 alumnos (IIP 1968).

<sup>24</sup> Debe tomarse nota que estas estadísticas de educación primaria no incluyen la educación particular, que en la segunda mitad del siglo cobró creciente importancia. De modo que incorporando el ámbito de la escuela privada, el incremento de la infraestructura educativa resultaría todavía más impresionante.

<sup>25</sup> En 1920 el alumnado secundario en todo el país redondeaba unas cuatro mil personas, lo que significaba solo el 1 % de la población en edad de cursar la secundaria (AGN, H-6-0410).

convertirse en un hecho de masas. En 1940 los colegios secundarios públicos eran apenas 45 en todo el país. Veinte años después se contaba con 222, además de 302 particulares. Entre las mismas fechas los alumnos pasaron de ser unos 27 mil a 158 900. Para 1966 ya eran 368 565. De ser apenas el 1 % de la población en edad de cursar la secundaria en 1920, el alumnado secundario llegó a constituir el 4 % en 1940, el 14 % en 1960 y un 29 % en 1966.

Pero veamos esta vez también la territorialidad del proceso. En la década 1943-1953 se observa un crecimiento equitativo entre los departamentos costeños y serranos en cuanto respecta a educación primaria. En el periodo 1953-1966 el crecimiento fue mayor en la costa, probablemente a raíz del propio movimiento migratorio sierra-costa de la población durante ese periodo. Para 1966 el departamento serrano promedio contaba con unas mil escuelas primarias, atendidas por 2,5 maestros cada una y con la asistencia de poco menos de un centenar de alumnos. Es en cambio en la educación secundaria donde aparece un desequilibrio en el crecimiento en favor de los departamentos serranos en cuanto respecta a educación pública. Este no se aprecia en el cuadro 15, a causa de la fuerte distorsión que ya introduce desde 1953 la educación privada, fuertemente concentrada en las ciudades de la costa y especialmente en Lima (véase también el cuadro 12). El proyecto indigenista tuvo el mérito de introducir el colegio secundario en la sierra. Hacia 1960 estos ya no eran, como treinta años atrás, privilegios de las capitales departamentales, sino que los había en cada capital provincial, y a veces más de uno. Por ejemplo en el departamento de Ayacucho, que en 1920 contaba con solo dos colegios secundarios, con apenas 91 estudiantes, en 1964 albergaba a dieciocho (dos de ellos particulares), repartidos en todas sus provincias, con un total de 4 964 estudiantes. Junín tenía nada menos que sesenta colegios y Puno 28 en ese mismo año (véase cuadro 12).

El estrato mestizo había por fin alcanzado la educación secundaria; e incluso lo habían hecho también sectores del

estrato indígena y campesino, que al pasar por el “tamiz” de la educación secundaria comenzaron a ser considerados como “mestizos” en términos culturales. Todas las capitales departamentales exhibían ya varios millares de estudiantes secundarios y en algunos casos (Áncash, Arequipa, Cusco, Junín) ellos superaban los diez mil. Muchos de ellos provenían de las provincias interiores, significando sus estudios el fruto de un sacrificado desarraigo personal y el económico de sus familias.

El proceso se complementó con la apertura de universidades que de ser solo seis en 1945, dos de ellas en la sierra, crecieron hasta 19 en 1964, cuatro de ellas ubicadas en ciudades serranas.

Sin embargo, otra vez el censo nacional vendría a mostrar que todos esos progresos tenían todavía mucho de espejismo estadístico. El porcentaje de analfabetos en 1961 representó el 39 % de la población peruana, aunque la castellanización había pasado de un 65 a un 80 %. El avance con respecto al censo de 1940 no era despreciable; la cuestión era que, una vez más, era en la sierra donde se concentraba la carencia de ese “don luminoso” de la escritura. Mientras en los departamentos de la costa el promedio de analfabetismo era de 27 %, en la sierra era del 56 %. Los casos más oprobiosos seguían siendo los mismos: Apurímac, con 76 %, Ayacucho, con 71, Huancavelica, con 70, Cusco y Puno, con 66 % y 64 % respectivamente. Inclusive Áncash, un departamento serrano donde desde muy temprano hubo un esfuerzo vigoroso por la educación, al punto que en el curso del presente siglo se había ubicado solo después de Lima en el ránking nacional de número de escuelas, exhibía todavía un enorme 51 % de analfabetos (véase cuadro 2).

El hecho que conspiró contra el avance de la alfabetización y la educación escolar era el desinterés, primero del Estado, pero después de la propia sociedad campesina, por la educación de la mujer. Desde 1960 la cuestión del analfabetismo en el campo adquirió un marcado carácter de género. El censo de 1961 mostró que de cada tres analfabetos mayores de 15 años,

dos eran mujeres<sup>26</sup>. Los indígenas no mostraron mayor interés en la instrucción de las hijas. Un dato revelador y a la vez explicativo de ello surge de una encuesta realizada en la comunidad de Huancho, en Puno, en 1966. Mientras a las mujeres los padres les inculcaban que en la selección de un marido debían fijarse en los siguientes aspectos: que tenga educación, que sea trabajador, que tenga terrenos y que haya salido y tenga experiencia; los hombres debían buscar muchachas que sean hacendosas, que tengan terrenos y que no hayan salido. La educación no figuraba para nada entre las virtudes buscadas en el género femenino. Existía, al contrario, la idea que ella “maleaba” a la mujer. Así puede explicarse que todavía en 1972 el 45 % de la población de cinco años a más careciese de instrucción en la sierra, y que solo el 13 % tuviese instrucción secundaria (Cardo 1988). Las escuelas para mujeres no solo eran escasas en comparación con las de varones, sino que solían contar con profesores(as) de inferior categoría<sup>27</sup>.

Otro hecho que en el censo hacía aparecer como escasos los frutos de la educación, era la persistente emigración de la sierra a la costa de los sectores jóvenes más educados. Este movimiento terminaba inflando las cifras de los departamentos costeros y desmejorando las de los serranos. Se criticaba, inclusive, que era la propia formación educativa la que estimulaba esta deserción territorial.

Por lo mismo, los resultados del censo de 1961 no provocaron tanta frustración ni descrédito del proyecto indigenista, como los tuvieron los de 1940 con respecto al civilista. Se había cobrado ya la convicción que la educación era un proceso lento

---

<sup>26</sup> El total de analfabetos mayores de 15 años fue de 2 183 millones: 1 478 millones eran mujeres y 704, hombres.

<sup>27</sup> Aunque durante la ofensiva indigenista se trató de popularizar la escuela “mixta”, los padres de familia en el campo preferían escuelas separadas para cada sexo.



por su misma naturaleza. Si a Suecia le había tomado cincuenta años (1850 a 1900) reducir en nueve puntos su analfabetismo, del 10 al 1 %, en el Perú no había por qué esperar resultados de la noche a la mañana. Se cobró sí mayor conciencia que antes, de que la educación debía luchar contra el medio social imperante. Este se traducía no solo en la mentalidad reacia al cambio de los líderes ancianos en las comunidades, ni en la oposición de los terratenientes a la educación (que más bien comenzaría poco después a diluirse), sino en el régimen social que sometía a los indígenas y terminaba privándolos de aspiraciones cívicas. En 1958 existía más de un cuarto de millón de personas empleadas como “colonos” de haciendas en la región sur. Solo el 4 % de su población en edad escolar tenía instrucción. La obligación de instalar escuelas en los fundos rurales era sistemáticamente burlada por los terratenientes (PRDSP 1959: 11). Ya no la educación, como pensó el civilismo a comienzos del siglo, o al menos ya no solo la educación, obrarían la redención del indio. La reforma agraria aparecía como la nueva promesa redentora en el tumultuoso horizonte de finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta.

También a finales de la década del cincuenta comenzó a criticarse la estrategia indigenista de alfabetizar en el idioma vernacular. Para empezar, los padres de familia campesinos jamás habían apoyado ese proceder. Para ellos no tenía más consecuencia que retardar el aprendizaje del castellano. Cuando sus hijos, al cabo de dos o tres años de escolaridad eran incapaces de expresarse en castellano, se desilusionaban y los retiraban de la escuela<sup>28</sup>. Dicha estrategia era además costosísima, un lujo para un país subdesarrollado. La preparación de alfabetizadores y maestros quechuahablantes, así como la preparación de textos y materiales educativos en quechua resultaba complicada y

---

<sup>28</sup> En el distrito de Chuschi, en Ayacucho, los padres no estaban satisfechos con la escuela porque notaban que aún habiendo concluido la primaria sus hijos no podían expresarse bien en castellano. Véase: Ramón *et al.* (1967).

cara. Por último, argumentábase que terminaría dividiendo al país (PRDSP 1959: 49). Con un halo de frustración los autores de un estudio sobre la realidad educativa en el sur a finales de los años cincuenta, concluían que las escuelas no se ajustaban a las necesidades de la sociedad rural, pero que a la vez era difícil detectar tales necesidades porque los campesinos no sabían expresarlas (*ib.*: 116).

### **La escuela en la sociedad rural: décadas del 50 y 60**

Después de mediados de siglo la escuela se hizo presente ya no solo en las capitales distritales y pueblos grandes, sino en los más remotos caseríos. Muchos eran los poblados donde no existía policía, médicos ni jueces, pero sí maestros. Vásquez (1965: 133) se refería a la escuela como la “única agencia estatal de la cultura nacional”. Entre 1941 y 1966 el número de escuelas en el distrito de San Jerónimo, en Apurímac, pasó de dos a diez, siete de ellas ubicadas en asentamientos distintos a la capital distrital (IIP 1968). Otra referencia ilustrativa la brinda un estudio sobre la provincia de Cangallo. Para 1968, de los 151 centros poblados con los que contaba, 129 (el 84 %) ya contaban con escuelas (Colchado *et al.* 1968).

En esta época los maestros ya no eran principalmente gentes de la costa “destacados” a prestar servicios en regiones desconocidas. Como fruto de la multiplicación de las Normales en las provincias y el programa de Valcárcel y Encinas para fomentar la presencia de maestros cuyo idioma natal fuera el quechua, eran ahora gentes serranas, salidas de un medio similar al de sus alumnos y frecuentemente de la misma provincia o de alguna vecina. Algunos eran inclusive del mismo pueblo. La profesión de normalista era una manera de regresar al lugar de origen con un mejor estatus (Degregori y Golte 1973, Fuenzalida *et al.* 1982, Cotler 1958). En el distrito de Chuschi,

en Ayacucho, los maestros, que sumaban veintidós en 1966, provenían de las provincias de Huamanga, Cangallo y Lucanas (Bolívar de Colchado 1967: 62). En el de Arapa, en Puno, la mayoría de maestros no eran del lugar, sino de las ciudades de Juliaca o Puno (Calderón 1967: 35-37). Así ocurría también en Vicos, donde los maestros eran originarios de las ciudades mestizas del Callejón de Huaylas (Vásquez 1965: 84).

Dicha procedencia de los maestros tuvo dos consecuencias. Por un lado, llevaba a que disminuyan su presencia en la comunidad al mínimo indispensable. Ya el viernes la escuela no abría porque el maestro había partido a la capital provincial, donde tal vez residía, y recién estaba de vuelta el lunes al mediodía o en el peor de los casos el martes<sup>29</sup>. Por otro, daba a los maestros con el correr de los años una experiencia y conocimiento del país de primera mano. Los maestros que trabajaban en Vicos en la década de 1950, habían laborado antes en lugares tan diversos como Arequipa, La Libertad, Junín, Pasco o en varias provincias del propio departamento de Áncash: Aija, Huari, Corongo (Vásquez 1965). Con frecuencia los padres de familia declaraban preferir a los maestros “afuerinos” porque, a pesar de sus ausencias durante los fines de semana, “se dedicaban más”. Quizá porque no tenían tierras o negocios que atender en la localidad.

Además, ya no solamente se trataba de mestizos, sino que crecientemente el magisterio comenzó a incorporar a indígenas, que incluso llegaban a adquirir el título de normalistas. En la comunidad de Taraco, en Puno, ya en 1967 existían catorce profesionales indígenas, casi todos normalistas (Calderón 1967). Se inició, pues, un movimiento que como el de los indios “forasteros” en la colonia, estaba llamado a adquirir vastas consecuencias. Un ejército de indígenas y mestizos andinos

---

<sup>29</sup> El pretexto para estas largas ausencias era el tiempo que tomaba el viaje hasta la ciudad. Frecuentemente había que hacer parte del camino a pie o a lomo de bestia. Los maestros debían además cobrar sus sueldos en las capitales provinciales, lo que era otra causa de sus viajes.

transhumantes, que con su oficio de maestros y sus continuos desplazamientos iban creando una auténtica cultura nacional, o por lo menos las bases para ella.

Por diversas razones esa cultura se torno reivindicativa. Sus condiciones de vida y de trabajo eran asaz precarias. Vivían en chozas improvisadas junto a la escuela, o en modestos cuartos que las comunidades les cedían. El mobiliario escolar y los equipos didácticos eran pobrísimos, harto distantes de los utensilios de lujo que medio siglo atrás llegaron de París. Ladrillos de adobe hacían las veces de bancos y carpetas y la compra de lápices y cuadernos representaba para los padres de familia un desembolso significativo<sup>30</sup>.

La veloz expansión de la educación implicó nuevamente el recurso a maestros sin la preparación necesaria. Buena parte del profesorado primario era femenino. En el caso de la provincia de Canchis, en el Cusco, algunas ni siquiera habían concluido la primaria (Revilla y Gutiérrez 1967). Un estudio realizado en los departamentos de la región sur (Apuurímac, Ayacucho, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna) en 1957, señaló que mientras en las provincias costeñas el 58 % de los maestros era de primera categoría (con título profesional en pedagogía), en las serranas el porcentaje era solo de 24. Aun cuando una floreciente red de Escuelas Normales iba tendiendo a mejorar este aspecto, resultaba evidente que la formación ofrecida en ellas era mediocre. Mario Vásquez (1965) criticó esta multiplicación de las Normales en las ciudades del interior. En la práctica se convertían en un medio para contentar a mestizos sin ocupación y como un trampolín para que los provincianos pudieran ingresar a las universidades sin rendir el examen de ingreso<sup>31</sup>. Igual que en la experiencia civilista,

---

<sup>30</sup> Una descripción de estas condiciones en la provincia de Canchis, puede verse en Revilla y Gutiérrez (1967).

<sup>31</sup> En 1947 se había dispuesto esta exoneración para los egresados de las Normales.

el proyecto educativo indigenista se veía obstaculizado por la falla en el elemento humano principal: los docentes. El mismo Mario Vásquez denunciaba que frente a sus alumnos el maestro no actuaba como docente sino como mestizo: “Ello quiere decir que se sienten, y lo demuestran, superiores. Tratan a los alumnos despectivamente. Un maestro en Vicos dijo en 1959, luego de trabajar por más de seis años ahí: ‘(...) los he educado de una etapa casi semisalvaje propia de una raza abandonada y miserable con todos sus defectos y rasgos” (1965: 136).

El progresivo deterioro de los salarios del magisterio, así como el importante crecimiento de la alfabetización masculina, hizo que el estatus social de los maestros perdiera la prestancia de la época civilista. Todavía mantenían un prestigio elevado en los pueblos, pero a medida que se acentuaba el carácter urbano de las poblaciones, aquel disminuía (PRDSP 1959: 124). Otro rol importante de los maestros fue colaborar en la dinamización de la economía local. Era común que fueran las únicas personas que percibían un sueldo monetario que, aunque exiguo, creaba una demanda local por bienes y servicios atendidos por el comercio (Anson s/f.: 87-88). Los mismos alumnos comenzaron a comprar golosinas y a demandar otras ropas, además de los útiles escolares e implementos deportivos. Estimularon también la apertura de peluquerías para los cortes “occidentales” del cabello (Vásquez 1965: 130).

Con todos sus defectos, empero, la escuela incidió en una profunda transformación de las relaciones sociales locales en el mundo rural. Los hombres alfabetos ganaron ascendiente en virtud de su indispensabilidad para realizar los trámites frente al Estado. En este sentido desplazaron el antiguo control gerontocrático en las organizaciones comunitarias y municipales (Córdoba 1968: 49-51, Vásquez 1965: 154-155). Los temores de los padres de familia frente a las consecuencias de la escuela se verificaron: los “escueleros” se volvieron “respondones” y “atrevidos”. Cuestionaban las normas tradicionales y la autoridad de sus ancestros (Vásquez 1965: 124). José María Arguedas

describió con elocuencia la nueva percepción del mundo que iba creciendo entre los muchachos educados y el conflicto que veía desatarse por tal causa:

En 1953, durante la fiesta de la limpieza de los acueductos en Puquio, observamos cómo un grupo de indios jóvenes escuchaban con expresión irónica no disimulada a los Aukis, sacerdotes de la comunidad, que entonaban himnos de alabanza al dios montaña Pedrozqo. Los Aukis llevan por insignia una cruz adornada con flores de qantu. Cuando charlamos con estos jóvenes y les preguntamos, con mucho tino y en quechua, por qué no escucharon los himnos con el mismo fervor respetuoso que los otros comuneros, uno de ellos nos dijo: “Ya sabemos que Pedrozqo no es Dios sino un monte grande de tierra sorda. No es Dios ni es nada. Así como también el dios de la iglesia” (1986: 209).

Un anciano de Puquio nos expresó su desconcierto y amargura ante la comprobación de que los jóvenes ya no creían en lo que para ellos era bueno y sagrado. “No nos entendemos con los jóvenes, es como si no hablaran quechua sino en otra lengua; son soberbios —nos dijo—. No nos permiten ya hablar en los cabildos. Ellos quieren imponer su voluntad. Pero, en cambio, son más respetados que nosotros por las autoridades y por los señores ‘wiraqochas’ que antes nos despreciaban más que a los perros” (*ib.*: 210).

Una encuesta que aplicó un equipo dirigido por Giorgio Alberti y Julio Cotler en 1969, halló una correlación favorable entre el nivel educativo y el abandono de una filosofía fatalista sobre la vida. Quienes habían pasado por la escuela dejaban de pensar que unos habían nacido para mandar y otros para obedecer, o que el hombre tenía ya trazado su destino (Alberti y Cotler 1972).

Los programas escolares contemplaban excursiones, campeonatos deportivos y “actuaciones cívicas” que constituyeron novedosas formas de socialización. Fue así que los alumnos conocieron las villas y ciudades mestizas y salieron por primera vez de su provincia, se relacionaron con muchachos de otros pueblos y aprendieron que el mundo era ancho y también ajeno (Vásquez 1965: 79-80).

Surgió un nuevo tipo social. El “indio leído” lo llamó Vásquez en tono más bien descriptivo (1965: 157); el “cholo” o el “vecino” prefirieron otros. Se trataba de hombres nacidos en el seno campesino, indígenas que ahora compartían elementos de la cultura nativa con otros occidentales, sin hallarse integrados del todo a ninguna; hablaban castellano, preparaban en sus casas comidas mestizas, vestían y peinaban como mestizos, leían periódicos y revistas, jugaban fútbol y bebían cerveza o pisco. Se erigió como un grupo intermedio entre los indios “comunes” o “chacarunas” y los históricos “mistis”. Abrieron tiendas de comercio y peluquerías en las villas, aunque seguían teniendo tierras en el campo. Pronto se convirtieron en líderes del sector indígena, alcanzaron cargos en los concejos municipales y comenzaron a desafiar la autoridad de los mestizos<sup>32</sup>.

El origen de este nuevo estrato era la escuela: “(...) y con mucha certeza se puede decir que han sido las primeras escuelitas que se crearon en estos lugares, donde comuneros ricos o ‘apus’ matricularon a sus hijos para que se instruyeran, muchos de estos llegaron a las ciudades de Cangallo o Ayacucho, donde estudiaron secundaria. No todos concluyeron” (Bolívar de Colchado 1968: 70). Era por ello que Bartolomé Tupayachi acotaba en 1968, en una tesis presentada en la Universidad de Huamanga, que la educación peruana era “aristocratizante” y “falsamente gratuita”, porque toda su inversión

---

<sup>32</sup> Véase: Vásquez (1965), Colchado (1968), Calderón (1967), Ramón y *et al.* (1967), que retratan el proceso para diferentes escenarios: Ancash, Ayacucho y Puno.

culminaba en ahondar la brecha existente dentro de la sociedad campesina entre los comuneros ricos y pobres (1968). En los lugares donde no había escuela no se había presentado esta nueva estratificación (Ramón *et al.* 1967: 75).

Aunque algunos autores también señalan la actividad del comercio como otro vehículo para la transformación del indio común en cholo, resulta evidente que el ingreso a ella sin ninguna preparación escolar era prácticamente imposible.

Los cholos, en un movimiento arribista sin pausa, comenzaron a dar suma importancia a la educación de sus hijos. Los enviaban a proseguir la secundaria a las capitales de provincia o departamento, para lo cual los muchachos debían trabajar en las ciudades como mozos o sirvientes. Fue así que en 1967, ya el distrito de Chuschi, en Ayacucho, podía exhibir una docena de profesionales procedentes de la tierra: un médico veterinario, un abogado, un profesor secundario, un maestro normalista, un oficial de la Guardia Civil y otro de la PIP y cinco maestros de tercera categoría, y casi no había caserío de donde no hubiese algún muchacho cursando la secundaria en la ciudad de Ayacucho (Ramón *et al.* 1967). La población indígena común apreció rápidamente, incluso de manera sobrevaluada, que la educación era la clave del progreso. Fue entonces, en la década de 1960, que entre sus demandas empezaría a figurar la educación como el punto principal. Antes que la carencia de agua potable, de servicios de salud, o el mal estado de las carreteras, era el estado del local escolar, los malos maestros o el hecho que la escuela solo tuviera los primeros grados de la primaria, lo que arreciaba en sus requerimientos<sup>33</sup>.

En las décadas de 1950 y 1960 los profesores secundarios en las ciudades serranas comenzaron a constituir ya una “masa

---

<sup>33</sup> Esto puede apreciarse en varios trabajos del Instituto Indigenista Peruano en la década de 1960. Véase: Bolívar de Colchado (1967). Asimismo Degregori (1990).



crítica”; vale decir, un segmento humano influyente con capacidad para organizarse y articular demandas sociales. Si en 1925 existían en el departamento de Puno solo veinte profesores, cuatro décadas más tarde (1964) se contaban ya 345 profesores, aun cuando no todos concentrados en la capital. Ayacucho pasó de 16 a 220, y Cusco de 46 a 815, entre las mismas fechas (sin considerar los profesores de los colegios particulares)<sup>34</sup>. La preeminencia cultural dejaba de ser un monopolio de los mistis tradicionales. Comenzaba ahora a ser desafiada por intelectuales provenientes de estratos no señoriales: comerciantes e incluso campesinos.

## **Reflexión final**

El proyecto indigenista había mostrado señales de agotamiento ya hacia finales de la década de 1950, cuando uno de sus puntos más caros: la alfabetización en quechua, había hecho escasos progresos y comenzaba a ser cuestionada desde diversos ángulos. Si bien la masificación de la educación primaria y secundaria era un logro indiscutible, el nivel de preparación de los maestros y por ende la calidad de la educación habían sufrido un importante deterioro, según se apresuraban a denunciar nostálgicos del civilismo. La gran derrota había sido, no obstante, no haber podido elevar el nivel educativo en los departamentos más deprimidos de la sierra peruana: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cusco y Puno. Ahí donde, dada la pobreza de la actividad económica, no cabía esperar nada de la iniciativa privada; solo en cambio la acción decidida del Estado.

El agotamiento del programa educativo indigenista implicó el cuestionamiento de la vía de la educación como instrumento primordial de redención de la raza indígena. La reforma

---

<sup>34</sup> Los datos de 1925, en AGN, H-6-0382.

agraria, en los planes políticos más moderados, y una totalizante revolución socialista, en los más radicales, surgieron como las nuevas panaceas para salir del atraso.

Pero las consecuencias de las dos, relativamente fracasadas, ofensivas educativas en el Perú del siglo xx, no se limitaron al aspecto estrictamente educativo. Giorgio Alberti y Julio Cotler (1972) sostuvieron la tesis de la “fractura del dominio oligárquico” a raíz de la frustración de las expectativas abiertas por la expansión del sistema educativo desde los inicios del siglo. De haber cumplido primero la función de “filtro social”, la educación se habría convertido más tarde “en un factor de contradicción”, al crear “aspiraciones de movilidad social, que el ordenamiento político-oligárquico no puede satisfacer sin su radical alteración” (*ib.*: 20). Los nuevos líderes alfabetos populares ingresarían a una actitud de desafío del sistema político y social vigente (*ib.*: 28).

Esta es una explicación totalmente pertinente de nuestra historia contemporánea, pero omite la consideración de otra consecuencia importante de las ofensivas educativas que, en cambio, intuyera muy bien Arguedas en 1966. Cual es el impacto cultural que en el seno de una población secularmente marginada, o librada del influjo de la cultura occidental moderna, tuvo esa nueva colonización de la instrucción, que vino en pocas décadas a imponer el idioma castellano y una concepción del mundo apegada al historicismo cristiano. Arguedas advertía el desenlace de un terrible “conflicto entre lo nativo y lo moderno” en dicha población, sin poder todavía prever “cómo se desencadenará el conflicto ni en qué dirección” (1986: 213). La difusión del pensamiento enciclopedista europeo en las realidades feudales de la sierra sur peruana significó en buena cuenta traer el “siglo de las luces” a los Andes, una región donde el discurrir histórico resultaba totalmente desincronizado de ese nuevo saber.

Igual que lo ocurrido con la religión en la época colonial, cuando entre los indígenas se entremezclaron elementos

cristianos y prehispánicos, en los campos de la concepción de la historia y del funcionamiento de la sociedad, aparecieron también cuerpos fractales, en los que Arguedas avizoró un “inevitable y necesario conflicto”<sup>35</sup>. Este conflicto, que para el novelista de Andahuaylas significaba “la insurgencia de la gran masa indígena”, teñiría fuertemente la historia social de la sierra peruana y del país durante las décadas siguientes.

---

<sup>35</sup> Tomo la idea de “fractales” de Serge Gruczynski, historiador francés de la época de la Conquista. Se trata de un término de la Física para aludir a cuerpos asimétricos, inorgánicos, que no guardan ninguna regularidad ni orden en su configuración.

## Cuadros

1. Composición porcentual del gasto público por Ministerios seleccionados, 1900-1970
2. Porcentaje de analfabetismo por departamento, según censos nacionales de 1876, 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993
3. Resultados del Censo Escolar de 1902 por departamentos
4. Calidad de los preceptores en 1925
5. Estadística de educación primaria por departamentos, 1902-1964 (número de alumnos)
6. Número de escuelas y de maestros en los departamentos del Perú, 1920-1964 (educación primaria)
7. Porcentaje de niños de 6-14 años con instrucción por departamentos 1902-1940
8. Evolución de la educación primaria en el Perú, 1905-1966 (educación pública)
9. Ránking departamental de población de 15 a más años, con instrucción, 1940
10. Características de la educación secundaria en el Perú, 1925 (colegios estatales)
11. Número de alumnos matriculados en educación secundaria por departamentos, 1920-1964
12. Colegios y profesores de educación secundaria en el Perú, 1920-1964 (por departamentos)
13. Evolución de la educación secundaria en el Perú, 1906-1966
14. Distribución porcentual, costa-sierra-selva, del número de escuelas, maestros y alumnos de educación primaria en el Perú, 1902-1964
15. Distribución porcentual, costa-sierra-selva, del número de colegios, profesores y alumnos de educación secundaria en el Perú, 1920-1964

### Cuadro 1

Composición porcentual del gasto público por Ministerios seleccionados, 1900-1970

Años	Justicia <sup>1</sup>	Educación	Salud	Suman los tres Minist.	Total general cifras abs. <sup>2</sup> .
1900	10,3			10,3	12,7
1901	9,3			9,3	14,4
1902	11,5			11,5	13,6
1903	10,6			10,6	14,8
1904	9,6			9,6	18,8
1905	10,2			10,2	20,9
1906	15,9			15,9	24,4
1907	17,2			17,2	27,2
1908	16,1			16,1	29,9
1909	15,7			15,7	27,5
1910	16,2			16,2	26,9
1911	16,1			16,1	29,6
1912	14,3			14,3	36,3
1913	14,5			14,5	45,4
1914	14,9			14,9	37,9
1915	15,3			15,3	32,3
1916	15,9			15,9	34,0
1917	15,7			15,7	32,3
1918	15,5			15,5	55,0
1919	14,8			14,8	66,0
1920	14,9			14,9	87,9
1921	14,9			14,9	87,0
1922	14,5			14,5	81,0
1923	14,1			14,1	81,1
1924	13,3			13,3	104,8
1925	13,7			13,7	116,1
1926	15,0			15,0	147,2
1927	15,1			15,1	155,9
1928	14,4			14,4	158,0
1929	14,2			14,2	192,0
1930	14,2			14,2	149,1
1931	16,2			16,2	131,4
1932	15,9			15,9	97,0
1933	15,9			15,9	131,2
1934	14,4			14,4	169,2

continúa

<sup>1</sup> Hasta 1936 el ministerio de Justicia incluía las funciones de educación, culto y salud, siendo su nombre completo: Ministerio de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia.

<sup>2</sup> En millones de soles corrientes.

Composición porcentual del gasto público por Ministerios seleccionados, 1900-1970

Años	Justicia	Educación	Salud	Suman los tres Minist.	Total general cifras abs.
1935	15,4			15,4	139,3
1936	4,0	10,1	2,4	16,5	193,7
1937	3,9	10,3	2,7	16,9	198,0
1938	4,0	9,8	2,9	16,7	246,3
1939	4,1	10,2	3,1	17,4	234,2
1940	3,9	10,8	3,7	18,4	210,2
1941	5,7	10,4	4,2	20,3	328,2
1942	5,3	10,1	3,8	19,2	409,1
1943	4,8	9,6	3,6	18,0	423,6
1944	4,6	11,2	3,7	19,5	507,9
1945	4,5	12,3	4,2	21,0	536,5
1946	4,2	16,5	4,5	25,2	699,5
1947	3,4	15,2	7,8	26,4	970,9
1948	3,2	14,3	7,7	25,2	1 094,4
1949	3,8	17,1	4,9	25,8	1 143,0
1950	2,9	14,6	4,8	22,3	1 715,9
1951	3,0	15,7	5,1	23,8	2 037,9
1952	3,4	15,2	4,4	23,0	2 200,8
1953	3,4	15,5	3,8	22,7	2 692,0
1954	3,5	16,3	4,0	23,8	2 553,7
1955	3,5	16,5	4,4	24,4	2 830,5
1956	3,4	19,2	4,8	27,4	3 553,1
1957	3,9	21,5	4,9	30,3	3 731,3
1958	3,7	24,4	3,3	31,4	4 252,4
1959	3,5	25,4	3,6	32,5	4 977,4
1960	3,5	26,0	4,2	33,7	5 519,5
1961	3,2	25,4	3,9	32,5	7 326,9
1962	3,2	27,3	4,6	35,1	8 153,3
1963	2,0	19,3	14,5	35,8	15 026,4
1964	2,6	22,2	8,2	33,0	16 185,5
1965	2,8	28,8	5,2	36,8	19 919,2
1966	2,5	30,1	5,5	38,1	23 784,1
1967	2,3	28,6	5,4	36,3	34 462,9
1968	2,3	24,5	4,7	31,5	29 063,0
1969	0,7	23,0	5,2	28,9	27 288,0
1970	0,6	19,8	5,8	26,2	45 502,9

Fuente: Felipe Portocarrero, Arlette Beltrán y María Elena Romero (1992), p. 111.

## Cuadro 2

Porcentaje de analfabetismo por departamento, según censos nacionales de 1876, 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993<sup>1</sup>

Departamento	1876	1940	1961	1972	1981	1993
Amazonas	75	57	41	33	27	20
Áncash	86	69	51	40	28	21
Apurímac	97	87	76	66	52	37
Arequipa	69	40	25	17	11	8
Ayacucho	91	85	71	60	45	33
Cajamarca	81	67	54	45	35	27
Callao	37	9	6	4	3	3
Cusco	93	82	66	52	37	25
Huancavelica	93	84	70	60	44	34
Huánuco	88	74	55	44	32	25
Ica	56	28	15	10	7	6
Junín	87	61	37	28	19	13
La Libertad	77	53	36	26	18	13
Lambayeque	70	45	28	20	13	11
Lima	53	18	10	7	5	4
Loreto	82	52	32	23	15	11
Madre de Dios	73	56	28	22	11	8
Moquegua	83	58	35	22	12	9
Pasco	96	62	47	35	22	15
Piura	54	87	43	33	22	16
Puno	66	30	64	49	33	22
San Martín		42	23	16	13	7
Tacna		41	25	16	9	7
Tumbes			22	15	9	10
Ucayali			28	21	11	
República	81	60	39	27	18	13

Fuente: Para 1961, AEP 1966 (datos del censo de 1961); para 1993, INEI 1994, N° 7, t.I. Para los demás años, Hernán Fernández Rojas (1990), p. 371.

<sup>1</sup> Para 1876 y 1940 el dato corresponde a la población de seis a más años. De 1961 en adelante corresponde a la de quince a más años. Para el caso de 1940 también se encuentra disponible el dato para la población de quince a más años; el total de la república era 58% de analfabetismo. Preferí colocar el dato de seis a más años en este caso, a fin de poder establecer una comparación más precisa con el dato de 1876. Cuando el espacio esté en blanco es porque el departamento no existía aún como circunscripción independiente.

### Cuadro 3

Resultados del Censo Escolar de 1902 por departamentos  
(niños de 6-14 años)

Departamento	Saben leer y escribir %	Reciben instrucción %	Reciben instrucción Número
Amazonas	24	2	1 442
Áncash	23	28	9 912
Apurímac	6	12	1 648
Arequipa	21	34	8 184
Ayacucho	10	16	2 145
Cajamarca	26	29	10 662
Callao	50	63	3 269
Cusco	12	17	5 006
Huancavelica	12	17	1 331
Huánuco	9	14	1 581
Ica	35	46	3 424
Junín	20	25	7 100
La Libertad	32	37	7 118
Lambayeque	33	41	4 181
Lima	38	48	20 797
Loreto	29	38	2 963
Moquegua	24	24	980
Piura	23	22	4 564
Puno	9	14	2 272
Tacna <sup>1</sup>	17	31	459
Tumbes	37	46	450
República	23	29	100 014 <sup>2</sup>

Fuente: AGN, H-6-0375.

<sup>1</sup> Comprende solo la parte que de acuerdo al Tratado de Ancón retenía el Perú. Fue recién en 1929 que la totalidad del departamento, como lo conocemos hoy, pasó al Perú.

<sup>2</sup> La suma de la columna comprende solo 99 488. En un *addendum* final del documento es corregida por este nuevo total, ante la llegada de nuevos datos hasta entonces omitidos.



**Cuadro 4**  
Calidad de los preceptores en 1925<sup>1</sup>

Normalistas	654
Diplomados	2 722
Con instrucción:	
Superior	27
Secundaria	377
Primaria	1 579
Total	5 359
Hombres	1 881
Mujeres	3 478
Total	5 359

Fuente: AGN, H-6-0382.

**Cuadro 5**  
Estadística de educación primaria por departamentos, 1902-1964  
(número de alumnos)<sup>2</sup>

Departamento	1902	1920	1933	1943	1953	1964
Amazonas	1 442	3 561	6 583	8 011	12 549	22 692
Áncash	9 912	19 519	33 925	54 921	69 782	109 965
Apurímac	1 648	5 085	11 382	23 208	30 954	43 850
Arequipa	8 184	17 569	29 171	45 458	50 605	78 469
Ayacucho	2 145	6 838	14 418	30 913	42 897	65 240
Cajamarca	10 622	14 050	21 432	42 169	62 524	117 447
Cusco	5 006	13 911	21 998	39 876	54 219	96 198
Huancavelica	1 331	3 974	9 118	18 656	26 755	43 592
Huánuco	1 581	8 405	13 745	24 786	34 485	57 936
Ica	3 424	5 942	12 575	18 004	26 489	45 385
Junín <sup>3</sup>	7 100	16 366	32 306	51 000	61 829	103 226
La Libertad	7 118	12 187	21 725	37 074	49 948	84 394
Lambayeque	4 181	4 336	9 873	14 394	20 095	44 781
Lima	24 066	38 115	81 381	121 067	172 268	381 411
Loreto	2 963	5 707	12 414	22 649	36 802	74 009
Madre de Dios		74	559	1 038	1 231	2 885
Moquegua	980	1 810	3 127	5 495	7 074	11 071
Pasco					11 100	19 284
Piura	4 564	4 812	12 994	31 240	43 795	84 255
Puno	2 272	5 302	12 444	36 054	52 707	105 131
San Martín		6 054	11 556	22 259	27 653	44 955
Tacna	459	1 292	4 627	5 284	7 469	13 065
Tumbes	450	612	1 840	3 954	5 706	11 062

Fuente: 1902: AGN, H-6-0375; 1920: AGN, H-6-0410; 1933 y siguientes, Anuarios estadísticos de los años correspondientes.

<sup>1</sup> Comprende solamente las escuelas estatales.

<sup>2</sup> Salvo en el caso de 1902, comprende solo la educación en las escuelas estatales.

<sup>3</sup> Hasta 1944 no incluyó el departamento de Pasco.

### Cuadro 6

Número de escuelas y de maestros en los departamentos del Perú,  
1920-1964<sup>1</sup> (educación primaria)

Departamento	1920		1933		1943		1953		1964	
	Escls.	Mstrs.	Escls.	Mstrs.	Escls.	Mstrs.	Escls.	Mstrs.	Escls.	Mstrs.
Amazonas	82	102	107	134	159	225	260	429	416	880
Áncash	327	427	403	611	645	1 013	988	1 886	1 451	3 428
Apurímac	113	131	132	193	209	316	329	617	455	1 007
Arequípa	266	342	291	516	418	820	543	1 350	766	2 796
Ayacucho	137	148	187	249	406	516	614	1 005	820	1 659
Cajamarca	225	294	280	463	519	823	838	1 626	1 415	2 890
Cusco	226	302	248	398	407	711	668	1 366	977	2 580
Huancavelica	90	104	119	157	258	320	416	622	653	1 156
Huánuco	154	183	169	230	290	468	501	837	758	1 473
Ica	74	108	88	151	128	286	195	530	444	1 423
Junín	248	341	306	512	563	1 076	686	1 592	1 010	3 013
La Libertad	178	271	220	367	318	626	514	1 204	891	2 687
Lambayeque	59	108	62	164	84	226	132	397	398	1 483
Lima	402	866	480	1 779	710	2 644	1 060	4 844	2 694	16 103
Loreto	80	144	134	255	271	470	506	871	962	1 903
Madre de Dios	1	1	9	14	22	28	32	48	56	112
Moquegua	43	52	43	66	75	109	122	206	144	356
Pasco	—	—	—	—	—	—	164	300	279	618
Piura	233	170	157	235	373	553	561	1 036	927	2 460
Puno	143	165	148	228	419	607	701	1 227	1 096	2 366
San Martín	80	136	108	187	325	701	325	701	504	1 448
Tacna	37	43	74	121	85	143	118	296	159	517
Tumbes	—	—	24	34	58	76	98	157	132	306

Fuente: 1920: AGN, H-6-0410; otros años, anuarios estadísticos de los años correspondientes.

<sup>1</sup> Comprende solo la educación pública.

### Cuadro 7

Porcentaje de niños de 6-14 años con instrucción  
por departamentos, 1902-1940

Departamento	1902	1920
Amazonas	27,9	41,6
Ancash	27,6	30,0
Apurímac	11,9	15,0
Arequipa	34,2	56,8
Ayacucho	15,6	15,7
Cajamarca	29,2	25,9
Callao	62,7	84,6
Cusco	18,5	18,5
Huancavelica	16,9	13,5
Huánuco	13,9	20,4
Ica	45,7	61,9
Junín	25,4	34,6
La Libertad	37,1	39,4
Lambayeque	40,6	43,2
Lima	48,1	74,4
Loreto	37,9	44,5
Madre de Dios	n. d.	62,0
Moquegua	24,4	37,0
Piura	21,8	31,5
Puno	14,0	11,8
San Martín	n. d.	54,3
Tacna	31,2	58,7
Tumbes	46,1	46,7
República	29,2	35,0

Fuente: Para 1902: AGN, H-6-0375; para 1940, Censo de 1940

**Cuadro 8**  
Evolución de la educación primaria en el Perú, 1905-1966  
(educación pública)

Años	Escuelas	Maestros	Alumnos	Asistencia (%)
1905	1 425	1 657	85 000	—
1906	—	—	150 506	48
1907	—	—	161 660	53
1908	—	—	168 184	53
1909	—	—	153 901	55
1910	—	—	146 400	54
1911	—	—	148 271	55
1912	—	—	167 814	53
1913	—	—	177 941	55
1914	—	—	170 843	52
1915	2 276	—	165 724	57
1916	2 396	—	166 000	58
1917	2 322	—	168 806	58
1918	2 713	—	176 689	57
1919	3 006	—	181 211	64
1920	3 107	4 452	195 701	61
1921	3 334	—	202 828	62
1922	3 145	—	210 254	65
1923	3 086	—	220 751	58
1924	3 089	—	227 760	59
1925	3 270	5 359	236 482	60
1926	3 354	—	262 267	63
1927	3 410	—	293 141	66
1928	3 507	—	308 450	64
1929	3 553	—	318 735	65
1930	3 562	—	342 016	63
1931	3 684	—	350 057	64
1932	3 714	—	367 484	63
1933	3 789	7 064	379 643	62
1934	4 327	—	423 679	62
1935	4 511	—	465 274	66
1936	4 677	—	484 246	—
1937	4 579	8 911	468 617	—
1938	4 652	—	492 989	67
1939	4 727	—	—	—
1940	4 882	—	565 93	268
1941	5 645	—	630 36	069
1942	6 135	—	645 63	268
1943	6 570	12 411	664 44	469
1944	—	12 527	—	—
1945	—	13 584	—	—
1946	—	16 576	—	—
1947	—	—	—	—
1948	10 512	22 238	990 458	—
1949	10 632	23 237	993 095	—
1950	10 797	24 219	1 010 177	—
1951	11 117	24 615	1 035 006	—
1952	11 486	26 235	1 037 523	—

Años	Escuelas	Maestros	Alumnos	Asistencia (%)
1953	11 769	27 361	1 046 836	—
1954	12 118	28 983	1 085 619	—
1955	12 345	29 753	1 127 605	—
1956	12 735	31 679	1 204 791	—
1957	12 944	32 117	1 233 937	—
1958	13 624	35 258	1 308 305	—
1959	14 402	38 369	1 391 952	—
1960	14 440	40 700	1 440 000	—
1061	14 860	43 553	1 495 047	—
1962	15 589	45 902	1 553 755	—
1963	16 410	48 405	1 682 365	—
1964	17 407	52 662	1 932 614	—
1965	18 839	57 310	2 054 021	—
1966	19 587	62 416	2 208 299	—

Fuente: Anuarios Estadísticos del Perú.

### Cuadro 9

Ránking departamental de población de 15 a más años, con instrucción, 1940

Departamento	%
Callao	93,4
Lima	84,6
Ica	76,4
Tumbes	65,7
Arequipa	61,5
Lambayeque	60,2
Tacna	58,3
San Martín	57,7
Madre de Dios	53,2
La Libertad	50,0
Loreto	49,2
Amazonas	44,1
Moquegua	44,0
Piura	41,7
Junín	40,4
Cajamarca	36,0
Áncash	31,4
Huánuco	27,8
Cusco	18,2
Huancavelica	16,8
Ayacucho	14,7
Puno	14,2
Apurímac	12,6
Total República	58,0

Fuente: Censo 1940.

### Cuadro 10

Características de la educación secundaria en el Perú, 1925  
(colegios estatales)

Distribución étnica	Alumnos	Número	Porcentaje
	Costa	9	
	Sierra	17	
	Costo	2	
	Total	28	

Distribución étnica	Alumnos	Número	Porcentaje
	Blancos	1 165	25
	Mestizos	2 287	63
	Indígenas	541	12
	“asiáticos”	2	0
	Negros	1	0
	Total	4 596	100

Distribución étnica*	Alumnos		
Colegios	Blancos	Indios	Mestizos
Caraz	21	—	61
Huaraz	—	—	200
Tarma	20	3	47
Jauja	23	18	164
Huancavelica	30	20	12
Ayacucho	146	2	61
Abancay	18	2	61
Cusco (varones)	—	22	89
Cusco (mujeres)	12	25	86
Puno	49	1	92
Arequipa	153	38	160
Cajamarca	21	4	157
Huamachuco	48	—	36
Total	541	115	1 426
TOTAL alumnos en la sierra		2 041	

Fuente: AGN, H-6-0382.

\* En los colegios ubicados en la sierra.

### Cuadro 11

Número de alumnos matriculados en educación secundaria por departamentos, 1920-1964<sup>1</sup>

Departamentos	1920	1933	1943	1953	1964
Amazonas	36	121	286	301	1 573
Áncash	156	493	1 449	2 408	10 481
Apurímac	25	107	288	546	2 831
Arequipa	379	1 186	2 525	7 433	18 427
Ayacucho	91	332	684	1 530	4 964
Cajamarca	227	574	1 264	2 309	9 425
Cusco	426	578	1 923	4 053	13 274
Huancavelica	47	141	176	391	1 577
Huánuco	66	171	418	965	4 849
Ica	240	467	1 159	3 364	14 648
Junín	376	908	2 048	4 298	19 729
La Libertad	291	546	1 676	5 602	20 389
Lambayeque	135	399	1 026	2 323	12 295
Lima	905	2 126	7 982	34 886	133 103
Loreto	—	212	555	1 143	7 651
Madre de Dios	—	—	—	—	242
Moquegua	43	65	118	408	1 490
Pasco	—	—	—	213	2 304
Piura	132	289	862	2 799	14 345
Puno	135	311	765	1 656	7 686
San Martín	34	124	351	721	4 668
Tacna	—	290	535	754	2 807
Tumbes	—	—	47	197	611
Hombres	3 350	8 310	20 886		101 039 <sup>2</sup>
Mujeres	144	1 130	6 822		61 498

Fuente: Para 1920: AGN, H-6-0410; para 1933, 1943, 1953 y 1964: Anuarios Estadísticos de los años correspondientes.

<sup>1</sup> Solo para Colegios Nacionales hasta 1943. Para 1953 y 1964 incluye la educación secundaria particular que, hasta 1950, solo fue importante en las principales: Lima, Arequipa, Trujillo, etc.

<sup>2</sup> La división hombres/mujeres para este año considera solo la educación común diurna en los colegios estatales. No incluye la vespertina y nocturna, la particular y la técnica y comercial, que sí va incluida en las cifras de cada departamento.

### Cuadro 12

Colegios y profesores de educación secundaria en el Perú,  
1920-1964<sup>1</sup> (por departamentos)

Departamento	1920	1933	1953		1964	
	Colegio	Colegio	Colegio	Profesores	Colegio	Profesores
Amazonas	1	1	2+	28	9*	82
Áncash	2	3	9	134	37	475
Apurímac	1	1	3*	37	14+	164
Arequipa	2	3	24+	468	51	917
Ayacucho	2	1	7	93	18*	220
Cajamarca	2	2	9	142	44*	525
Cusco	2	2	11+	280	35	815
Huancavelica	1	1	3*	38	12*	164
Huánuco	1	1	7+	89	18	200
Ica	2	2	12+	174	33	596
Junín	3	3	15+	145	60	874
La Libertad	3	3	17+	387	67+	1 200
Lambayeque	2	2	10+	147	31	515
Lima	2	3	145+	2 690	296+	7 374
Loreto	—	1	7	107	24	419
Madre de Dios	—	—	—	—	2*	19
Moquegua	1	1	2*	24	5*	74
Pasco	—	—	1	15	14*	105
Piura	1	1	10+	94	45	530
Puno	1	2	7	105	28	345
San Martín	1	1	3*	44	23*	279
Tacna	—	2	3	51	4*	134
Tumbes	—	—	1*	16	6*	83

+ Significa que la mitad, o más de la mitad, son colegios particulares.

\* Significa que todos, o al menos el 80 %, son colegios estatales.

<sup>1</sup> A partir de 1953 incluye educación particular.



### Cuadro 13

Evolución de la educación secundaria en el Perú, 1906-1966<sup>1</sup>

Años	Colegios	Maestros	Alumnos
1906	27	370	1 928
1907	27	371	2 134
1908	27	370	2 210
1909	27	368	2 629
1910	27	348	2 430
1911	27	310	2 597
1912	27	304	2 627
1913	27	301	2 734
1914	27	328	2 715
1915	27	359	2 888
1916	27	362	3 016
1917	27	359	3 224
1918	27	364	3 285
1919	27	372	3 220
1920	28	372	3 744
1921	30	381	3 879
1922	29	368	4 089
1923	29	375	4 074
1924	28	362	4 465
1925	28	502	4 639
1926	29	583	5 232
1927	30	562	5 675
1928	33	603	6 039
1929	34	634	6 916
1930	36	697	7 796
1931	35	—	6 450
1932	36	—	8 496
1933	39	—	9 440
1934	—	—	—
1935	—	—	—
1936	—	—	—
1937	—	—	—
1938	—	—	—
1939	—	—	—
1940	—	—	—
1941	—	—	—
1942	—	—	—
1943	—	—	27 308
1944	—	—	—
1945	—	—	—
1946	—	—	—
1947	—	—	—
1948	223	4 739	60 661
1949	229	—	—
1950	239	—	—
1951	248	4 298	59 871
1952	282	5 081	78 211

sigue/...

<sup>1</sup> A partir de 1948 considera asimismo la educación particular. En ese año 114 de los 223 colegios, 1,736 de los 4,739 profesores y 20,215 de los 60,661 alumnos, correspondían a la educación particular.

Años	Colegios	Maestros	Alumnos
1953	318	5 786	83 344
1954	325	5 951	87 423
1955	—	—	—
1956	362	6 706	98 032
1957	425	7 063	110 073
1958	441	8 307	122 221
1959	486	8 662	141 062
1960	524	11 017	158 900
1961	619	13 200	184 849
1962	639	12 574	195 245
1963	761	13 010	204 886
1964	876	16 043	260 309
1965	1 004	18 951	310 857
1966	1 248	22 443	368 565

Fuente: Anuarios Estadísticos de los años correspondientes.

### Cuadro 14

Distribución porcentual, costa-sierra-selva, del número de escuelas, maestros y alumnos de educación primaria en el Perú, 1902-1964

Años		Costa <sup>1</sup>	Sierra <sup>2</sup>	Selva <sup>3</sup>	Total
1902	Escuelas				
	Maestros				
	Alumnos	45	50	5	100
1920	Escuelas	33	62	5	100
	Maestros	36	55	9	100
	Alumnos	35	57	8	100
1933	Escuelas	30	60	10	100
	Maestros	41	50	9	100
	Alumnos	39	53	8	100
1943	Escuelas	28	63	9	100
	Maestros	38	54	8	100
	Alumnos	36	55	9	100
1953	Escuelas	26	60	14	100
	Maestros	37	54	9	100
	Alumnos	36	55	9	100
1964	Escuelas	33	56	11	100
	Maestros	48	44	8	100
	Alumnos	41	50	9	100

Fuente: Cuadros 5, 6 y 8.

<sup>1</sup> Comprende los departamentos de Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Lima, Ica, Moquegua y Tacna.

<sup>2</sup> Comprende los departamentos de Cajamarca, Huánuco, Pasco, Áncash, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno.

<sup>3</sup> Comprende los departamentos de Amazonas, Loreto, San Martín y Madre de Dios.

### Cuadro 15

Distribución porcentual, costa-sierra-selva, del número de colegios, profesores y alumnos de educación secundaria en el Perú, 1920-1964

Años		Costa <sup>1</sup>	Sierra <sup>2</sup>	Selva <sup>3</sup>	Total
1920	Escuelas	37	57	7	100
	Maestros				
	Alumnos				100
1933	Escuelas	39	53	8	100
	Maestros				100
	Alumnos	44	51	5	100
1943	Escuelas				100
	Maestros				100
	Alumnos	51	45	4	100
1953	Escuelas	65	31	4	100
	Maestros	68	29	3	100
	Alumnos	64	33	3	100
1964	Escuelas	55	38	7	100
	Maestros	65	30	5	100
	Alumnos	64	31	5	100

Fuente: Cuadros 11 y 12.

<sup>1</sup> Comprende los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima, Ica, Moquegua y Tacna.

<sup>2</sup> Comprende los departamentos de Cajamarca, Huánuco, Áncash, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno.

<sup>3</sup> Comprende los departamentos de Amazonas, Loreto, San Martín y Madre de Dios.

## Bibliografía

Alberti, Giorgio; Cotler, Julio (1972). *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Alberti, Giorgio y Sánchez, Rodrigo (1974). *Poder y conflicto social en el valle del Mantaro*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ansión, Juan (s.f.). “Del mito de la educación al proyecto educativo”, en: Portocarrero, Gonzalo y Valcárcel, Marcel (eds.). *El Perú frente al siglo XXI*. pp. 507-525.

Arca Parró, Juan (1944). *Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940*. Lima: República del Perú.

Autoeducación (1984). *Revista de Educación Popular* N.º 10-11. Lima.

Barrantes, Emilio (1989). *Historia de la educación en el Perú*. Lima: Mosca Azul.

Bolívar de Colchado, Fanny (1967). “Estudio distrital de Chuschi”, en: Sarmiento, Víctor Hugo; Bolívar de Colchado, Fanny; Córdoba, César Ramón y Colchado, Genaro. *Los distritos de Vischongo, Chuschi, Concepción y Ocos*. Lima: Instituto Indigenista Peruano, mimeo.

Calderón, José (1967). *Distrito de Arapa*. Lima: Instituto Indigenista Peruano, mimeo.

Capelo, Joaquín (1902). *El problema nacional de la educación*. Lima.

Cardó, Andrés (1988). “Necesidades de la educación en la sierra”, en: AMIDEP. *Sierra peruana: realidad poblacional*. Lima: AMIDEP.

Casalino, Carlota (comp.) (1991). *Diseñando el Perú. José Antonio Encinas y Alberto Ulloa. Pensamiento político 1945-47*. Lima: CILSE.

Celestino, Olinda (1972). *Migración y cambio estructural: la comunidad de Lampián*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Colchado, Genaro, et al. (1968). *Tres estudios en la zona de Cangallo*. Lima: Instituto Indigenista Peruano, mimeo.

Contreras, Carlos (1986). *Langa. Historia de cien años*. Lima: Taki Onqoy.

----- (1994). *Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú 1876-1940*. Lima: IEP y CIE, Documento de Trabajo 61.

Contreras, Carlos y Bracamonte, Jorge (1988). *Rumi Maqui en la Sierra Central: documentos inéditos de 1907*. Lima: IEP. Documento de Trabajo 25.

Cotler, Julio (1958). “Las comunidades de San Lorenzo de Quinti”, en Matos Mar, José (ed.). *Las actuales comunidades indígenas: Huarochiri en 1955*, pp. 113-166. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Degregori, Carlos Iván (1990). *Ayacucho 1969-1979: el surgimiento de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Degregori, Carlos Iván y Golte, Jürgen (1973). *Dependencia y desintegración estructural en la comunidad de Pacaraos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Deustua, Alejandro (1904). *El problema pedagógico nacional*. Lima.

Encinas, José Antonio (1932). *Un ensayo de escuela nueva en el Perú*. Lima.

Fernández Rojas, Hernán (1990). “El problema del analfabetismo y la educación nacional”, en: Montero, Carmen (comp.). *La Escuela Rural. Variaciones sobre un tema*, pp. 369-374. Lima: Proyecto Escuela, Ecología y Comunidad Campesina.

Fuenzalida, Fernando *et al.* (1982). *El desafío de Huayopampa: comuneros y empresarios*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

González Carré, Enrique y Galdo, Virgilio (1980). “Historia de la educación en el Perú”, en: Mejía Baca, Juan (ed.). *Historia general del Perú*. Lima, tomo X.

Gonzales, Osmar (1996). *Los arielistas y el pensamiento político peruano*. Lima: Ediciones PREAL.

Instituto Indigenista Peruano (1968). *Tres estudios de la zona de Canas-Canchis*. Lima: IIP. mimeo.

Málaga, Modesto (1990) [1911]. “Educación indígena”, en: Montero, Carmen (comp.) *La Escuela Rural. Variaciones sobre un tema*, pp. 93-99. Lima: Proyecto Escuela, Ecología y Comunidad Campesina.

Matos Mar, José *et al.* (1958). *Las actuales comunidades indígenas: Huarochiri en 1955*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Montero, Carmen (comp.) (1990). *La Escuela Rural. Variaciones sobre un tema*. Lima: Proyecto Escuela, Ecología y Comunidad Campesina.

Portocarrero, Felipe; Beltrán, Arlette y Romero, María Elena (1992). *Compendio estadístico del Perú: 1900-1990*. Lima: Universidad del Pacífico.

PRDSP (Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú)(1959). *Educación: sus problemas y perspectivas*. Lima: SCIPS.

Quiroz, Alfonso (1993). *Foreign, Private and Public Finance in Modern Peru, 1850-1950*. MacMillan Press.

Ramón Córdoba, César *et al.* (1967). *La zona de Cangallo*. Lima: Instituto Indigenista Peruano, mimeo.

Revilla, Arcenio y Gutiérrez, Blás (1967). *La zona de Canas-Canchis*. Lima: Instituto Indigenista Peruano, mimeo.

Valcárcel, Luis Eduardo (1981). *Memorias* (ed. de José Matos Mar, José Deustua y José Luis Rénique). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Vásquez, Mario (1965). *Educación rural en el valle del Callejón de Huaylas: Vicos*. Lima.

*Documentos e información estadística:*

AGN (Archivo General de la Nación), Sección Impresos Republicanos.

H-6-0375

Dirección de Enseñanza Primaria. Censo Escolar de la República Peruana. 1902.

H-6-0382

Ministerio de Instrucción. Dirección de Personal y Estadística. Estadística Escolar.

H-6-0410

Extracto estadístico del Perú. 1920.

H-6-1669

Memoria del Ministerio de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia al Congreso Ordinario. 1901.

H-6-1673

Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción al Congreso Ordinario. 1905.

H-6-1674

Memoria del Ministro de Justicia y Culto e Instrucción al Congreso Ordinario. 1906.

H-6-1675

Memoria del Ministro de Justicia y Culto e Instrucción al Congreso Ordinario. 1907.





---

**Proyectos educativos  
y políticas**

*Patricia Oliart*

---



En este artículo intento mostrar cómo el crecimiento del sistema educativo hasta llegar a sus actuales dimensiones, obedece a una compleja trama de tensiones y eventos sociales y políticos de trascendencia para la definición de las características del sistema educativo que ahora conocemos.

El tamaño y la difícil geografía del territorio peruano le han impuesto al Estado un enorme reto para el control centralizado de los servicios. Ninguna región del país puede autoabastecerse, y las condiciones para la integración geográfica, política y económica siempre han sido un desafío difícil de enfrentar. Así, el desarrollo de un sistema nacional de educación como objetivo político ha representado y expresado la necesidad de integración impulsada por los dos extremos del espectro nacional: el Estado central basado en Lima, y las comunidades urbanas y rurales del resto del país que buscan diferentes maneras de integrarse a la ciudadanía y el desarrollo nacionales. Como bien ha señalado Carlos Contreras (1996), el siglo xx podría quedar en la historia como “el siglo de la educación” por la enorme presión ejercida para lograr su rápida expansión.

Como resultado de este doble esfuerzo, no siempre armónico o coincidente, el sistema educativo peruano experimentó un crecimiento sin precedentes en la segunda mitad del siglo xx, tan significativo que ahora el Perú figura en el décimo

quinto lugar (para un total de 144 países) en lo que se refiere al acceso a la escuela de niños en edad escolar (Rivero 2003: 9). Esta expansión del sistema educativo impulsó el desarrollo de la carrera docente, y abrió las puertas de la educación superior a personas que al mediar el siglo xx fueron las primeras de sus familias en estudiar una profesión.

Las altas expectativas generadas por lo que se ha llamado “el mito de la educación”<sup>1</sup> fomentaron la creación de escuelas de formación docente, facultades de educación e inclusive nuevas universidades, y esa demanda por la educación se convirtió en un importante instrumento electoral para los distintos partidos políticos que competían por su representación en los poderes del Estado. Pero la creación de tales instituciones ocurrió a un ritmo mucho más acelerado que el crecimiento del presupuesto nacional destinado al gasto público en educación, de modo que la calidad de la formación que ofrecían se empobreció. Esta viene siendo la explicación más socorrida para otro puesto —menos grato que el anterior— ocupado por el Perú en el ránking internacional. Cuando los escolares peruanos han participado en pruebas estandarizadas internacionales de matemáticas y lenguaje, el Perú ocupa consistentemente los últimos lugares (Rivero 2003: 9, Cueto 2007, varios medios diciembre 2010).

En las páginas que siguen planteo que ese interés de diversos sectores sociales y regionales por acceder a la educación se tradujo en una politización de la provisión de este servicio que actuó progresivamente en desmedro de su calidad. Primero presento algunas ideas para el estudio de la relación entre el crecimiento del Estado y el sistema educativo, con el fin de contribuir al debate sobre este tema. Luego intento establecer una relación entre los diferentes proyectos políticos que acompañaron el crecimiento del sistema educativo y las características del incremento de las instituciones de formación docente

---

<sup>1</sup> Degregori (1986), Ansión (1995), y Ames (2000).

como parte del mismo. Finalmente me valgo de entrevistas a algunos exministros de Educación para mostrar cómo las dimensiones del sistema educativo se traducen en una presión constante sobre el presupuesto del Estado que termina por afectar las relaciones políticas entre los diferentes gobiernos y el gremio de los maestros de modo tal, que la urgencia planteada por resolver “el tema magisterial” termina por justificar el desplazamiento de la necesidad de enfrentar políticamente la demanda por cumplir con la promesa democratizadora de la educación a un plano secundario.

## **La expansión del Estado y el crecimiento de la educación pública**

La historiografía reciente sobre América Latina después de la Independencia y los estudios sobre la situación poscolonial en otras partes del mundo han dotado de evidencias que permiten descartar para siempre la representación de los procesos de formación del Estado en sociedades poscoloniales como “imitaciones fallidas de una forma madura en Occidente” (Hansen y Stepputat 2001: 6)<sup>2</sup>. En su lugar, tenemos una visión cada vez más precisa de cómo la idea de un Estado moderno se universalizó y como las formas “modernas” de gobierno proliferaron aunque “traducidas, interpretadas y combinadas de diferentes maneras” (Hansen y Stepputat 2001: 6)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Para el caso de Sudamérica, los artículos de Oszlak (1981) y Colmenares (1985) y las ideas presentes en Balmori *et al.* (1984) son particularmente importantes. Para el caso del Perú, considero relevantes los trabajos de Gilbert (1982), Quiroz (1987) y Gootenberg (1993), así como los de Larson (1999). Estudios de caso con ejemplos sobre la dinámica política entre el Estado emergente y las provincias se pueden encontrar en Wilson (2003) y Thurner (1997).

<sup>3</sup> La contribución de la crítica de Bruno Latour al Estado moderno y las

En esta misma dirección, Appelbaum, Macpherson y Rosenthal (2003) proponen insertar a los estados latinoamericanos como una parte contribuyente (y no un resultado tardío) en el contexto mundial de elaboración de discursos acerca de la nación. En la visión de estas autoras, las élites latinoamericanas enfrentaron el reto de crear sus propias formas de establecer una relación con la diversidad social y cultural casi en simultáneo con los procesos de formación del Estado en el mundo occidental, de modo que las formaciones nacionales en la región no fueron imitaciones, sino el resultado de interrelaciones particulares entre diferentes grupos de interés.

Varios autores marcan el comienzo del periodo poscolonial en Sudamérica con las rebeliones indígenas contra los tributos a fines del siglo XVIII, siendo la de Túpac Amaru, en 1780, la más prominente debido a su escala y alcance. La primera mitad del siglo XX marcaría el final de este periodo. Un siglo y medio caracterizado por las tensiones sociales y el intenso debate entre las élites, las clases medias emergentes y las poblaciones rurales y urbanas negociando su lugar y la relación entre la idea de raza, la diversidad de culturas, el control sobre el territorio y la definición de nación. Brooke Larson (1999) nos recuerda con acierto que el proceso de formación del Estado en los países andinos requiere que el investigador tenga en cuenta que en el Perú y Bolivia, el tamaño, así como la densidad social y cultural de las poblaciones indígenas, tiñeron los proyectos eurocéntricos y capitalistas de las élites criollas con un filo violento cada vez que tuvieron que enfrentar “el problema del indio” (1999: 565)<sup>4</sup>. Larson afirma claramente que para las élites del Perú y Bolivia a fines del siglo XIX el mestizaje no

---

tensiones que encuentra entre los ideales de la modernidad y las posibilidades de su realización (1993) han estimulado análisis recientes sobre el Estado en América Latina, algunos de los cuales son reseñados en esta sección.

<sup>4</sup> Una premisa similar es central en la comparación entre los estados poscoloniales de México y Perú por Mallón (1995).

era un ideal presente en los proyectos de nación de los grupos políticos y que, al igual que su vecino del Sur, el Perú cargaba el peso muerto de su pasado violento y represivo (1999: 566). Larson atribuye esta violencia a la resistencia y dificultad de las élites de relacionarse con las complejas formas de acción política propias de los pueblos indígenas y la cultura popular, o con las formas locales y las interpretaciones de los procesos de construcción de la nación propias de ellos (1999: 567). Entonces, así como resulta de importancia estudiar los discursos y prácticas que los estados nacionales usaron para expandir sus sistemas educativos, es igualmente importante conocer cómo estos discursos se materializaron, vinculándose con las dinámicas locales del poder y con las expectativas y actitudes de la población urbana y rural hacia el Estado.

En ese periodo intenso en la producción de ideas, los intelectuales de las clases medias y las élites exploraron y crearon mapas mentales de sus territorios, clasificando en ellos a las personas y a las especies naturales. Como resultado, diversos procesos de “imaginación de la nación” dieron lugar a una gran variedad de tratados de geografía, novelas y publicaciones de diverso orden, llenos de ilustraciones que circularon consolidando así imágenes de naciones racialmente diversas, con grupos raciales distintos y discretos, habitando cada una de las regiones, cada una de ellas con sus propias particularidades. Tales esfuerzos clasificatorios también sugerían un orden jerárquico, a su vez naturalizado a través de la asociación entre una supuesta homogeneidad racial en las regiones y el potencial de los correspondientes paisajes para la modernización (Poole 1997: 18).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Las particularidades de esos procesos han sido explorados desde diferentes ángulos para sociedades específicas, tal vez con un mayor énfasis en el rol de las élites que en las respuestas poscoloniales a las ideologías raciales, con la notable excepción del trabajo de Marisol de la Cadena y los “mestizos indígenas” del Cusco (2000). La colección de artículos editada por Appelbaum,



En su estudio sobre la geografía en el Perú, Benjamín Orlove (1993) revela una diferencia notable entre la comprensión colonial del territorio peruano y aquella producida por los académicos peruanos luego de la Independencia, orientada por teorías sobre la influencia del medio ambiente en los seres humanos. De acuerdo con Orlove, los geógrafos de la colonia veían todo el territorio peruano como poblado por indígenas. Luego de la Independencia, los peruanos retrabajaron las divisiones raciales de la colonia, *desindianizando* a las poblaciones indígenas de las costa, representando a las grandes mayorías indígenas como viviendo solamente en la sierra, y estableciendo este hecho como un obstáculo para las comunicaciones y el desarrollo, tan imponente como los propios Andes.

Sarah Radcliffe (2001) señala algo semejante para el proceso de creación del espacio nacional en el Ecuador, haciendo evidentes las formas espaciales de normar y gobernar ese país durante su vida republicana. Radcliffe presenta el proceso de establecimiento de un territorio nacional como autoevidente y soberano, compuesto de varios elementos que incluyen las regiones, las ciudades y los recursos naturales, integrados en un todo como resultado de diversas estrategias, como la cartografía, la constitución de una moneda nacional y el desarrollo de medios de transporte y educación (2001: 123-124).

El proceso de la expansión de los servicios con el sello democratizador del Estado moderno, como por ejemplo la instrucción pública obligatoria, se devela lleno de tensiones y contradicciones y demanda un espectro amplio de investigaciones para esclarecer las maneras en las que desde el Estado se intentó (o no) resolver la gran contradicción confrontada por los gobiernos de los países andinos: educar a los indígenas

---

Macpherson y Rosemblat (2003) se añade a la editada por Richard Graham en 1990, presentando diferentes casos. Para el caso de Perú, véase Oliart (1995a) y (1995b).

para convertirlos en ciudadanos cuya inferioridad racionalizada era a la vez la mejor justificación para su opresión y falta de derechos.

Brian Street (2003) sostiene que nada puede darse por sentado cuando se habla de la expansión de la lectura y la escritura, pues ella está ineludiblemente asociada a prácticas relaciones de poder de cualquier sociedad. En su influyente ensayo *La ciudad letrada*, Ángel Rama (1984) explica cómo la asociación estrecha entre el poder y la cultura letrada durante la colonia se mantuvo en la cultura política de la república, de modo que el acceso a la educación y a las letras era percibido como prerrogativa de unos pocos privilegiados, aunque señala también cómo estas ideas fueron resistidas y combatidas por quienes veían en la educación el camino para la liberación.

Después de la independencia de España, bajo el influjo del racismo científico europeo y la necesidad de tener bajo control a la numerosa población indígena, se reforzó la ya bien acendrada asociación entre raza y conocimientos, de modo que las expresiones *indio* e *ignorante* se convirtieron casi en una y la misma cosa (Larson 2007). Pero de la Cadena (2000) ha explicado cómo en el siglo XX temprano la intensidad de las luchas para garantizar el lugar de los indígenas como ciudadanos ayuda a romper e invertir la artificial identidad biológica entre raza y la posibilidad de acceder a la educación, de modo que el acceso a la educación sirve a su vez para transformar la percepción sobre el lugar racial de una persona en la estructura social.

## **La educación y los proyectos educativos: múltiples voces y actores**

En el influyente libro *Everyday forms of State formation* (Joseph y Nugent 1995) encontramos diversos estudios en los que los autores exploran las expresiones en la vida cotidiana de los

procesos de formación del Estado, entendidos estos como culturalmente complejos e históricamente generados (1995: 6). Los estudios que componen el libro en mención usan el caso emblemático de la reconstrucción del Estado en el México posrevolucionario. La idea subyacente es que estudiar un determinado momento histórico sobredimensionando las políticas explícitas como resultado de un proyecto político reflejará apenas una parte limitada de ese momento histórico; para una reconstrucción histórica cabal, Joseph y Nugent proponen entonces incluir las dimensiones cultural y la experiencia social del estado. En especial, sugieren dar atención a las interrelaciones entre las comunidades, los poderes locales y la forma que el Estado central asume en cada localidad a través de sus dependencias.

Uno de los estudios en esta colección es el artículo de Elsie Rockwell sobre las escuelas rurales y el Estado después de la revolución. En esta pieza, Rockwell presenta un rico y complejo análisis histórico de las escuelas rurales en Tlaxcala, y las tensiones alrededor de las diferencias entre lo que las comunidades querían de las escuelas, y el rol que el Estado les asignó en el México contemporáneo. De particular interés es el contraste entre la memoria de las comunidades sobre las amplias atribuciones y el rol activo que las escuelas jugaron luego de la revolución y el rol limitado y subordinado que el Estado contemporáneo demanda de las escuelas en el presente. El texto analiza la forma en que esa tensión se expresa en las características actuales de esas escuelas y muestra que las escuelas son producto de la historia social y que son las prácticas locales y las ideas de las personas las que —en interacción con las iniciativas del gobierno— le dan forma a la vida de las escuelas (Rockwell 1995: 174).

En la misma línea, en su estudio sobre las relaciones entre el Estado peruano y los maestros en Tarma durante la república, Fiona Wilson (2001) señala que los modelos analíticos que definen el poder estatal como localizado y contenido en su aparato

central, pierden de vista el juego entre el Estado y las narrativas e historias político-culturales, ignorando así que la formación del Estado es también un proceso que toma lugar desde abajo (2001: 315). En particular, Wilson explora la relación entre los poderes locales y la comprensión del espacio nacional como crucial para definir las características del traducción de los proyectos nacionales de las élites en los márgenes del Estado. Inspirada en la crítica de Bruno Latour a la visión estática sobre la forma en la que se ejerce poder desde el Estado moderno, Wilson explora la noción de cómo el “impulso inicial del poder es traducido, no solamente transmitido, viajando a través del Estado en las manos de gente que puede actuar de maneras muy diferentes, tal vez dejando que algunas ideas se pierdan, modifiquen, o torciéndolas, o traicionándolas, agregando elementos, o apropiándose de ellos” (2001: 318), produciendo así la continua transformación de ese “impulso inicial”.

Lesley Bartlett (2003: 87)<sup>6</sup> define un proyecto educativo como una “configuración de teoría, pedagogía, filosofía, instituciones, entrenamiento, además de una variedad de actores y prácticas sociales”. En su estudio sobre el proyecto de educación bilingüe intercultural y el pueblo guaraní en Bolivia durante la reforma educativa auspiciada por el Banco Mundial, Gustafson (2009) —usando a Bartlett— examina la coexistencia de proyectos educativos diversos durante el proceso, que fueron ejecutados por diferentes actores políticos en distintos espacios, de acuerdo con las relaciones políticas entre los diferentes actores en diferentes localidades. Dice Gustafson: “La cuestión ya no es más cuánto la escuela produce la hegemonía o la cultural nacional, sino a través de qué traducciones culturales y articulaciones contingentes, proyectos educativos históricamente emergentes se vinculan con luchas por el poder territorial, institucional y discursivo, que concurren a través del

---

<sup>6</sup> Citada por Gustafson (2009), p. 151.

Estado jalonados entre el control centralizador y la complejidad descentralizada” (2009: 152).

Estas ideas resultan muy estimulantes para asumir el estudio de las características del sistema educativo y entenderlas como el resultado de la interacción entre los actores políticos que desde el Estado impulsaron el desarrollo del sistema educativo con diversas orientaciones, y las formas en que estas han sido recibidas y transformadas por actores políticos locales. Una lectura a *Paisajes peruanos*, de Riva-Agüero, ayuda a confirmar lo que Fiona Wilson sostiene acerca de la relación que las élites criollas tenían con el territorio nacional a principios de la era republicana. No lo conocían. La escala de su imaginación sobre el país era provincial, casi aldeana, limitada a los alrededores de Lima y con muy poca idea de las particularidades de la vida política en las diferentes regiones. Por lo tanto, resulta relevante su sugerencia de concebir las políticas estatales como “símbolos viajeros” que estaban sujetos a las traducciones locales, impulsados y alterados en su trajín por las redes de diferentes actores regionales y locales, a su vez, ellos mismos móviles y cambiantes, como es el caso de los maestros, en especial aquellos de las zonas rurales (Wilson 2001: 318).

Para Wilson, los maestros son aquellos que capturan, canalizan y convierten en locales las ideas y prácticas nuevas; no son simples empleados ejecutores de la voluntad del Estado. Los maestros han sido, y en muchos casos siguen siendo intelectuales locales, reconocidos y con la autoridad y la responsabilidad de defender y promover el desarrollo de sus comunidades, pueblos y provincias. Esto significa que los maestros pueden encarnar causas políticas que los lleven a establecer conflictos directos con el Estado y sus otros agentes (2001: 312). Apoyándose en estudios recientes sobre la relación entre el Estado y los maestros en los países andinos, Wilson muestra cómo los maestros actúan entre el Estado y la sociedad local, vinculando los pueblos con el campo y abrazando ideas e ideales no necesariamente comunes a la racionalidad del Estado.

Durante el siglo xx diversas instituciones religiosas y políticas han conseguido adeptos en las provincias y en Lima, estimulando diferentes formas de imaginar una comunidad nacional y ciertamente capaces de modificar e inclusive revertir los mensajes del Estado y sus demandas. Debido a la frecuente posición influyente de los maestros en sus comunidades, tales instituciones se han valido muchas veces de ellos y otros empleados del Estado para diseminar sus ideas. Más aún, la investigación en áreas rurales indica que de acuerdo con el comportamiento de los maestros, los padres de familia apoyarán y contribuirán con el desarrollo de la escuela, o se mantendrán indiferentes a los pedidos del maestro y de las agencias estatales (Montero *et al.* 2001: 88; Regalsky 2003: 169). Esta constatación plantea claramente la tarea de estudiar la relación del Estado peruano no solamente con los maestros, sino con las escuelas normales y facultades de educación, como centros en los que se imparte la formación docente no siempre de manera concordante con las políticas educativas del gobierno central. En las páginas que siguen resumiré diferentes proyectos planteados por el Estado para el desarrollo del sistema educativo, pero queda por investigar las formas en las que estos fueron aplicados e interpretados en las diferentes regiones del país.

## **¿Cómo y por qué creció el sistema educativo?**

Hasta hace unas tres décadas una explicación predominante para el crecimiento del sistema educativo en el siglo xx sostenía que este había sido el resultado del esfuerzo de las comunidades locales que habían empujado al Estado a crear más escuelas y universidades como un medio para garantizar su inclusión en la sociedad nacional. Por una parte, estos recuentos enfatizaban el rol de los partidos políticos de base popular y las movilizaciones campesinas como los principales motores de esa

expansión del sistema educativo desde el la segunda década del siglo xx. Por otra parte, esos mismos recuentos, mostraban cómo la demanda por educación pública había sido usada para las negociaciones con el electorado, fomentando la corrupción, obviando la necesaria planificación y sustentándose en frágiles objetivos políticos (Ansión 1986, Bernal 1974, Roncagliolo 1971, Degregori 1986).

Sin embargo, como señalé antes, la historiografía de décadas más recientes viene produciendo un conocimiento cada vez más detallado de los proyectos y visión política de las élites a fines del siglo xix y principios del xx. Para el caso específico de la educación, Carlos Contreras (1996) ha hecho evidente que desde el Estado hubo un genuino interés por extender la cobertura del sistema educativo, y nos muestra la importancia que tuvo este objetivo en la planificación del gobierno en dos periodos específicos durante el siglo xx. El importante estudio de Contreras permite entender que las élites peruanas estuvieron en una posiciones semejante a la de sus pares al frente de otros estados latinoamericanos, enfrentando los temas cruciales de su propia modernización y su integración en el mundo occidental luego de la independencia de España durante el siglo xix.

Las élites liberales accedieron al poder en diferentes momentos en distintos países, y reorganizaron las jerarquías sociales en los nuevos estados bajo la influencias contemporánea del racismo científico europeo, el cual adaptaron localmente de acuerdo con sus propios intereses y particularidades (Graham 1990, Gootenberg 1993, Oliart 1994, Appelbaum *et al.* 2003). En este contexto, un tema crucial era qué hacer con las masas de indígenas analfabetos, viviendo en los márgenes del Estado, pero controlando vastos territorios, hecho que las colocaba en inevitable conflicto con “potentados, gauchos, bandidos, y otros resabios bárbaros del pasado colonial” (Larson 2003: 184). El analfabetismo se veía como una carga pesada para una nación saludable, y se debatía si la educación podría transformar

a las masas indígenas, para mejores sus almas. De esta manera el Estado podría “eliminar” a los indios a través de la educación<sup>7</sup>.

## El proyecto civilista

El proyecto educativo civilista estaba claramente orientado por políticos raciales. Es importante decir, sin embargo, que el Perú no tuvo las políticas de inmigración promovidas y ejecutadas desde el Estado que se dieron en otros países latinoamericanos (Hünefeldt 1987) y que el anhelado proceso de “blanqueamiento” tan importante para otros países, se mantuvo más como una aspiración que teñía la cultura de las relaciones interraciales, que como un proyecto agresivamente perseguido. Así, los liberales peruanos crearon su propia versión de la eugenesia a la que llamaron *autogenia*, un proceso destinado a ayudar a la nación peruana a elevarse a través de la mejora de los estándares de salud y nutrición, y mejorando la educación de los grupos considerados inferiores (De la Cadena 2000: 17). Desde esta perspectiva, la educación era vista como una suerte de nivelador racial que salvaría al país de los posibles efectos “negativos” de la mezcla racial. La *autogenia* permitió imaginar un mestizaje no biológico, recodificando la noción de raza como asociada a la educación adquirida y a la adaptación cultural (De la Cadena 2005).

El censo de 1902 mostraba que solamente el 23 % de los peruanos de seis a catorce años podía leer y escribir. Como reacción a lo alarmante de estas cifras, el Estado comenzó una importante iniciativa que, según Contreras, se sostuvo por

---

<sup>7</sup> Son numerosos los recuentos sobre comunidades indígenas tratando de garantizar el acceso de sus miembros a la educación, ya sea pagando a maestros para el servicio de sus comunidades, enviando a miembros a estudiar a las escuelas de las provincias o la capital departamental.



cerca de cuatro décadas. Contreras señala que un gran número de escuelas fueron creadas en las zonas rurales, la educación primaria se hizo obligatoria y fundaron centros de formación docente dotados de cuidadosos planes de estudio y con el financiamiento que pudiera garantizar la formación de maestros de la más alta calidad.

Las escuelas normales —que un inicio fueron todas estatales y solamente para varones— contaban con maestros europeos y norteamericanos. Pero los efectos esperados no se dieron: el porcentaje de docentes formados en instituciones de educación superior era apenas el 12 % en 1925. La respuesta del Estado fue crear más escuelas normales, pero con un financiamiento inferior al de la primera generación. En 1928 se fundaron escuelas normales en Arequipa, Puno, Cusco y Trujillo, abriendo paso a la vez a instituciones de menor calidad. Emilio Barrantes señala así que “las escuelas normales se convirtieron en simples medios con los que los diputados complacían a los electores” (citado por Contreras 1996). Los salarios de los maestros comenzaron a caer, y con ellos disminuyó también el prestigio de la profesión.

Hay evidencias de que el impulso que los civilistas quisieron imprimirle a la educación en el país no fue recibido con entusiasmo en los Andes. Contreras comenta que si bien es cierto el proyecto fue verticalmente impuesto desde Lima, la resistencia que se encontró en algunas localidades del país provino principalmente de los terratenientes y gamonales. La literatura peruana ha descrito muy bien el fácil acceso que terratenientes y gamonales tenían al poder público, su relación violenta con el campesinado indígena, y su actitud conservadora hacia la innovación y cualquier cambio que pudiera amenazar su estrecho control sobre lo que consideraban sus dominios (Alegría 1982, Arguedas 1963, Scorza 1983). Desde las ciencias sociales el gamonalismo ha sido estudiado como característico del sistema descentralizado de dominación social en los Andes. Los terratenientes y gamonales han sido representados como

una fuerza conservadora opuesta al poder de las más modernas élites limeñas. Pero la relación entre las élites serranas y el Estado central ha sido descrita también como un acuerdo de largo plazo mediante el cual se mantenía el orden en el interior del país (Klaren 1999: 310). En un muy citado texto, Modesto Málaga, un intelectual provinciano, describió con agudeza el comportamiento de estas autoridades frente a la educación en 1911:

Las autoridades de la sierra raras veces cumplen con las obligaciones que tienen para favorecer la instrucción; y hay muchas que no solo no cumplen, sino que obstaculizan la enseñanza. Igual resistencia hacen muchos párrocos. La razón de esta conducta es clara. A los explotadores no les conviene que los explotados se eduquen e instruyan (Montero 1990: 32, citado por Contreras 1996).

En todo caso, Contreras muestra cómo el censo de 1940 hizo evidente que las asignaciones de presupuesto y los discursos no habían sido suficientes, pues la población indígena no había accedido a los niveles esperados de educación. A pesar de los cambios en la estructura del gasto para la provisión de este servicio, los departamentos con la mayor población indígena mantenían los índices más bajos de inclusión de los niños al sistema educativo, en especial, Cusco, Puno, Apurímac y Huancavelica.

## **El proyecto indigenista**

En 1945, el reformador social José Luis Bustamante y Rivero ganó las primeras elecciones libres desde 1931 apoyado por el APRA, la primera alianza política multiclassista, y por la clase media urbana emergente, que alimentaba fuertes sentimientos anticentralistas en las provincias. Bajo el gobierno de Bustamante (1945-1948), el Perú vivió una corta primavera

democrática y, pese a su fragilidad, su impulso transformador de la educación rural tuvo un aliento de casi dos décadas. Ante el fracaso del proyecto educativo de los civilistas, Bustamante dio espacio a los indigenistas para que lideraran la reforma educativa. Así, un puñado de intelectuales andinos de clase media, cuyos objetivos no eran en verdad muy diferentes de aquellos de los civilistas, se hizo cargo del Ministerio de Educación, llevando adelante su proyecto, que tenía sin embargo fundamentos distintos, explicables tal vez por el origen social y geográfico de sus promotores, y por su permeabilidad y exposición a diversos discursos críticos de la educación formal, en boga entre los intelectuales de la época.

Luis Valcárcel, prominente indigenista del Cusco, activo promotor de la *autogenia* y crítico radical del mestizaje biológico, fue nombrado ministro de Educación. Valcárcel promovió la creación de núcleos de escuelas rurales que pudieran apoyarse mutuamente a fin de maximizar sus recursos<sup>8</sup>. José Antonio Encinas, otro miembro prominente del equipo indigenista, fue director de la omisión de educación del Parlamento. Encinas era un intelectual puneño, tenaz crítico del proyecto civilista; como educador estaba fuertemente influido por las ideas reformadoras de John Dewey y sus contemporáneos, las que había tratado de experimentar en escuelas de Puno y Lima<sup>9</sup>.

Los indigenistas buscaban aumentar el índice de alfabetos en las zonas rurales de habla quechua, mejorar la formación docente, así como los salarios de los maestros.

---

<sup>8</sup> El sistema de núcleos educativos rurales se mantuvo por dos décadas y fue retomado como inspiración para la reforma educativa de 1972.

<sup>9</sup> Dewey (1859-1952) fue uno de los principales inspiradores de las corrientes progresistas en educación, enfático en afirmar el rol social de la escuela, la importancia de educar en democracia, de estimular y respetar los procesos de aprendizaje vinculados a experiencias concretas en los educandos, entre muchas otras ideas hoy bastante populares en las corrientes consideradas progresistas en el campo de la pedagogía.

El escritor, etnólogo y maestro de escuela José María Arguedas asumió la responsabilidad de producir el proyecto educativo para las áreas rurales. Le importaba de manera especial intervenir en la mejora de la formación docente, buscando tres cambios importantes:

1. Los maestros rurales debían hablar español y estar bien entrenados en las materias que enseñaban.
2. Los maestros debían, asimismo, tener un conocimiento profundo y aprecio por las culturas de sus estudiantes. Solamente así podrían ganarse “la confianza y el cariño” de los niños y sus comunidades.
3. Los maestros debían estar bien entrenados en los más contemporáneos métodos de enseñanza y ser capaces de enseñar en la lengua materna de sus estudiantes en los primeros años de escuela (Arguedas 2001)<sup>10</sup>.

Otro propósito de los indigenistas fue ampliar la cobertura escolar de la secundaria hasta por lo menos los tres primeros años. El régimen de Bustamante trajo consigo importantes cambios en el sistema educativo. El presupuesto educativo pasó de un modesto 10,1 % al 17,1 % en 1949. Las escuelas secundarias aumentaron de 45 en 1940 a 215 en 1948, al final del gobierno de Bustamante (Portocarrero y Oliart 1989: 186).

Los cambios en el acceso a la educación superior también fueron dramáticos. El número de universidades pasó de seis en 1945 a 19 en 1947. Este acceso directo implicaba que personas con muy modestas expectativas académicas y muy pocas posibilidades de acceder a algún nivel de educación superior, podían

---

<sup>10</sup> Es importante anotar que esta era una noción bastante avanzada para la época, pues recién en 1954 las Naciones Unidas establecen que las campañas alfabetizadoras deberían realizarse en las lenguas nativas distintas de las lenguas nacionales.

convertirse en maestros de escuela, ampliándose así el rango de la calidad de centros de formación docente en el país. Como elocuentemente lo señala Carlos Contreras, “la sociedad de señores y campesinos, regidos por un código de *antiguo régimen* en cuanto a sus deberes y derechos, se vio cuestionada por la presencia, tímida primero, pero masiva a partir de la década de 1940, de un ejército de maestros que, por primera vez en la historia del Perú, sumaban más que los efectivos de las fuerzas armadas” (Contreras 1996: 5). Cientos de estos nuevos maestros provenían de comunidades campesinas, convirtiéndose en la demostración de que la educación podía cambiar la vida de las personas (Contreras 1996: 18), cambios tales como el tener un salario y la credencial oficial de ser un maestro en nombre de la nación, incluso si la calidad de aquella educación no competía con la que sea podía obtener en las instituciones privadas o en las universidades.

Muchos de estos maestros rurales encontraron empleo en las escuelas fiscalizadas creadas durante el régimen de Bustamante. Las reglas para su creación establecían que si había más de treinta niños dentro de los límites de una hacienda, el propietario debía abrir una escuela y pagarle a un maestro, y el Estado supervisaría la calidad de la escuela y el currículo.

Durante un viaje de investigación a Cusco en 1999, tuve oportunidad de entrevistar a Margarita Espejo de Romainville. Ella había sido maestra de escuela en la hacienda de su marido durante el gobierno de Bustamante. En 1936 fue a Lima contra la voluntad de su padre para estudiar educación en la Escuela Normal de San Pedro, una de las primeras escuelas normales para mujeres. Su tesis acerca de la importancia de las escuelas rurales fue inspirada, animada y elogiosamente comentada por Luis Valcárcel, cuyo retrato autografiado Margarita Espejo atesoraba en la sala de su casa. Joven y soltera al graduarse, Margarita volvió al Cusco decidida a trabajar como maestra. Encontró un puesto en el prestigioso colegio Educandas del Cusco, que fuera creado por Elvira García y García, pero solamente trabajó allí por un año. Sus padres tenían otros planes para ella

y pronto se casó con un miembro de la familia Romainville, ricos hacendados de la provincia de Calca.

Margarita dejó Cusco para vivir en la hacienda con su esposo y creó, a escondidas de él, una escuela en la que enseñaba a leer y escribir a niños de la hacienda que ella misma reclutaba. Cuando su escuela ya era un hecho conocido por todos, Margarita se valió de la norma que ordenaba a las haciendas crear las escuelas fiscalizadas para formalizar la existencia de su escuela, atrayendo así a niños no solamente de su hacienda, sino de otras comunidades alejadas de cualquier otro pueblo o hacienda. Usando la camioneta de su esposo, y con un empeño y dedicación que años después le salvarían de un final violento, Margarita se acercaba hasta donde le fuera posible llegar para recoger más niños para su escuela. Además, pese a las resistencias que encontró en diversas familias de hacendados cusqueños y la suya propia, Margarita promovió activamente que otras haciendas de la región crearan estas escuelas.

La crisis agraria en los años sesenta fue el escenario de numerosos levantamientos campesinos en la sierra peruana. Comuneros y campesinos de las haciendas se organizaron para recuperar o acceder a tierras y rebelarse contra las condiciones de trabajo en las haciendas. La hacienda de los Romainville fue tomada en un ataque violento del que Margarita salió ilesa gracias a la protección de los alzados que la escondieron en la capilla de la hacienda, y según su recuerdo, uno de ellos dijo al resto: “A la mamita no le hagan nada, porque ella nos enseñó a leer”.

En los años de la ejecución del proyecto indigenista, el sistema escolar estaba plagado de contradicciones de las que Margarita es un rico exponente. Su tesis de grado como maestra era una propuesta para crear escuelas productivas en la sierra, cuyo objetivo era formar “agricultores instruidos” integrados a la sociedad nacional a través de una educación que junto con la instrucción necesaria, los condujera a la reivindicación de su pasado incaico, la asimilación de los valores morales de la religión católica, la higiene y la fidelidad a la patria.

## **Del Plan Nacional de Educación a “El pueblo lo hizo”**

Es un lugar común aceptar que la calidad de la educación formal decayó estrepitosamente en la segunda mitad del siglo xx en la medida en que sus dimensiones se multiplicaron. En el mundo occidental, la educación ha crecido no solamente como parte de un proceso de expansión del Estado, sino como respuesta a la presión de la demanda social por la educación de parte de nuevos sectores sociales aspirantes a mejorar sus oportunidades de desarrollo e inserción social. Pero luego de la expansión, la vigilancia de la calidad de los servicios impartidos por el Estado se convierte en un tema altamente político, pues se trata de la única manera de cumplir la promesa democratizadora de la educación (Schiefelbein 1997).

En el caso peruano, pese a todos los cambios importantes que han ampliado el acceso a la educación y a las altas expectativas puestas en el crecimiento del sistema, la situación de pobreza y exclusión de la mayoría de la gente en las áreas rurales no cambió significativamente en los años cincuenta. La educación les dio a algunos la oportunidad de cambiar su lugar en la sociedad, y en algunos casos también profundizó las diferencias económicas y sociales en los pueblos entre aquellos que podían mandar a sus hijos a la escuela y los que no. Hay diversos testimonios de cómo en muchos casos, maestros de origen indígena así como otros que lograron acceder a puestos en el Estado, adoptaron exactamente las mismas maneras abusivas de usar el poder que los *señores* en sus comunidades (Montero 1990; Contreras 1996). Pero como señalaron en su momento Alberti y Cotler (1972), la educación tuvo un impacto importante y transformador en el campo, dotando además de herramientas e información a una nueva generación de líderes sociales y políticos. La vasta literatura que estudia los movimientos campesinos documenta claramente cómo la migración y los niveles educativos más altos llevaron a una renovación del liderazgo

campesino y a una transformación radical de la naturaleza de sus demandas en los levantamientos de los años cincuenta y sesenta, haciendo comprender a sectores de la élite política la urgente necesidad de promover la reforma agraria, la industrialización del país e inclusive la nacionalización de productos estratégicos que estaban en manos de compañías extranjeras.

Carlos Contreras concluye su recuento de los proyectos estatales para la educación en la década de 1960, un momento en el crecimiento del sistema educativo se explica en parte por la presión de los sectores populares demandando este servicio. Pero hay un silencio llamativo que concierne al rol que la dictadura del general Manuel Odría (1948-1956) jugó en la expansión del sistema educativo. En efecto, fue en 1950 cuando bajo la dirección del general Juan Mendoza como ministro de Educación se promulgó el Plan Nacional de Educación, que representó el primer intento de desarrollar un proyecto educativo centralizado y diseñado por el Estado, que fue además la iniciativa de una régimen militar. El plan contemplaba el manejo centralizado del sistema, pero con la significativa autonomía de las regiones, para las que se crearon las oficinas regionales. El plan coincidió con la emergencia de una nueva clase media urbana en las provincias, que fue rápidamente integrada en el creciente aparato estatal. Así, un contexto muy particular de bonanza económica, crecimiento urbano y migraciones masivas del campo a la ciudad (Gonzales de Olarte 1995: 45) fue el escenario para la creación de las grandes unidades escolares en las principales ciudades del país. El aumento de la cantidad de personas que se beneficiaron de la educación secundaria fue dramático. En 1948 había solamente 215 escuelas secundarias en el Perú; hacia 1960 se había duplicado (Portocarrero y Oliart 1989: 187).

El crecimiento masivo de escuelas y estudiantes llevó al gobierno militar a crear más escuelas normales para satisfacer la nueva demanda de profesores de secundaria (Tovar 1994: 64). Como consecuencias, en las elecciones esperadas para 1956 la



idea de tener por lo menos una escuela normal por provincia se convirtió en un elemento omnipresente en la plataforma de cualquier político regional. Como parte del mismo contexto de expansión constante del sistema educativo, en 1958 el Presidente electo Manuel Prado pasó la ley 12997 por la que se permitía a las comunidades rurales invertir en la construcción de nuevas escuelas. En reconocimiento a su esfuerzo, el Estado le concedería entonces los maestros y la acreditación oficial necesarios. Durante su mandato, Fernando Belaúnde (1962-1968) celebró y continuó esta política obsequiando a las comunidades una placa de bronce con la inscripción “El pueblo lo hizo” aún visible en algunas escuelas de provincias. Como lo recuerdo Francisco Miró Quesada, ministro de Educación de Belaúnde:

En el [año] 63, 64, íbamos a una comunidad perdida y les decíamos en: “Si ustedes construyen esta escuela, los planos son sencillos, nosotros les mandamos maestros, material educativo y mapas”. Verlos laborando desde las cinco de la mañana en un campo que tampoco daba mucho y venir cantando a construir la escuela, era una maravilla. Y, en Lima, decían eran ociosos. Siempre luché contra ese desprecio capitalino por lo andino (*Perú 21*, 14 de julio 2008).

No tardaron en multiplicarse también las escuelas normales privadas y las universidades en todo el país, sin que nadie pusiera mucho interés en velar por la calidad de las nuevas instituciones. En 1960 había solamente diez universidades enseñando educación a 4.787 estudiantes. En 1970 ya eran 23 las universidades con facultades de educación, con 23.528 estudiantes (Roncangliolo 1971: 19). El llamado “mito de la educación” como una fuente segura de progreso económico y prestigio social para los individuos estaba también vinculado a la idea de que las universidad traerían la innovación tecnológica

a las provincias. De este modo, los políticos en las provincias también comenzaron a incluir la creación de universidades públicas locales en sus plataformas electorales (Post 1991: 104)<sup>11</sup>.

## **Los maestros y el erario nacional: de la propuesta política al cálculo de presupuesto**

El crecimiento geométrico en el número de escuela significó que el Estado tenía más y más empleados en sus planillas, con derechos no solamente a un salario, sino a vacaciones, seguro social y una jubilación. La presión que este crecimiento ejerce sobre el tesoro público sigue siendo un tema espinoso para cada régimen y a la vez en serio escollo para garantizar la calidad de la Educación en el país. Cerca del 90 % del presupuesto asignado a educación se gasta en salarios, quedando así muy poco espacio para negociar su incremento con el fin de garantizar la calidad educativa.

Estas dimensiones parecen haber alejado a los sucesivos gobiernos de la posibilidad de imaginar metas y objetivos políticos de largo plazo para la educación, y han estado orientados a resolver la presión urgente que el tamaño del sistema plantea al presupuesto nacional para seguir operando.

Como vemos a continuación, según las entrevistas con seis exministros de Educación, diversos gobiernos han abordado el tema de la situación del magisterio, pero sus intentos de

---

<sup>11</sup> “De 1940 a 2005, el número de personas mayores de 15 años que alcanzó la educación superior se multiplicó por más de 144 veces, pasando de 31 mil a casi cuatro millones y medio de personas. La población mayor de 15 años con educación secundaria se multiplicó por 44 veces y su proporción sigue aumentando de manera continua hasta la actualidad. Así, mientras en 1940 solo 5 % de la población mayor de 15 alcanzó el nivel de secundaria, en 2005 cerca de 42 % ya contaba con al menos un año de este nivel” (Díaz 2008).

enfrentarla han encontrado el escollo que representa el financiamiento de la solución propuesta, pues la educación no era una prioridad a ser atendida. La manera de enfrentar la situación se limitaba a tratar de negociar las demandas del gremio magisterial en el corto plazo, dejando de lado el liderazgo del Estado en el desarrollo de un proyecto educativo nacional.

El sector de educación (por más que ha tenido momentos de crecimiento del presupuesto, como en el año 1966 en que llegó al 27 %, o a comienzos de la reforma del setenta en que tuvo un “año punta”) sistemáticamente ha tenido un presupuesto que ha tendido más a decrecer que a crecer. Y la composición del gasto en educación más del 80 % a 90 % es haberes, gasto corriente. La mejora de la situación del magisterio guarda una estrecha relación con el financiamiento de la educación. Si el gasto o inversión educativa no es prioritario para el Estado, es difícil resolverlo (Andrés Cardó-Franco. Entrevista, octubre 2001).

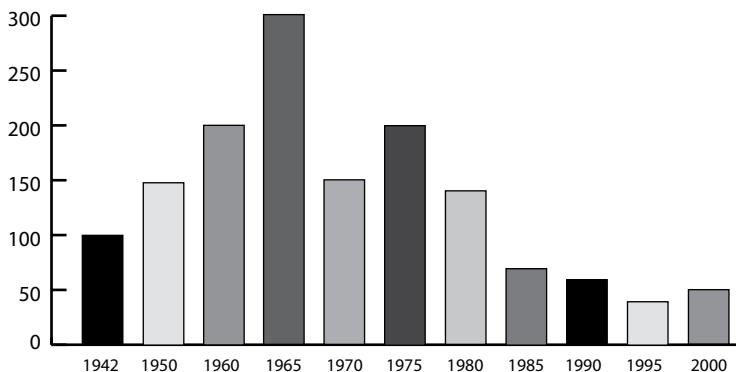
Esta situación de constante tensión, junto al creciente número de maestros, dotó al sindicato magisterial de una relevancia especial para cualquier organización que ganara el control político de su dirigencia (Ballón *et al.* 1978). Siendo un sindicato de numerosos afiliados con expectativas de alcanzar y sostener un nivel de vida de clase media en el país entero, el sindicato de maestros ganó rápidamente presencia y respaldo importantes en las provincias, particularmente al observarse cómo a través de pocas décadas sus salarios valían cada vez menos, como lo ilustra el gráfico 1.

Las dos guerras mundiales crearon un momento de bonanza temporal —primero generado por el crecimiento de las exportaciones mineras y luego por las exportaciones agrícolas durante el periodo de reconstrucción de la posguerra— que les permitió a los regímenes de turno aumentar consistentemente

el gasto social en educación por más de dos décadas. Este contexto positivo comenzó a desvanecerse a fines de la década de 1960, dejando en claro que el crecimiento sostenido del sistema educativo corría el riesgo de ser insostenible. Esta situación ha sido la fuente de un conjunto de tensiones que están al centro de numerosos episodios conflictivos que han erosionado de manera constante la relación entre el Estado, los maestros y los programas de formación docente en provincias. Como veremos a continuación, las consideraciones tomadas por los siguientes regímenes para enfrentar las demandas de los maestros no han estado marcadas por una visión compartida de las necesidades del sector, sino más bien por el cálculo de corto plazo midiendo los riesgos y beneficios de determinados gestos, por disposiciones legales de aceptación rápida, pero no necesariamente sostenibles en el tiempo.

### Gráfico 1

Evolución del salario magisterial 1942-2000



Elaborado por el Instituto de Pedagogía Popular. Tomado del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). El eje de ordenadas representa el poder adquisitivo de los maestros, tomando 1942 como 100.

## **Las voces de los ministros, o cómo administrar el conflicto sin presupuesto**

José Rivero (2003) y Adolfo Figueroa (1995) concuerdan en que la principal tensión en el sistema educativo peruano es la discrepancia entre las altas expectativas y el nivel de inversión que las clases más pobres ponen en la educación de sus hijos por un lado, y la baja inversión y los terribles resultados que el sistema produce, por el otro. Para demostrar este punto, Rivero cita un estudio del Banco Mundial realizado en 144 países. El Perú ocupa el puesto quince en lo que concierne a la asistencia a la escuela de personas entre los 6-18 años, pero está en el puesto 118 cuando se trata de la asignación de fondos públicos a la Educación. En cuanto al desempeño de los estudiantes en estas pruebas, un estudio de Unesco/OREALC en escuelas públicas de América Latina mostró que los estudiantes peruanos entre el cuarto y quinto grado ocupaban el tercio más bajo en la región en matemáticas y lenguaje (Rivero 2003: 15).

Cifras recientes del Ministerio de Educación dicen que el sistema educativo peruano sirve a cerca de 8,4 millones de estudiantes en el 2008, distribuidos en centros de educación preescolar (para menores entre los tres y cinco años y obligatorio desde el 2001) escuelas primarias (de seis a doce años y obligatoria desde 1906), y secundaria (para estudiantes de 13 a 18 y obligatoria desde 2001). Es difícil estimar el número de maestros en oficio en el sistema escolar, pero se sabe que aproximadamente 360 mil trabajan en el sistema estatal y que ellos representan el 73 % del magisterio urbano y el 97 % del magisterio rural (MINEDU 2004).

De acuerdo con algunos expertos, el sistema escolar en su conjunto necesita aproximadamente 336 mil maestros, pero debido a las dificultades geográficas, el aislamiento de ciertas áreas y la concentración de habitantes en unas pocas ciudades, la distribución hipotética de 25 estudiantes por maestro dejaría

en realidad a algunas escuelas sin maestros y a otras con más de sesenta estudiantes por maestro, mientras que algunas aulas tendrían apenas catorce estudiantes por maestro, lo que genera más bien la percepción de que hacen falta maestros (Díaz 1999; Figallo 2002).

El aparente superávit de maestros no es solamente el resultado de una falta de planeamiento. Responde más bien a un complejo de negociaciones políticas que involucra a diversos actores con intereses creados, ajenos al propósito de proveer el servicio de la educación formal. Entre esos actores están, por ejemplo, los políticos locales que tienen en su agenda la creación de centros de formación docente o escuelas en su región; los maestros, pugnando por salarios más altos y más nombramientos en zonas urbanas; las autoridades locales y regionales, tratando de maniobrar con el cumplimiento de directivas emanadas desde el ministerio de modo que resulten útiles para consolidar sus influencias; y finalmente, los intereses particulares y circunstanciales de cualquier régimen, atento a la opinión de las encuestas y no necesariamente ávido de cumplir con metas estratégicas.

Según el analista y consultor internacional Hugo Díaz<sup>12</sup>, la cantidad de puestos creados en los últimos años ha sobrepasado largamente las necesidades surgidas a raíz del crecimiento de los estudiantes matriculados en el sistema escolar; al mismo tiempo, las horas de enseñanza han disminuido, haciendo que la lucha por aumentar salarios del magisterio sea más difícil de defender<sup>13</sup>. De acuerdo con Díaz y León Trahtemberg, la falta

---

<sup>12</sup> Entrevista del 15 de octubre de 2001.

<sup>13</sup> “Para quien quiera que lo haga, siempre va a ser difícil defender el aumento de sueldos para un personal que es percibido como mal entrenado, que trabaja cinco horas al día, y ocho meses al año” (entrevista con Hugo Díaz). Confirmando esta apreciación, un funcionario del ministerio de 1996 me dijo: “Si por mí fuera, no aumento ni un sol al sueldo que ganan los maestros. Son tan malos que no se lo merecen”.

de compromiso de las fuerzas políticas con la planificación y la elaboración seria de políticas públicas para el sector educativo<sup>14</sup>, junto con el miedo a un sindicato de línea dura, con alguna capacidad de movilización e incluso de acciones violentas (Angell 1982, Informe CVR 2003), han llevado a varios regímenes a acumular una serie de decisiones desafortunadas que han conducido a la presente crisis, dejando a los maestros del Perú como los peores pagados de América Latina<sup>15</sup>.

La reforma de la educación propuesta por el Banco Mundial incluía algunas propuestas para racionalizar la carrera y producir así una situación más controlable. Un intento de racionalizar la asignación de puestos permanentes, llevó al Ministerio de Educación a introducir los exámenes públicos nacionales para aquellos maestros que quisieran concursar a nuevas plazas. El Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) se ha opuesto consistentemente a estas pruebas. La calidad en el proceso de elaboración y calificación de estos exámenes sigue siendo altamente criticada, y la publicación de los resultados no muestra mejoras a través de los años, representando cada año un fuerte *shock* para el país, lo que es siempre un argumento para poner a los docentes como una de las principales explicaciones para la baja calidad de la educación en el país. Por casi una década, las pruebas se han seguido aplicando para evaluar el desempeño de los estudiantes de secundaria, con resultados siempre poco halagüeños. En el 2005 solamente el 3 % de los estudiantes del último año de secundaria aprobó el examen de matemáticas, y apenas el 10 % mostró niveles adecuados de comprensión de lectura. En cuanto a los maestros, el reporte señala que el 80 % de los

---

<sup>14</sup> Entrevista del 22 de octubre de 2001.

<sup>15</sup> Según cifras del 2004, los maestros peruanos eran los peor pagados de América Latina. Los recientes incrementos salariales los hacen ahora comparables a los maestros de Bolivia y Ecuador.

docentes de secundario no muestra las habilidades básicas de lectura o matemáticas como para poder enseñar (*Caretas*, 3 de noviembre de 2005)<sup>16</sup>.

Hay dos rutas principales para ser un maestro titulado en el Perú. Una de ellas es estudiar en una de las 49 facultades de educación en universidades estatales o privadas, todas las cuales ofrecen educación secundaria como especialidad, 38 tienen programas para educación primaria, y en 35 de ellas se puede estudiar educación inicial. El primer censo universitario de 1996 (aún no se ha hecho otro) mostraba 40 450 estudiantes de educación que representaban el 9,2 % del total de estudiantes universitarios y el apenas el 11 % de los estudiantes de educación en el país. El 89 % restante estudiaba en un instituto superior de pedagogía (ISP), la segunda ruta para ser maestro. Hay 195 ISP privados y 130 estatales. El 57 % de estos estudiantes iba a un ISP privado, pero en contraste, el número de estudiantes por ISP estatal era mayor. La mitad de los ISP se encuentran en la sierra, el 11 % en la Amazonía, el 13 % en Lima y el 26 % restante se distribuye en la costa. En cuanto a facultades de educación dentro de las universidades, el 37 % se encuentra en la sierra, el 22 % en Lima, el 34 % en la costa, y el 7 % en la selva.

De acuerdo con estimados recientes, las universidades y los ISP producen aproximadamente 160 mil graduados cada año. En contraste, el sistema escolar puede absorber solamente cuatro mil nuevos maestros<sup>17</sup>. Esto indica que a pesar de que hay numerosos indicadores de que esta sea una carrera que ofrece pocas posibilidades de empleo y de que este sea bien remunerado, la demanda por ella es muy alta. Así se explica cómo por varias décadas la creación de centros de formación docente en el país ha sido políticamente rentable.

---

<sup>16</sup> Para un análisis más reciente véase Cueto 2007.

<sup>17</sup> Cifras amablemente proporcionadas por Martín Benavides de GRADE.



En las páginas que siguen presento fragmentos de conversaciones que sostuve con seis exministros de Educación acerca de la carrera magisterial y el rol del Estado en su desarrollo. Todas las entrevistas se hicieron entre los años 2001 y 2002. Las entrevistas giraron en torno a la situación crítica de la baja calidad de las escuelas y los centros de formación docente, el constante problema del reducido presupuesto asignado al sector educación, y la visión personal de cada exministro/a sobre las posibilidades que tiene el Ministerio de Educación de implementar cambios en el sistema educativo. Uso citas extensas en esta sección para mostrar los términos en los que estos protagonistas expresan la manera en la que entendieron su deber y los obstáculos que encontraron para cumplirlo. Me interesa hacer evidentes las diferencias en esa comprensión y la distancia entre los límites de sus preocupaciones. Busco también promover la reflexión sobre el impacto que sus decisiones tuvieron en el actual escenario; pero sobre todo me interesa su función vinculada de manera orgánica a un determinado proyecto educativo son más bien excepcionales.

## **El primer régimen de Belaúnde (1962-1968)**

Andrés Cardó-Franco era consultor en temas educativos y un colaborador cercano del Consejo Nacional de Educación cuando lo entrevisté. Conocía íntimamente el Ministerio de Educación pues ha desempeñado en él diversos e importantes cargos. Fue director de planificación durante el primer régimen de Belaúnde (1962-1968), viceministro y finalmente ministro durante el último año del segundo régimen de Belaúnde (1980-1985), siendo así testigo de momentos cruciales en las negociaciones para decidir el presupuesto asignado a Educación en el más alto nivel. También ha presenciado y protagonizado diversos intentos de resolver “el problema magisterial” en

el país según señala, los sucesivos fracasos no solamente se explican por la complejidad del tema, sino por la dificultad de los gobernantes para confrontar las implicancias políticas de cualquier solución que se intente. Y aunque Cardó-Franco piensa que la voluntad política para enfrentar el problema magisterial no ha estado siempre presente, también sostiene que cada gobierno con el que ha trabajado ha tenido personas seriamente interesadas en buscar soluciones integrales al problema, pero que el escollo central ha sido siempre el presupuesto.

Como señalé antes, hacia el final de los años sesenta hubo un incremento importante en la asignación de fondos para el sistema educativo. Cardó-Franco explica el inusual 30 % asignado al presupuesto en Educación en el año 1966 luego de la aprobación de la ley del magisterio 15215. Su recuerdo nos informa cómo dicha ley pasó como un proyecto del Poder Ejecutivo cuando Francisco Miró Quesada era ministro de Educación (1963-1964) durante el primer gobierno de Belaúnde. Él tenía una idea de cómo financiar su ejecución y estaba ya solicitando un aumento considerable en la asignación de fondos para la Educación. Cuando llegó el momento de votar por el proyecto, la coalición APRA-UNO —en la oposición y con la mayoría parlamentaria en ese momento— presionó para aumentar aún más el financiamiento de la Educación.

En el recuerdo de Cardó-Franco, el debate asemejaba por momentos la puja en una subasta, con la coalición mostrando un repentino e intenso interés en la Educación, de modo que se llegó a establecer un aumento del 30 % que no tenía ningún soporte técnico. “Nadie sabía de dónde vendría el dinero, pero aun así la ley se aprobó”, termina de narrar Cardó-Franco. Inmediatamente después, los salarios de los maestros experimentaron una importante alza, que los economistas de ahora consideran influyente en la profunda inflación de 1967. Lo que esta parece sugerir es que aquello que historiadores y analistas han considerado como un gesto irresponsable del régimen de Belaúnde fue en verdad el resultado de una de varias maniobras políticas

para empujar al régimen a una crisis. La ley 15215 se convirtió entonces en una bomba de tiempo, pues generó expectativas muy altas en el magisterio, no solamente por el incremento en sus salarios, sino porque el proceso de crear normas para la aplicaciones de la ley había incluido un largo procedimiento de consultas y negociaciones con el sindicato recientemente reconstituido, en ese momento en manos del Partido Comunista (Ballón *et al.* 1978). Así, esta ley insostenible ha estado en el centro de la relación entre el sindicato magisterial y los regímenes siguientes, incluyendo el régimen militar iniciado en 1968.

## **La reforma educativa de 1972**

El golpe militar que terminó con el régimen de Belaúnde fue dirigido por un grupo de generales progresistas bajo el mando de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). En medio de crecientes tensiones sociales y de las limitaciones para satisfacer renovadas demandas populares, el régimen de Belaúnde se vio envuelto en el escándalo de negociaciones poco transparentes con la International Petroleum Company. Así, ese grupo de oficiales “confiados en que tenían la voluntad, la responsabilidad cívica, y la experiencia para instaurar cambios radicales (Klaren 2000: 337). Uno de los proyectos más destacados fue la reforma del sistema educativo lanzada en 1972.

El general Ramón Miranda sirvió bajo el régimen del general Velasco como ministro de Educación y fue además miembro fundador de la comisión a cargo de elaborar el proyecto de reforma.

Yo asumí el cargo en circunstancias muy particulares que creo que no se dan en todos los ministros de Educación. Estaba en marcha un proceso de reforma educativa muy profunda desde la perspectiva de lo que fue la revolución

de las fuerzas armadas. Mirada desde ahora puede pensarse que fue tal, pero para nosotros fue una revolución muy profunda que iniciaba la transformación de las estructuras socioeconómicas, políticas, culturales del país y en la cual la reforma educativa tenía una importancia muy grande<sup>18</sup>.

Fue así como una dictadura militar puso en marcha una serie de reformas que reflejaban demandas muy radicales que habían sido largamente apoyadas por los partidos de izquierda: la reforma agraria, la nacionalización del petróleo, la ley de promoción de la propiedad social, entre otras. La singular reforma de la educación del régimen militar resultó del trabajo de una comisión especial conformada por intelectuales, maestros y militares. Ellos produjeron un informe crítico<sup>19</sup>, firmado por Augusto Salazar Bondy, entonces un muy respetado intelectual identificado con sectores de la izquierda. El informe publicado en 1970 caracterizaba el sistema educativo como “elitista, dependiente y alienante”, y proponía la necesidad de asumir una orientación ideológica específica de modo que la reforma pudiera efectivamente contribuir al desarrollo nacional e independiente. El “Libro azul”, como se conocía a este informe, así como el anteproyecto de la nueva ley de educación, fueron ampliamente debatidos entre la comunidad intelectual, pero la recepción fue ambivalente. Así como bienvenida y apoyada por los intelectuales, la propuesta de reforma encontró el rechazo abierto del sindicato de docentes. Las ideas que inspiraban la reforma concebían al magisterio como pilar central, pero al mismo tiempo, contenían un cuestionamiento profundo de la formación recibida por los maestros y de la pertinencia de los métodos y contenidos impartidos en

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada el 12 de octubre de 2001.

<sup>19</sup> Ministerio de Educación 1970.

las escuelas para la sociedad peruana y sus problemas. A tono con la crítica a la educación convencional en otras partes del mundo, se consideraba que el énfasis en la memorización y el sometimiento de los estudiantes a trabajosas tareas individuales eran obsoletos e ineficaces. Como alternativa, se proponía el desarrollo de habilidades para el estudio crítico y el empleo de métodos participativos (Matos 1972). La consigna “Educación, tarea de todos” encabezó la campaña de propaganda de la reforma en los medios de comunicación controlados por el régimen. El diario *Expreso*, dedicado a la educación, el Canal 7, y algunas estaciones de radio encabezaron esta campaña. El general Miranda rememora:

Teníamos que enfatizar que la educación era tarea de todos y que la comunidad tenía que retomar la responsabilidad que había perdido por completo. La revaloración del rol de los maestros tenía que venir junto con la revaloración de la educación por parte de otros agentes de la comunidad.

La orientación general del currículo era cumplir con el objetivo de hacer la educación relevante para el cambio social y el desarrollo nacional. Además de cambios radicales en la estructura curricular, hubo otros rasgos característicos de la reforma, como la imposición de un uniforme único con el fin de hacer menos evidentes las diferencias sociales entre los colegios. Acorde con la prédica nacionalista del régimen, también se extendió la enseñanza de danzas folclóricas en las escuelas como parte del currículo para todos los niveles como una forma de promover la familiaridad con la variada geografía, así como el respeto y aprecio por la diversidad cultural en el país. Paralelamente, el régimen congeló la ley magisterial 15215, y con ello detuvo el plan de incrementar gradualmente los salarios frustrando las expectativas de los maestros. Este hecho definió desde el inicio una relación áspera entre el régimen y el sindicato de maestros.

Precisamente en 1972, el Partido Comunista-Unidad, que apoyaba las reformas militares, perdió el control del sindicato de maestros, que pasó entonces a manos del Partido Comunista del Perú-Patria Roja, de orientación maoísta, y que de manera abierta y frontal se oponía al régimen militar. En 1973, luego de una huelga nacional de maestros, más de 500 profesores fueron encarcelados. Al preguntarle acerca de la difícil relación con el magisterio, el general Miranda respondió:

Una idea que quedó muy clara en el Informe es que era crucial cambiar la imagen devaluada del magisterio. Su rol en el éxito de la reforma era claramente entendido. Nosotros decíamos: “Sin maestros, la reforma no va”. Y buscamos maneras de integrarlos en el proceso. El presidente de la comisión de la reforma era un maestro, el doctor Emilio Barrantes, una personalidad de perfil nacional, claro está, pero también un antiguo maestro de primaria. Claro, probablemente no era suficiente, y no quien el sindicato hubiera querido. El problema era que se trataba de un proceso revolucionario, se trataba de una dictadura, y como tal, había mucho parte de la población que no podía estar de acuerdo con el proceso. Y para bien o para mal, el gremio magisterial ha estado muy politizado, no ha sido un gremio plural, entonces tomaba partido muy claro en contra de la esencia del proceso de revolución (...) Esto era entonces un aspecto indiscutiblemente negativo, pues para nosotros era muy claro que los maestros tenían que tener un rol protagónico como agentes activos en el cambio de la educación.

En un esfuerzo por ganar el apoyo de los maestros, el Ministerio de Educación comenzó a programar de entrenamiento de maestros —inclusive antes de la promulgación de la ley—, con cuatrocientos maestros de diferentes regiones del país. Se esperaba que esta primera promoción de maestros entrenados

podiera infundir entusiasmo por la reforma entre sus colegas. Entre 1985 y 1986 fui parte del equipo de investigación del que luego resultó *El Perú desde la escuela* (Portocarrero y Oliart 1989), y muchos de los 120 maestros que entrevistamos en nueve ciudades en las tres grandes regiones del país aún recordaban la reforma de manera ambigua. En nuestras entrevistas buscábamos obtener de los maestros una valoración de sus diversas experiencias de aprendizaje. Fue muy interesante comprobar que varios de los maestros mayores mencionaron el entrenamiento que recibieron durante la reforma de la educación como la experiencia más valiosa, y bastante revelador que expresaran que esa valoración alta venía de haber experimentado un trato digno, interés en ellos como profesionales, y la comprensión compartida de la importancia de los maestros en el proceso educativo. El entrenamiento involucraba dos o tres días de internamiento en los que los maestros recibían información sobre los principios guía de la reforma de boca de los propios autores de los documentos, que eran en el momento apreciados intelectuales, conocidos periodistas sobre educación, y algunos de ellos autores de textos escolares.

Los llamados “principios de la reforma” partían de un diagnóstico de la sociedad peruana que presentaba la situación política del momento enmarcada en la necesidad de asumir una perspectiva antiimperialista. Como parte del entrenamiento, se instaba entonces a los maestros a promover en los alumnos una postura nacionalista y antioligárquica.

Muchos maestros que podían por una parte estar de acuerdo con la propuesta educativa de la reforma, eran a la vez miembros leales del SUTEP, resistiendo los intentos del gobierno de controlar al magisterio a través del SERP (Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana) y afiliado al SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social) y auspiciado por el régimen militar. La afiliación al sindicato se expresaría en su acción pública, y guardarían para su trabajo en las aulas el impulso para convertirse en inspiradores de la crítica social y la transformación del país.

Los peores enfrentamientos entre el SUTEP y el régimen militar, sin embargo, ocurrieron entre 1978 y 1979, dos años luego de que el general Francisco Morales Bermúdez reemplazara al general Velasco, llevando a cabo una fase mucho más conservadora. El SUTEP sostuvo una huelga nacional de 118 días, tratando de recuperar el valor de sus salarios en medio de los duros efectos de una crisis económica que recién comenzaba.

Las medidas radicales tomadas por los militares para resolver el problema de la baja calidad en la formación docente fueron otra fuente de rechazo a la reforma, especialmente en provincias. La comisión a cargo de la reforma nombró a un equipo especial para investigar este tema, concluyendo que el crecimiento de las escuelas normales no había sido el resultado de evaluaciones técnicas o estrategias planificadas, sino más bien de cálculos electorales. Asociando la mala calidad de estas instituciones con la falta de planeamiento en la creación y la ausencia de un presupuesto para la inversión en su mantenimiento, el gobierno militar decidió cerrar las escuelas normales de más reciente creación e invertir esfuerzos en fortalecer y mejorar las más antiguas y sólidas. Como resultado, de las 130 escuelas normales existentes el 1968, solamente treinta escuelas normales quedaban en pie en 1976 (Tovar 1994: 69). Miranda explica:

Esto lo hicimos por responsabilidad. Claramente no era bien aceptado por las comunidades, cada una de ellas quisiera tener su pedagógico, eso les da estatus y permitir que los jóvenes no vayan a otro sitio [el problema es que esto orienta] a muchos jóvenes que no tienen mucha vocación [docente] a [tomar] la única opción de estudio superior [a su alcance]. Eso da lugar a que se pierda lo más importante, que es la vocación para el magisterio porque se entra por necesidad y la situación económica los obliga a ir a esa actividad. Esto amenaza la calidad<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> De acuerdo con el censo universitario de 1996, un 75% de los estudiantes



En opinión del general Miranda, las dificultades para resolver el problema de la baja calidad de la educación en el país tienen que ver con la poca importancia que cada régimen le otorga al sector:

Uno no puede deducir qué tan importante es la educación para un régimen si es que se fija en quién es el ministro de Educación: es fundamental que el ministro de Educación tenga el apoyo del Presidente, y que se le permita desarrollar su liderazgo para tener acceso a recursos para este sector social usualmente abandona. La mayor parte del tiempo es el sector economía, los sectores productivos los que reciben la atención, entonces, necesitas una persona de calidad a cargo de la educación. Alguien que pueda establecer un diálogo con la comunidad Educativa, que sea capaz de ganarse el apoyo del Gabinete, y negociar los recursos que necesita con el ministro de Economía, al final su más importante interlocutor.

(...) Liderazgo y continuidad (...) Cualquier cosa que amenace esto, y la relación del sector con el resto del Gabinete (como por ejemplo los cambios constantes de ministros), es tremendamente negativa. Lo importante es que el ministro de Educación sea una persona aceptada. Ni siquiera es tan importante que su campo sea el de la educación, pero debe ser alguien que pueda dialogar con el Tesoro Público y con el Presidente, que le pueda imprimir una dirección al sector.

Pese a la pertinencia de muchos de las ideas impulsadas por esta reforma el balance que queda en la memoria de muchos peruanos es negativo y muy crítico de este proceso. El general Miranda se lo explica así:

---

de educación proviene de la región en la se encuentra su institución educativa. Solamente el 25 % del total de estudiantes de educación son migrantes.

(...) el proyecto educativo de reforma no se puede realizar si no es a mediano y largo plazo. Y si hay pues, un apoyo popular. Y ese es uno de los factores que negativo (...) no hubo continuidad. El hecho de que fuera el proyecto de una dictadura militar lo desprestigió y no tuvo ninguna continuidad.

El proceso de desmontaje de la reforma educativa comenzó con el gobierno de Morales Bermúdez, y concluyó con el retorno a la democracia en 1980.

## **El segundo régimen de Belaúnde (1980-1985)**

El segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry inició su política educativa con la reapertura de todas las escuelas normales cerradas como resultado de la reforma de 1972, como un gesto que le devolvía a las provincias lo que les había quitado durante la dictadura. Además, se recontrató a los tres mil maestros que habían sido despedidos durante el gobierno militar. Finalmente, y de manera sistemática, todos los textos escolares producidos durante la reforma fueron sacados de circulación.

Andrés Cardó-Franco trabajó con los dos regímenes de Belaúnde en diversas funciones, para finalmente ser el último ministro del segundo régimen. Se sentía personalmente comprometido a resolver el tema pendiente de la ley 15215 puesta en suspenso por los militares. Era necesario llenar el vacío legal, normal los salarios magisteriales y enfrentar las protestas de un SUTEP cada vez más beligerante, especialmente en provincias:

[L]a realidad es que cada vez que se tocaba la puerta del Ministerio de Economía para negociar el aumento de sueldo a los maestros, no importa el resultado las

cantidades siempre resultaban altas para [el Ministerio de] Economía, pero al dividirlo entre el número de maestros en actividad, agregando a los maestros cesantes que tienen los mismo derechos, el aumento se reducía a nada.

Así, la relación con el magisterio se mantuvo tensa, pero es importante considerar otros factores. La guerra entre las fuerzas armadas y Sendero Luminoso es una parte crucial del contexto para entender la relación del Estado con el magisterio entre 1980 y 1985. De acuerdo con el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), aquellos años se caracterizaron por la estrategia contrainsurgente que afectó de manera severa a varios sindicatos y organizaciones de base, pues cualquier protesta o signo de oposición fue inmediatamente asociado con de los grupos alzados en armas. Según el Informe, el número más alto de detenciones y ejecuciones que afectaron a los maestros en el país entero, pero en especial en áreas rurales, corresponde a este periodo<sup>21</sup> y los parientes de los maestros muertos o desaparecidos contaron con el apoyo del sindicato. Por otra parte, la crisis económica de los años ochenta afectó de manera grave el sueldo de los maestros como puede verse en el cuadro 1 (p. 111). Aun así, y pese a las tensas relaciones entre el sindicato y el gobierno, Cardó-Franco logró la aprobación de la ley del magisterio (ley 24029) poco antes del término del régimen, dejando al entrante gobierno de Alan García la implementación de la norma.

La pregunta urgente era saber si tenía confianza en que la ley podría ser ejecutada, si, dada la falta de acuerdos estratégicos en relación con las políticas educativas, una ley elaborada por

---

<sup>21</sup> Hay que recordar que el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso tuvo un alto reclutamiento entre estudiantes de la carrera de educación en universidades de provincias, muchos de los cuales tienen su primer puesto en escuelas rurales.

un régimen saliente podría ser ejecutada eficazmente por el régimen siguiente, teniendo en cuenta sus serias implicaciones en el presupuesto. Cardó-Franco no respondió a estas preguntas directamente, y más bien detalló cómo los cambios importantes son por lo general el resultado del trabajo de pequeñas comisiones de asesores políticos, generalmente recién llegados al ministerio, lo que hace difícil acumular experiencia y beneficiarse del conocimiento y la experiencia de los funcionarios anteriores:

Yo creo que la burocracia tiene a mantener una inercia. La burocracia es temerosa de los cambios porque está pensando en su situación, en su estabilidad. En el país el empleado público no tiene una carrera, está sujeto a vaivenes (...) [en la asignación de puestos en el Estado] siempre ha habido un gran peso de politización [y se asignan puestos a] gente que está identificado con el gobierno de turno (...).

No es difícil conjeturar que supo desde el principio que su ansiado proyecto no se aplicaría. Pese al tono neutral y reposado de sus respuestas, Cardó-Franco deja entender que la burocracia del Ministerio de Educación, tanto en Lima como en provincias, juega un rol fundamental en definir las características de la relación entre el Estado y los maestros, y que los funcionarios son a veces un obstáculo para que los maestros puedan percibir cualquier cambio positivo que pueda implementarse desde la alta dirección del ministerio.

La burocracia en términos generales no ha sido un sector proclive al buen trato del maestro, son otros los intereses. El maestro de todos los tiempos es en estas oficinas un forastero, no tiene trato adecuado. La dignificación del magisterio no solamente radica en buscarle un mejor

sueldo, sino en darle un trato más apropiado y ahí juega un papel importante la empleocracia.

## **Las políticas educativas del APRA (1985-1990)**

El cambio de régimen de 1985 a favor del APRA fue por un tiempo un tema de referencia recurrente cuando alguien quería poner ejemplos del uso corrupto de la militancia política en el Perú. Una exfuncionaria del ministerio que me pidió mantener su nombre en reserva, describió así el comportamiento de los nuevos funcionarios en el ministerio:

Fue indignante. Iban oficina por oficina preguntando no cuáles eran sus funciones o responsabilidades; lo que querían era saber cuántos vehículos tenían, cuál era el presupuesto de cada oficina, los montos para gastos de representación, eso les importaba. Luego vinieron los despidos. Cada portero y chofer reemplazado por gente del partido. Parecía que el ministerio hubiera sido asaltado por una mafia. Después de todos mis años trabajando en el sector, decidí que era el momento de retirarme<sup>22</sup>.

El SUTEP presentó una firme oposición a estas prácticas en las oficinas regionales y provinciales —en especial durante los primeros 18 meses—, pues el régimen pasó por alto los procedimientos regulares para despedir empleados u otorgar ascensos, tanto en las dependencias del ministerio como en las escuelas, para satisfacer así la presión interna de militantes del partida que buscaban puestos en el sector público.

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada el 10 de marzo de 2001.

La crisis económica, la violencia de la guerra interna, las tensiones y dificultades traídas por el régimen aprista en el sector son algunas de las razones por las cuales cerca de 20 mil maestros abandonaron el magisterio entre 1980 y 1990. La mayoría de ellos trabajaban en escuelas rurales en la sierra y la selva central de acuerdo con el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Grover Pango, militante aprista y maestro de escuela, fue uno de los ministros de Educación durante el gobierno de Alan García. En la entrevista sobre su periodo ministerial, el escenario descrito líneas arriba está notablemente ausente. Pango atribuyó la escasez de maestros en las zonas rurales a sus resistencias a ir a enseñar a esos lugares por la falta de perspectivas para el desarrollo de su carrera. En sus palabras, “un maestro enviado a una zona rural, es un maestro perdido”, pues pierde contacto con el resto del mundo y con las posibilidades de actualizarse en su profesión, convirtiéndose así en alguien que las escuelas provinciales o urbanas no quieren recibir.

El carácter improvisado de su gestión se hace evidente también en su respuesta a mi pregunta sobre las autorizaciones otorgadas por García a la creación de nuevos centros de formación docente durante su régimen.

Al inicio de mi gestión encontré un doble problema, dos grandes realidades: una formación de maestros bastante desigual y una escasez de maestros en determinados lugares del Perú [y decidimos] que había que hacer un esfuerzo por, no solamente mejorar las instituciones formadoras de maestros, sino crearlas donde no hubiera porque había una fuerte demanda de gente que quería que los profesores fueran de su zona. (...) a veces tengo dudas respecto de si lo que se hizo fue lo mejor (...) pero en ese momento sentíamos que una gran demanda de la gente era tener sus propios profesores. (...). Luego he cuestionado mucho esto, porque creo que quizás debimos

buscar otras alternativas, quizás debimos confiar más en las universidades, quizás debimos buscar responderle al Perú de una manera distinta (...) <sup>23</sup>.

A diferencia de Pango, Mercedes Cabanillas ocupaba ya un lugar en la jerarquía del partido aprista, con amplia experiencia en la retórica para enfrentarse con otros adversarios políticos. Sin reservas, fue muy crítica del régimen de Belaúnde, en especial de su política educativa. En su intervención como ministra de Educación en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) 1988, que tituló “Educación para el desarrollo, la democracia y la coincidencia histórica”, Cabanillas afirmaba que el régimen aprista tenía que encarar la falta de políticas educativas del pasado, la vaguedad de objetivos del sector, la predominancia de una percepción abstracta y distante del país, y la falta de una cultura política orientada a enfrentar su diversidad lingüística y cultural (Cabanillas 1988: 2).

A diferencia de la mayoría de ministros que tienen el cargo apenas por un año, Mercedes Cabanillas se mantuvo en él por dos años. Ella valora especialmente esta experiencia y se precia de haber impulsado importantes medidas para mejorar la situación del magisterio:

(...) somos un país con una pirámide poblacional que se ensancha en la base juvenil, tenemos una población estudiantil comprometida con el sistema educativo público de arriba de ocho millones, lo que puede ser la población de un país pequeño y acá es la población estudiantil, entonces es voluminosa la carga para el Estado. [Fui ministra dos años] y con mucha presión conseguí darle el 24 % del presupuesto a Educación en 1989 y esto me permitió financiar luego la modificación de la ley del profesorado,

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada el 16 de septiembre de 2001.

por eso es que dimos la 25212 que [en su reglamento tiene 19 instrumentos que otorgan diferencialmente asignaciones o bonificaciones a los maestros.

Al identificar algunos criterios compensatorios que podrían calcularse como porcentajes de un sueldo mínimo común, creó por ejemplo el 10 % de compensación por trabajar en áreas remotas, agregando a esto un 10 % para los maestros que trabajaban en zonas fronterizas:

[Pese al esfuerzo que costó] soy consciente de que es insuficiente. Lo lamentable es que en este último decenio no se hizo nada, durante el gobierno de Fujimori (...) al contrario todo se congeló y por eso es que ahora el maestro tiene el 50% menos respecto del año noventa. ¿Cómo trabajar una estrategia para lograr un incremento sustantivo que pueda ser manejado por el presupuesto de la República? Necesitamos recursos frescos, reactivación económica. La educación no puede depender solamente del impuesto a la renta.

Igual que Ramón Miranda, señala los terribles efectos de la falta de continuidad:

[En el ministerio] cuando entra un nuevo régimen ya [se tiende] un manto de olvido y de nuevo comenzar. [Es] una queja que yo siempre he tenido al respecto, porque yo soy de las que piensan que en cada gestión hay algo de bueno y eso de bueno hay que tomarlo y no volver ya a experimentar porque es un doble gasto [necesitamos] la continuidad y la permanencia, pero no hay voluntad política en los funcionarios (...) yo desarrollé un programa de educación rural integrada [y] el gobierno de Fujimori [lo] cerró. [Yo] reabrí la Dirección de Educación



Bilingüe y comenzamos a trabajar en un enfoque de educación bilingüe intercultural. Vino Fujimori y lo cerró. [Ahora] se ha vuelto a abrir (...) Pero ¿cuánto hemos perdido?, restituí la Oficina de Desarrollo Magisterial [creada por los militares, cerrada por Belaúnde], que era la encargada de promover a los maestros para capacitarse, ¿no?, actualizarse y se otorgó licencias y becas con goce de haber para maestría y doctorado. Bueno, ¿y dónde está eso, por qué lo cerró Fujimori?<sup>24</sup> ¿Cuánto tiempo hemos perdido? (...) ¿Por qué? Yo ordené varios estudios que claramente diagnosticaron problemas que las consultorías del Banco Mundial ahora están “descubriendo” (...) Y yo hice todo con nuestros propios fondos (...) ¡Ahora nos estamos prestando dinero para escuchar cosas que ya sabemos, que deberían ser de conocimiento de todos!

Cabanillas evitó mencionar algunos aspectos conflictivos de su oficina. Por ejemplo, que durante la guerra interna líderes apristas locales y regionales fueron con frecuencias el blanco de los ataques senderistas. O que para controlar el crecimiento de la militancia senderista entre maestros y estudiantes secundarios en las escuelas del Estado, ella reintrodujo la instrucción premilitar, otorgando al ejército acceso a las escuelas<sup>25</sup>. Otro hecho que tanto Pango como Cabanillas evitaron mencionar fue la abierta oposición del SUTEP al régimen. En verdad, muchos de los cambios implementados por la ministra Cabanillas fueron resultado de largas huelgas, luego de las cuales ella acabó por conceder lo que se pedía incluso sin contar con el soporte técnico que garantizara la sostenibilidad de los

---

<sup>24</sup> Esa oficina fue reabierta por el ministro Dante Córdova y luego de su partida se volvió a cerrar.

<sup>25</sup> Paradójicamente, la instrucción premilitar había sido retirada del currículum por la reforma de 1972 durante el gobierno del general Velasco Alvarado.

cambios, dejando así una potencial fuente de conflicto para el régimen siguiente. En efecto, la tan esperada reglamentación para la ley de maestros fue promulgada poco antes del fin del régimen de García luego de una huelga nacional del SUTEP que había durado dos semanas.

## **El régimen de Fujimori y la reforma del Banco Mundial (1990-2000)**

El recién llegado a la política Alberto Fujimori inició su primer régimen con un prometedor Gabinete compuesto por personas hasta entonces conocidas principalmente por su experiencia profesional y por independencia política. Gloria Helfer, maestra de escuela afiliada al SUTEP y directora de la ONG Tinkuy dedicada a la capacitación docente, fue su primera ministra y se mantuvo en el cargo por cinco meses.

En el ministerio me fue muy bien, porque lo que hicimos fue poner en su lugar a las personas que siendo técnicos habían estado sometidas por los cargos políticos. Yo no traía ninguna consigna partidaria, entonces [la idea era poner a los expertos] a la cabeza [de las oficinas pertinentes], con lo cual en ese ministerio nadie había más feliz. Había mucho ánimo, mucho espíritu y ganas de hacer las cosas.

Una de las características del régimen de Fujimori fue el “draconiano y ortodoxo paquete de estabilización económica”, y su abierto rechazo a negociar o prestar atención a grupos organizados de la sociedad civil (Klaren 1999: 406-409). Fueron estos precisamente los elementos que llevaron a Helfer a renunciar a su cargo. Intentó establecer desde el ministerio una actitud dialogante con el sindicato, pero fue sancionada por ello.

[En el] Ministerio de Economía sí me fue muy mal, yo salgo por problemas presupuestales. [Yo no podía tolerar la preferencia por mantener profesores contratados] porque a esos los podemos tener con la amenaza permanente, con la espada sobre sus cabezas, en el momento que no hacen lo que tienen que hacer se van; [ese es un sistema basado en] las amenazas, las sanciones (...) [con] una situación precaria en el régimen laboral. [A mí me interesaba un enfoque de respeto a los] derechos de los maestros como trabajadores. [Para mí y mi equipo era importante] ver una política donde el régimen laboral esté claro, un régimen que permita tener una carrera pública. Yo renunci[é] [cuando] lo más esencial a cualquier transformación en el sector educación se cortaba [es decir] la relación con los maestros. [L]o que me pedían [hacer, era] explotar a los maestros, [y yo no quería perder] el vínculo, ese vaso comunicante que es entre afectivo y administrativo también, ¿no es cierto?, o sea, son gente que depende de tu gestión. [Si se cortaba la comunicación con los maestros] no había manera de trabajar con ellos el Acuerdo Nacional por la Educación.

También le preocupaba la presencia militar en las escuelas, una situación que intentó suspender, pero no tuvo el tiempo para articular una propuesta. Pese a la renuncia, Helfer, como muchos otros miembros de ONG trabajando en educación, siguió apoyando diferentes proyectos para la reforma de la educación propuesta por el Banco Mundial al régimen de Fujimori, convirtiéndose en la práctica en los principales promotores de tal reforma. Esta forma de trabajo le ha permitido a varias ONG hacer contribuciones valiosas al sistema educativo, en particular a la práctica docente. Los entrenamientos continuos y con grupos pequeños de maestros garantizan una mejora y una continuidad que las capacitaciones masivas no pueden asegurar. Helfer es consciente de las dificultades de orquestar este

tipo de experiencias a escala nacional, pero al mismo tiempo ha experimentado su potencial en la mejora de la experiencia educativa en pequeñas comunidades. Helfer valora su experiencia diversa pues le ha permitida tener una visión compleja de las múltiples dimensiones del sistema educativo y de las posibilidades de contribuir con él desde donde uno esté.

Otro ministro de paso breve pero decisivo durante el gobierno de Fujimori fue Dante Córdova. En los pocos meses que estuvo en oficio (junio 1995-abril 1996), fue visto como un ministro con agenda propia, carismático y con capacidad de convocatoria, que vio el nombramiento como su oportunidad de “hacer algo por el país”. Políticamente está vinculado a un grupo de profesionales, tecnócratas y empresarios dispuestos a intentar algunas políticas sociales, y abiertos a alianzas políticas amplias, por lo que han servido como ministros en diversos regímenes de las últimas décadas.

Dante Córdova marcó el tono de la reforma del Banco Mundial en el Perú de manera crucial. Hizo suya la agenda del Banco y decidió seguirla muy cercanamente en su doble función de Premier y ministro del sector. Promovió la adopción de algunos mecanismos para fortalecer la economía y la reforma del Estado. También hizo suyas las metas del Plan Brady de disminuir la pobreza extrema aumentando la inversión en educación, reformando el sistema de salud y diseñando una estrategia de desarrollo, pero encontró algunos límites:

La primera semana que estuve en estos cargos, convoqué a un almuerzo a los ministros de Pesquería, Industrias, Energía y Minas, y Agricultura [para producir una imagen estratégica, común para el Perú en quince años]. Estuvimos al final seis horas, y no salió nada. No hay claridad, entonces si no hay claridad de objetivos (...) cualquier esfuerzo se pierde. Ese es el mal que hasta ahora padece el Perú, ¿no?, todos los gobiernos siempre hablan de grandes planes de desarrollo en las campañas, pero una

vez en el gobierno] no hay un plan de desarrollo que se siga, todo [obedece] a la coyuntura.

Al inicio de su gestión como ministro de Educación viajó alrededor del país para recoger opiniones de quienes veía como sus socios naturales: los directores de colegios. Su enfoque fue el de un administrador pragmático, concibiendo cada escuela como una pequeña empresa. Una vez que creyó haber entendido lo principal de los problemas, decidió crear un instrumento legal (resolución ministerial 016) que incorporara las inquietudes y demandas de los directores de escuela. Este mecanismo sirvió luego como la base de otras versiones de proyecto de descentralización del sistema educativo:

Entonces, la riqueza de este dispositivo 016 está fundamentalmente en haber recogido [la contribución] de miles de directores; fue el producto de haber recorrido todo el Perú, de haber compartido con ellos experiencias, de recoger directamente de ellos. [La redacción la hicimos] con un grupo de ellos, los llamé al despacho ministerial y con ellos [redactamos] el primer borrador. Muchos directores se sentaron inclusive en mi misma oficina (...)

[En el proceso] descubrimos que había un conflicto [con] la burocracia, porque gracias a la descentralización estaba perdiendo poder la burocracia. Sin embargo, gracias a Dios se ha mantenido, se han mantenido muchas cosas, más en la parte administrativa que en la parte pedagógica (...).

Córdova creía que los profesores necesitaban ser parte del diálogo sobre la educación en el país, pero en una relación no mediada por el SUTEP, pues en sus palabras, los acuerdos con ese sindicato rara vez son sostenibles:

Lo que pasa es que cuando hay un desborde [de las bases], el SUTEP nos dice: “¿Sabe qué?, lamentablemente desbordó el movimiento y nosotros no controlamos esto”. Pero [si yo como ministro] conversaba directamente con los maestros, los dirigentes del SUTEP se molestaban. Prueba de que el sindicalismo peruano, la dirigencia ¿no?, no ha madurado como en países como México, Colombia, donde realmente se puede negociar acuerdos con los sindicatos.

Córdova no fue un ministro fácil para el régimen. En menos de un año de gestión mostró su habilidad para liderar el Gabinete con cierta visión de futuro. De acuerdo con el agudo retrato de Jochamowitz (1993), estas son dos características que Fujimori no podía tolerar en un colaborador tan cercano. Analistas de la época opinaron que sus cualidades, nivel de aprobación en las encuestas y sus buenas relaciones con la prensa lo hacían muy visible y peligroso y se le solicitó su renuncia.

Gracias a Dios, cortamos. [E]l tema de política económica fue fundamental [para] nuestra salida. [N]os habíamos comprometido a un programa de política social cuyo eje era la lucha contra la pobreza, privilegiando una acción muy clara en la educación, [la promoción de la] inversión, [el desarrollo de un programa para el Ministerio de] Salud y la estructura [de un plan] para el desarrollo, y bueno, [la situación claramente] no iba caminando a lo que nos habíamos comprometido (...).

Córdova valora su intervención en el Ministerio de Educación como duradera. Aprovechando la flexibilidad que el régimen otorgaba para modificar sumariamente las leyes, Córdova creo una ley *ad hoc* para cambiar la estructura del ministerio, que consideraba muy limitante. En nuestra entrevista, comparó

el improbable caso de tener que rescribir los documentos de constitución de una empresa cada vez que necesitara hacerse cambios en su estructura.

Teníamos que convocar a los que sabían de educación, a los que estaban comprometidos con la educación [en lo pedagógico y en lo administrativo]. Mi formación no académica y mi experiencia laboral gerencial me lleva[ron], a tener una estructura de organización capaz de soportar una velocidad y una dinámica de trabajo tal que la estructura del MINEDU no fuese un factor paralizante del programa mismo, y encontramos nosotros que la estructura del Ministerio de Educación era una estructura paralizante, una estructura muy antigua (...). Entonces, recambiamos la estructura orgánica del ministerio que hasta ahora está vigente con estos dos viceministerios de gestión pedagógica y de gestión institucional, y pusimos el nombre gestión de propósito (...) fue un empeño casi personal, diría yo, porque yo llegué a la conclusión que la crisis del sector público y en particular del Ministerio de Educación era (...) la falta de gestión.

Dada su especial experiencia en el doble cargo ministerial, le pregunté sobre las tensiones entre el Tesoro Público y las necesidades del sistema educativo. Criticó entonces a la lógica predominante de enfrentar la falta de recursos con una línea de austeridad frente al gasto, para proponer que lo importante era ser selectivo en “la calidad del gasto”, cosa que requeriría de planes de largo plazo y de una comprensión estratégica de las principales necesidades. Derivó entonces su respuesta a una reflexión sobre la importancia de invertir en el magisterio y de resolver de manera sostenible la precariedad de su situación asumiéndolos como un acreedor del Estado al que habría que pagarle una deuda histórica contraída de diversas maneras.

[T]odos hablaban de currículum, nadie pensaba en el maestro. [Había que pensar en] la calidad de vida del maestro, su mejoramiento académico, su bienestar social. [Creamos la oficina del maestro] pero después la cerraron otra vez...

Poco antes de su renuncia, Córdova había iniciado la reorganización de los organismos intermedios del ministerio a lo largo del país. El exministro señala que durante ese proceso su intención era garantizar la continuidad del personal que había venido recibiendo entrenamiento a fin de conservar la memoria institucional y para no perder recursos humanos. Estableció entonces un sistema de entrenamiento interno que permitiera mantener al día al personal del ministerio en cuanto a las reformas en curso. Esta innovación no fue aceptada por el Banco Mundial, que prefirió trabajar con expertos externos, muchas veces reclutados de sus propias redes con contratos renovables de acuerdo con su desempeño y a la naturaleza del proyecto. Pese a estar en desacuerdo, Córdova transó con esa forma de operar: “O aceptaba eso, o no hacía nada”.

**Cuadro 1**

<b>Porcentajes de nuevos ISP según el tiempo de creación</b>			
	Públicos	Privados	Porcentaje del total
1995 y después	20	72	50
1990-1994	33	23	27
1985-1989	20	3	10
Antes de 1984	27	2	13
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Base</b>	<b>138</b>	<b>180</b>	<b>318</b>

Fuente: Alcázar y Balcázar 2001: 79.



En la percepción de varias personas que continuaron trabajando para el Ministerio de Educación, el proceso de reforma administrativa iniciado por Córdova quedó inconcluso, dejando borrosas las atribuciones y funciones de las diversas instancias de cada organismo dentro del ministerio. A la larga, la reforma inconclusa creó algunos *impases* administrativos; nadie asumió la tarea de continuarla de acuerdo con el plan que le dio origen pues afectaba directamente intereses diversos. Tras la salida de Córdova, el ministerio quedó sin mecanismos claros para garantizar que sus empleados entendieran las reformas, sin canales de comunicación entre las diferentes dependencias para explicar la lógica de los cambios en curso. Al mencionarle esta apreciación, Córdova remarcó que lo importante de su gestión es que dejó la lección de que pese a todo se pueden hacer cambios desde el ministerio.

El régimen de Fujimori es recordado por la corrupción, y en el sistema educativo esta se asocia al crecimiento desordenado de instituciones educativas, especialmente en el sector privado. Por ejemplo, un estudio de Alcázar y Balcázar (2001) muestra que luego de 1995 se creó la mitad de los ISP existentes al momento de hacer el estudio (véase cuadro 1).

Al preguntarle por estas cifras, Córdova respondió que, ciertamente, el Estado debe reevaluar su responsabilidad en la creación de los institutos pedagógicos, pues ellos son a la vez una trampa para los políticos, que por ganar votos los ofrecen sin pensar en las consecuencias, y un túnel sin salida para las provincias y los estudiantes de tales instituciones, pues la mala calidad de sus resultados revertirá en sus escuelas. Admitió también la existencia del tráfico de influencias en el ministerio para lograr las autorizaciones.

Yo recuerdo mi experiencia personal, cuando ingresé (...) un metro, dos metros de alto de expedientes que estaban ahí, y yo no firmé uno, [aunque se sentía la presión para favorecer a tal o cual] instituto y “firme usted ministro de Educación, tramite usted su expediente y firme”.

Le recordé entonces la norma legal firmada por Fujimori por la que una solicitud de creación de un pedagógico o colegio privado podía considerarse aprobada si es que el gobierno no la objetaba en seis meses. Dada esa circunstancia, tendría que haberlos revisado y objetado, pues ignorar las solicitudes significaba aprobar la creación de los nuevos ISP. Mi pregunta produjo un largo silencio luego del cuál Córdova mencionó una larga lista de situaciones que abundaron en ilustrar la irresponsabilidad con la que se crean instituciones educativas en provincias y la demanda constante por ellas<sup>26</sup>.

Las entrevistas con seis exministros de Educación llevan a reflexionar sobre las características del cargo, que es casi el de administrador de un aparato en crisis constante, y con pocas posibilidades de comprometerse con la ejecución de un proyecto educativo nacional. La politización del cargo pareciera reducir la gestión a la administración del tráfico de influencias y las negociaciones con el sindicato de maestros. A pesar de su diferente entendimiento de sus deberes como ministros, su visión de corto o largo plazo y su variado compromiso con el tema, para los entrevistados el problema del magisterio terminó por convertirse en un asunto casi personal.

Es importante remarcar que todos los entrevistados coincidieron en que la gama de problemas que conciernen al ministerio no puede cubrirse en un año. La politización del cargo no permite romper el círculo vicioso que imponen las

---

<sup>26</sup> “Las estadísticas del Ministerio de Educación señalan que en 1985 se presentaron 113 mil postulantes a instituciones de educación superior no universitaria, en 1993 postularon 165 mil jóvenes y en 2005, aproximadamente 173 mil. En este periodo la población de 17 a 20 años aumentó en 1,4 veces, mientras que el número de postulantes a ESNU lo hizo en 1,5 veces, cifra menor al incremento de los postulantes universitarios que aumentaron en 19 veces en dicho periodo. En 1985, los postulantes a institutos superiores representaron 4,5 % de la población de 17 a 20 años, en 1993 el 5,8 % y en 2005 el 5,4 %” (Díaz 2008).

demandas inmediatas para poder imaginar algo diferente. El hecho de que el presupuesto para el sector educativo está atado al presupuesto nacional y a las prioridades de cada régimen, se esgrime con frecuencia para explicar la ineficacia del ministerio para resolver los graves problemas del sistema educativo, pero todos mis entrevistados revelan una realidad más compleja.

Salvo los dos ministros apristas, el resto consideraba que podrían conseguirse cambios importantes si un régimen lograra colocar el sistema educativo como una prioridad para su gobierno y mostrara la voluntad política para intervenir en su transformación. El ejemplo más mencionado fue el tema del salario magisterial considerado por los exministros como un aspecto del problema de la educación que podría ser resuelto si es que se convierte en prioridad para cualquier régimen. Para todos, este es un tema más político que económico, pero que lamentablemente no es nunca una prioridad lo suficientemente alta como para producir las necesarias decisiones políticas en el manejo del presupuesto nacional, de modo que la tendencia es a que se tomen medidas solamente cuando la presión del sindicato magisterial alcanza cierta notoriedad y amenaza con producir alguna crisis. El ciclo que parece haberse repetido bajo este patrón de conducta en las últimas décadas, es que las tensiones con el SUTEP se acumulan hasta que hay una huelga nacional, luego de la cual se llega a acuerdos que alivian la tensión inmediata, pero las medidas que reflejan los acuerdos se implementan poco antes de un cambio de régimen, dejándose así una nueva crisis en ciernes. De este modo, se ha construido una relación viciada entre el Estado y el sindicato, que está marcada por la falta de respeto a los acuerdos y la maniobra política.

## Bibliografía

Alcázar, Lorena y Balcázar, Rosa Ana (2001). *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación; Programa MECEP. Documento de trabajo 7.

Alegría, Ciro (1982) [1941]. *El mundo es ancho y ajeno*. Madrid: Espasa Calpe.

Alberti, Giorgio; Cotler, Julio. (1972). *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ames, Patricia (2000). “¿La escuela es progreso? Antropología y educación en el Perú”, en: Degregori, Carlos Iván (ed.). *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: Red Peruana de Apoyo a las Ciencias Sociales.

Angell, Alan (1982). “Classroom Maoists: The politics of Peruvian schoolteachers under military government”, en: *Bulletin of Latin America Research* 1-2, pp. 1-20.

Ansión, Juan (1986). *Anhelos y sinsabores: dos décadas de políticas culturales del Estado Peruano*. Lima. GREDES,  
----- (1995). “Del mito de la educación al proyecto educativo”, en: Portocarrero, Gonzalo y Valcárcel, Marcel. *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: PUCP.

Appelbaum, Nancy; Macpherson, Anne y Roseblat, Karin (2003). *Race and Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Arguedas, José María (1963). *Todas las sangres*. Buenos Aires: Editorial Losada.

----- (2001) [1965]. “Importancia del folclore en la educación”, en: *Arguedas canta y habla*. Audio CD. Lima: Escuela Nacional de Folclor José María Arguedas.

Ballón, Eduardo; Pezo, C.; Peirano, L. (1978). *El magisterio y sus luchas*. Lima: DESCO.

Balmori *et al.* (1984). *Notable family Networks in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Bartlett, Lesley (2003). “World Culture or Transnational Projects? Competing Educational Projects in Brazil”, en: Anderson Levitt, Kathryn (ed.). *Local Meanings, Global Schooling: Anthropology and World Culture Theory*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Bernales, Enrique (1974). *Movimientos sociales y movimientos universitarios*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Cabanillas, Mercedes (1988). Discurso en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE). Lima

Colmenares, Germán (1985). “La nación y la historia regional en los países andinos 1870-1930”, en: *Revista Andina* 2, pp. 311-327.

Contreras, Carlos (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de Trabajo, 80. Serie Historia, 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cueto, Santiago (2007). “Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas”, en: *Journal of Education* 170, pp. 142-161.

Degregori, Carlos Iván (1986). “Del mito del Inkarrí al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad”, en: *Socialismo y Participación* 36, pp. 49-56.

Díaz, Hugo (2000). *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeños*. Lima: GRADE.

Díaz, Juan José (2008). “Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta”, en: Benavides, Martín (ed.). *Análisis*

*de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate.* Lima: GRADE.

De la Cadena, Marisol (2000). *Indigenous mestizos. The politics of race and culture in Cuzco, Perú, 1919-1991.* Durham y Londres: Duke University Press.

----- (2005). "Are mestizos hybrids? The conceptual politics of Andean identities", en: *Journal of Latin American Studies* 37, pp. 219-284.

Figallo, Flavio (2002). "El sector educación en el 2001", en: Beaumont, Martin (ed.). *Pobreza y desarrollo en el Perú.* Lima: OXFAM Gran Bretaña.

Figueroa, Adolfo (1995). "La cuestión distributiva en el Perú", en: Cotler, Julio (ed.). *Perú 1964-1994.* Serie Perú Problema 24. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Gilbert, Dennis (1982). *La oligarquía peruana, historia de tres familias.* Lima: Editorial Horizonte.

Graham, Richard (1990) (ed.). *The idea of race in Latin America.* Austin: University of Texas Press.

Gonzales de Olarte (1995). "Transformación sin desarrollo: Perú 1964-1994", en: Cotler, Julio (ed.). *Perú 1964-1994.* Serie Perú Problema 24. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Gootenberg, Paul (1993). *Imagining development: economic ideas in Peru's fictitious prosperity of guano: 1840-1880.* Berkeley: University of California Press.

Gustafson, Bret (2009). *New languages of the State. Indigenous resurgence and the politics of knowledge in Bolivia.* Durham: Duke University Press.

Hansen, Thomas B. y Stepputat, Finn (eds.) (2001). *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.

Hünefeldt, Christine (1987). “Inserción socioeconómica de los extranjeros en el Perú”, en: *Primer Seminario sobre Poblaciones Inmigrantes*, vol 1. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC).

Jochamowitz, Luis (1993). *Ciudadano Fujimori. La construcción de un político*. Lima: Peisa.

Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2003). Lima, Perú.

Joseph, G. y Nugent, D. (1995). *Everyday forms of State formation*. Durham: Duke University Press.

Klaren, Peter (1999). *Peru: society and nationhood in the Andes*. Nueva York: Oxford University Press.

Larson, Brooke (1999). “Andean highland peasants and the trial of nation making during the nineteenth century”, en: Salomon, Frank; Schwartz, S. (eds.). *The cambridge history of the native peoples of the Americas*, vol., III, parte 2. Nueva York: Cambridge University Press.

----- (2003). “Capturing indian bodies, hearths, and minds. ‘El hogar campesino’ and rural school reform in Bolivia, 1920–1940”, en: Grindle, M; Domingo, P. (eds.). *Proclaiming revolution, Bolivia in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

----- (2007). “La invención del indio iletrado: la pedagogía de la raza en los Andes bolivianos”, en: De la Cadena, M. (ed.). *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión Editores.

Latour, Bruno (1993). *We have never been moderns*. Nueva York: Havester Wheatsheaf.

Mallón, Florencia (1995). *Peasant and nation. The making of post-colonial Mexico and Peru*. Berkeley y Los Ángeles: University of Carolina Press.

Matos, José (1972). “Presentación”, en: Alberti, Giorgio; Cotler, Julio. (1972). *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ministerio de Educación (2004). *Cifras de la educación, 1998-2003*. Lima: MINEDU, Unidad de Estadísticas Educativas.

Montero, Carmen (1990) (comp.). *La escuela rural, variaciones sobre un tema*. Lima: FAO.

Montero, Carmen; Oliart, Patricia; Uccelli, Francesca (2001). *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. Lima: Ministerio de Educación.

Oliart, Patricia (1994). *Images of Gender and Race: A view from above in turn-of-the-century Lima*. Tesis de maestría, University of Texas, Austin.

----- (1995a). “Poniendo a cada quien en su lugar: estereotipos raciales sexuales en la Lima del siglo XIX”, en: Panfichi, Aldo; Portocarrero, Felipe (eds.). *Mundos internos, Lima 1850-1950*. Lima: Universidad del Pacífico.

----- (1995b). “Temidos y despreciados: raza y género en la representación de las clases populares limeñas en la literatura del siglo XIX”, en: Barrig, Maruja; Henríquez, Narda. *Otras pieles, género, historia y cultura*. Lima: PUCP.

Orlove, Benjamín (1993). “Putting Race in its Place: Order in Colonial and Postcolonial Peruvian Geography”, en: *Social Research*, vol. 60, N.º 2, pp. 301-309

Oszlak, Oscar (1981). “The historical formation of the State in Latin America”, en: *Latin America Research Review* 16/2, pp 3-32.



Poole, Deborah (1997). *Vision, race and modernity. A visual economy of the Andean world*. Princeton: New Jersey, Princeton University Press.

Portocarrero, Gonzalo y Oliart, Patricia (1989). *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

Quiroz, Alfonso (1987). *La deuda defraudada: consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.

Post, David (1991). “Peruvian higher education: expansions amid economic crisis”, en: *Higher Education* 21, pp. 103-109.

Radcliffe, Sarah (2001). “Imagining the State as a space”, en: Hansen, Thomas B. y Stepputat, Finn (eds.) (2001). *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.

Rama, Ángel (1984). *La ciudad letrada*. Hanover: Ediciones del Norte.

Regalsky, Pablo (2003). *Etnicidad y clase*. La paz: CEIDIS, UMSS, CESU, CENDA.

Rivero, José (2003). *Propuesta nueva docencia en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.

Rockwell, Elsie (1995). “Schools of the revolution: enacting and contesting State forms in Tlaxcala, 1910-1930”, en: Joseph, G. y Nugent, D. (1995). *Everyday forms of State formation*. Durham: Duke University Press.

Roncagliolo, Rafael (1971). *La universidad peruana: Modernización o democratización*. Santiago de Chile, Jornadas Universitarias, 3.

Schiefelbein, Ernesto (1997). “Financing education for democracy in Latin America”, en: Torres, Carlos; Puigross, Adriana (eds.).

*Latin America education. Comparative perspective.* Boulder: Westview Press.

Scorza, Manuel (1983) [1970]. *Redoble por Rancas*. Barcelona: Plaza Janés.

Street, Brian (2003). "What's 'new' in new literacy studies? Critical Approaches to literacy in theory and practice", en: *Current Issues in Comparative Education* 5, pp. 77-91.

Thurner, Mark (1997). *From two republics to one divided: contradictions of postcolonial nationmaking in Andean Peru*. Durham: Duke University Press.

Tovar, Teresa (1994). "Aportes de las políticas del Estado al desarrollo magisterial", en: *Ser maestro en el Perú. Reflexiones y propuestas*. Lima: Foro Educativo.

Wilson, Fiona (2001). "In the name of the State? Schools and teachers in an Andean province", en: Hansen, Thomas B. y Stepputat, Finn (eds.) (2001). *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.

----- (2003). "Reconfiguring the Indian: land-labour relations in the postcolonial Andes", en: *Journal of Latin American Studies* 35, pp. 1-27.



## Fuente de los artículos

**Contreras, Carlos** (1996). *Maestros, Mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de Trabajo, 80. Serie Historia, 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Oliart, Patricia** (2011). “Proyectos educativos y políticas”, en: *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Tarea.

## Sobre los autores

**Carlos Contreras**, es historiador de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha obtenido el grado de Magíster en Historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO en Quito y es, también, Doctor en Historia del Colegio de México. Ha sido Director de Publicaciones y Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Peruanos. Actualmente, es Investigador Principal del IEP y profesor de Historia económica en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus recientes publicaciones se cuentan: *Historia mínima del Perú* (2014, en coautoría con Marina Zuloaga), *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre* (2012), e *Historia del Perú contemporáneo* (2007, en coautoría con Marcos Cueto).

**Patricia Oliart**, es socióloga por la Pontificia Universidad Católica, Master en estudios latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin y PhD en Geografía Humana

por la Universidad de Newcastle. Actualmente es docente de estudios latinoamericanos en la Universidad de Newcastle. Entre sus recientes publicaciones se encuentran: *Educación en tiempos de cambio, 1968-1975* (ed. 2013), *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú* (2011), *Territorialidad indígena, conservación y desarrollo: discursos sobre la biodiversidad en la Amazonía peruana* (2010, en coautoría con Valeria Biffi).



**MAESTROS, MISTIS Y CAMPESINOS EN EL PERÚ  
RURAL DEL SIGLO XX**

**Carlos Contreras**

**PROYECTOS EDUCATIVOS Y POLÍTICAS**

**Patricia Oliart**

ISBN: 978-612-46863-6-8

