

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y
CIENCIAS SOCIALES

T E S I S

EDUCACION, ESTADO Y ECONOMIA
EN EL PERU

Problemas, perspectivas y
propuestas

*RAYMUNDO ARNAO RONDAN
GONZALO PACHECO LAY*

Lima, Julio de 1993

Índice

Introducción	6
I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS A LA EDUCACION	
A. Conceptuamiento de la educación	12
1. El concepto de educación y la economía de la educación	12
2. Nivel de vida, pobreza y educación	18
B. La educación visto desde los paradigmas económicos	20
1. El punto de vista de los clásicos	20
a) La "mano invisible" y la educación según Adam Smith, 21; b) El asunto educativo desde la perspectiva del capital humano, 27	
2. Economía neoclásica y capital humano	29
3. Estado de bienestar y capital humano	33
4. El enfoque estructuralista	35
a) Antecedentes, 35; b) Percepción del problema de la educación, 38; c) Educación en América Latina: aspecto fundamental para el desarrollo, 40	
C. La relación Estado, sociedad y educación	45
1. Educación, desarrollo y crisis	46
2. Las responsabilidades sociales del Estado	49
II. PUNTOS DE VISTA ACERCA DEL PROBLEMA EDUCATIVO EN EL PERU	
A. La educación en el pensamiento político peruano a inicios del siglo XX	58
1. Víctor Andrés Belaúnde: "una formación para el trabajo"	58
2. Deustua-Villarán: el debate educativo de la República	66
3. La Nueva Escuela de José Antonio Encinas	72
B. Rol de la educación: percepciones desde la sociedad	75
1. La escuela: mito y realidad en el mundo andino	76
2. La educación y el mito contemporáneo de la modernización democrática	78
C. La idea educativa en el Partido Aprista Peruano y Acción Popular	84
1. Haya de la Torre: "una educación para modernizar el país"	85
2. Acción Popular y la educación como un proceso de formación individual y social	87
III. NATURALEZA DEL PROCESO EDUCATIVO EN EL PERU DURANTE 1980-1990	
A. Organización actual del sistema educativo	80
1. Niveles del sistema educativo	92
a) Educación inicial, 92; b) Educación primaria, 94; c) Educación secundaria, 96; d) Educación superior, 97	
2. Modalidades del sistema educativo	101
a) Educación especial, 101; b) Educación ocupacional, 102; c) Educación a distancia, 103	
3. Organización del Sector Educación	103

B. Planes y políticas educativas	104
1. Segundo gobierno de Acción Popular	108
2. Estreno gubernativo del PAP	126
C. Dimensión cuantitativa de la educación	147
A modo de introducción: la estadística educativa de los últimos años	147
1. Marco social y demográfico	149
a) Nivel social de las familias, 150; b) Aspectos demográficos, 153	
2. Matrícula	157
a) Niveles y modalidades, 157; b) Regiones económicas, 157	
3. Docentes	160
4. Centros educativos	160
5. Gasto educativo público	164
a) Objeto del gasto, 164; b) Regiones económicas, 168	
6. Costo unitario	170
a) Niveles y modalidades, 170; b) Regiones económicas, 172	
7. Aproximación al concepto calidad de la educación	172
a) Infraestructura, 175; b) Profesionalización del magisterio, 177; c) Material educativo, 179	
8. Niveles educativos y déficit de atención	181
IV. POLÍTICA, ECONOMÍA Y EDUCACIÓN: ANÁLISIS DEL PROCESO Y PERSPECTIVAS	
A. De movimientos sociopolíticos a actores de gobierno	186
B. El contexto económico en la educación	192
1. Gasto educativo público y política económica	192
2. Evolución y distribución de las remuneraciones en la educación	215
a) Gasto en remuneraciones en el Sector Educación: 1980-1990, 219; b) Evolución de las remuneraciones del profesorado estatal: 1985-1990, 225	
3. Educación y empleo: características básicas de la relación	230
C. La escena nacional contemporánea	235
1. Problemas actuales	235
2. Perspectivas	239
D. El nuevo rol del Estado y la planificación	244
V. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ	
A. Lineamientos para la planificación del gasto educativo público	251
1. Lineamientos generales para el desarrollo de la educación	251
2. Lineamientos para la planificación del gasto educativo público	257
B. Propuestas específicas para la distribución óptima de los recursos financieros del Estado en el Sector Educación	263
1. Modelo de distribución interregional	264
a) Anotaciones conceptuales, 267; b) Selección de indicadores, 268; c) Supuestos básicos, 271; d) Cálculo de los índices de requerimientos educativos y	

determinación de los coeficientes de distribución de recursos financieros, 272	
2. Asignaciones mínimas de fondos públicos para el desarrollo de la educación en los noventa	295
a) Gasto educativo público para el periodo 1991-2000, 296; b) Población estudiantil para el periodo 1991-2000, 303 c) Población docente para el periodo 1991-2000, 312	
Anexos	317
Bibliografía	344

Introducción

En el mundo y el país, en muy pocos años se están produciendo cambios que eran impensados, cuestionando así muchas formas tradicionales de ver y hacer las cosas, consiguientemente, controvirtiendo diversos paradigmas económicos y políticos hasta hace poco vigentes. Este cuestionamiento a un amplio orden de cosas, por lo que toca a nuestro país, también alcanza a su forma de gobierno y la administración de sus instituciones básicas, como es el caso de la educación.

El tratamiento del problema de la educación y la elaboración de modernas propuestas para el manejo de esta institución fundamental, no se pueden sustraer del funcionamiento de determinada política económica y cierto modelo de desarrollo, puesto que éstos son factores relevantes que condicionan su naturaleza y desempeño.

Si las acciones de política económica que está ejecutando el actual Gobierno permitirá resolver o no la grave crisis económica que padece el país, es una disyuntiva sobre la cual existe un gran debate en la escena nacional. Para el pensamiento económico dominante, las medidas económicas asumidas son adecuadas y el éxito es sólo cuestión de tiempo y de algunos afinamientos al "programa de ajuste estructural"; para un sector minoritario, pero importante, tales acciones, sin embargo, carecen de viabilidad y sólo ocasionan mayor pobreza.

Tales puntos de vista, aunque discrepantes en cuanto a las opciones de salida frente a la crisis, convergen en reconocer que la recesión y, por lo tanto, el deterioro de los niveles de vida de la población, son dos problemas fundamentales aún no resueltos. En el caso de la pobreza, su avance es muy evidente y se observa a través del deterioro de los servicios sociales básicos de educación, salud, vivienda y trabajo. Frente a estos hechos, dichos enfoques admiten, con diferente grado de énfasis, que entre los aspectos de mayor interés por parte del Estado y la so

ciudad debe estar la solución del problema de la "brecha social".

Para el caso particular de la educación, los hechos que expresan su menoscabo son: existencia de un gran número de centros educativos públicos con instalaciones básicas deficientes sino inservibles, edificaciones inapropiadas, carencia de materiales de enseñanza, numerosos casos referidos a la deserción del educando y descontento del maestro por recibir un sueldo por debajo del valor de una canasta mínima de consumo. Además de estos problemas educativos, existen otros relacionados al ineficiente aparato administrativo, inadecuado sistema pedagógico e irreal currículo de estudios.

Sin duda, la mayor parte de los problemas mencionados pertenece a temas centrales de disciplinas distintas a la economía. Pero en la base de los mismos está presente, en mayor o menor grado, factores de naturaleza económica, como son la provisión en cantidad, calidad y oportunidad de materiales educativos, fuerza de trabajo y recursos financieros. Estos aspectos, de hecho, demandan urgente tratamiento; es más, ante la magnitud y gravedad de los problemas del país, sólo muy pocos pueden rehusar de que *la educación y el conocimiento* se conviertan en el eje de la *transformación productiva con equidad*.

Por tales razones, el presente trabajo se propone como objetivo diseñar un modelo que permita distribuir planificada y equitativamente los recursos financieros del Estado a la educación, reconociendo de que todo proyecto educativo funciona dentro de un contexto social, económico y político y según el modelo de desarrollo -sea implícito o explícito- que lo sostenga; partiendo, además, de diagnósticos tanto del país como de sus regiones acerca de las disponibilidades de recursos para la enseñanza escolar, así como de las reflexiones de estudiosos que se plantearon con rigurosidad científica el problema de la educación.

Los recursos financieros para los cuales se construye el modelo, se circunscriben a la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior No Universitaria; los mismos que son transferidos por el Ministerio de Educación. Además de esta considera-

ción que excluye a las universidades, la propia naturaleza normativa, administrativa y económica de éstas, aconsejaron tal delimitación en el trabajo. De otro lado, por razones que se derivan de la disponibilidad de información estadística, la parte empírica del trabajo se centraliza en el periodo 1980-1990. No obstante estas acotaciones, se han desarrollado aspectos estadísticos y doctrinarios de carácter referencial que alcanzan ámbitos más amplios, pues son necesarios para ubicar apropiadamente el cuerpo central de la investigación.

Con la pretensión de alcanzar el objetivo ya señalado, se creyó conveniente dividir el trabajo en cinco capítulos. El primero, para un mejor entendimiento de lo que es educación, efectúa un conjunto de aproximaciones conceptuales y teóricas, organizado a su vez en tres subcapítulos. En el primero de éstos se plantea el conceptuamiento de la educación desde el ámbito de la economía, para lo cual se revisan conceptos tales como desarrollo humano, adquisición de habilidades, nivel de vida y pobreza, cuya cabal comprensión es indispensable para entender el significado de educación. En el segundo, se expone las ideas centrales de las principales corrientes del pensamiento económico relacionadas con la educación y se revisa el rol asignado al Estado en el proceso educativo, buscando rescatar propuestas que puedan ser válidas para el contexto vigente y complejo del país. Se considera pertinente la mención a la sociedad en el tercer subcapítulo, en el cual se busca hacer una exposición que muestre la relación entre Estado, sociedad y educación lo más explícita posible, señalando todas sus posibles interconexiones.

El segundo capítulo se compone también de tres subcapítulos. El primero intenta reconstruir el escenario que dio lugar a las primeras ideas y debates realmente trascendentes para la educación peruana, y que han tenido un peso decisivo en el delineamiento de su estado actual. El segundo ingresa en la valoración de la educación y su relación con la sociedad, con particular énfasis en la evaluación que la sociedad, con diferentes rostros, ha hecho de la educación durante el siglo en curso. A su turno, el tercer subcapítulo desarrolla las ideas originales respecto a la educación del Partido Aprista Peruano y Acción Popular, toda vez que

constituyeron basamento o referente doctrinario de esas colectividades políticas que ejercieron gestión gubernativa durante los años ochenta, periodo de nuestro análisis empírico.

Predominantemente empírico es el tercer capítulo, que busca dar cuenta de la naturaleza del proceso educativo en el Perú durante el periodo 1980-1990. Está igualmente dividido en tres subcapítulos. El primero muestra la organización del sistema educativo hasta fines de 1990, cuya mayor parte de su estructura se mantiene inclusive a la fecha; el segundo, expone de manera sistematizada los elementos centrales de los planes y políticas educativos formulados durante 1980-1990; el tercero, exhibe la dimensión cuantitativa de la educación en sus variables población educativa, personal docente, gasto educativo y calidad del servicio educativo, las mismas que permiten formarse una idea de cuánto de lo deseado y planeado se ha conseguido.

En el cuarto capítulo se desarrollan cuatro subcapítulos que tratan sobre aspectos políticos, sociales, económicos y educativos de nuestra realidad contemporánea y la dirección que ellos deben seguir en el futuro para dar curso a una real y eficiente transformación de la educación. El primero describe brevemente el escenario de los ochenta y explica el proceso en el cual dos partidos se convierten en actores de gobierno, luego señala la transformación que se opera en estos actores políticos una vez que acceden al poder del Estado. El segundo trata de evaluar el impacto de la política económica en sus diversas expresiones sobre la educación, analizando variables claves como gasto educativo público, remuneraciones y empleo. El tercero hace una lectura somera de los problemas actuales del país y las perspectivas que se pueden presentar en un escenario futuro inducido, reconociendo que los datos de la realidad global son ineludibles para cualquier propuesta de transformación de la educación que se precie de seria y viable. El cuarto subcapítulo busca conceptualizar la planificación de una manera operativa, que coadyuve en la formulación de propuestas transformadoras de la educación, inscritas en un nuevo modelo económico que postula la coexistencia equilibrada del mercado y el Estado, como condiciones para un desarrollo equitativo,

competitivo y sostenido.

Los cuatro primeros capítulos proporcionan los elementos de conocimiento necesarios para plantear formas más factibles de superar los problemas de la educación, en particular, los vinculados con su planificación y su financiamiento. Aspectos estos recogidos en el quinto capítulo, el cual a su vez se divide en dos subcapítulos. En el primero se plantean lineamientos para la planificación del gasto educativo público, en el cual se exponen requisitos de carácter general para el desarrollo de la educación en el Perú; en el segundo, se enuncian propuestas más concretas para que el Estado peruano pueda distribuir racionalmente sus fondos para la educación.

Está lejos de nuestras pretensiones el pensar que hemos tratado a plenitud, con esos cinco capítulos, el tema de la educación, el Estado y la economía en el Perú, considerando sus problemas, perspectivas y propuestas; más aún cuando han existido serias dificultades en la recopilación de información estadística, cuya calidad y ordenamiento han demandado esfuerzos realmente extraordinarios, a pesar de los cuales es posible que en el futuro algunas cifras tengan que experimentar algunos "ajustes"; de otro lado, cuando recientemente se han dictado un conjunto de dispositivos legales para "modernizar la educación", que hubiese enriquecido y actualizado la investigación. Pero la extensión y naturaleza del trabajo y ese proceso de cambio que aún no culmina, recomendaban concluirlo tal como se está presentando. No obstante estas limitaciones -creemos-, el trabajo proporciona contribuciones con elementos de carácter históricos, de diagnósticos y modelísticos, que a fin de cuentas constituyen la mayor parte, que le confieren utilidad para venideras investigaciones.

De hecho, este trabajo, aún con sus limitaciones, no hubiese sido posible sin la activa y desinteresada participación de numerosas personas que, unas más que otras naturalmente, colaboraron con nosotros. Expresamos nuestro especial reconocimiento a Luis Pineda Blanco, acucioso estudioso del tema educativo, cuyos años de experiencia le permitieron orientarnos con su revisión y críticas en el desarrollo del segundo capí-

tulo, además de apoyarnos con el acopio bibliográfico respectivo y contribuir con sus críticas y sugerencias en el primero y cuarto capítulos.

Agradecemos a Juan Ojeda Cárdenas, quien con amplio dominio en el tratamiento de los sectores sociales desde la economía, asesoró la formulación y ejecución de esta investigación. Extendemos también nuestra gratitud a César Rodríguez Gamboa, Carlos Salazar Calderón Fajardo y Rafael Antezana Castro, revisores y críticos exigentes del primer borrador del trabajo, gracias a una vasta experiencia en el campo de la docencia universitaria y la investigación.

No porque se estile hacerlo en ocasiones como esta, sino porque realmente es así, eximimos a todos ellos de los errores y las carencias de nuestra investigación. La responsabilidad de la presencia de ambos es enteramente nuestra.

Por último vaya nuestra gratitud a quienes si bien no participaron directamente en la investigación, nos proporcionaron facilidades que hicieron más llevadera la larga y ardua tarea de desarrollar nuestro trabajo: Wilfredo Sánchez González y César Burga Guerrero, Decano y Jefe de la Sección de Postgrado de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la UNI, respectivamente.

Lima, verano de 1993.

I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y TEORICAS A LA EDUCACION

A. CONCEPTUAMIENTO DE LA EDUCACION

Existe una gran cantidad de libros y escritos que proporciona igualmente una considerable variedad de definiciones de educación¹. Pero los alcances de cualquiera de ellas difícilmente satisface simultáneamente los requerimientos de todas las disciplinas, pues una definición, en mayor o menor grado, está limitada por el enfoque con el cual se realice el estudio, según sea éste sociológico, pedagógico, económico u otro. Ante tales restricciones y considerando los objetivos de la presente investigación, en este subcapítulo nos planteamos conceptualizar la educación solamente desde un ámbito que es de nuestro relativo dominio: la economía.

1. El concepto de educación y la economía de la educación

El desarrollo humano y la adquisición de habilidades, son expresiones cuya cabal comprensión es indispensable para entender el significado de *educación*. Por ello, antes que enunciar directamente el significado de este término, se hace una breve presentación de esas dos expresiones.

La constatación del progreso del género humano y su sociedad, nos permite afirmar que el desarrollo humano es un proceso mediante el cual aquel amplía sus oportunidades. Estas pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir habilidades y tener acceso a los recursos

1 Por ejemplo, en el libro *Historia de la Pedagogía* (N. Abbagnano y A. Visalberghi, 1987, Fondo de Cultura Económica) es posible inferir una evolución del concepto educación desde sus primeras interpretaciones en el antiguo Oriente, hasta sus versiones más recientes en la Europa contemporánea.

necesarios para lograr un nivel de vida decente. La ausencia de estas oportunidades esenciales, hace que las otras sean inaccesibles y, por consiguiente, detenga el desarrollo humano.

Con relación a las *habilidades*, tomando el concepto de Broudy y Freel, Correa sostiene que ellas son reacciones adquiridas que tratan de hacer la conducta más eficiente. De otro lado, añade que la adquisición de habilidades contribuye a las aptitudes de una persona, y constituye una parte del puente para pasar de una situación no productiva a otra productiva (Correa, 1970: 55).

De esa definición se desprende que las habilidades pueden adquirirse en varias formas y lugares, entre los que se encuentran los siguientes: 1) en el hogar; 2) en los centros educativos²; 3) en las instituciones policiales y armadas; 4) en el centro de trabajo; 5) en las instituciones religiosas; 6) en la comunidad local; 7) a través de la experiencia acumulada; y 8) a través de los medios de comunicación. Todos estos métodos de adquisición de habilidades, en una acepción bastante general, pueden ser llamados educación. Sin embargo, la interpretación más común de este término la restringe a la educación institucional³: esto es, a la adquisición de habilidades en instituciones cuyo objeto principal es el de educar.

Entendida la educación de esa manera, desde el punto de vista del interés de la ciencia económica, su estudio cuidadoso debe incorporar un conjunto de aspectos dejados de lado frecuentemente, tales como los costos, la producción, la demanda y el ingreso. Así, a un nivel más concreto, para un consumidor de educación, Correa sostiene que los costos que se deben considerar son:

- a) el pago a la institución de la que recibe la educación;
- b) el pago de libros, enseres, etc., cuyo empleo se requiere en el proceso educativo; y,

2 Es un término genérico, el cual agrupa escuelas, colegios, universidades y demás instituciones educativas.

En lo sucesivo, para el presente trabajo el término educación estará referido a la educación institucional.

c) el ingreso no percibido, que el estudiante podría haber recibido si hubiese dedicado su tiempo a una ocupación lucrativa, en lugar de dedicarlo a la educación (Ibid: 57).

Este último concepto suele omitirse en el cálculo del costo de la educación.

Las recurrentes omisiones y la creciente importancia de la educación sobre los asuntos económicos, obligan a un estudio más especializado desde ámbitos específicos de la economía. Al respecto, Correa indica que la influencia de la educación de la fuerza de trabajo sobre la producción y la distribución del ingreso, cae dentro de los límites de la teoría económica. De manera que los aspectos económicos de la educación y la influencia de la educación sobre los fenómenos económicos, constituyen lo que se podría llamar la *Teoría económica de la educación* (Ibid: 58).

Dentro de ese campo de estudio es plausible identificar determinantes tanto macroeconómicos como microeconómicos de la demanda y de la oferta de educación. Con relación a los primeros, en la determinación de la demanda total de educación en un país dado, los elementos más importantes a considerar están referidos a la población total y su composición por edad y sexo. La influencia de la población total resulta evidente: forma un marco, o si se quiere un límite superior, a la demanda total de educación (Ibid: 63).

En cuanto a la teoría microeconómica, se asume el supuesto que la demanda de bienes la determinan tres factores: las preferencias⁴, el ingreso y los precios. En la demanda de educación, las primeras están ordenadas según una escala de valoración que construye la persona en el proceso de satisfacción de sus diferentes necesidades, que pueden ser corporales o de seguridad. Refiriéndose a esta última, Correa sostiene que parece "intuitivamente cierto que entre las razones para que se demande la educación se encuentra la de satisfacer necesidades de seguridad en el futuro." (Ibid: 64).

4 Correa (1970: 64) sostiene que: "(...) el nombre de 'preferencias' se da a un grupo de factores que influyen en la conducta del consumidor (...). Estos factores se podrían identificar con las 'necesidades' que estudian los psicólogos."

De otro lado, el estudio de las relaciones existentes entre demanda de educación e ingreso se puede hacer desde dos puntos de vista: primero, considerando a la educación como un bien de *consumo*; luego, como un bien de *inversión* (Ibid: 78). Según la microeconomía, la cantidad de un bien de consumo que demanda un individuo es una función de su ingreso. De esta forma, el ingreso se convierte en el instrumento económico que permite a un consumidor expresar sus preferencias en el mercado, por consiguiente, en la demanda de educación.

Correa admite la posibilidad de trazar una línea divisoria entre un aumento inmediato en el bienestar después del consumo, para los bienes de consumo, y en aumento futuro, acompañado por un esfuerzo o sacrificio presente, para los bienes de inversión. En la educación, las capacidades innatas de un estudiante constituyen sus activos psicológicos; el esfuerzo que debe realizar para permanecer en una institución educativa, como el de aprobar los exámenes, es el *precio psicológico* que el estudiante debe pagar (Ibid: 92). Luego, según este razonamiento, la educación debe considerarse como una inversión.

Esta forma de pensar acerca de la educación es muy próxima a enfoques recientes que incorporan una teoría (capital humano) y una disciplina aplicada en la economía (economía de la educación); los mismos que ameritan una breve explicación. Al respecto, Dettmer y Esteinou sostienen que:

"(...) fue hasta la segunda mitad del presente siglo cuando, ante la incapacidad de explicar el crecimiento económico a partir de los factores tradicionalmente considerados (capital y trabajo), surgió una nueva rama de la economía que, asumiendo los gastos educativos como pura inversión -esto es, como inversiones en *capital humano*- convirtió a la educación en el motor mismo del desarrollo económico y social de cualquier nación." (Dettmer y Esteinou, 1983: 15)

Planteado así el papel asumido por los gastos de enseñanza en esta nueva disciplina económica y considerando a la educación como factor esencial del desarrollo, tanto de los individuos como de las naciones, la educación se convierte finalmente "en una variable determinante de la ecua-

ción del desarrollo." (Ibid: 20).

Finalmente, los siguientes son los aspectos que se consideran cubiertos por la economía de la educación⁵: la contribución del gasto educativo en el producto (ámbito macroeconómico), la relación educación y ganancias (ámbito mercado de trabajo) y el planeamiento educativo (ámbito educación).

2. Nivel de vida, pobreza y educación

La *calidad de vida* se puede definir como una manera de vivir, una manera de ser y una manera de relacionarse con la sociedad y el medio ambiente, explican Amat y León, y León. En tanto -sostienen ellos- las *necesidades* constituyen un sólo conjunto, una expresión única e integrada de actos físicos y morales. "Este conjunto de acciones dirigidas a la satisfacción de necesidades y realización de valores da como resultado una calidad de vida personal." (Amat y León, y León, 1983: 1).

Pero no es posible entender la calidad de vida del individuo si se omite su entorno social. Esto es así en razón de que existe una relación de mutua influencia entre el existir individual y el ser social. En consecuencia, si la sociedad es la suma de individuos, cuanto mejor o peor es la sociedad, mejores o peores son los individuos; similarmente, cuanto mejores o peores son los individuos, mejor o peor es la sociedad. Todo lo cual no hace sino poner de manifiesto que el ser individual es, de alguna manera, la expresión del ser social y a la inversa: de que el ser social es también la expresión física y moral de las individualidades de los miembros de la comunidad (Ibid: 1-2).

En esa relación dialéctica la persona busca satisfacer sus necesidades de variado tipo: físicas, biológicas, psicológicas y morales. En esta permanente búsqueda, se observa que en los procesos de interacción personal o social generalmente las necesidades psicológicas surgen simultáneamente con las biológicas. La anotación es importante, porque muchas

5 Para un mayor detalle véase Bowman (1972).

veces se suele subestimar la atención de las necesidades psicológicas. Se pierde de vista que la inseguridad y ansiedad colectivas producen tensiones y conflictos y, frecuentemente, se convierten en obstáculos para que puedan prosperar sentimientos de estima personal, vocación de superación y entrega a empresas solidarias al servicio de la comunidad (Ibid: 2). Ello se refleja también en la quiebra de las instituciones que garantizan el proceso de desarrollo de la comunidad, lo que, a su vez, hace imposible que las mayorías de la población puedan satisfacer sus necesidades elementales.

Esa argumentación, empero, no pretende indicar la prelación de las necesidades psicológicas y morales sobre las demás, puesto que tanto unas como otras deben ser atendidas simultáneamente. Una concepción basada en la satisfacción individualizada y separada de cada una de las necesidades, "conduce inevitablemente al diseño de políticas unilineales y desconectadas entre sí. En cambio, un enfoque basado en un esquema que integra las necesidades de las personas, exigirá estrategias de acciones concertadas e integradas: la satisfacción de una necesidad estará condicionada a la satisfacción de otras o a la adecuación de condiciones para ello." (Ibid: 2).

Pero, ¿qué se está entendiendo por *necesidades*? Como tales, la sensación de carencia de algo y el deseo de satisfacerla, por exigencias de orden fisiológico, económico, social, histórico, cultural, etc. De hecho, toda sociedad enfrenta el problema de cómo satisfacer las necesidades de sus integrantes, pues la escasez de bienes y servicios no permite satisfacerlas totalmente; además, porque resulta difícil medir su satisfacción.

De otro lado, en base a los criterios anteriormente expuestos, se puede considerar el *nivel de vida* como el bienestar que experimentan las personas resultado de las actividades que realizan en el hogar, el centro de trabajo y la comunidad local; que depende de la *cantidad* de bienes y servicios disponibles y de la *calidad* de relaciones sociales que se desarrollan en la vida del hogar, el trabajo y las actividades comunales (Ibid: 3).

Expuesto así esos dos conceptos, es evidente que a una mayor satisfacción de necesidades le corresponde un mayor nivel de bienestar y viceversa. Pero la escasez de recursos hace imposible atender todas las necesidades al mismo tiempo y en sus niveles óptimos, por lo cual, es necesario una división básica entre las que son las más importantes y las que no lo son. Como las necesidades básicas más importantes se suele considerar las que se agrupan en los siguientes ámbitos:

En el hogar : Vivienda, mobiliario y equipo, alimentación, indumentaria, salud preventiva y primeros auxilios, educación informal y recreación.

Centro de trabajo : Empleo-ingresos, seguridad social, educación laboral, capacitación, recreación y alimentación.

Comunidad local : Transporte, servicio de salud, educación y cultura, recreación, infraestructura urbana local (agua, desagüe y luz, carreteras y locales comunales).

A éstos, Amat y León, y León (1983: 3-5), añaden las necesidades básicas de participación, información, justicia, seguridad, identidad y libertad, cuyas satisfacciones compromete a los tres ámbitos.

Cuando una familia (o sociedad) carece de recursos o cuenta con muy pocos, logra una satisfacción nula o parcial de sus necesidades básicas. En este estado, ella experimenta severas limitaciones en su desarrollo integral. Para los dos autores, a esta condición de la familia (o sociedad), con dichas carencias, se conoce como *pobreza*.

Es importante anotar que el concepto de pobreza no tiene un significado absoluto, se define necesariamente en relación a la estructura social y al nivel de desarrollo de una sociedad determinada, lo que implica que la percepción de la pobreza evolucione a través del tiempo y varíe entre regiones. Pero aún analizando el tema para una sociedad y tiempo determinados, el problema no queda resuelto, porque la forma de abordar el problema y la selección de indicadores para medirlo siempre será parcial y muchas veces divergente de otras opciones de análisis (BCR, 1986: 11).

Una visión estrictamente económica, por ejemplo, basa su enfoque en el

supuesto de que el bienestar de una familia o individuo depende de su capacidad de consumir bienes y servicios, consiguientemente, incorpora el nivel de ingreso como un indicador de consumo. Sin embargo, la capacidad de consumo no descansa solamente en el ingreso monetario, sino también en todos los bienes y servicios que el Estado proporciona a la población dentro de los programas destinados a elevar el bienestar. En este sentido, los bienes y servicios públicos constituyen también medios importantes para la satisfacción de necesidades básicas de amplios sectores de la población (Ibid: 11).

Para tomar nota de los alcances y límites de la medición de pobreza, son ilustrativos los métodos que se suelen emplear para su cálculo en América Latina. Al respecto, Boltvinik (1991: 423), asevera que dos son esos métodos: el de *línea de pobreza* (LP) y el de *necesidades básicas insatisfechas* (NBI). Para aplicar el primero se requiere: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) establecer una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuánto se requiere de cada componente y de qué calidad); c) calcular el costo de la CNSÉ, que se constituye en la LP; d) comparar ésta última con el ingreso del hogar (o con su consumo); y e) clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la LP. El método de las NBI requiere: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad y componente; c) fijar un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o persona) no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificar como pobres a los hogares (o persona) con una o más necesidades insatisfechas (Ibid).

Así como estos métodos, se pueden presentar otros procurando una medición más objetiva del nivel de vida y de la pobreza, según el criterio que se adopte para clasificar y ponderar las necesidades. En cualquier caso, al interior de éstas siempre será posible identificar a un grupo que tenga naturaleza educativa: las *necesidades educativas*. Por esta misma razón, se podrán reconocer también el *nivel educativo* y la *pobreza*

educativa.

Para el caso específico de nuestra sociedad, la satisfacción de sus necesidades educativas, esto es, el mejoramiento de sus niveles educativos, tienen en el Estado un importante actor: ya entregando recursos directamente, ya dictando políticas y normas. Las tareas le resultan muy complicadas, puesto que los requerimientos de índole educativo son heterogéneos en las diversas circunscripciones (provincia, departamento o región), dependiendo de sus características educativas, culturales, económicas, etc.; demandando, igualmente, recursos (humanos, técnicos, financieros y económicos) con estructuras y magnitudes heterogéneas.

B. LA EDUCACION VISTO DESDE LOS PARADIGMAS ECONOMICOS

Este segundo subcapítulo no busca -en modo alguno- abordar un estudio acerca de los determinantes políticos, económicos o sociales que propiciaron la aparición de los diversos enfoques económicos que trataron acerca de la educación; como tampoco de los que ocasionaron la gran expansión del gasto educativo público a partir de los años cincuenta. Acontecimiento este muy ligado a la aparición de una disciplina académica importante, como es la *economía de la educación*.

Se expone las ideas centrales de las principales corrientes del pensamiento económico relacionadas con la educación y se revisa el rol asignado al Estado en el proceso educativo mismo, con el propósito de comprender y elaborar propuestas que pueden ser válidas para un contexto particularmente complejo como el de nuestro país. Adicionalmente, en la medida que sirve a dicho propósito, se hace una breve referencia del contexto que sirvió a las corrientes más recientes y próximas a nuestra realidad para formular sus políticas y sus recomendaciones.

1. El punto de vista de los clásicos

Para Eric Roll (1978: 141), el nombre de sistema clásico corresponde a los trabajos de Adam Smith y David Ricardo, pues en ellos se realizó la hazaña suprema de poner orden en el estado todavía caótico de la inves-

tigación económica. Para dicho autor, ambos economistas enseñaron la necesidad de un principio unificado para explicar los fenómenos económicos, de suerte que cada uno de ellos se relacione con los demás. "Aprovechando los cimientos puestos por los fisiócratas, trataron de dar una idea completa del proceso económico, es verdad que abstracta, pero que contenía la esencia de la realidad." (Ibid: 142).

a) LA "MANO INVISIBLE" Y LA EDUCACION SEGUN ADAM SMITH

Entre los clásicos, Adam Smith es el único que desarrolló de manera explícita el asunto de la educación; lo cual no es extraño, puesto que su obra *Riqueza de las Naciones* tiene una estructura integral y científico-filosófica.

Para comprender en apretada síntesis la obra de Smith, Roll sugiere distinguir y desarrollar secuencialmente dos aspectos: primero, la filosofía social y política subyacente y los preceptos de política económica que de ella se derivan; segundo, el contenido económico de carácter técnico. Tal secuencia, es la que se sigue en este apartado.

Respecto de la filosofía política -señala Roll-, los elementos filosóficos no están presentes en la superficie del análisis de Smith. Para Roll, en la *Riqueza de las Naciones*, excepto el brevísimo capítulo segundo del libro I, no hay una parte especial independiente dedicada a estudiar el alcance de la investigación económica en relación con el estudio de la conducta humana en general, ni hay ninguna mención explícita del sistema de filosofía del cual se derivan los principios económicos de Smith. "Pero este sistema está muy de manifiesto, e impregna todo el libro." (Ibid: 147).

Smith subrayó la suprema bondad del "orden natural" y señaló las inevitables imperfecciones de las instituciones humanas. Sostuvo que si se dejaba a un lado las preferencias y las restricciones artificiales, se establecería por sí solo "el sencillo y obvio sistema de la libertad natural". Ese orden de cosas que la necesidad impondría sería promovido por las inclinaciones naturales del hombre, pues las diferentes motiva-

ciones de la conducta humana están equilibradas tan cuidadosamente, que al buscar su propio provecho, cada individuo sería conducido por una "mano invisible" a promover el bien común. En cambio, las instituciones humanas frustrarían con excesiva frecuencia aquellas inclinaciones naturales (Ibid: 147-148).

Las consecuencias de esta creencia en el orden natural son sencillas. El sistema natural sólo conoce tres deberes propios del Estado, fuera de los cuales la "mano invisible" es más eficaz. El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera y de garantizar la paz en el interior; el segundo, establecer una buena administración de justicia; y el tercero, sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de ganancia adecuada, tales como carreteras, puentes, canales y puertos. Como parte de esos deberes, el Estado debe actuar para destruir toda posición monopolista y todo privilegio económico, porque sólo la competencia libre es congruente con la libertad natural (Ibid: 148-151).

En el campo educativo, la libre iniciativa del individuo en condiciones de competencia constituye un elemento de capital importancia para la enseñanza. La argumentación en torno a ello está suficientemente desarrollada en el libro quinto, parte III (De los gastos de obras públicas e instituciones públicas) y artículo II (De los gastos correspondientes a las instituciones destinadas a la educación de la juventud), de la *Riqueza de las Naciones*.

En ese apartado, al reflexionar sobre el estado de la educación de su época, Smith formuló severas críticas al funcionamiento de los centros educativos sostenidos por instituciones públicas o estatales. Consideró que éstas generalmente no contribuían a promover los fines de la institución, estimular la diligencia de los maestros y fomentar su capacidad docente y, que no encauzaba la educación hacia los objetivos más útiles, tanto públicos como individuales (Smith, 1984: 671)⁶.

6 Valzey (1962: 10) observa que Smith deseaba "establecer la competencia a fin de conseguir la eficiencia en las escuelas y Universidades", lo mismo que quería establecer la competencia en la economía general.

Un factor relevante en la presencia de esos problemas fue la conducta del propio maestro ante condiciones distorsionantes propicias. Ello resultó así, porque en toda profesión -incluida la de maestro- los esfuerzos dedicados a su ejercicio siempre están en proporción a su necesidad de desarrollarlo. Esta necesidad es mayor en aquellos cuya única fuente de ingreso procede de su profesión, porque para adquirir ese caudal tienen que desempeñar un cierto trabajo de reconocido valor. Y allí donde la competencia es libre, la rivalidad de los competidores obliga a cada quien a cumplir sus obligaciones con cierto grado de exactitud (Ibid: 671-672).

Las recomendaciones de Smith para enmendar los problemas educativos fueron categóricas. En el caso particular del maestro, él debía estar sostenido preferentemente por el pago de sus estudiantes. Las asignaciones de los centros educativos -sobre todo cuando son ajenas a la productividad- conducen necesariamente, en mayor o menor grado, al relajamiento de la disciplina de los maestros. "Mientras su subsistencia dependa de un sueldo, es a todas luces evidente que procede de un fondo independiente, por completo, del éxito y de la reputación que en su profesión particular [distinta de la de maestro] conquistó." (Ibid: 672).

Ello es así, por la propia naturaleza de la conducta humana:

"El ser humano propende a vivir de la manera más fácil posible, y si sus emolumentos se hallan asegurados, cualquiera que sea la labor que realice, buena o mala, es indudable que su interés (...) consiste en abandonar enteramente su trabajo, o si está sometido a la autoridad de una persona que no lo consiente, realizarlo de la manera más negligente y compatible con esa subordinación. En el caso de que el maestro sea, por naturaleza, un hombre laborioso y activo, empleará su actividad en otros medios, para así conservar algunas ventajas." (Smith, 1984: 672)

Smith propugna la independencia del maestro en el ejercicio de su labor y la no participación de él en la conducción de los centros educativos. Señala que si un maestro está sujeto a una autoridad a la cual aquél también pertenece, y a la que asimismo están adscritos los demás maestros, lo probable es que hagan causa común, procurando ser indulgentes

unos con otros; de esta forma, conduciendo a la disminución en la calidad de la educación. El maestro tampoco debe estar sujeto a ninguna institución eclesiástica: debido a las limitaciones que sus dogmas puedan poner al libre desarrollo de las ciencias. En general, debe mantener independencia respecto de todo "poderoso", porque éste le brinda protección, por lo común, no "por la aptitud o la diligencia en la enseñanza, sino por una obsequiosa sumisión a la voluntad de los superiores, sacrificando de este modo a la adulación del poderoso los derechos, los intereses y el honor del cuerpo a que pertenece." (Ibid: 673)⁷.

La eficiencia del maestro y de la propia enseñanza dependerán de la libertad de elección que tenga el educando o sus padres o tutores, explicó Smith. La fuerza y la coacción son necesarios solamente "para obligar a los niños, o a los jóvenes de tierna edad, a asistir a los cursos de educación que se consideran indispensables en aquella época de la vida; pero pasados los doce o trece años, apenas se necesita hacer uso de semejantes arbitrios para forzarles a estudiar." (Ibid: 675).

Con arreglo al razonamiento de Smith, la eficiencia de la enseñanza dependería también de la capacidad que tuvieran los alumnos para controlar y evaluar el desempeño de su profesor (toda regulación contraria entorpecería el avance de la educación). En este esquema de fiscalización debido al interés individual, las normas disciplinarias institucionales de los colegios y universidades, se establecería para comodidad de los maestros, y sería innecesaria si los profesores son aceptablemente diligentes. Después de todo, lo más gratificante para un maestro, más importante incluso que su pago, sería el reconocimiento de la sociedad. Todos esos componentes de ordenamiento estaban presentes en la educación privada, según Smith. Por consecuencia, las actividades educativas que no estuvieran dirigidas por instituciones públicas serían mucho mejores (Ibid: 674-675).

7 De igual pensar era David Hume. Al respecto, Valzey (1962: 10) señala: "Si había alguna diferencia, era que a David Hume le desagradaba los males de la religión tradicional, incluso más que a Adam Smith. Así, el primer debate económico acerca de la educación se plantea entre los dos grandes filósofos escoceses. En este debate Adam Smith prefería la competencia al entusiasmo; David Hume aborrecía el entusiasmo todavía más que la indolencia de la época. Era una diferencia de intensidad de sentimiento".

En cuanto al desempeño de las universidades, Smith observó que las más ricas y mejor dotadas fueron las más lentas en adoptar los adelantos de la ciencia -particularmente en la filosofía- y también las más reacias en permitir que se alterase en lo más leve su plan de educación. Desde su punto de vista, la explicación del hecho era muy sencilla: la disponibilidad de cuantiosos recursos en dichas instituciones había permitido que los maestros percibieran ingresos independientemente de su contribución y eficiencia. "Con más facilidad se han introducido las innovaciones en las Universidades más pobres, pues como los maestros dependen de su reputación, fuente principal de su sustento, se han visto obligados a dedicar mucha más atención a las opiniones preponderantes en el mundo." (Ibid: 681).

El mensaje es sumamente claro -una vez más- por lo que corresponde a la política remunerativa de los maestros de las escuelas y universidades: las remuneraciones deben ser flexibles, con niveles fijados por los agentes privados; así y sólo así se garantizará que las remuneraciones se efectúen con estricta sujeción a la productividad.

De otro lado, si bien Smith sostuvo que los centros educativos sostenidos y dirigidos por instituciones públicas fueron mayormente ineficaces, no se opuso a que el Estado atendiese la educación; pero con una intervención limitada a los casos estrictamente necesarios.

"Hay casos en que la situación misma de la sociedad coloca a la mayor parte de los individuos en condiciones de adquirir por su cuenta, sin la intervención del Gobierno, todas aquellas técnicas y virtudes que el Estado exige o admite. En otras circunstancias, la sociedad no coloca a la mayor parte de los individuos en semejantes condiciones, y entonces es necesaria la atención del Gobierno para precaver una entera corrupción o degeneración en la gran masa del pueblo." (Ibid: 687)

Después de todo, Smith reconocía las imperfecciones del mundo fáctico, las cuales debían ser superadas con ayuda del Estado para alcanzar y mantener el orden natural. Así, admitía para la división del trabajo en la economía la virtud de incrementar la productividad, pero en otro as-

pecto, contrariamente, la de ocasionar destrucción de las virtudes sociales, intelectuales y marciales, a menos que el Estado interviniese para evitarlo. La argumentación de Smith sobre el particular fue simple: con los progresos de la división del trabajo, la ocupación de la mayor parte de las personas que viven de su trabajo, o sea la gran masa del pueblo, se reduce a muy pocas y sencillas operaciones; alcanzando un alto grado de perfección en su ocupación específica es cierto, pero descuidando el desarrollo de sus otras virtudes humanas. Estas cosas son así, porque la inteligencia "de los hombres se perfecciona necesariamente en el ejercicio de sus operaciones ordinarias" (Ibid: 687).

Para evitar el deterioro de las virtudes espirituales de las clases bajas, el Estado debía atender su educación, argumentó Smith. La forma consistiría en imponer a la mayoría de aquellas gentes la obligación de adquirir conocimientos tan esenciales de la educación como la lectura, escritura y aritmética, estableciendo en cada localidad o distrito una pequeña escuela, donde pudiesen ser instruidos los niños mediante un moderado estipendio, cuyo pago estuviese al alcance inclusive de un humilde jornalero. De manera que el trabajo del maestro quedaba recompensado, en parte, por la sociedad, y en parte, mediante aquel estipendio (Ibid: 689-690).

Para cumplir con esas tareas el Estado necesitaría muy pocos recursos económicos, pero sí muchas acciones que motiven el aprendizaje. Por ejemplo, el Estado podría fomentar el conocimiento de aquellos aspectos "más esenciales de la educación, dando pequeños premios o ciertas muestras de distinción a los niños de las clases populares que sobresalgan en ellos." (Ibid: 690). Complementariamente, se debería obligar a la mayor parte de personas pertenecientes a esas clases a "pasar por una prueba, antes de adquirir los derechos de agremiación o de poder dedicarse al comercio en una aldea o ciudad con estatuto gremial." (Ibid).

Para Smith -como se podrá observar-, la instrucción de las clases inferiores del pueblo fue un asunto de capital importancia. Según él, cuanto más instruidas estén aquellas, "menos expuestas se hallarán a las desilusiones traídas por la ligereza y la superstición, que frecuentemente

ocasionan los más terribles trastornos entre las naciones ignorantes" (Ibid: 692). Smith, añadió categóricamente: "un pueblo inteligente e instruido será siempre más ordenado y decente que uno ignorante y estúpido." (Ibid)⁸.

La cuestión del financiamiento de los gastos educativos para los casos antes planteados y que los debe realizar el Estado, también está presente en la obra de Smith. Si bien no se señalan fuentes específicas, se entiende claramente que los recursos deben provenir de una fracción de todos los ingresos recaudados por el Gobierno, que tiene como destino cubrir los gastos de defensa de la sociedad, "sostener la dignidad del principal magistrado", y todos los demás gastos de gobierno. Con relación a la procedencia de esos ingresos, Smith señaló que debe corresponder a las siguientes dos fuentes: 1) la propiedad perteneciente al soberano; 2) el ingreso del pueblo, a través de los impuestos (Ibid: 719-726).

De lo expuesto, y con uso de expresiones más contemporáneas, se puede concluir que Smith propició la participación del Estado en la educación selectiva y racionalmente (que lo podía realizar sin exceder sus "funciones naturales"), para atender de modo efectivo a las clases pobres. Hubo en él -de algún modo- reclamo y fundamentación para el gasto social educativo.

b) EL ASUNTO EDUCATIVO DESDE LA PERSPECTIVA DEL CAPITAL HUMANO

Es poco lo que los clásicos desarrollaron en esa perspectiva. En realidad, los escasos aportes relacionados con el capital humano están implícitos, los cuales ameritan previamente un trabajo de interpretación. En esta dirección se inscriben los esfuerzos de Dettmer y Rsteinou, quienes

⁸ Según Valzey (1962: 13-14), un razonamiento parecido es posible encontrar en otros dos grandes economistas: "Ricardo se preocupaba por demostrar que el aumento del bienestar económico de las masas podía provenir de una disminución de la población o de un aumento del capital." El y Malthus favorecían la educación como medio de inculcar hábitos que condujeran a la limitación de la familia, porque a la larga, ello se traduciría en el mejoramiento de las condiciones de vida del propio pueblo.

sostienen que parecería no haber ninguna discordancia entre proposiciones tales como la de que "conocimiento, calificación y destreza, son componentes del capital nacional", formulada por los clásicos varios siglos atrás, y "los trabajadores se volvieron capitalistas a partir de la adquisición de conocimientos y la habilidad que tienen un valor económico", señalada hace apenas unas décadas por el principal representante de una nueva rama de la economía: economía de la educación (Dettmer y Esteinou, 1983: 20).

Entre los clásicos, sin duda el mayor aporte a esa nueva disciplina económica proviene de Smith. "No fue sino hasta la aparición de la *Riqueza de las Naciones*, en 1776, cuando la teoría económica reconoció tácitamente la importancia del hombre como creador de riquezas. En efecto, como se sabe, Adam Smith fue el primer economista que, partiendo del provecho individual como fuerza conductora de la economía, atribuyó al trabajo humano un papel fundamental en la creación de riquezas." (Ibid: 24).

Los clásicos identificaron riqueza, beneficios e ingreso como *stock o flujo de bienes* que resultaban de los "servicios productivos" provenientes del trabajo, recursos naturales y capital. A pesar del avance anterior y de que los clásicos contaron con una noción del hombre -no sólo del hombre "educado"- como bien de capital, no alcanzaron a formular una teoría de la capitalización (entiéndase inversión), extensiva a los seres humanos (Ibid: 31).

El problema de los clásicos consistió en el desconocimiento del "descuento" o la capitalización, que según Dettmer y Esteinou, es el supuesto fundamental de la tesis de la inversión en seres humanos. Ambos coinciden con Blitz, cuando éste afirma que:

"(...) los clásicos dieron un lugar pequeño a la educación masiva como una inversión estrictamente económica -con excepción de aquella que pudiera contribuir indirectamente a través de sus efectos en la población y en el orden civil." (Blitz, 1971, citado por Dettmer y Esteinou, 1983: 36)

2. Economía neoclásica y capital humano

A diferencia de los clásicos -considérese por lo menos a Smith- en los trabajos de los primeros economistas neoclásicos no se menciona directamente a la educación, menos aún el nexo entre ésta y la economía⁹. A pesar de esta carencia, existe la posibilidad de extraer contribuciones interesantes para la economía de la educación.

Para los dos estudiosos del concepto capital humano (Dettmer y Esteinon), en las últimas décadas del siglo XIX, con el surgimiento de la corriente marginalista representada por Jevons, Menger y posteriormente León Walras, la teoría económica cobró nuevos giros, rompiendo radicalmente con la tradición clásica sobre todo lo que se refiere a la teoría del valor-trabajo y del costo real. Así, en su intento por superar tales interpretaciones los economistas "subjetivistas" se abocaron a la construcción de una nueva teoría del valor y la distribución que, además de vincular los hechos económicos con el método matemático, subrayaba la importancia del comportamiento racional individual en la búsqueda de máximas satisfacciones al menor esfuerzo o disgusto (Dettmer y Esteinon, 1983: 37-38).

Un aporte de notable interés de los neoclásicos lo constituye la identificación del capital. Walras los diferenció en tres categorías: 1) los capitales inmuebles (la tierra); 2) los capitales propiamente dichos (máquinas, edificios, etc.); y 3) los capitales personales, es decir, seres humanos que disponen de determinadas capacidades personales. Desde esta perspectiva, para Walras, el trabajo además de ser una mercancía escasa y limitada, como cualquier otra, constituye otra forma de capital (Ibid: 42).

9 Existe, es cierto, algunas anotaciones marginales. Es el caso de Alfred Marshall, quien opinaba de la manera siguiente: "Hay pocos problemas prácticos en que el economista tenga un interés más directo que los que se refieren a los principios sobre los cuales los gastos de la educación de los niños deberían dividirse entre el Estado y los padres. Pero ahora tenemos que considerar las condiciones que determinaron el poder y la voluntad de los padres para soportar su participación en los gastos, fuere la que fuere." (Alfred Marshall, Principios de economía, 1890, citado por Vaizey, 1962: 16)

No obstante que Walras concibió al hombre como otra forma de capital (capital humano), éste fue sustraído del análisis cuando se trató de evaluarlo, esto es, de determinar su precio -no el precio de sus servicios productivos- en función de la tasa de interés¹⁰. Él afirmó que el precio de los capitales propiamente dichos, de los capitales en bienes y raíces y de los capitales personales, deriva del precio de sus servicios productivos. Por consiguiente, la evaluación o determinación de su precio no podía hacerse en términos de oferta y demanda cuando dichos capitales se encontraban fuera del mercado, sino que debía hacerse tomando en consideración la tasa de interés. En la determinación de ésta, empero, Walras no consideró al conjunto de los capitales sino únicamente "los capitales propiamente dichos", que son los que determinan el precio de los demás capitales en el mercado. Esto explica por qué a pesar que dicho autor definió al hombre como otra forma de capital, no llegó a concebirlo como bien de inversión (Ibid: 46-49).

Otro economista neoclásico, Irvin Fisher, asumió gran parte de los supuestos del esquema teórico walrasiano; no obstante, sostuvo un punto de vista diferente respecto al capital y el interés. Para Fisher, el capital consistía en una masa de riqueza -elementos monetarios o estimados en dinero- existentes en un momento determinado, cuya característica fundamental era la de generar una *corriente o flujo de ingresos*. Este razonamiento lo extendió al conjunto de los factores productivos, incluido el hombre mismo. Respecto a la tasa de interés, Fisher la consideró como un problema de gastos de inversión, de decisión entre las diversas posibilidades de disfrute de ingresos, entre un disfrute relativamente pequeño pero inmediato y un disfrute relativamente importante aunque diferido (Ibid: 51-54).

Esta reflexión se basó en los supuestos walrasianos de la incertidumbre. Fisher adhirió éstos y sostuvo que dados los precios de los otros bie-

10 El sentido en que este término es empleado por Dettmer y Esteinou es bastante similar a la tasa de descuento utilizada en evaluación de proyectos, la cual considera ingresos y gastos tanto presentes como futuros y permite cubrir todos los gastos más una ganancia neta para el inversionista. Para una mejor comprensión de estos conceptos puede consultarse, entre otros, los textos sobre evaluación de proyectos de Nassir Sapag y Reinaldo Sapag.

nes, los ingresos y las preferencias de cada individuo, y la tasa de interés de equilibrio, existe un hecho psicológico, incertidumbre o *impaciencia* (la subestimación del futuro respecto del presente), por el cual un bien disponible hoy es generalmente preferible a un bien disponible en el futuro (Ibid: 54-55).

La teoría de Fisher, expuesta en su obra *La Tasa de Interés*, explica que pueden capitalizarse todos los rendimientos de todos los bienes que no estén dispuestos para el consumo final, y expresarse, por tanto, bajo la forma de interés. Y sobre este, Schumpeter afirmó que no es parte sino de "la totalidad de la corriente de ingresos: los salarios son intereses sobre el capital humano; la renta es el interés sobre el capital en forma de tierra, y cualquier otro rendimiento es asimismo un interés sobre el capital producido. Todo ingreso es valor del producto descontado según la tasa de subestimación de las satisfacciones futuras." (Schumpeter, 1971, citado por Dettmer y Esteinou, 1983: 57-58).

Todo lo anteriormente dicho explica por qué, aun cuando los economistas neoclásicos no estuvieron especialmente interesados en la educación, sus desarrollos teóricos abrieron inmediatamente esta posibilidad. No obstante, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando, al plantearse de manera más urgente el problema del desarrollo económico, los científicos sociales y dirigentes políticos procedieron a insertar la noción de inversión humana en el contexto de la educación. (Dettmer y Esteinou, 1983: 58-59).

Por aquella época, en el análisis económico se comienza incorporar la tecnología como factor relevante en el crecimiento. En efecto, Solow (1979: 340) a la función clásica de la producción decide incluirle "el cambio tecnológico", expresado como el tiempo. Y esta variable, con el propósito de captar los cambios operados en la función de producción, no podía estar mejor representado en las "mejoras en la calificación de la mano de obra" (Ibid).

Según Solow, el incremento en la productividad de la mano de obra, y por tanto el crecimiento del producto, inicialmente es explicado por los

adelantos de la tecnología. Para Schultz, la explicación del incremento de la actividad económica sigue siendo la misma que la de Solow; sin embargo, introduce un elemento adicional que este último lo descartaba o lo ignoraba. Tal elemento es la manera "deliberada" como el ser humano había invertido en su formación; es decir, había efectuado inversión en capital humano.

Todas esas sucesivas contribuciones formaron el acervo cognoscitivo para construir una nueva teoría: la del capital humano. Lo que se conoce como tal corresponde a la propuesta de Schultz (1972). Como él anota:

"Aunque el hecho de que los hombres adquieren habilidad y conocimiento útiles es algo evidente, no es evidente sin embargo que habilidad y conocimientos sean una forma de capital, que ese capital sea gran parte un producto de una inversión deliberada, que en las sociedades occidentales ha crecido a un ritmo mucho más rápido que el capital convencional (no humano), y que su crecimiento bien puede ser el rasgo más característico del sistema económico. Se ha observado ampliamente que los incrementos de la producción nacional han sido relacionados en gran manera con los incrementos de la tierra, horas de trabajo y capital físico reproducible. La inversión en capital humano es probablemente la principal explicación de esa diferencia." (Ibid: 15).

De la exposición hecha se puede concluir, entonces, que la teoría neoclásica -a pesar de sus supuestos de flexibilidad de salarios y libre movilidad de la fuerza laboral- ha evolucionado, llegando a considerar la inversión en capital humano como parte de su modelo de crecimiento. En otras palabras, que los gastos en educación contribuyen directamente, como factor, al crecimiento del producto¹¹.

El rescate de la educación como variable relevante para la economía es evidente. De Smith a Schultz, de los principios filosóficos del capitalismo a la teoría del capital humano, en un tiempo que no sobrepasó las dos centurias, la educación cobró finalmente la importancia que Marshall en su debida oportunidad no pudo desarrollar, pero que lo avizoró.

11 Al respecto, véase entre otros los documentos siguientes: Bourguignon y Lang (1991), Khan y Montiel (1989), y Otani y Villanueva (1989).

3. Estado de bienestar y capital humano

En esta parte se intentará incorporar un concepto de naturaleza esencialmente microeconómica, como es el capital humano, al análisis de la educación desde una perspectiva global. De manera que se hace indispensable partir de una visión que contemple las inversiones educativas como parte de todas las inversiones sociales realizadas por el Estado en un momento histórico determinado.

Como lo sostienen Dettmer y Esteinou (1983: 64), los soportes teóricos del *Estado de bienestar* se originaron en el trabajo de Keynes. Fue precisamente en respuesta a los problemas del empleo, la redistribución del ingreso, la formación de capitales y la reactivación económica en general, que Keynes formuló en 1936 su *General Theory of Employment, Interest and Money*, a partir de la cual se reconoció explícitamente la importancia del Estado para la preservación misma del sistema económico capitalista.

De acuerdo con el enfoque de Keynes, en un país cuando los gastos privados para consumo e inversión son insuficientes para generar un ingreso de plena ocupación, se hace imprescindible un incremento del gasto público que permita cubrir la diferencia entre el ingreso generado por el propio mercado de manera autónoma y el ingreso de plena ocupación. En condiciones de subutilización de las capacidades productivas y del trabajo -en el modelo keynesiano-, un incremento del gasto público conducirá, por el mecanismo del *multiplicador*, a un aumento del consumo que hace que el gasto global adicional, en la nueva situación de equilibrio, sea mayor que ese aumento del gasto público. Por lo que se refiere a la composición de dicho gasto, ella resulta del todo indiferente¹², pues lo que verdaderamente importa es que tal gasto genere una demanda adicional. De esta premisa se desprende, pues, que el instrumento fiscal más adecuado para su financiación es la deuda pública o el déficit fiscal.

12 Dettmer y Esteinou afirman que "es más aconsejable gastar en obras públicas o en educación, que en bienes tan 'inútiles' como armamento" (Dettmer y Esteinou, 1983: 66).

Como se ha podido observar, Keynes defendió la intervención estatal. Lo hizo porque consideraba que era el único medio practicable para evitar la destrucción total de las formas económicas, como por ser la condición para el funcionamiento apropiado de la iniciativa individual. Con ello no pretendía una transformación radical del sistema económico capitalista, ni mucho menos, eliminar de él el principio de privatización de las ganancias; simplemente proponía un programa de reforma económica y social que, dentro del orden existente, aboliera el paro, contribuyera a una distribución más equitativa de la riqueza y garantizara la conservación de los derechos civiles y las libertades individuales (Dettmer y Esteinou, 1983: 67).

Para las condiciones de crisis que Keynes formuló su teoría, los gastos estatales debían expandirse crecientemente para garantizar, por una parte, tanto un adecuado nivel de la demanda efectiva como unas tasas relativamente altas de acumulación de capital y, por la otra, preservar legítimas las condiciones sociales y políticas que posibilitaran el esquema de desarrollo económico por él planteado (Ibid: 68).

Para el cumplimiento del primer objetivo, la mayoría de los estados capitalistas empezaron a canalizar desde la postguerra una parte de sus recursos a *inversiones en capital social*¹³, que además de aumentar directa o indirectamente la productividad de la fuerza de trabajo, incrementaban sustancialmente las ganancias de las empresas pertenecientes al sector monopólico y algunas del sector estatal. Dichas inversiones fueron diversas, tales como las inversiones sociales destinadas a la infraestructura material: caminos, presas, sistemas de agua y alcantarillado, escuelas, hospitales, vivienda, etc., hasta aquellas destinadas a la

13 "El capital social son los gastos requeridos para una acumulación privada rentable; es indirectamente productivo (...). Existen dos tipos de capital social: la inversión social y el consumo social (...). La inversión social consiste en proyectos y servicios que aumentan la productividad de una cantidad dada de fuerza de trabajo y, a igualdad de los otros factores, la tasa de utilidades. Un ejemplo son los parques de desarrollo industrial financiados por el Estado. El consumo social consiste en proyectos y servicios que reducen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, y, a igualdad de los otros factores, aumentan la tasa de utilidades. Un ejemplo de esto es el seguro social, que expande la capacidad reproductiva de la fuerza de trabajo mientras simultáneamente disminuye los costos de la fuerza de trabajo." (O'Connor, 1974, citado por Dettmer y Esteinou, 1983: 68)

formación de capital humano, necesario para las operaciones tanto de las empresas privadas como gubernamentales (Ibid: 68-69).

De la ejecución de esas acciones sustentadas en la teoría keynesiana se puede inferir la existencia del nexo entre el Estado de bienestar y el capital humano: cuando el gasto público se destina a mejorar la formación del ser humano. Una deducción de esa naturaleza es obligada, porque Keynes no incorporó la educación al cuerpo de su teoría; cosa que sí hicieron los modernos neoclásicos.

4. El enfoque estructuralista

El mayor espacio dedicado al enfoque estructuralista con relación a los puntos de vista precedentes, tiene un origen deliberado. Ello, en razón a que su objeto de estudio es la realidad de los países latinoamericanos -muy próxima a la de nuestro país-; y, existen propuestas con miras a los años noventa para estos países desarrollados ampliamente, hasta los niveles específicos.

El Perú no es un país autárquico. Como cualquier país de América Latina, experimentó en múltiples ocasiones experiencias de naturaleza social, política y económica, como producto del influjo de acontecimientos de envergadura regional (latinoamericana). Hechos de esta naturaleza se han ido acumulando durante décadas, y han marcado a los países de la región con estructuras sociales y económicas bastante similares, frente a los cuales aquellos han experimentado frustraciones y expectativas igualmente similares. De allí, entonces, la pertinencia de una breve lectura en América Latina del estado actual de las cosas en materia educacional y las perspectivas que se le presenta en un futuro próximo.

a) ANTECEDENTES

Los esfuerzos de inversión e industrialización realizados por los países de América Latina durante los años cincuenta no lograron los efectos esperados, porque prevalecieron en algunos sectores de la economía -como la agricultura-, estructuras e instituciones que dificultaron el avance

tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos. Paralelamente, se agudizó la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Los sistemas educacionales, de otro lado, no estuvieron orientados hacia la formación de mano de obra calificada que pudiera participar adecuadamente en el proceso productivo.

En ese contexto, el éxito de los esfuerzos realizados desde el punto de vista del cambio estructural de las economías y sociedades latinoamericanas fue escaso. Como consecuencia de todo ese estado de cosas, se insistió cada vez más en la necesidad de transformaciones profundas, de reformas estructurales, que permitieran que el funcionamiento y expansión del sistema económico produjese como resultado un proceso más dinámico y más justo. A través de la obra realizada principalmente por la CEPAL¹⁴ y por diversos autores individuales vinculados en una u otra forma a esta institución, se ha llegado a identificar así en las últimas décadas una corriente de pensamiento latinoamericano sobre tales asuntos, denominada *estructuralista*¹⁵. "Esta pone el acento de la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador, y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional." (Sunkel y Paz, 1976: 35).

A lo largo de su existencia el enfoque estructuralista ha experimentado diversos ajustes, antes que cambios radicales. Así, en aspectos como la *equidad*¹⁶, en los años cuarenta y cincuenta tendía a confiarse en la eficacia de los mecanismos distributivos espontáneos del crecimiento

14 Comisión Económica para América Latina y El Caribe; organismo de las Naciones Unidas creada en 1948.

15 Por su mayor influencia en los medios económicos oficiales de los países latinoamericanos y por constituir una posición institucional del *estructuralismo*, se toma mayormente los trabajos de la CEPAL (especialmente los más recientes). Sin embargo, es pertinente precisar que existen importantes trabajos individuales, muchos de ellos con matices, vinculados al *estructuralismo*.

16 Respecto a ese término, actualmente la CEPAL proporciona la siguiente definición: "Equidad significa igualdad de oportunidades para participar en la obtención del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales. La igualdad de oportunidades requiere, por una parte, la eliminación de los privilegios y discriminaciones establecidos jurídicamente (...) también es necesaria la eliminación de los privilegios y discriminaciones basados en las estructuras económicas, sociales y políticas (...). La igualdad jurídica asegura que todos puedan participar en

económico, los que, según se suponía, producirían sociedades más equitativas. A partir de la década de los sesenta, sin embargo, comenzó a percibirse que el tipo de crecimiento económico que tenía lugar no producía los efectos esperados en materia de equidad; las evaluaciones de los años sesenta y setenta dejaban siempre una sensación de ambivalencia, pues combinaban logros e insuficiencias. Durante los años ochenta existió en el área social igualmente éxitos y fracasos; la persistencia de la crisis económica y social afectó significativamente los resultados sociales, acentuando tendencias contrarias a la equidad social (CEPAL, 1991b: 2).

De todo eso se desprende claramente que para la corriente de pensamiento estructuralista debe existir una estrecha conexión entre desarrollo y equidad, en la cual ésta debe ser inducida por el primero. Se pone énfasis en estos planteamientos a raíz de las últimas y severas crisis de los países de la región. Como se sabe, a principios del decenio de 1980 se desencadenó una prolongada y profunda crisis, que modificó las tendencias del periodo 1945-80 en materia de expansión económica. Entre las muchas manifestaciones de este nuevo y largo periodo recesivo y de desequilibrios macroeconómicos, se puso nuevamente en evidencia la naturaleza inequitativa de las sociedades latinoamericanas, por cuanto los costos del ajuste recayeron en forma desproporcionada sobre los grupos de ingresos medios y bajos, en tanto que el 5% más alto en muchos casos no vio reducidos sus ingresos, e incluso los aumentó en algunos países (CEPAL, 1991a: 2). Los primeros grupos, pues, fueron los más afectados con la notable reducción de las inversiones en infraestructura económica y social, que afectó la potencialidad de crecimiento futuro, y la posibilidad de dar solución a los problemas sociales que la crisis acumuló; asimismo, fueron los más perjudicados con el deterioro cualitativo en los servicios prestados debido a las restricciones presupuestarias (Ibid).

la carrera; la equidad económica, social y política permite que todos puedan partir desde el mismo punto." (CEPAL, 1991b: 2)

Expuesto así los problemas, en opinión de la CEPAL, los países de América Latina y el Caribe enfrentan los años noventa con impresionantes rezagos sociales.

"Los efectos del profundo deterioro de la situación social tienen numerosas manifestaciones. Afectan a los jóvenes que en porcentajes elevados ni estudian ni trabajan; a las mujeres, que se han incorporado a la fuerza de trabajo en condiciones discriminatorias; a los jefes de familia, que sufren elevados niveles de desempleo. En la mayoría de los casos estas situaciones son más dramáticas para las familias de bajos ingresos." (CEPAL, 1991a: 3)

b) PERCEPCION DEL PROBLEMA DE LA EDUCACION

Para la CEPAL y UNESCO, en su documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1991), el diagnóstico de la educación en América Latina puede ser expresado, por una parte, como de sostenida expansión educativa: con reducción drástica de la tasa de analfabetismo absoluto; casi duplicación de la tasa de escolarización primaria y cerca de alcanzar una cobertura total en la mayoría de países; así como la ampliación de la educación media y superior. Por otra parte, como de persistencia de algunas deficiencias: el nivel educacional promedio es de apenas seis años de estudios, casi la mitad de la fuerza laboral de los países latinoamericanos y caribeños no ha completado el nivel de estudios primarios.

Entre los años cincuenta y ochenta, la educación constituyó un canal de movilidad social de individuos y grupos; su patrón de crecimiento fue más rápido en los niveles educativos altos que en los bajos, con beneficio de las clases medias y altas; siguió un modelo que no condujo a la expansión ni atendió las metas cualitativas y de equidad, y que se caracterizó por una diferenciación horizontal (generando nuevos establecimientos y sectores institucionales), y verticalmente con nuevos niveles formativos.

En el documento de los organismos antes mencionados se reconocen también, con relación a la educación: una excesiva burocratización por la centralización administrativa estatal; baja calidad en sus resultados,

que no tienen correspondencia con los esfuerzos por ampliar la cobertura; inadecuación del personal docente por desvinculación de su formación, bajas remuneraciones, selección negativa de candidatos a docentes; deficiente formación universitaria al invertir el proceso de desarrollo de los sistemas educativos: expansión superior sin sistema pre-escolar, sin universalización de educación básica, y con insuficiente desarrollo de educación media.

Asimismo, señala que existe un notorio distanciamiento entre educación y desarrollo, por las débiles o inexistentes vinculaciones con la formación técnico-profesional, carencia o inadecuación de los procesos de reciclaje y capacitación de la mano de obra; supervivencia de una educación enciclopedista y debilidad de conocimientos instrumentales en básica y media; inadecuación y sobredimensionamiento del sistema universitario con programas de dudosa calidad y carreras que conllevan al burocratismo; ausencia de estímulos para la formación de pensamiento racional y crítico y escasa información sobre las líneas de transformación durante el siglo XXI.

En suma, para el diagnóstico de la CEPAL y UNESCO la educación está desfasada de la realidad y su rendimiento es insatisfactorio. En estas condiciones -según ellos- los países de la región no pueden insertarse en un mundo más competitivo.

Pero la crisis de la educación en la región no se produjo repentinamente. El estado de menoscabo de la educación se acentuó durante los ochenta, concurriendo a su determinación la propia crisis del modelo de desarrollo que se adoptó en la región. Este hecho en particular, se tradujo en una crisis de financiamiento. Al respecto, CEPAL-UNESCO señalan que el gasto público en educación para los países de América Latina y El Caribe en su conjunto se contrajo marcadamente, desde 32,700 millones de dólares en 1980 a 28,600 millones en 1985. Entre otros, identifican a la recesión como el factor dominante. Ello, toda vez que no se presentó mayor variación del peso relativo del gasto público en educación, que se mantuvo en 4% del PBI, o 1.6% del gasto fiscal total.

Hacia la segunda mitad del decenio, continúa el informe CEPAL-UNESCO, este aporte estatal volvió a elevarse por factores como: una mayor demanda de mano de obra calificada, la apertura de las economías, una mayor preocupación para formar recursos humanos, y el aumento del financiamiento externo. El aporte estatal casi llegó a 39,000 millones de dólares, o a un 4.4.% del PBI. No obstante, este monto en términos reales fue mucho menor, casi 16% menor al gastado en 1980; significando la disminución del gasto real por habitante a 30%, y, una décima parte de los recursos destinados a este fin por los países industrializados.

Sin embargo, en los ochenta se produjo un aumento del gasto privado en educación de parte de las organizaciones no gubernamentales para los sectores más pobres, del sector empresarial como aporte directo a la capacitación y de los hogares, quienes aumentaron en mayor proporción su contribución al financiamiento de la educación. Este último hecho respondería a una mayor demanda de educación extracurricular y complementaria, para hacer frente al mercado laboral que los hogares perciben como crecientemente exigente; así como al esfuerzo de financiamiento directo al sistema de educación pública, para compensar la reducción del gasto público (CEPAL-UNESCO, 1991: 204-205).

Actualmente, según proyecciones de estos organismos, los países de la región otorgan 7% del PBI a la educación y formación de los recursos humanos, habiéndose producido una relativa disminución del aporte del sector público y un aumento de la contribución del sector privado.

C) EDUCACION EN AMERICA LATINA: ASPECTO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO

El pensamiento estructuralista vinculado a la CEPAL, luego de experimentar más fracasos que éxitos en sus propuestas orientadas a lograr el desarrollo de los países de la región, ha procedido a una revisión y modificación de sus planteamientos, buscando que éstos estén más a tono con el desenlace de los problemas contemporáneos y de sus necesidades de solución. Efectivamente, en la actualidad, como un aspecto fundamental de sus propuestas, sostiene que la transformación productiva con equidad es

condición sine qua non para el desarrollo en América Latina.

Concretamente, en su propuesta titulada *Transformación productiva con equidad*, la CEPAL sostiene una idea central en torno a la cual se articulan las demás: la incorporación y difusión *deliberada y sistemática* del progreso técnico (en un contexto de mayor competitividad internacional) constituye el pivote de la transformación productiva (con niveles crecientes de productividad) y de su compatibilización con la democratización política y una creciente equidad social (CEPAL, 1992: 1). En la propuesta se deja en claro la intervención de múltiples factores. Entre ellos, destaca el fortalecimiento de la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la creciente apertura a la economía internacional y, muy especialmente, la formación de recursos humanos y el conjunto de incentivos y mecanismos que favorecen el acceso y la generación de nuevos conocimientos (Ibid). En este último ámbito, se deja en claro que los rezagos existentes en el eje educación-conocimiento comprometen posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico.

Desde la perspectiva de la CEPAL, los procesos económicos y sociales necesarios para superar el estado de problemas estructurales que soporta la región suponen grandes desafíos. Para superarlos se plantean las siguientes recomendaciones¹⁷:

- a) Iniciar procesos de concertación democráticos por parte de la sociedad entera, que permitan rehacer la cohesión social y a la vez ampliar la inversión;
- b) Poner énfasis en nuevas formas y rubros de producción, que aprovechen con eficiencia la abundante oferta de mano de obra que caracteriza a la región;
- c) Ampliar la base tributaria, disminuir la evasión de impuestos, reasignar los gastos militares excesivos, aumentar la eficiencia del aparato estatal, reorientar el gasto desde las actividades de alto costo que sirven principalmente a los estratos medios y altos más

17 Corresponden al Informe presentado por Bert Rosenthal -a nombre de la CEPAL- a la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, desarrollada en Guadalajara, México, el 18 y 19 de julio de 1991.

influyentes hacia las apremiantes necesidades de las mayorías y poner fin a las subvenciones a sectores productivos en actividades mal administradas y de baja eficiencia; y,

- d) Focalizar estrictamente las políticas económicas y sociales de apoyo, para alcanzar efectivamente a las personas y grupos que se desea apoyar (CEPAL, 1991a: 3).

La condición fundamental para llevar adelante esos procesos -sostiene la CEPAL- es la de contar con un enfoque integral y sistémico, que se oriente a avanzar por la senda de la *transformación productiva con equidad*. "En ese sentido, materias de clara prelación, tanto para la transformación productiva como para la equidad, son *la educación y la capacitación* [subrayados nuestros], en el contexto más amplio de las vinculaciones existentes entre educación, empleo y productividad." (Ibid)¹⁸.

En un reciente documento titulado *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, la CEPAL intenta esbozar lineamientos para la acción en el ámbito de las políticas e instituciones que pueden favorecer las vinculaciones sistémicas entre educación, conocimiento y desarrollo. El mismo documento sugiere además, como aproximación metodológica, que el diseño de estrategias y políticas de recursos humanos para la transformación productiva con equidad utilice la experiencia adquirida dentro y fuera de la región, tome en cuenta los aportes teóricos surgidos en los años ochenta en cuanto a los nexos entre educación y desarrollo económico, e incorpore también las percepciones existentes en América Latina y El Caribe en cuanto a los resultados de la actual interrelación entre educación, economía y sociedad, y las insuficiencias que en este sentido se advierten (CEPAL, 1992: 2). Sobre dicha base, se formularía una propuesta estratégica, se identificaría y examinaría un conjunto de políticas que permitiría ponerla en práctica y, por último, se estimaría el orden de magnitud de los recursos necesari-

18 Como parte de la propuesta, CEPAL recomienda que se deben llevar a cabo "acciones tendientes a facilitar la acumulación de capital humano (capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, y salud, que incluye infraestructura de agua potable y alcantarillado). Esas acciones, y especialmente la inversión en educación, ilustran nítidamente la complementariedad entre medidas tendientes a cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad" (CEPAL, 1992: 3).

rios. De este modo, la estrategia propuesta tendría por objetivo contribuir a crear, en el decenio próximo, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que harían posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social (Ibid).

Este último esfuerzo de elaboración teórica de la CEPAL, el cual pone en un plano relevante a la educación, parte de reconocer que:

"Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente, pero en todos tienen especial relevancia." (CEPAL, 1992: 2)

Este nuevo planteamiento, sin duda, se nutre de la revisión de experiencias en los países desarrollados y en otras latitudes con realidades exitosas, en los cuales se dice existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo. Según la CEPAL, la difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben un aporte decisivo de la educación y producción del conocimiento (CEPAL, 1992: 2). La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento se convierte en América Latina, entonces, en el instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad.

La propuesta de la CEPAL, se sustenta, también, en el diagnóstico de la situación de los sistemas educacionales, de capacitación y de ciencia y tecnología en la región en las últimas décadas. De los cuales se sostiene han experimentado una expansión cuantitativa notable, aunque incom-

pleta, en la mayor parte de los países. Sin embargo, presenta insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. "La década pasada, marcada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y la democratización, configura el fin de un ciclo y hace impostergable la transición hacia un período cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad que las sociedades otorguen a la educación y la producción de conocimiento." (Ibid: 3).

En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región. La estrategia propuesta por la CEPAL se articula en torno a los objetivos de *ciudadanía y competitividad*; adopta como criterios inspiradores de las políticas la *equidad* y el *desempeño*, y como lineamientos de reforma institucional la *integración nacional* y la *descentralización*.

"Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales: i) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; ii) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad; iii) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados." (Ibid: 3)

La CEPAL señala y describe siete ámbitos de política. El primero enfatiza el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sis-

tema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. Los dos ámbitos siguientes, consisten en asegurar el acceso universal a la modernidad, e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro son de carácter instrumental: *gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico* (subrayado nuestro); y, cooperación regional e internacional. Respecto a la elaboración y especificación de las políticas, así como su aplicación en las circunstancias nacionales diversas, la CEPAL deriva la tarea a cada país, porque entiende que sólo en el ámbito de cada sociedad nacional es posible determinar las prioridades, diseñar los planes de acción y ponerlos en marcha, conjugando las condiciones, los recursos y los apoyos necesarios para hacer viables las reformas propuestas y compatibilizarlas con la conservación y el enriquecimiento de la pluralidad y diversidad de canales de conocimiento en la cultura de cada país (Ibid: 3-4).

En la aplicación de la estrategia y las políticas propuestas por la CEPAL, la cooperación regional e internacional tienen asignado un papel importante: en la formación de recursos humanos en los países de América Latina y El Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; en la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro; en la investigación educativa y en la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos; y en el proceso de puesta en práctica de las propuestas de estrategia y de políticas sugeridas, en términos operativos e institucionales a nivel de países determinados (Ibid: 4).

C. LA RELACION ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACION

A lo largo de la exposición de este primer capítulo se ha podido obser-

var, de algún modo, que existe una relación entre Estado, sociedad y educación. La mención a la sociedad es pertinente, toda vez que los fenómenos económicos se procesan en ella y para ella. De todo esto, resulta la necesidad de hacer una exposición que muestre esa relación lo más explícita posible, señalando todas sus posibles interconexiones. Y, con el propósito de atender tal requerimiento, se desarrolla las próximas páginas de este primer capítulo.

1. Educación, desarrollo y crisis

Interesa exponer, en primer lugar, la relación entre educación y desarrollo social. Al respecto, Tedesco (1991) identifica tres grandes paradigmas correspondientes a periodos históricos distintos. El primero, desde la extensión del liberalismo de fines del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX, durante el cual la educación es concebida como una actividad sistemática desde la escuela y orientada a formar ciudadanos en los marcos de la consolidación de los estados-nación, incorporando a todos los individuos en marcos y códigos culturales comunes y capaces de ejercer sus derechos cívicos elementales. En un segundo momento, una vez cumplida la integración ciudadana y en el proceso de reconstrucción después de la guerra, este enfoque es reemplazado por una concepción de la educación a partir de su contribución al aumento de productividad de la fuerza de trabajo. (Es en este periodo que se manifiestan las teorías del capital humano que se trató en el primer capítulo). Posteriormente, en la rigidez del mercado de trabajo, la educación sólo es considerada en su función reproductora de la estructura jerarquizada de la fuerza de trabajo, o sus valores asociados.

En la actualidad, continúa Tedesco, existiría un gran escepticismo respecto al rol de la educación en el crecimiento económico. En ese contexto viene siendo de interés un enfoque global de la educación sustentado en su rol político y en su aptitud para fortalecer las capacidades productivas de la población. Estos cambios paradigmáticos, sostiene el autor, tienden a revalorar a las personas y sus capacidades como un factor asociado al desarrollo. El "factor humano", en este nuevo enfoque, deja

de ser un componente para convertirse en objetivo y pieza central de las estrategias de desarrollo. Pero, advierte Tedesco, este proceso corresponde a la realidad educativa de los países capitalistas avanzados, principalmente de Europa. En América Latina este debate no ha llegado o ha sido deformado por el impacto de la crisis (Tedesco, 1991: 107-109).

La crisis mundial, entonces, se va convertir en un factor que distorsiona las economías de los países de la región, haciendo colapsar sus modelos de acumulación y alterando las condiciones para la consolidación de sus regímenes políticos (en muchos de los casos, recientemente recuperados a la democracia); además que produce graves efectos en su desarrollo social, desestructurando las sociedades, incrementando la pobreza, deteriorando el nivel de vida de la mayoría de la población; y en el caso de la educación, que reduce los logros en la universalización educativa y desmejora la calidad de la educación.

La respuesta a la crisis de parte del Estado, dada la inviabilidad de los populismos estatales, es la constricción de la intervención estatal en la gestión pública. Y uno de sus efectos más significativos es la disminución del gasto público en educación. Para Tedesco, este problema está acompañado por una significativa disminución de la capacidad de las familias para asumir los costos de la educación, y para garantizar las condiciones materiales de vida a sus hijos que les permitan aprovechar la oferta educacional existente. Esta situación produce como resultado cinco fenómenos:

- a) El incremento de los índices de repetición y fracaso escolar, especialmente en la escuela básica;
- b) Una interrupción del proceso de incorporación de los sectores populares a los niveles post-básicos del sistema educativo;
- c) Aumento de la diferenciación interna del sistema educativo;
- d) Deterioro de la calidad de la educación; y
- e) Una obligada concentración de esfuerzos en el corto plazo, abandonando las decisiones de mediano y largo plazo, en donde se ubican las principales decisiones educativas tanto para los gobiernos como para las familias (Tedesco, 1991: 109-113).

Tedesco en su reflexión respecto al desfase entre los desarrollos económicos y educativos apunta la siguiente observación:

"(...) en América Latina el desarrollo educativo estuvo vinculado más al sistema político e ideológico que al sistema productivo." (Tedesco, 1989: 21)

Para el mismo autor, si bien el Estado ha cumplido un rol importante en la satisfacción de las necesidades educativas, principalmente en la cobertura de la enseñanza básica, la inclusión de sectores excluidos ha estado acompañado de dos fenómenos: la supervivencia de altas tasas de exclusión a través de un elevado índice de fracaso; y la creciente diferenciación interna en circuitos de escolarización de calidad muy diferente, asociados estrechamente a la distinción estatal-privado. El modelo segmentario de la educación, si bien buscaba responder a expectativas de democratización de la educación, produjo a la larga una mayor diferenciación social y económica.

Los efectos más sentidos de la crisis de la educación, que han sido identificados anteriormente como interrupción del proceso de incorporación de los sectores de bajos ingresos a los niveles educativos medio y superior, deterioro de sus posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades de acceso a la enseñanza básica, mayor índice de fracaso y repetición, entre otros, confirma que la coyuntura de crisis que afecta a la educación se viene convirtiendo en una tendencia acelerada de mayor deterioro e involución respecto a los avances de los últimos treinta años.

La crisis, a diferencia de lo que argumentan los populismos radicales, que es lo que en el fondo expresan las izquierdas latinoamericanas, no sólo afectan a los sectores populares y de extrema marginalidad. Respecto a los sectores medios, se aprecia un aumento de sus demandas hacia el Estado y una respuesta positiva a estos sectores, que a partir de la crisis han perdido capacidad para asumir privadamente los costos del servicio educativo pre-escolar, medio y superior.

Pero, no es tan sólo reducción de cobertura y dificultad para el acceso educativo lo afectado de manera central. Se trata más bien de reconocer que es la calidad de la educación lo principalmente afectado. Esto, a juicio de Tedesco, tiene relación con las dudas sobre la capacidad del Estado para garantizar un mínimo de homogeneidad cualitativa asociada a la idea de unidad de identidad nacional y cultural. El autor toma a modo de ejemplo el fracaso en el desempeño escolar, y las dificultades para mantener la homogeneidad cultural en medio de procesos acelerados de cambios tecnológico-científicos (Tedesco, 1989: 23).

De los argumentos de Tedesco, se desprende que el Estado -en la mayor parte de los países de América Latina y El Caribe- no sólo ya no es capaz de mantener el ritmo de expansión educativa sostenida hasta la década anterior, sino que no puede garantizar los resultados cualitativos de su inversión educativa.

2. Las responsabilidades sociales del Estado

Para Vilas (1991), en la época actual existe una relación directa entre democracia y neoliberalismo, puesto que la consolidación de la democracia política se corresponde con un deterioro en las condiciones de la democracia social y económica. Esto, como resultado de la ofensiva neoliberal que comanda las políticas de la mayoría de gobiernos de esta región.

"El viraje desde la consideración de que una estrategia de desarrollo involucra la participación directa del Estado en algunos rubros de la economía, a una concepción privatizante a ultranza, es total en la ideología de los gobiernos de la región." (Vilas, 1991: 10)

Tal presencia de la ideología neoliberal impone cierto comportamiento del Estado, con la consiguiente reducción de las obligaciones estatales sobre las políticas sociales, que Vilas considera afecta a los sectores más pobres y paupérrimos:

"La retracción de la acción estatal se ha manifestado ante todo en una dramática reducción de las inversiones y el gasto social, con impacto muy fuerte en las clases populares." (Vi-

las, 1991: 11)

Conjuntamente a esos cambios en la conducta del Estado, en algunos casos se han producido trastornos de naturaleza espacial. En efecto, en países donde se han efectuado procesos de descentralización, los servicios de salud y educación lejos de ampliar la participación en la gestión han significado deterioro y reducción de cobertura de tales servicios. El argumento de este fracaso estaría en que con la descentralización de los servicios no se ha producido una descentralización de los recursos, obstaculizando las posibilidades de gestionar un servicio social eficiente (Ibid: 11).

Vilas advierte que este abandono del Estado en el terreno social no sería cubierto u ocupado por ningún otro sector de la sociedad:

"El Estado se retira y reaparece el capital financiero. Pero en el terreno del gasto social, el Estado se retira y el espacio vacante queda vacante.

Hadie se hace cargo de los servicios de salud y de educación, del mantenimiento de la infraestructura sanitaria, etc. No hay una transferencia de actividades del ámbito público a la 'iniciativa privada'. Las actividades se contraen y se degradan, y esto impacta ante todo y sobre todo en los trabajadores y en general a los grupos más desposeídos, pero con repercusiones en el conjunto de la estructura económica y del tejido social." (Vilas, 1991: 12)

Siguiendo la línea de pensamiento de Vilas, el futuro nos depararía un panorama de desolación, donde la retirada del Estado para favorecer la privatización de la sociedad, el servicio ineludible de la deuda, el ordenamiento cruento de la economía y, finalmente, la construcción de un proyecto hegemónico de largo aliento para el neoliberalismo, tendría como costo social el total abandono de las responsabilidades del Estado sobre el conjunto de la sociedad y pondría a ésta en una situación de colapso. Este escenario no sería favorable para la consolidación de las democracias, sino para su debilitamiento. En consecuencia, el cambio del rumbo quedaría planteada. Y, según Vilas, para cambiar favorablemente el curso de esta situación la alternativa consistiría en modificar los programas de acción estatal para evitar la deserción estatal y su costo social. Dicho en nuestros términos, sería necesario atrasar las manecillas

del reloj hacia políticas del viejo populismo. Por lo menos esto es lo que se deduce del razonamiento de Vilas.

Por cierto, la percepción del futuro escenario de América Latina no es homogénea. Calderón y Dos Santos (1991), estudiando las tendencias en el desarrollo de las crisis del Estado y las sociedades, han podido construir teóricamente cuatro escenarios posibles en América Latina:

1. Caos societal, con desagregación extrema y anómica de conflictos y reestructuración estatal.
2. Modernización centrífuga con predominio de un proceso de tradicionalización societal. El Estado, racionalizándose, busca asociarse con los actores empresariales más concentrados y combina su acción entre la adhesión social y la coacción política, reiterando ajustes de corto plazo. Este escenario también implica un conflicto social elevado y probables rupturas o retrocesos democráticos.
3. Modernización menos fragmentada y más expansiva acompañada por proceso de dualización societal. El Estado recupera capacidad de regulación y negociación frente a los sectores empresariales más concentrados, viabiliza procesos de reconversión económica -ajuste en sentido amplio- y optimiza la adhesión social. Aquí los niveles de estabilidad política son mayores.
4. Modernización concertada y expansiva acompañada por un proceso de integración social simbólica y tendencialmente material. El Estado es un regulador clave del desarrollo, pero descansando en un régimen democrático que multiplica los intercambios políticos entre los distintos actores, valorizando crecientemente su representatividad social (Calderón y Dos Santos, 1991: 11-15).

Los extremos nos ofrecerían dos modelos políticos sustantivamente distintos; el primero, ante la aplicación rígida de los lineamientos doctrinarios del neoliberalismo, traería como resultado la inviabilidad nacional; el último, la posibilidad de producir un acuerdo básico, que asegure las reformas para alcanzar la modernización política y económica. Por su parte, los grados intermedios serían los más posibles de suceder. En cualquiera de los casos, la necesidad del desarrollo de la

educación como factor clave para el progreso de los países de la región está presente.

Estos escenarios y el anterior corresponden a proyecciones predominantemente pasivas de variables históricas de la región. Algunos autores para evitar que tales pronósticos se cumplan inexorablemente, han sistematizado algunos aspectos de política referidos a la educación. El punto de partida, esto es, la percepción de la situación actual, es fundamentalmente coincidente. De esta manera, se reconoce que uno de los mayores problemas que libra el Estado es el referido a la asignación de recursos para la educación (situación expuesta líneas arriba).

Para Tedesco (1989), uno de los efectos que el impacto de la crisis produce es el relacionado con el gasto público en educación: en la última década él constata un descenso global en el gasto educativo. El autor observa que este descenso se viene produciendo además con determinadas características:

- a) Un aumento de gastos en salarios y no en inversiones que redunden en mejorar la calidad educativa;
- b) Una distribución de recursos que tiende a favorecer enseñanza media y superior, en desmedro de educación básica y de adultos;
- c) Una asignación de recursos relacionada con la capacidad de expresar demandas (docentes y estudiantes de niveles medio y superior).

Tedesco (1989) manifiesta que la asignación de recursos a la educación es un nivel de decisión estatal que se complejiza respecto a la competencia con dos actores poderosos en la decisión sobre como distribuir los recursos fiscales: de un lado las fuerzas armadas, del otro sectores políticos y económicos interesados en disminuir los compromisos sociales del sector público para acelerar el crecimiento económico. Junto a lo anterior, la asignación de recursos se disputa entre quienes enfatizan la base del sistema (educación básica, alfabetización, educación de adultos) y los que priorizan la educación superior y la investigación técnico-científica. Asimismo, las decisiones acerca del gasto público para la educación ingresan al debate entre dos argumentos: a favor de recuperar la iniciativa mostrando el valor de la educación en procesos

de crecimiento y desarrollo, pero debilitada por la pérdida de capacidad negociadora del sector educativo frente a otros sectores y por críticas a la teoría del capital humano; y fenómenos sociales como desempleo de educados, escasa modificación de ingresos pese a la expansión educativa.

Tedesco argumenta que en países desarrollados existe una mayor convicción sobre la importancia decisiva de la información, del conocimiento y la capacidad de producirlos, como base de una alta competitividad en el mercado, tanto en el sector privado como en el Estado. En el sector privado se estaría efectuando "un proceso creciente de privatización de la producción y distribución del conocimiento" a partir de constatar una mayor inversión en formación, investigación y desarrollo (Tedesco, 1989: 28). De suerte que información y conocimiento estarían adoptando formas de producción y distribución propias de los bienes y servicios.

En esos países, agrega Tedesco, las demandas al Estado se orientan a que garantice una buena formación básica para posteriores desempeños en la producción y el consumo de bienes y servicios. En países de la región, este tipo de consensos básicos no existen o aparecen debilitados:

"En los países del Tercer Mundo, en cambio, la prioridad a la educación aun carece del consenso necesario. Se admite la necesidad de mantener la expansión educativa y garantizar para todos el derecho a la educación, pero estas intenciones no se traducen en políticas públicas." (Tedesco, 1989: 29)

En tal sentido, para el autor, la asignación de recursos debe replantearse respecto si la prioridad es para la cúpula o la base del sistema educativo. Considera que la demanda social de sectores medios y altos presionan para un aporte a la cúpula, pero la exclusión y disparidades en los resultados educativos convalidan reforzar la base del sistema. Del mismo modo, juzga que los intereses nacionales y la perspectiva de desarrollo endógeno exigen una inversión para el fortalecimiento de la capacidad técnico-científica. Luego, Tedesco concluye en un criterio simultáneo para la asignación, pues los efectos de estas políticas sólo se ven en el conjunto:

"(...) es posible sostener que la legitimidad de políticas selectivas en el acceso a la cúpula del sistema está en

función de la existencia de sistemáticas y eficientes políticas de expansión en la base". (Ibid: 30)

De conformidad con el diagnóstico presentado en líneas previas, podría resultar oportuno aplicar este criterio, pero de todos modos se tendrían que transformar la totalidad del sistema educativo, resolviendo los problemas por su importancia y por la calidad de los productos. En tal escenario, éstos no deberían ser dejados al juego de la presión social, y se debería buscar reorientar al Estado para el cumplimiento de un rol compensador de las diferencias, siendo éste la garantía de asegurar la equidad en los procesos de desarrollo de los países pobres.

La insistencia sobre principios de equidad, en el contexto de ensanchamientos de la desigualdad y las distancias culturales entre países pobres y ricos durante los ochenta, ha merecido una creativa defensa de parte de especialistas que como Tedesco vienen promoviendo un replanteamiento del debate sobre la democratización de la educación.

Dice Tedesco sobre equidad educativa, que ésta no puede ser vista como más años de escolarización:

"La equidad en la distribución de la educación no es sólo un problema de cantidad de años de estudio sino del carácter socialmente significativo de los conocimientos a los cuales se accede en el periodo de escolarización." (Ibid: 31)

En razón a esta precisión, define equidad educativa como:

"(...) la posibilidad de garantizar a toda la población el acceso a una base mínima homogénea de conocimientos, valores, habilidades, destrezas, etc. que constituyen tanto la expresión cultural de la *unidad nacional* como el medio a través del cual es posible una participación social activa y consciente." (Ibid: 31)

El orden actual de cosas en la educación nos permite sostener que la actividad del Estado en la región no ha contribuido a resolver la inequidad educativa. El Estado ha sido prácticamente responsable único de la educación, lo cual definió sus rasgos de centralización administrativa y organizativa con una escasa participación comunitaria, y planteó una falsa uniformidad curricular. El enfoque que justificó semejante inter-

vención está en crisis, porque se ha producido una expansión cuantitativa de la educación con diferenciación cualitativa, asociada al mantenimiento de una desigualdad entre lo estatal y lo privado; por inconsistencia de la homogeneidad cultural; y por el mayor dinamismo en la producción de conocimientos científico-técnicos que hacen obsoletos los contenidos curriculares y valores transmitidos por la escuela.

La alternativa ante dichos problemas, según Tedesco, no es el separatismo cultural, sino una amplia y equilibrada repartición de los beneficios del desarrollo mediante un Estado culturalmente pluralista. Lo cual lleva a un doble desafío para lograr una educación de calidad: uno, recuperar pertinencia cultural mediante diversificación de puntos de partida para el aprendizaje, y recuperar capacidad de innovación y cambio compatible con la cultura científico-técnica contemporánea; otro, romper el aislamiento cultural de la escuela, con articulación eficaz del currículum y universos culturales locales y el mundo del trabajo. Postula Tedesco, desde la cultura, un acuerdo básico sobre reglas de juego de convivencia y de respeto mutuo. En este contexto, el Estado debe estimular la vigencia de valores y formas organizativas que reflejen dicho acuerdo básico.

En relación a la importancia planificadora del Estado en materia de educación, Tedesco propone un Estado fuerte capaz de desarrollar una administración eficiente a partir de la evaluación de resultados y compensación de diferencias, que debe asegurar la homogeneidad en puntos de llegada, una estructura ágil de medición de calidad y un fondo de compensaciones. El autor reconoce que el eficaz cumplimiento de estas tareas requiere: capacidad de información, identificación de problemas y políticas, control de gestión y asignación de recursos, y fortalecimiento de la participación ciudadana en toma de decisiones educativas y control de ejecución.

El Estado fuerte no es, pues, aquel que posee capacidades de intervención hasta los microámbitos y gran tamaño, sino aquel que dispone de una adecuada aptitud planificadora, capaz de enfrentar la escasez de recursos, la complejidad creciente en toma de decisiones y la necesidad de

articular diversos niveles y sectores; capaz de superar exigencias de coyuntura con los requerimientos de mediano y largo plazo. Según Tedesco, en este nuevo esquema de actividades del "Estado fuerte" se deben reforzar los siguientes aspectos:

- a) Un mayor conocimiento y consideración de los actores sociales;
- b) La reducción de la planificación a lo efectivamente planificable para limitar la acción estatal a lo prioritario; y
- c) El fortalecimiento de capacidad de gestión (Tedesco, 1989: 33-36).

Finalmente, esta propuesta y las anteriormente presentadas, parten de un diagnóstico de la situación educativa de los países de América Latina bastante coincidentes. Por lo mismo, salvando algunas diferencias, propugnan que la educación en el siglo XXI debe continuar con el horizonte democratizador de las sociedades modernas; lograr la máxima expansión, con una educación de calidad, ligada a los procesos de generación de un nuevo modelo de desarrollo económico para la región, donde los magros recursos de los estados nacionales en crisis se manejen alejados de los viejos moldes del subsidio indiscriminado, empleándose creativamente para solucionar problemas en la base del sistema educativo para estimular la calidad y eficiencia en el vértice superior de la educación; generar nueva tecnología, convocando una mayor participación de la sociedad, en la que el Estado no monopolice las funciones educativas y administrativas, más bien promueva la concertación y el acuerdo básico entre los distintos agentes de la sociedad; un Estado compensador de diferencias, con fuerza para medir resultados y planificador eficiente de la acción educativa.

II - PUNTOS DE VISTA ACERCA DEL PROBLEMA EDUCATIVO EN EL PERU

El presente capítulo se compone de tres subcapítulos. El primero intenta reconstruir el escenario que dio lugar a las primeras ideas y debates realmente trascendentes para la educación peruana, y que han tenido un peso decisivo en el delineamiento de su estado actual. Para ello tuvimos que remontarnos a principios de siglo. Es cierto que hubieron otras propuestas, pero sólo pocas tuvieron la singularidad de trascender y mantener cierta utilidad para el futuro educativo del país.

El segundo subcapítulo se interna en la valoración de la educación y su relación con la sociedad, poniendo énfasis a la evaluación que los sectores populares -con diferentes rostros- han hecho de la educación durante el siglo en curso. La selección de estos actores obedece a la premisa de que cualquier opción para resolver el problema educativo del país debe plantearse, ante todo, la atención de la pobreza educativa presente secularmente en tales grupos sociales.

Finalmente, el tercer subcapítulo se sitúa entre las ideas originales del Partido Aprista Peruano y Acción Popular y la especificidad de su ideario político respecto a la educación, en tanto basamento o referente doctrinario de esas colectividades políticas que ejercieron gestión gubernativa durante los años ochenta, periodo de nuestro análisis empírico. (Debido a la aplicación de aquel criterio para el desarrollo del tercer subcapítulo, éste no sigue una secuencia cronológica respecto a los dos primeros subcapítulos).

Las fuentes consultadas han sido textos considerados como los clásicos del pensamiento educativo peruano, documentos fundacionales en cada partido y trabajos recientes de investigadores vinculados al quehacer educativo del país.

A. LA EDUCACION EN EL PENSAMIENTO POLITICO PERUANO A INICIOS DEL SIGLO XX

Este acápite se inicia con una genérica y muy breve presentación de la llamada "Generación de 1905", para luego ingresar a particularizarlo con la exposición del pensamiento educativo de uno de sus miembros más connotados: Víctor Andrés Belaúnde. Seguidamente, se reproduce los términos del debate entre Villarán y Deustua, reseñando sus trayectorias ideológicas y principales argumentos. Por último, se cierra con un opúsculo sobre José Antonio Encinas y su propuesta de la "Escuela Nueva".

Como "La generación de 1905" es conocido el grupo intelectual que surgió a la vida pública hacia 1901. José de la Riva Agüero, Francisco García Calderón y Víctor Andrés Belaúnde, fueron los mayores exponentes de la intelectualidad oligárquica de inicios del siglo XX, aunque a juicio de otros investigadores (Peña, 1987: 137) no sería tal su pertenencia o apego a posturas conservadoras y menos su articulación a movimientos ideológicos de similar connotación. Sin ser filósofos de oficio, siendo cultores de las ideas generales acerca de la universalidad humana (Salazar Bondy, 1965: 191), sus aportes en historia, literatura, sociología y ciencias políticas, etc., permiten valorar la vitalidad de su pensamiento, de obligada consulta para comprender la historia de las ideas en el Perú, particularmente las que versan sobre educación.

1. Víctor Andrés Belaúnde: "una formación para el trabajo"

La totalidad de miembros de la "Generación de 1905" destelló en el mundo académico de su época, y lo hizo desde la cátedra universitaria. Cada cual incorporó como parte de sus reflexiones sobre el país el tema de la cultura y la educación. Pero fue Belaúnde quien con sus reflexiones y propuestas tuvo mayor notoriedad, toda vez su condición de educador - maestro universitario durante casi toda su vida-, la gran amplitud de su pensamiento educativo (que se constituyó en uno de los mayores aportes para la educación), así como por su importante influencia (desde el socialcristianismo) en el pensamiento político contemporáneo.

La educación y la historia van de la mano, argumentó Belaúnde, al percibirse de la influencia de la cultura hispánica -en la colonia- sobre la universidad y los colegios. Entre los rasgos positivos resaltó la *autonomía*, fundamento de una institución libre, y la *espiritualidad*, entendida como cultura nacional:

"El segundo aspecto de la Universidad peruana está constituido por la seriedad de los estudios teológicos y morales indispensables en una sociedad en formación en que hay que mantener vivo el culto de los valores espirituales que constituyen la esencia de la comunidad moral, base de la personalidad nacional." (Ibid: V-236)

Del mismo modo, refirió la importancia de la iniciativa peruana en la reforma universitaria hispana, a través de Pablo de Olavide (1769) y su proyecto de reforma que sirvió de base al reformismo en Salamanca, al de la "Junta de Temporalidades" (1772) y al Estatuto de Reforma (gobierno de la universidad, plan de estudios y métodos de enseñanza). También pueden rastrearse ideas reformistas en la obra de Hipólito Unanue, quien fundó el Colegio de Medicina de San Fernando, inspirado en ideas de orientación científica y de reforma de métodos de enseñanza. En el Perú, indicaba Belaúnde, *la reforma* fue resultado de la unión de tres elementos: conservación del humanismo, estudios sociales y científicos, e interés en temas patrios, que buscaban asignar a la enseñanza un perfil teológico, humanista y social científicos (Ibid: V-237).

Mientras tanto, en los colegios de órdenes religiosas y seminarios de diócesis se afirmaba una tradición democratizadora de la educación, toda vez que a partir sus principios se incorporaba "amor cultural a mestizos y aborígenes" (Ibid: V-238). La iglesia extendía así su influencia protectora y educadora a todas las clases sociales. No sólo eso, además influía sobre la educación de los prohombres de la independencia, a la cual confluían la idea de "Patria", la religión y la cultura.

De esta manera, la etapa reformista en la colonia constituyó una etapa precursora de la independencia; en ella se produjo un acentuado interés por los estudios económicos, la iniciación de una reforma pedagógica y la introducción del periodismo. Expresión de ello fue la fundación de la

"Sociedad de Amantes del País", la propia reforma, y la circulación de la revista "El Mercurio Peruano". Sin embargo, Belaúnde reconocía que esta etapa no tenía el vigor de la primera reforma del siglo XVI. Si en algo podía recogerse el aporte de la primera, era respecto a su preparación de la emancipación y la formación de una suerte de conciencia nacional.

Las investigaciones del insigne maestro abarcaron los niveles de educación primaria, secundaria y universitaria. Respecto al último, señalaba como importante tarea instituir una reforma universitaria en la cual tuviera cabida una auténtica participación estudiantil en el gobierno universitario, pues la participación estudiantil en la gestión y la función activa de la enseñanza era considerada como uno de los grandes principios de la universidad moderna. Este planteamiento que había estado presente desde el medioevo, tenía razón de ser, además, por deficiencias en la enseñanza de esa época.

"Para la ciencia vieja, en la obra de la instrucción, había un elemento activo: el maestro; un elemento pasivo: el alumno. El primero formaba y definía la ciencia; el segundo debería limitarse a recibir y conservar los principios que se le daban hechos y definidos. (...) La ciencia nueva ha destruido ese prejuicio secular y ha afirmado que en la enseñanza la función del alumno debe ser activa como la del profesor". (Belaúnde, 1987: II-215)

Además de ello, alertó sobre los peligros de que la universidad incurriese en "La Desviación Universitaria", esto es, la falta de vinculación de esta institución educativa superior con la realidad nacional; situación que la conduciría a "un triste destino". Consideraba Belaúnde que la "altísima misión moral de la universidad sólo puede realizarse uniendo su vida a la vida nacional, y planteando en las aulas los problemas esenciales del país" (Belaúnde, 1987: II-80). El reclamo no era infundado, puesto que para el autor de *Meditaciones Peruanas* las deficiencias de la universidad se veían reflejadas en las orientaciones de sus estudios, sus planes de estudio que manifestaban "una labor desorientada y desviadora" (Ibid: II-237).

Posteriormente, en escritos reunidos en el volumen *La Realidad Nacional*, atribuyó al auge del positivismo como corriente filosófica la oportunidad y condición para desarrollar estudios sobre realidad nacional. Asimismo, indicó la necesidad de lograr vinculación entre universidad y realidad nacional, mediante investigaciones, debates en seminarios y conversatorios, y organización de la Escuela Superior o Facultad de Altos Estudios (Ibid: III-169).

Su propuesta reformista se sintetizaba en ocho puntos problemáticos:

"Los principales aspectos del problema universitario se reducen a los siguientes: 1º, vinculación de la universidad con la vida nacional; 2º, separación de la universidad de toda actividad político partidaria; 3º, formación de un profesorado universitario de verdadera preparación científica y de intensa vocación profesional; 4º, introducción de nuevos métodos y del moderno equipo o material; 5º, intervención de los exalumnos y de los estudiantes en el gobierno y en la vida corporativa de la institución; 6º, adaptación a nuestro claustro de las llamadas actividades estudiantiles que tanto realizan las universidades extranjeras, principalmente norteamericanas, en el orden intelectual, artístico, social y deportivo; 7º, establecimiento de los dormitorios, restaurantes y clubes universitarios; y 8º, irradiación de la cultura universitaria a las masas populares." (Ibid: III-168)

Belaúnde, cuya valoración de la clase media en su proyecto nacional era conocida, planteaba que esta mesocracia se encontraba en crisis, lo cual se explicaba por su burocratización al optar mayoritariamente por las profesiones libres. Este problema, empero, también estaba presente en otras clases, las que conjuntamente con la anterior se desviaban del "camino fácil y bueno que le indicaba la división hereditaria del trabajo, al campo azaroso de la política y de la burocracia" (Ibid: II-117). El mal, para este pensador, no fue en sí mismo el acceso a la universidad, sino la instrucción media como "antesala de la Universidad", que ofrecía una educación de pobre calidad e ineficiente. Sus críticas fueron más allá, al considerar a esta instrucción como la semicultura, inconveniente y pernicioso, una "muestra convencional de una educación pseudoacadémica sin una orientación práctica para la vida" (Ibid: V-237).

Para resolver ese problema propuso un ordenamiento de las prioridades educativas a partir de una instrucción primaria más intensa, y una educación directamente orientada hacia la vida en los colegios de instrucción media, que beneficiara al estudiante y lo aprestara para afrontar la realidad.

"La clase media lanzada a la lucha por la vida y el trabajo libre por la instrucción primaria intensiva, o por la misma instrucción secundaria de carácter técnico, alcanzará independencia económica." (Ibid: II-118)

Al respecto, recuerda uno de los desafíos a lograr:

"El gran reto del Perú es orientar a nuestra clase media hacia el trabajo libre y a las ocupaciones que le den independencia económica, evitar el profesionalismo que conduce fatalmente al proletariado intelectual y al desarrollo burocrático con sus trágicas consecuencias en el orden económico y su trascendencia nefasta en el orden político." (Ibid: V-273)

Con respecto a la instrucción pública, apuntó que su acceso tuvo antecedentes en las ventajas ofrecidas por la educación misionaria, al ser ésta expresión de una articulación entre teoría y práctica. En tal sentido, no fue sólo doctrinal sino se proyectó a la enseñanza de artes y oficios (Ibid: III-45). Además, la educación democrática de los colegios religiosos se contraponía a la desigualdad aristocrática del Estado (colonial), pues aquellos no excluyeron a sectores plebeyos, mestizos, castas, indios y morenos.

Haciendo referencia a los antecedentes históricos del país, el autor de *Peruanidad* recuerda que el programa básico de la Independencia fue la asimilación de la masa indígena. No obstante, mencionaba Belaúnde, esta misión no estuvo presente del todo en la vida política republicana y la orientación del Estado. El autor reconoce que no hubo un esfuerzo constante para resolver el problema del indio como necesidad primaria y fundamental de la nacionalidad. En la República se descuidó su atención, pese a que la mayoría nacional al inicio de la independencia fueron los indios. Este suceso fue atribuido al arraigo desigual respecto a la importancia de la educación:

"No puede señalarse en el Perú un verdadero movimiento de la conciencia nacional hacia la educación popular como el que encarnó Sarmiento en la Argentina." (Ibid: V-273)

En la argumentación de Belaúnde la instrucción pública debía desempeñar un rol de primer orden en la construcción de la ciudadanía y de la nacionalidad. Así, respecto al sufragio estaba a favor de la restricción del voto a quienes sabían leer y escribir; no porque se buscara limitar un derecho ciudadano a parte importante de la población del país (los analfabetos), sino porque antes se debía eliminar la raíz del problema: generalizar la educación popular (instrucción pública) para eliminar el analfabetismo. Esta tarea, sin embargo, debió resolverse luego de la independencia, con una instrucción pública como criterio esencial de integración a la ciudadanía, que se correspondiese con el ejercicio de los derechos políticos en cuanto exigencia del alfabetismo como título electoral (Ibid: V-237), toda vez que:

"En la democracia moderna se trata de escoger entre ideas y programas y la única manera de escoger entre éstos, es sabiendo leer y escribir." (Ibid: IV-37)

Un aspecto importante en la reflexión educativa de Belaúnde fue aquella dedicada a sus planteamientos sobre la naturaleza de la instrucción pública. La separación de los fines privados de la política y los intereses públicos, resultaban una condición para garantizar una experiencia gubernativa eficiente; por ello, se debía independizar ministerios de interés social, como el de instrucción pública, de toda actividad política (Ibid: IV-265). Otro aspecto fue la "Libertad de la Enseñanza", entendida como la libertad del arte, la ciencia y la enseñanza; y aquella constituía la condición que se situaba a la base de la creación de aptitudes nacionales para vencer en la lucha económica y crear conciencia ética (patriótica).

De otro lado observó los inconvenientes de una educación intelectualista o verbalista para lograr una educación acorde con las necesidades del país:

"La orientación de nuestra instrucción pública ha sido esencialmente equivocada; ha sido una orientación intelectualista

y bachilleresca. Lo que nosotros necesitamos es dar a los alumnos desde la instrucción primaria una aptitud económica (...) [repite conceptos de 1914] (...) *La instrucción pública debería prepararnos hacia la vida y que era preferible tener al lado de la escuela primaria, la escuela preparatoria, la escuela técnica, la escuela agrícola de capataces, o la escuela minera o la escuela de artes y oficios, que simples colegios bachillerescos, o meramente intelectualistas de instrucción media.*" (Ibid: IV-267)

En sus agudas reflexiones, Belaúnde reconoció que para lograr una escuela pública al servicio de la producción era necesario distribuirlos convenientemente en el territorio nacional. Propugnó, entonces, que toda provincia y toda capital de departamento debían tener, antes que una escuela de instrucción media, una escuela práctica¹ de acuerdo a sus actividades económicas (Ibid: IV-268). Es más, propuso establecer la escuela rural como instrumento integrador de la mayoría indígena. Estas acciones radicales en el sistema educativo conducirían a evitar superávit de profesionales que engrosaran la burocracia y afectarían el gasto fiscal, simultáneamente inducirían al trabajo libre y la conquista de la tierra.

Estimaba Belaúnde, que la inacción o actitud pasiva frente a la educación vigente en ese entonces, conduciría a separarla cada vez más de los requerimientos del desarrollo del país, puesto que dicha educación estaba atada a los viejos moldes educativos.

"Mientras seamos literatistas, politicistas, meramente intelectualistas, el Perú seguirá siendo lo que es, una burocracia con tendencia al cesarismo." (Ibid: IV-269)

Otro aspecto de interés estuvo referido a su propuesta de promoción de las oportunidades educativas. Mediante un criterio selectivo en la instrucción pública se permitiría a los mejores dotados el acceso a la educación superior, mientras se promovería la educación primaria y se reorientaría la instrucción media a través de un sistema de becas. Belaúnde sostuvo la conveniencia de esta propuesta frente a otra de su

1 Una suerte de escuela que correspondería a la instrucción primaria técnica o la instrucción primaria práctica.

misma época: la escuela única; pues ésta atentaba contra la libertad de enseñanza, el pluralismo y alentaba el totalitarismo (Ibid: IV-271-289).

Un aspecto medular de su propuesta fue la orientación educativa y la formación ética. En tal sentido postuló:

a) Una educación humanista, cuyo sentido ético estuviese inspirado en la filosofía perenne, como valor de la cultura hispánica y que favoreciera al desarrollo intelectual. (La moralidad unida a una concepción general de la vida debía ser su expresión culminante).

b) Una formación permanente a través de valores cívicos:

"La educación patriótica y cívica no sólo debe comprender una lista de deberes y una serie de actos que las completen sino la visión amorosa y profunda de la realidad nacional, el señalamiento de las esencias y de las categorías peruanistas que den a la juventud la clara visión de la Patria y de sus gloriosos destinos." (Ibid: V-383)

c) Una formación para el trabajo².

Para este pensador el término cultura tenía una dimensión muy amplia. Subjetivamente ella era religión, mientras que objetivamente era trabajo. Añadía que cultura tenía una definición más profunda y exacta que civilización, y en tal sentido, la formación cultural debía ser una formación para el trabajo (Ibid: V-384). Lo cual implicaba también una necesaria ligazón entre educación y trabajo, que definiría para éste último los siguientes rasgos: a) el trabajo como deber, como misión; b) el trabajo como vocación creadora; c) el trabajo como instinto, impulso, voluntad de dominio; d) el trabajo inspirado en la gloria creadora; e) el trabajo en la finalidad corriente del interés; f) el trabajo en la forma inferior de motivación (necesidad); g) el trabajo como coacción estatal y burocrática; y, h) el trabajo como deber colectivo (Ibid: V-384-386).

Para Belaúnde, en el Perú existía en estado latente una tradición de trabajo como deber y vocación creadora. Por lo mismo, la educación debía tener como misión exaltarlas y desarrollarlas para "superar nuestra ten-

2 Para Belaúnde, la cultura era una disposición interior (ético-religiosa) y realización externa del dominio del medio y de su transformación, vale decir, trabajo.

dencia al ocio y la búsqueda de sinecuras" (Ibid: V-389). Dos rasgos tan predominantes en nuestra psicología nacional hasta hoy en día.

2. Deustua-Villarán: el debate educativo de la República

El debate Deustua-Villarán, no sólo significó la confrontación de dos maneras distintas de entender la especificidad de lo educativo en la naciente República peruana, en el fondo estuvo la manera de conceptualizar el entronque de educación con nación y democracia. Planteada la discusión a este nivel, se contemplaron aspectos tales como la creación de una cultura que integrase la diversidad del país, la estructuración de un sistema político y un Estado que representase la enorme comunidad de intereses de grupos y clases sociales.

Alejandro Deustua (1849-1945), formado en la tradición de mediados del siglo XIX, se convertiría más tarde en un defensor del espíritu de la colonia. Convertido ya en representante del pensamiento oligárquico, encabezaría una corriente de renovación de la filosofía en el nuevo siglo, en reacción contra el positivismo naturalista y ubicada en la antípoda del pensamiento liberal que esgrimía Villarán. Sus mayores aportes filosóficos se dieron en el estudio de la estética y la ética; rechazó el mecanicismo naturalista y se basó en una concepción del orden, la libertad y el valor, que imbuían su reflexión antinaturalista en la pedagogía y la doctrina social (Salazar Bondy, 1965: I-150).

La teoría de la cultura y la educación construida por Deustua estuvo fuertemente influenciada por la concepción del valor como libertad. Según él, la pedagogía encontraba en la filosofía su decisivo fundamento, de la cual sólo era su proyección. Creía que el hombre, como espíritu libre, estaba impulsado hacia el logro de lo mejor, el valor; luego, la educación tenía un carácter netamente formativo de la persona humana, que sólo era posible en un ambiente de armonía social donde se favoreciera el surgimiento del espíritu libre. La educación, entonces, era la encargada de trascender los intereses más inmediatos para favorecer el logro de la armonía del espíritu, toda vez que la cultura tenía un signo unificador para lograr una genuina cultura humana, superando las motiva-

ciones económicas, utilitarias o hedonistas. Deustua postulaba así la supremacía de los valores espirituales por sobre los banales, pero con la posibilidad de conciliar estos intereses opuestos, estas dos formas de cultura objetiva (estática y exterior) y subjetiva (dinámica e interior), lo que permitiría a la persona alcanzar su condición de hombre integral. El fin de la educación era pues el cultivo y la unidad de valores, lo cual privilegiaría el otorgamiento de una dimensión moral a la misión pedagógica (Salazar Bondy, 1965: I-186-188).

Estas indagaciones filosóficas generales, debían ser adaptadas a la enormidad del problema peruano. Así, el autor de *La Cultura Nacional* sostuvo que esta era una tarea que se realizaría de acuerdo a la historia y a las condiciones concretas de cada pueblo. Sobre el Perú, la visión de Deustua era en extremo pesimista. Las clases dirigentes y "los que obedecen" habían sido descalificados por la crisis moral que afectaba al conjunto de la nación. Las clases inferiores, la masa indígena y de trabajadores, no estaban en capacidad de ascender a niveles superiores de vida y menos a transformar el país. Al no poder siquiera salvarse a sí misma dichas clases, quedaba en las clases dirigentes el destino nacional, aunque para ello había que formar una nueva clase dirigente, una élite con capacidad de conducir el Perú. Y esta era una tarea fundamentalmente educativa, reservada preferentemente a la educación universitaria, que favorecía la postura de abierto aristocratismo, al confiar el despliegue de una educación moralizadora a las élites (los reformadores), para que desde ellas se irradiese la regeneración nacional; todo lo cual, no significaba más que el desprecio a los contenidos prácticos de la educación (Ibid: I-188-189).

En una crítica desde la política, se sostiene que la educación para Deustua era un instrumento de segregación, puesto que le reservaba a las clases dirigentes el liderazgo del progreso nacional, las cuales sustentaban su condición en su ubicación social y económica. De esta forma, a juicio de los críticos, los sectores mayoritarios del país como las masas indígenas, estaban destinadas a ser mano de obra no calificada por su condición de raza inferior (Izquierda Unida, 1987: 26).

Esta propuesta, para los autores de esta crítica, estaría marcada por un "Humanismo restrictivo" con predominio del racismo y elitismo antidemocráticos; también por su inclinación a favor del desarrollo integral de la personalidad mediante una educación moral de amplia cultura general, de base humanista y científica en contra de la orientación pragmática que prefería una educación práctica y de calificación para el trabajo" (Ibid: 26-27).

A ese sistema de razonamiento se contraponía el movimiento positivista, que tenía en Manuel Vicente Villarán (1873-1958) no sólo su ilustre pensador representante sino, como lo recuerda Salazar Bondy, "el verdadero conductor y su figura más conspicua" (Salazar Bondy, 1965: 1-123). Villarán realizó una abnegada labor de difusión del positivismo, y se le reconoce el mérito principal en la reorientación de los estudios del derecho peruano. Su ideario experimentó un proceso de evolución entre 1895 que ingresa a la docencia -todavía influenciado notoriamente por el Jusnaturalismo tradicional y otras corrientes del idealismo- y 1907 cuando su discurso "Las ciencias morales contemporáneas y su tendencia positiva", donde sostenía que las ciencias morales eran ciencias positivas ajenas a toda metafísica. A partir de entonces comenzaría a difundir las ideas de la escuela sociológica, el método histórico y comparativo, e introduciría a los autores de la escuela analítica inglesa.

Del mismo modo fue fundamental su aporte al estudio de la ética, a partir del cual criticaba las concepciones metafísicas y postulaba que la ciencia moral, toda vez que estudiaba la historia de las costumbres morales y una psicología y sociología de la conducta, era un saber exclusivamente empírico, ajeno a cualquier concesión al libre albedrío y explicable a partir de relaciones de causalidad, por tanto, era un fenómeno de naturaleza fáctica. Este razonamiento se convertiría luego en la base de una concepción relativista y antropocentrista de la moral, todo lo cual conduciría al planteamiento de los problemas educativos con

3 Deustua criticaba esta preferencia de los dirigentes, la misma que los conduciría al hedonismo y la falta de moralidad e idealismo; por consiguiente, perjudicaría el progreso nacional.

notoria influencia de pedagogías practicistas y utilitarias (Ibid: I-125-127).

En los integrantes de la corriente positivista se podría enunciar su preocupación en la educación como aspecto central, a partir de su convicción de que en "las fuerzas (y el esfuerzo) educativo estaba el motor principal de la transformación nacional" (Ibid: I-130). De esta forma de pensar se desprenderían sus distintos planteamientos sobre la formación individual y colectiva.

La asignación de ese rol gravitante a la educación de parte de los positivistas, provenía su valoración de la ciencia como factor preeminente del progreso social y la ignorancia como causa principal del atraso. Salazar Bondy los identificó como herederos del racionalismo del siglo XVIII por esa apreciación, y por creer que la historia era "el conflicto entre ilustración y barbarie", "el contraste entre las fuerzas de luz y sombra que se disputan el espíritu humano". Era evidente entonces la importancia instrumental de la ciencia en el proceso social, y el rol gravitante de una educación científica en sus métodos y contenidos, ajena a cualquier especulación. En este contexto, eran totalmente comprensibles los enunciados de Jorge Polar cuando recordaba el deber de los países pobres de saber más que los países ricos, como condición para superar sus problemas y desventajas; la definición del carácter moral de la ciencia en González Prada; la identificación que hacía Joaquín Capelo de la educación y el progreso; la educación como razón última de los pueblos proclamada por Javier Prado, quien proponía una educación moralizadora fundada en el trabajo y la industria. En suma, se podría afirmar -acorde con el enfoque positivista- que la educación era, dadas nuestras diversas condiciones físicas, raciales y culturales, la única posibilidad para lograr la unidad nacional y el progreso.

Un rasgo relevante de la educación según estos pensadores era *el practicismo*, puesto que la verdadera educación estaba en la praxis, por lo mismo, la educación tenía la misión de educar para la vida productiva (era una educación para el trabajo). En segundo lugar, la educación debía ser integral, capacitadora del conocimiento, del intelecto, pero

también del afecto y la voluntad. El fin social de la educación era el tercer rasgo de la educación en la concepción positivista, pues sus efectos debían repercutir sobre el ordenamiento de la vida colectiva, siempre que los problemas sociales y políticos -en la tesis de Polar- se resolvieran satisfactoriamente desde la escuela.

Fue Villarán quien sintetizó de manera más consistente la acepción de educación desde el enfoque positivista. Según él, la nueva educación debía definirse como "democrática, simple, científica, común y profesional, tendiente a despertar energías físicas y mentales, estimular el trabajo y formar hombres" (citado por Salazar Bondy, 1965: 134). Pero este carácter practicista de los positivistas no desvinculaba a la educación del cultivo del espíritu. Justamente el contacto con la práctica permitiría el despliegue moral; los fines éticos estarían integrados a los utilitarios, porque el individuo buscaría su perfeccionamiento individual contribuyendo al progreso social. Tales argumentos fueron centrales en el debate de los positivistas⁴ con la educación tradicional humanista y el elitismo defendidos por Deustua.

Villarán en su discurso sobre "Las profesiones liberales en el Perú" (1900) sentó una crítica profunda de la educación tradicional. Analizando nuestra historia y cultura (de desdén al trabajo), indicaba que ésta nos llevaba de continuo a la adquisición de aficiones intelectuales inútiles e improductivas. Por consiguiente, había que superar la educación del pasado -que para Villarán consistía en un remedo criollo del humanismo clásico- con educación técnica y profesiones productivas. Después de todo, este tipo de educación tenía más trascendencia que el anterior, sobretodo cuando había que ubicar a la educación como clave en la formación del hombre y del futuro del país.

Los ideales democráticos y de renovación nacional alentados por los positivistas, permitía defender la preeminencia de la educación primaria y

Los cuestionamientos de Isaac Alzamora y Pedro A. Labarthe, que a juicio de Salazar Bondy debían ser incluidos dentro del enfoque positivista, se dirigían al clasismo que seguía la enseñanza de las lenguas muertas (o el énfasis del memorismo), la pasividad del aprendizaje y el uso acrítico de los modelos de enseñanza clásica.

su extensión a todo el pueblo. Asimismo, sustentaba el rechazo a la tesis que sostenía la necesidad de formar una *élite* que concentrara la preocupación educativa.

Fue en este contexto y a partir de su obra *El factor económico en la educación nacional* (1905), que Villarón agudizaría sus reflexiones sobre educación y haría planteamientos de objetivo y profundo sentido renovador. Así, asumió decididamente el fomento de la cultura de masas, cuestionó "el exceso de educación en lo alto y su carencia en lo bajo", porque ahondaba la diferencia de clases, acrecentaba la ignorancia y favorecía la explotación. La educación bajo este nuevo enfoque, abogada por Villarón, aperturaría la posibilidad de alcanzar la justicia social y el progreso de la nación; no obstante, alertaba él sobre la perspectiva idealista del progreso social, al señalar que la educación o la cultura no podían resolver los conflictos sociales. La solución de éstos tenía base económica. Para ello, la educación debía ubicarse como un factor de desarrollo -no como condición determinante del mismo- en el proceso de lucha con el medio, en su transformación y conversión en riqueza y en la posibilidad de acceder a ella. "El desarrollo económico del país debe ser la principal preocupación nacional. De él dependerá el aumento de la ilustración y no a la inversa", decía interpretando a Villarón, Salazar Bondy, quien además puntualizaba este aserto:

"La educación no quedaba descalificada como factor de progreso, sino sólo realístamente sujeta a la condición de consecuencia y medio instrumental del desenvolvimiento económico."
(Salazar Bondy, 1965: I-141-142)

En el sentido anterior podría ubicarse los rasgos centrales de la educación propulsada por Villarón: una educación sencilla y útil, simple y corta, realista y práctica; orientada a calificar para el trabajo, contraria a una educación intelectualista, memorística y promotora del burocratismo. Una educación ligada al desarrollo industrial, que priorizara la educación primaria para todos y que brindara "conocimientos prácticos industriales" para acceder al trabajo manual calificado. Y una educación secundaria que debía ser profesionalizante antes que enciclopédica y vocacional.

En un balance de parte, los autores del Plan de Educación de Izquierda Unida sostienen respecto a este debate, que cada cual expuso propuestas excluyentes, cada cual coherente con una visión del país, pero que finalmente se combinaron para perfilar el sistema educativo peruano. Deustua postulaba una propuesta elitista de rasgos humanistas y enciclopedistas, desvinculando economía y moral. Villarán, en cambio, proponía una educación primaria universal, la integración nacional a partir de una educación que regenerase al indio, asegurase la industrialización y nos integrase "alrededor de la versión criolla de la cultura occidental". El resultando de esta mezcla ha sido un sistema educativo poco coherente, estratificado, con pocos recursos, no acorde con los requerimientos económicos ni necesidades de calificación del educando, masificado y de difícil plasmación del ideal humanista y enciclopédico que anhelaba Deustua (Izquierda Unida, 1987: 27-29).

Finalmente, volviendo a los términos como se presentó este debate, la posibilidad del entronque entre democracia y nación, el surgimiento de una ciudadanía nacional, son algunos aspectos que subyacen al debate entre esos dos pensadores representativos. Deustua defendió la promesa del progreso nacional mirando los valores de tradición y formación de una clase dirigencial capaz de conducir al país a una República reformada, con predominio del conservadurismo y el elitismo, donde los modelos de desarrollo social y cultural estaban fuera y había que trasplantarlos a nuestra realidad. Villarán postuló un país encaminado al progreso social a partir de lograr el cambio en la educación y la modernización capitalista, que debían significar la regeneración nacional, con participación de masas indígenas y trabajadoras, quienes al acceder a la educación adquirirán capacidad para aportar en la solución de sus problemas y, por añadidura, en alcanzar el progreso y la justicia social.

3. La Nueva Escuela de José Antonio Encinas

El debate producido entre Deustua y Villarán sentó las bases para una reforma educativa, la misma que se produjo -en apunte de Mariátegui- en 1920 con la llegada de la misión norteamericana del Dr. Bert. Originado

este nuevo acontecimiento, había que tomar examen a dicha experiencia e identificar sus logros y límites. En la valoración que hacía el fundador del socialismo peruano sobre ese esfuerzo de reforma "demoliberal", acorde con la necesidad de impulsar el desarrollo capitalista, el movimiento educacional se vería obstaculizado por las resistencias de un viejo orden social y político aun fuerte. Este enunciado provenía de su conocida tesis sobre la educación:

"La ejecución de un programa demoliberal, resultaba en la práctica entrabada y saboteada por la subsistencia de un régimen de feudalidad en la mayor parte del país. No es posible democratizar la enseñanza de un país sin democratizar su economía y sin democratizar, por ende, su superestructura política." (Mariátegui, 1981; 119)

Lo anterior busca señalar someramente el contexto en el cual surgió una contribución original como la del movimiento "Escuela Nueva". De manera muy breve se esboza algunos de los postulados del educador José Antonio Encinas, propulsor de esta inquietud a partir de su experiencia en el Centro Escolar Nº 881, una escuelita rural de Iuno, convertido en laboratorio educativo de una propuesta democrática radical para su época.

José Antonio Encinas Franco (1886-1958), coetáneo de los brillantes miembros de la generación del 900 -aunque sin formar parte activa de este movimiento político e intelectual-, destacó por sus aportes en materia educativa. Su pensamiento innovador quedaría reflejado en una pequeña obra que escribió hacia fines de 1930 y publicado recién en 1932 (*Un ensayo de Escuela Nueva en el Perú*). Este libro, según confesión del autor, reúne "el verdadero enjuiciamiento de la escuela primaria en el Perú en el decurso de veinticinco años, enjuiciamiento que significa señalar nuevos rumbos a base de la experiencias adquirida." (Encinas, 1986: 11).

El trabajo docente realizado por Encinas como director del Centro Educativo Nº 881, no sólo se remitió a ensayar sus inquietudes pedagógicas, tal como lo testimonia Gamaliel Churata -uno de sus alumnos- en la presentación que hacía del libro. Decía de Encinas, que éste les dejó a él y otros "una común inquietud ideológica"; una motivación que llevó a muchos de sus alumnos a continuar la tarea educativa, ellos mismos como

maestros, desarrollando experiencias como las que pueden leerse en dicho escrito.

Un punto de partida importante en la idea educativa de Encinas estuvo referido a la revaloración del indio como misión democrática de la nueva escuela. Para el maestro puneño el indio era portador de nuestra nacionalidad, verdad demostrada por la historia y por la importancia social y económica de las masas indígenas en el Perú de esa época. De suerte que el ideal educativo nacionalista debía enfocar la totalidad de su acción en el indio (Ibid: 66). Sin embargo, reconocía que la deuda del país con los indios era principalmente de orden económico:

"La redención del indio no es una cuestión de caridad cristiana ni un justísimo reparo que la historia le debe, es un asunto de orden económico. El indio no estará satisfecho mientras no entre en posesión de lo suyo. Ya hemos dicho que la Escuela no puede desvirtuar esta tendencia so pena de ponerse al servicio de una intolerable reacción. (...) Antes la Tierra que la Escuela, tal es el lema de toda política educativa en favor del Indio." (Encinas, 1986: 67)

Un aspecto segundo, no menos importante, era la naturaleza política de la escuela. En rechazo a las posturas que aislaban lo educativo de la vida social y política, Encinas postuló una escuela como activo factor político, donde los maestros asumían una labor importante para relacionar los contenidos escolares con las problemáticas y necesidades de la población. Para el autor, reducir la escuela a la misión de enseñar a leer y escribir era desempeñar una función meramente administrativa. La escuela -según él- debía intervenir como elemento de primer orden en la vida social de un pueblo, dejando escuchar su voz, modificando la vida en determinado sentido, teniendo derecho a intervenir en ciertas actividades que beneficiaran y garantizaran el bien común. En este sentido, la Escuela se constituía en centro de agitación social y, por consiguiente, en elemento político (Ibid: 65).

Un tercer elemento de la "Escuela Nueva" era su carácter democratizador de las relaciones entre maestros y estudiantes. Esto estaba a la base de la necesidad de propagar las ideas de igualdad social y promover la libertad de acción y pensamiento. Encinas diría respecto a esta relación:

"La libertad de acción supone un cambio radical en el régimen disciplinario. No cabe libertad en una Escuela donde los maestros y los discípulos están separados por un odioso prejuicio jerárquico, y donde, como consecuencia, el maestro ejerce una intolerable tiranía." (Ibid: 88)

Para concluir con esta breve presentación de la concepción educativa de Encinas, es preciso referirse a la valoración que hacía de la espontaneidad, la creatividad y la productividad en el clima de libertad creado a partir de la transformación de las relaciones al interior del aula de clases y su orientación práctica en la "diaria labor social de la Escuela". Para una transformación de esa naturaleza era indispensable seguir los principios de una "Escuela activa" o "Escuela del trabajo", donde el niño aprendiese conocimientos y habilidades, así como la medida de aplicarlos inmediatamente en su vida y entorno social; donde el niño no estuviera al servicio de la escuela sino, por el contrario, la escuela y sus recursos estuvieran al servicio de su aprendizaje, en una situación de libertad, favorable a la observación, la experimentación, la discusión; en fin, donde el estudiante cumpliera una labor activa y participante, todo lo contrario al espíritu escolástico, memorístico, acrítico y libresco de la educación tradicional que la propuesta de Encinas cuestionaba y se proponía superar.

B. ROL DE LA EDUCACION: PERCEPCIONES DESDE LA SOCIEDAD

La relación entre Estado y sociedad merece un examen particular respecto a la importancia que los diferentes segmentos de la población le han asignado a la educación. Ello, porque es indudable que la educación ha influido de distintas maneras sobre la sociedad en las diversas etapas de nuestra historia, según la valoración que ella tenía de la educación. En cierto modo, la historia del país ha estado atravesada por cambios en el Estado, los regímenes económicos y la estructura social, en la cultura y, conjuntamente con ellos, por la propia dinámica en la educación.

El proceso político y social de inicios del siglo XX, por ejemplo, ha sido demarcado por la continuidad del sistema oligárquico (la *República Aristocrática* la llamaba Basadre), el cual marcaba el desencuentro entre

Estado y sociedad, como pesada carga de la llamada herencia colonial. Esta, en reflexión de Cotler (1978), es originaria de nuestro deformado y dependiente capitalismo y de la persistencia de formas precapitalistas de dominación con las que se van a impregnar la sociedad y la cultura.

Sin embargo la historia empieza mucho antes, el mismo día en que Atahualpa fue tomado preso en Cajamarca. El trauma de la conquista, el triunfo de la España occidental (moderna y cristiana) frente al imperio dividido, producto de nacionalidades cobijadas bajo un Estado que ingresa a la desestructuración, ofrecieron la vulnerabilidad necesaria para el triunfo del invasor (López, 1979).

1. La escuela: mito y realidad en el mundo andino

Es posible afirmar que antes que derrota militar, el hecho de la conquista consistió en una victoria ideológica y, por ende, cultural; una primera y trágica muestra de distancias culturales, de disparidades educativas, ¡un triunfo de la diferencia! Los propios vencidos, para asumir la expresión de Wachtel, reelaboraron su visión de los hechos a través de explicaciones míticas, las mismas que han sido estudiadas por diversos investigadores, y, en las cuales la oralidad ha mantenido interpretaciones de riqueza y profundidad simbólicas. Como parte de esa reelaboración, la lectura y la escritura aparecerían como elementos explicativos de la ventaja con que se contó para ocasionar la derrota; pero la diferencia se remontaría a la propia creación humana, tal como en el "mito de las tres edades" recogido por Marzal (1979) y que es citado por Flores Galindo:

"En la segunda etapa Dios crea el mundo de Jesucristo, que es el actual y que algún día llegará a su fin. A la presente generación Dios la crea en tres categorías. Primero los *gollas* que habitan al lado del lago. Estos siempre llegan a esta tierra en busca de comida, ya que los *gollas* fueron pescadores. Segundo, los *inkas*, que vivieron en la gran ciudad del Cuzco. Tenían gran poder y pudieron hacer grandes cosas, como ciudades, caminos y fortalezas, porque Dios los hizo así, pero no se les dio el gran poder de saber leer. Cuando llegaron los *mistis*, los *inkas* se fueron hacia Tayta Paytiti y escaparon hacia los cerros ocultándose con sus esposas en las punas, lugar a donde los *mistis* no pudieron llegar. Por eso viven en

las punas más solitarias e inhóspitas como castigo de Dios por los pecados que cometieron. Tercero, los *mistas*, que son los hijos últimos de Dios, los *chunas* de la creación y así hacen lo que se les antoja y Dios les soporta los pecados; además saben leer." (Flores Galindo, 1986: 86)

También Anselón (1989) da cuenta de la existencia de similares versiones recogidas en calidad de testimonios, como parte de una "visión tradicional andina" donde la escuela o la educación sujeta y engaña, reflejando el desencuentro traído desde la conquista y convertida en contraposición entre la cultura andina y la cultura occidental. Esta visión, pese a su claridad interpretativa, conduce a un callejón sin salida.

En el conocido testimonio de Gregorio Condori Mamani, que cita Anselón, se deja ver el rechazo y la confusión producto del desconocimiento de aquello traído por "las españas":

"Los *Inkas* no conocían papel escritura; cuando el *taytacha* quería darles papel, ellos rechazaban(...)
-Este papel habla-diciendo
-¿Dónde está que habla? Sonseras; quieren engañarme.
Y había botado el papel al suelo. El *Inka* no entendía de papeles. ¿Y cómo el papel iba a hablar si no sabía leer?. Así se hizo matar nuestro *Inka*. Desde esa vez ha desaparecido *Inkarrey*." (Anselón, 1989: 36)

El quiebre de la visión del mundo andino producido por la conquista, se hace indesligable de la explicación del por qué terminada la resistencia social, política y militar de la sociedad andina o lo que quedaba de la fragmentación del imperio, y mellada la resistencia cultural en sus diversas formas, se abrió paso a una casi aceptación ideológica del exterminio, el etnocidio y la explotación sufrida desde casi cinco siglos⁵. Como basamento ideológico de esas conductas estaba la justificación aristotélica de la existencia de seres nacidos para determinados fines, según la cual el indio era un ser de escaso entendimiento, predestinado al trabajo físico y a la dominación. Pero esta apreciación acerca del indígena se mantuvo por largos años, incluso iniciada la República se le atribuía no sólo la cortedad de ideas y de espíritu sino también el ori-

5 Al indio se le negó inclusive la condición humana hasta la parcial redención de Bartolomé de las Casas. Se decía de él: "no posee alma".

gen de la desgracia del Perú, a tal punto que para Alejandro Deustua uno de los protagonistas del importante debate republicano sobre la educación- el indio no era ni podía ser sino una máquina.

De otro lado, la literatura peruana del siglo XX ha brindado semejantes visiones de la situación del indio⁶. Pero al final, como esbozando respuestas que tardaron milenios, convertido en personaje protagónico de una historia que ya no es literaria sino social, se le encuentra redescubriendo la importancia de la educación, no sólo como mecanismo de dominación del misti, sino también como posibilidad de conocer ese mundo ancho para que deje, con el tiempo, de serle ajeno.

2. La educación y el mito contemporáneo de la modernización democrática

De lo expuesto en el punto anterior es posible distinguir que procesos sociales y políticos se han correlacionado con interpretaciones culturales. Los mitos contemporáneos acerca de la educación que investigadores como Anslón, Degregori y Montoya han estudiado, parten de una base real de hechos mediados por reelaboraciones del sentido común. Por ejemplo, tómese el caso del mito contemporáneo de la escuela en la versión que Montoya interpreta:

"La oposición entre el mundo occidental y la comunidad andina es concebida como la oposición entre la noche y el día. Los que pertenecen al mundo de la noche no tienen ojos, son ciegos; por el contrario, los que se sitúan en el día tienen ojos y ven. Los componentes principales de la cultura andina: lengua quechua, autoridades alcaldes varas, tradiciones, lo rural, la sierra, los vestidos, son marcados por un signo negativo, mientras que lo español, la ciudad, la costa, Lima, la tradición cristiana, todos éstos elementos de la cultura occidental, son marcados por un signo positivo. El tránsito entre estos dos mundos es posible gracias al progreso, es decir, al abandono de la noche para ir hacia el día. Despertar, abrir los ojos, constituye el comienzo de este tránsito. Para despertar es necesario saber leer, es necesario ir a la escuela." (Montoya, 1980: 311-312)

⁶ Son particularmente ilustrativas las siguientes obras: de Ciro Alegria *El mundo es ancho y ajeno* (102 edición, Ediciones Ercilla, 1949); y de José María Arguedas *Todas las sangres* (Obras completas, Tomo IV, Editorial Horizonte, 1983).

A su vez, Carlos Iván Degregori ha sostenido en diversos trabajos la importancia de la educación como un factor democratizador que ubica a los migrantes en la senda del progreso, asumido éste como inserción en el mercado y obtención de ciudadanía:

"Lo cierto es que el tránsito del mito de Inkarrí al mito del progreso reorienta en 180 grados a las poblaciones andinas, que dejan de mirar hacia el pasado. Ya no esperan más al Inka, son el nuevo Inka en movimiento. El campesinado indígena se lanza entonces con una vitalidad insospechada a la conquista del futuro y del 'progreso'. La escuela, el comercio y en algunos bolsones el trabajo asalariado, son los principales instrumentos para esa conquista a la cual la migración a las ciudades (...) le abre nuevos horizontes." (Degregori, 1986b: 52)

Con matices de interpretación, otros autores tales como Anslón (1989), asumen que la escuela ha visto relativizada su funcionalidad modernizadora y modernizante. Contextuada en la crisis del desarrollismo, el descalabro del Estado benefactor y los propios límites que en sociedades como la peruana tienen los modelos endógenos de crecimiento económico, la educación se ha encontrado en medio de la tensión entre expectativas y oportunidades, entre los que ven posibilidades de ser incorporados a la senda del progreso y aquellos que se ven empujados a una mayor marginalidad.

En ese encadenamiento de sucesos, el Estado peruano en determinado momento comportó un importante efecto sobre la inversión en educación, la cual ha devenido en sumas reales reducidas en la actualidad, según diversos datos y estudios. Efectivamente, Degregori señala que luego de una primera etapa en que Estado y sociedad tiraban de la carreta educativa en la misma dirección, la sociedad avanza a contracorriente del Estado que tendencialmente reduce su participación en la educación, especialmente a partir de la crisis económica que estalla a mediados de la década de 1970 (Degregori, 1990: 38).

Esa conducta persistente de la sociedad obedecería a que el sentido modernizante de la educación empezaba a ser convenientemente comprendido, en cuyo contexto la educación haría las veces de trampolín para la movilidad social o para la reafirmación del status adquirido, según lo ano-

tan Alberti y Cotler (1977). En este sentido, uno de sus efectos más saltantes sería proporcionar los medios para que los individuos aprendan en forma más explícita las normas sociales que les permitirían ascender individualmente. La educación, en última instancia, facilitaría el manejo de un código de comportamiento típico de una sociedad dependiente y predominantemente capitalista, como es la peruana. Sin embargo, y paradójicamente, este mismo hecho podría tener un efecto contradictorio. Esto sucedería cuando el número de postulantes al ascenso social, así como sus exigencias, crecieran en forma tal que desbordaran la capacidad de absorción del sistema dominante. En esta situación la educación se convertiría en uno de los factores de movilización y crisis social (Alberti y Cotler, 1977: 11).

Para los dos autores, en el proceso histórico peruano la educación se habría convertido en ese factor, apresurando una fisura que se iba ahondando y coadyuvando al estallido de la crisis oligárquica. Según los estudiosos, la educación y otros mecanismos educacionales alentaban expectativas de sectores populares emergentes a desarrollar aspiraciones y expectativas típicas de sectores urbanos medios de países desarrollados, sin embargo, la estructura oligárquica bloqueaba las posibilidades para satisfacer estas nuevas aspiraciones en una población cada vez más numerosa, que al haberse ampliado la participación en el sistema educativo sin que se hubieran realizado cambios cualitativos necesarios en la sociedad y en la educación, no hacía otra cosa que agudizar las tensiones sociales en marcha (Ibid: 30-31).

Tovar sostiene que la demanda para acceder a la educación crecía paralelamente al desarrollo social de nuestro país, en la medida en que se iban resquebrajando las bases del Estado oligárquico que asentaba su dominación sobre la ignorancia y marginación de las grandes masas (Tovar, 1985: 23). Con la crisis en la estructura oligárquica, de hondas repercusiones tanto en el ámbito rural como en el urbano, se daba inicio, entre otras cosas, a la construcción de un nuevo rostro urbano, justamente con las migraciones protagonizadas en los años cuarenta, en las que la búsqueda del bienestar material era indesligable de lograr mejo-

res oportunidades educativas. Sobre este último aspecto, el testimonio de un migrante que presenta Tovar es elocuente:

"Yo vine a Lima buscando lo mejor (...) porque hablando a lo franco, uno es bruto y quiere que sus hijos no lo sean, uno quiere que sean algo superior, que puedan estudiar, brindarles educación y un oficio que sea su única y su más grande herencia." (Tovar, 1985: 26)

Según el razonamiento de Tovar, bienestar o progreso, lo cierto que la educación tomaba cuerpo como un aspecto inherente a los nuevos tiempos y al reto democrático de hacerse un lugar en el país, pues la adquisición de mayor nivel educativo tenía como motivación la necesidad de un mejoramiento social y económico y la educación era concebida como un canal de ascenso social. Es más, de acuerdo con este modo de percepción, la educación ya no era sólo un camino posible sino necesario, que formaba parte de las condiciones mínimas de existencia para los sectores populares, donde la educación había dejado de ser un privilegio al que se aspirase individualmente, y se había convertido en un derecho cultural que se consigue mediante luchas sociales.

En ese proceso que la lucha por educación pasa a constituir parte de la lucha por la cultura. En efecto, como lo señala Degregori (1988), son también luchas culturales: la lucha por la tierra, la lucha por la educación, la lucha por hacerse de un espacio en las ciudades a través de la migración, la lucha sindical y las últimas luchas de lo que se llaman nuevos actores sociales, mujeres, jóvenes; y las luchas por gobierno, especialmente en el plano municipal (Degregori, 1988: 90). Todo este proceso de luchas populares, de cierta manera, también pasa a formar parte de la lucha para democratizar el país, en la cual dichas clases buscan recuperarse cinco siglos después del trauma original de la conquista, de la fragmentación del mundo andino, de la desintegración. Para ello deben superar un proceso incompleto e incierto y plasmar una cultura nacional, cuyo camino se busca construir en lo que va del presente siglo.

Esta forma de entender las cosas respecto a la educación, marca una diferencia sustantiva con la primaria valoración de la educación desde el

mundo andino, al penetrar en el núcleo del poder ajeno y desconocido, apropiarse de parte de él y evitar la liquidación de la cultura propia. La "visión tradicional andina"⁷ buscaba adaptarse o desaparecer, una mutación cultural necesaria para resistir en espera de mejores tiempos, cuando hubiera de regresar el pasado, reinstaurar el orden trasgredido, y donde la vida social y la cultura hubieran de retornar a su forma original.

Otras elaboraciones como las de Degregori y de Ansión, plantean la existencia de una visión contemporánea que se enriquece a partir de diversos eventos y que alientan un ideal de progreso y bienestar, pero además registran los profundos cambios en la estructura social y su correlato en la cultura. Los migrantes y sus hijos, sienten que su lugar en la ciudad los iguala con otros, otorgándoles la condición de ciudadanos, tal como lo muestra Degregori y colaboradores en la investigación realizada en un antiguo barrio limeño:

"Ellos, inicialmente siervos, *waqchas* o clientes, convertidos luego en 'pioneros', son ahora vecinos y pobladores. Estos dos últimos términos parecen muchas veces ser sinónimos, pero constituyen más precisamente dos caras de la misma moneda". (Degregori, et.al., 1986: 158)

Esta constatación de la creación de una nueva ciudadanía "desde adentro y abajo", resultado de la migración y la ocupación de un espacio en la ciudad de parte de los sectores populares, es para el mismo autor un logro importante; pero todavía una precaria e incompleta forma de ciudadanía. Según el estudio antes aludido, la consolidación de los migrantes como "vecinos", término de referencia horizontal que en sus barrios adquiere resonancia democrática, implica la cerrazón del triángulo sin base. El de abajo ya no está sólo, ha tejido con otros su red de relaciones "vecinales", que le permiten convertirse en "poblador" que exige, se confronta o negocia con quienes ocupan el vértice. De esta forma, la conquista de ciudadanía en la conflictiva realidad limeña y peruana con

7 Esa es la denominación que emplea Ansión, como se vio líneas arriba. Podría decirse que la "visión tradicional andina" vista con ojos urbanos, ha devenido a teorizarse como "utopía andina", con la cual se generaliza a toda interpretación del imaginario popular andino posterior.

temporánea, no implicó la homogeneización plena ni tampoco la indiferenciación (Degregori, et.al., 1986: 158).

En resumen, este proceso incompleto de adquirir ciudadanía como hecho de transformación de la estructura social y de ingreso al Estado, marca una diferencia -sino una ruptura- con el pensamiento tradicional andino. e ingresa a la confrontación con el pensamiento conservador criollo, siendo puntal de su arremetida contrahegemónica el orden social y el propio Estado, en los cuales contribuye con su democratización y nacionalización. De otro lado, la pervivencia de diferencias es explicable a la luz de una democratización también inconclusa, pero que no por ello está en una posición de retroceso o involución. Sin embargo, el no retorno al pasado en las relaciones entre individuos y Estado y la eliminación de cualquier riesgo de mantener estatus distintos o múltiples ciudadanía, sólo podría ser posible si Estado y sociedad se encontrasen finalmente, y dieran lugar a la formación y reconocimiento de un ciudadano peruano y universal.

Los argumentos hasta aquí expuestos en este acápite, permiten esbozar algunas conclusiones acerca del nuevo rostro de la ciudad. Si bien inicialmente la conquista de un espacio físico le permitió al migrante un refugio cultural en medio de una ciudad cultural y socialmente ajena, posteriormente le permitió asegurar para los suyos, la familia inmediata y los paisanos de igual condición, una mejor posición social y económica, resultado de la primaria obtención de un trozo de tierra, del trabajo y el ahorro, en una particular forma de acumulación originaria. En su metamorfosis de ocupante precario a propietario, el dueño del lote va agregando valor a su propiedad, y a partir de dicha posición, construyendo un espacio social y económico en expansión. En muchos casos, el antes migrante, convertido ahora en propietario, es también empresario e incursiona a la política, buscando afirmar su condición de nuevo ciudadano en base al trabajo y la tenencia de propiedad⁸.

8 La propiedad en ese nuevo tipo de ciudadano es resultante mayormente de la producción, no de la renta ni de prácticas mercantilistas.

El trabajo de Hernando de Soto *El Otro Sendero*, proporciona evidencia empírica que permite corroborar dicha aseveración.

A la luz de estas afirmaciones, entonces, se podría colegir que existen aspectos no contemplados en la interpretación y valoración del ahora viejo mito del progreso, que sostenían los enfoques desarrollistas basados en el denominado populismo de Estado.

Lo que hoy se advierte como ciudadanía heterogénea y abierta aún a la diferenciación, da cuenta de una insuficiencia que nominalmente sienta la igualdad política y jurídica, pero que no tiene las condiciones propicias para que aquella se pueda hacer efectiva. Aun cuando ello está presente en un contexto de deterioro resultante de la crisis, el "nuevo ciudadano" no abandona el optimismo. Después de todo es una situación que no puede durar indefinidamente sin poner en cuestión el Estado y la sociedad actuales.

En suma, la ciudadanía como hecho reciente en la historia social, es todavía incompleta y viene sufriendo un deterioro en su calidad, aunque avanza en su desarrollo al ritmo en el cual se moderniza y democratiza la sociedad. La educación vista en este contexto, es una condición de ciudadanía, de inclusión y no de exclusión, de participación social y económica, donde poseer valores y conocimientos es importante para incorporarse al mercado de manera competitiva y eficiente, para mejorar su capacidad de interlocución y relación democrática con el Estado, e integrarse nacionalmente a una sociedad moderna. Estos son algunas de las pulsaciones que podrían estar delatando un nuevo mito en marcha, el mito de la modernización democrática, en donde la educación ocuparía un lugar preponderante.

C. LA IDEA EDUCATIVA EN EL PARTIDO APRISTA PERUANO Y ACCION POPULAR

En las siguientes páginas se examina los antecedentes ideológicos del Partido Aprista Peruano (PAP) y Acción Popular (AP), en cuanto fundamentos teóricos de sus idearios educativos o, si se prefiere, para identificar el lugar que ocupa la educación en sus doctrinas. Este desarrollo se justifica, toda vez que las políticas educativas de estas colectivi-

dades políticas, una vez convertidas en agentes de gobierno, tienen en sus lineamientos doctrinarios sino su origen por lo menos un antecedente o referente necesario para entender la coherencia ideológica y los avatares de la política práctica.

La selección de solamente esas dos organizaciones y no otras -IU y PPC por ejemplo-, obedece a los propios alcances del presente estudio en su parte empírica, pues sólo el PAP y AP ejercieron gobierno durante 1980-1990.

1. Haya de la Torre: "una educación para modernizar el país"

Desde sus inicios el Partido Aprista ha entendido que la educación ha estado fuertemente ligada a la realidad cotidiana de la sociedad; más exactamente, ha destacado la situación educativa peruana como producto de la injusticia social y económica imperante en el país. Esto es consignado por Haya de la Torre en la década de los treinta (Haya, 1976: II-74), y también por sus seguidores más contemporáneos:

"El fenómeno educativo en la etapa republicana de nuestro país, fue la vera efigies del injusto ordenamiento socioeconómico imperante. (...) por eso el primer paso para la conquista del poder consiste en la reivindicación para el pueblo del derecho a la cultura". (Quiñones, et.al., 1982: 2-4)

Inclusive en el problema del indio -en los treinta-, Haya insistió en el componente económico que tenía su realidad social, por consiguiente, su realidad educativa. Según él, si bien la liberación material y espiritual del indio era una aspiración primaria de justicia social, la pretensión de liberarlo mediante la educación sin librarlo económicamente, era una ilusión ingenua; pues educación y economía incidían en cualquier intento realista y moderno de culturización del indio (Haya, 1976: V-147). Esta relación era pues una primera cuestión que se debía tomar en cuenta, para que la educación pudiera desarrollar su rol de enorme trascendencia en el desarrollo del país. Según el razonamiento de Haya, la educación tenía por objetivo modernizar el país, es decir, contribuir a producir más y mejor riqueza nacional, y a formar ciudadanos; en un contexto en que una gran distancia separaba a los países pobres como el Pe-

rú de los países desarrollados. Consciente Haya de este estado de cosas, entendió la necesidad urgente de contar con una educación que asegurase la integración de lo mejor de la corriente civilizadora occidental. Es en esta óptica que planteaba como algo indispensable la máxima capacitación técnica de los trabajadores peruanos, inserta en una concepción integral de cultura. Ello, revertiría en un mayor progreso económico (Ibid: V-146).

La educación desde el enfoque aprista (de Haya) se planteaba distinta, contrapuesta a la educación tradicional de signo oligárquico, la cual en vez de liberar cuando llegaba oprimía a los niños y jóvenes del pueblo. Además, la propuesta educativa de Haya buscaba inscribirse en un contexto más científico y contemporáneo:

"No nos olvidemos, compañeros, que vivimos en una edad en la cual todos los principios fundamentales de la ciencia y de la técnica han sido profundamente modificados. No olvidemos que vivimos en una edad en la cual muchas de las cosas aprendidas en la escuela y el colegio ya no tienen validez ni vigencia, como conceptos, como enseñanzas, como aplicación de ellas." (Haya, 1976: V-447)

Por ello desde los primeros lineamientos educativos se desprendían ideas innovadoras y concretas en lo estrictamente educativo y en lo social: la escuela unificada que asegurase una productiva continuidad desde el kindergarten hasta la universidad, el establecimiento de centros de enseñanza agrícola o granjas-escuelas en las zonas rurales en primaria y secundaria, las escuelas nocturnas y dominicales para los que trabajaran. la creación de bibliotecas populares fijas y ambulantes, así como misiones ambulantes de difusión técnica y cultural, la defensa de la reforma universitaria iniciada por el alumnado (Ibid: V-22-23). También se postulaba el establecimiento de tarifas especiales para el transporte de los estudiantes, la creación misma del Ministerio de Educación Pública, dirigido por verdaderos técnicos y conocedores de la realidad educativa.

Uno de los fines primordiales del sistema educativo era concretar la "Escuela Unica del Estado", la misma que facilitaría la formación de la conciencia e identidad nacional. En esta propuesta programática de Haya

se puede identificar, además, elementos actualizadores de modernización económica, elementos democratizadores como la escuela única, y elementos integradores como la conciencia nacional.

La descripción de una experiencia aprista podría mostrar mejor algunos aspectos de su concepción y espíritu educativos: es el caso de las universidades populares González Prada. Según Quiñones y otros, el objetivo de éstas era colectivizar la riqueza intelectual, atacar el estado de ignorancia en que estaban las clases pobres por la injusticia social. Estas universidades no eran similares a la ya entonces desprestigiada "extensión universitaria", sino programas integrales de instrucción teórico-práctico dirigidos a un conjunto muy heterogéneo de estudiantes (trabajadores principalmente) que recibían educación técnica, científica y humanista (Quiñones, et.al., 1982: 30-35).

El funcionamiento de estas universidades era en tres niveles: la educación elemental que comprendía lectura, escritura y conocimientos básicos de geografía, historia del Perú, aritmética, etc.; cultura general, con conferencias y clases sobre ciencias y humanidades: historia, economía, biología, anatomía, derecho, etc.; y la educación práctica, que comprendía cursos técnicos según los requerimientos y las posibilidades de los alumnos y las regiones donde se desenvolvían.

Metodológicamente las clases eran de razonable duración, muy prácticas y auxiliadas con elementos auditivos, visuales y bastante ejemplos, no por falta de absentismo porque no había obligatoriedad. A pesar de la diversidad del alumnado, que comprendía desde alfabetos a semialfabetos, la relación con los profesores era de tendencia horizontal y humana. Según los propios apristas, la enseñanza "en las universidades populares era sui generis por el contenido pragmático de los cursos, la didáctica empleada y la relación entre estudiantes y profesores." (Ibid: 35).

2. Acción Popular y la educación como un proceso de formación individual y social

Un referente central en la doctrina y praxis de Acción Popular es su necesidad de realizar cambios, reformas, transformaciones en la realidad

nacional. Su concepción política de matriz estimativa y asentada en los valores humanos, no es explícita en cuanto a formulaciones ideológicas, pero sí es principista, flexible y clara, expresándose más bien en diagnósticos y soluciones planificadas de los problemas nacionales (Miró Quesada, 1988: 15-24). Un esquema distinto a las argumentaciones y demostraciones filosóficas e ideológicas propias de los partidos de matriz epistémica.

La concepción de educación que profesa Acción Popular está ubicada en la consideración anterior. Por ejemplo, frente al analfabetismo señala que es injusto y es la negación del derecho universal a la educación y plantea la necesidad de eliminarlo (Belaúnde Terry, 1979: 259); pero casi no se ocupa de las causas de aquel ni formula los mayores juicios políticos ni históricos, en contraste con el proceder de otros partidos.

Otro elemento importante en la idea educativa acciopopulista es que integra los conceptos desarrollo y progreso, asimismo, destaca la dependencia entre educación y desarrollo socio-económico del país. Por eso plantea la educación como una empresa social no puramente pedagógica. La concepción explícita de educación que maneja Acción Popular se encuentra en su ideario:

"Consideramos la educación como un proceso de formación individual y social que ha de obedecer a una concepción del destino del país y debe estar dirigida a proporcionar al poblador peruano, la preparación que le permita su incorporación efectiva dentro de las actividades de la producción nacional y su participación en los ideales de nuestra cultura." (Belaúnde Terry, 1979: 83)

El programa educativo primigenio de Acción Popular constaba de seis puntos:

- a) Reforma integral de la educación en todos los ciclos, en concordancia con las transformaciones económicas del país y que atendiera las exigencias a nivel regional y nacional;
- b) Educación gratuita en todo nivel, porque la elevación cultural de las mayorías era indispensable para su intervención eficaz en la vida nacional;

- c) Alfabetización en castellano y lenguas aborígenes, atendiendo a la diversidad étnica del Perú y como proceso permanente y orgánico;
- d) Adecuada remuneración y capacitación a los maestros;
- e) Promoción de la universidad peruana, en donde debían formularse y estudiarse los grandes problemas nacionales; consagrando la autonomía universitaria, rentas y mayor tecnificación para que cumpliera sus fines; y
- f) Creación del Instituto de Altos Estudios Nacionales que albergara a los mejores estudiantes universitarios del país; su finalidad era proporcionar estudios, diagnósticos y soluciones multidisciplinarias a los problemas del país, para la mejor conducción de los gobiernos (Ibid: 83-84).

De la presentación hecha en este acápite respecto a los puntos de vista del FAP y AP acerca de la educación, se puede reconocer algunas coincidencias y también algunas diferencias. El cuadro sinóptico que a continuación se presenta permite verlas a través de las características centrales de sus idearios educativos primigenios, así también, permite ver los respectivos contextos en que éstos se formularon:

PARTIDO APRISTA PERUANO	ACCION POPULAR
<p>Su discurso educativo es bastante ideológico y clasista por su ideología epistémica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planteamientos educativos básicos se formulan en periodo oligárquico peruano (1930..). - Plantea programa revolucionario - Educación con y según desarrollo socio-económico (no puramente pedagógica). - Educación de raíz más popular, integrando avances científicos occidentales. 	<p>Discurso educativo más neutral y de tipo pragmatista por su ideología estimativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planteamientos educativos básicos a inicios del periodo desarrollista peruano (1960...). - Plantea programa reformista. - Educación con y según desarrollo socioeconómico (no puramente pedagógica). - Educación extensionista a los sectores populares, integrando avances de la ciencia occidental

XII - NATURALEZA DEL PROCESO EDUCATIVO EN EL PERU DURANTE 1980-1990

A. ORGANIZACION ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

La organización del sistema educativo vigente tiene su origen en la Ley Nº 23384, dictada el 18 de mayo de 1982 y llamada Ley General de Educación¹. Esta ley a lo largo de sus 126 artículos y 16 disposiciones transitorias y especiales establece -además de definiciones y aspectos de principios- la estructura general del sistema educativo en niveles y modalidades. Posteriores normas, conforme se iban dictando, explicaban con mayor detalle la naturaleza de cada uno de éstos.

En la referida Ley, la educación es entendida como un proceso permanente que tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad, e involucra la participación de los que son denominados *agentes de la educación*: la familia, los educandos, el profesorado, la comunidad y el Estado.

La responsabilidad de este último es admitida como fundamental, ya para la gestión estatal ya para la gestión no estatal. Ella se ejerce a través del Ministerio de Educación y consiste en:

- promover la educación, dirigirla y supervisarla;
- formular el plan de desarrollo de la educación en el país, y los planes y programas específicos;
- crear y mantener centros y programas educativos, y realizar actividades educativas;
- coordinar los esfuerzos de todos los sectores de la vida del país relativos a la educación;

¹ Las Leyes Nº 23626 y Nº 24194, vinculadas a la Ley General de Educación, no modifican en absoluto la organización del sistema educativo.

- aplicar el régimen de administración descentralizada de la educación de acuerdo con las características peculiares de cada región; y,
- asegurar la actualización y perfeccionamiento profesional del docente, así como su mejora económica, cultural y dignificación social.

Para la Ley General de Educación, el *Programa Educativo* es el conjunto de actividades con fines educativos. Al *Centro Educativo*, de otro lado, se le asigna como objetivo fundamental impartir educación escolarizada. Además se señala la siguiente nomenclatura para los centros educativos:

- Centros de Educación Inicial;
- Escuelas, para los que ofrecen educación primaria exclusivamente;
- Colegios, para los que ofrecen educación secundaria o primaria y secundaria simultáneamente;
- Centros de Educación Ocupacional, para los que ofrecen educación en esta modalidad;
- Centros de Educación Especial, para los que ofrecen la modalidad;
- Institutos Superiores y Escuelas Superiores, para los estudios del nivel superior, con excepción de las universidades; y,
- Universidades.

El funcionamiento de estos centros y los programas educativos requiere autorización del Ministerio de Educación y la del sector competente; aquella a su vez deberá sujetarse a las normas de carácter educativo.

La mencionada ley establece la calificación en escala vigesimal. Asimismo dispone: el otorgamiento de certificados de grado en la educación primaria y secundaria, y al término de ésta, el otorgamiento de un certificado con mención de la variante respectiva; el otorgamiento de certificados, grados académicos de Bachiller, Maestro y Doctor, títulos profesionales de segunda y ulterior especialización de parte de las universidades; el otorgamiento de certificados, títulos de Profesional, Técnico y Experto en sus respectivos ramos, así como los títulos de Segunda y Ulterior Especialización Profesional de parte de los institutos y escuelas superiores.

La Ley Nº 23384 divide el sistema educativo por niveles y modalidades - son desarrollados líneas adelante- de manera que cada uno de éstos sean compatibles con los objetivos de la educación. Posteriormente se dictan mediante Decretos Supremos los respectivos reglamentos para cada nivel y modalidad de dicho sistema, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Educación. En estas normas, entre otras extensiones y especificaciones, se precisa lo concerniente al año lectivo para los centros educativos de educación inicial, educación especial, educación primaria y de educación secundaria, el cual normalmente se debe iniciar el primer día útil de abril y terminar el 20 de diciembre.

Una síntesis de las normas referidas a los niveles de educación permite apreciar el esquema simplificado que se muestra en la Figura III.1.

1. Niveles del sistema educativo²

Los niveles del sistema educativo son etapas graduales del proceso educativo, caracterizados por objetivos propios en función de los diferentes estados del desarrollo de los educandos. Los niveles son:

- Primer nivel : Educación Inicial
- Segundo nivel : Educación Primaria
- Tercer nivel : Educación Secundaria
- Cuarto nivel : Educación Superior

a) EDUCACION INICIAL

Se imparte a los menores de 6 años y está destinada a orientar a los padres de familia y la comunidad para lograr el desarrollo de las capacidades y vocación del niño. Se ofrece a través de:

- Centros de Educación Inicial, que comprenden³: Cunas para menores de 3 años y Jardines de niños de 3 a 5 años; y,
- Programas especiales dirigidos a niños, familia y comunidad.

2 Salvo indicación expresa, en adelante para este primer subcapítulo se debe entender que la norma considerada es la Ley General de Educación.

3 Esta precisión, además de otras relacionadas con aspectos pedagógicos y administrativos, está contenida en el Decreto Supremo Nº 001-83-ED del 05.I.1983, Reglamento de Educación Inicial.

Los objetivos de la educación inicial son:

- promover el desarrollo integral del niño y procurar su atención alimentaria, de salud y de recreación;
- prevenir, descubrir y tratar oportunamente los problemas de orden bio-sico-social que puede perturbar el desarrollo del niño; y,
- contribuir a la integración y fortalecimiento de la familia y la comunidad.

Las acciones educativas se realizan de acuerdo a la Estructura Curricular Básica aprobada por el Ministerio de Educación y vertida a los planes y programas.

b) EDUCACION PRIMARIA⁴

Comprende dos modalidades: menores y adultos; se ofrece en forma escolarizada y no escolarizada. La educación primaria es obligatoria en todas sus modalidades. Normalmente está destinada a los menores a partir de los 6 años. También se ofrece a los mayores de edad para lograr la recuperación de quienes no continuaron o no recibieron oportunamente la educación primaria.

La educación primaria de niños se realiza en seis grados, y cada grado corresponde a un año lectivo. Sus objetivos son:

- proporcionar un adecuado dominio de la lectura, de la expresión oral y escrita, y de la matemática elemental; el conocimiento básico de la historia y geografía del Perú y su relación con las del mundo, y el crecimiento de los principales fenómenos de la naturaleza con especial referencia a la realidad local y nacional;
- desarrollar las facultades cognoscitivas, volitivas y físicas del educando, consolidando las bases de su formación integral;
- estimular la capacidad de creación, orientar el desarrollo vocacional y propiciar la adquisición de hábitos de seguridad, orden, higiene, urbanidad y equilibrada relación social; y,

⁴ El 12.I.1983 se promulga el Decreto Supremo Nº 003-83-ED, que aprueba el Reglamento de Educación Primaria.

- promover el conocimiento y práctica de los valores éticos, cívicos-patrióticos, estéticos y religiosos.

La Educación Primaria de Adultos es flexible, acorde con la evaluación de los educandos. Sus objetivos son, además de los señalados en el primer y último puntos del caso anterior:

- contribuir al perfeccionamiento y desarrollo de habilidades y destrezas apropiadas a los intereses de los educandos y a su actividad económica; y,
- estimular la madurez en la relación interpersonal y grupal, que prepare para una integración responsable en el ejercicio de la vida social.

Las disposiciones contenidas en el Reglamento de Educación Primaria -de carácter pedagógico y administrativo- deben ser cumplidas por los centros y programas educativos, estatales y no estatales.

Por otro lado, se indica que el Ministerio de Educación es el que debe establecer los planes y programas de estudio de educación primaria a nivel nacional, y éstos deben tener una vigencia mínima de seis años, después de los cuales pueden revisarse para adecuarlos a los avances de la educación y a los nuevos requerimientos de carácter nacional y regional.

Respecto al año lectivo, éste se divide en cuatro bimestres, al término de cada uno de éstos el alumno obtiene un calificativo por asignatura, que resulta de promediar las evaluaciones aplicadas en el bimestre. Al término del año lectivo se aplica una evaluación general complementaria. Los educandos que al final del año lectivo obtuvieron promedio global 11 o más y aprobaron las asignaturas de Lenguaje o Matemática, son promovidos del grado. Caso contrario, y dependiendo de su rendimiento, o se acogen a una evaluación de recuperación o repiten de grado.

c) EDUCACION SECUNDARIA⁶

Tiene por finalidad profundizar los resultados logrados en la educación primaria y orientar y capacitar a los educandos en los diferentes campos vocacionales, acorde con sus aptitudes. Sus objetivos son:

- profundizar la formación científica y humanista y el cultivo de los valores adquiridos en la educación primaria; y,
- brindar orientación vocacional y capacitar al educando en áreas diversificadas con criterios teórico-prácticos.

La Educación Secundaria se imparte en cinco grados. Los dos primeros son comunes a todas las ramas, profundizan la formación general y proporcionan experiencias de orientación y exploración vocacional. Los tres últimos encaminan a los estudiantes en una dirección específica, según las siguientes variantes: agropecuaria, artesanal, científico-humanista, comercial e industrial.

La educación secundaria también tiene dos modalidades: menores y adultos. Se ofrece en forma escolarizada a través de colegios y en forma no escolarizada, mediante programas educativos. Los contenidos y la metodología de la modalidad de adultos tiene características propias de acuerdo con la edad, los intereses y las experiencias de los educandos.

Ingresan al Primer Grado de Educación Secundaria los alumnos que han concluido satisfactoriamente el 6º Grado de Educación Primaria. En la modalidad de menores ingresan al 1º grado, hasta los 15 años de edad; en la modalidad de adultos, a partir de los 16 años de edad. Los estudios de educación secundaria, cualquiera sea, son equivalentes y ofrecen a sus egresados las mismas posibilidades de acceso al nivel de educación superior.

Los programas de estudios de carácter nacional -que tienen una vigencia mínima de seis años- son elaborados por el Ministerio de Educación, y establecen los objetivos y contenidos básicos que orientan el proceso de enseñanza-aprendizaje. Las Direcciones Departamentales y Zonales y

El Decreto Supremo Nº 004-83-ED, del 12.1.1983, aprueba el Reglamento de Educación Secundaria.

las Supervisiones son las encargadas de orientar, en los colegios, el proceso de adecuación de los programas a las diferentes realidades regionales y pedagógicas, sin limitar la capacidad creadora del profesor.

Los textos escolares y el material educativo deben ser coherentes con los planes y programas de estudio. Además, deben ser aprobados -igual que en la educación primaria- por el Ministerio de Educación.

La evaluación del aprendizaje considera a 11 como el calificativo mínimo aprobatorio. Asimismo, comprende calificaciones promedios bimestrales y un promedio anual. Para la obtención de éste se considera los cuatro promedio bimestrales y los resultados de la evaluación general complementaria. Al término del año lectivo repiten el grado los que tienen cuatro o más asignaturas desaprobadas; rinden examen de recuperación los que tienen hasta tres asignaturas desaprobadas. Después de este examen serán promovidos aquellos que tengan una o ninguna asignatura desaprobada.

d) EDUCACION SUPERIOR

Comprende la educación profesional y el cultivo de las más altas manifestaciones del arte, la ciencia, la técnica y en general la cultura. Se ofrece a quienes han concluido la educación secundaria. Se imparte en las escuelas e institutos superiores, institutos superiores pedagógicos, centros superiores de postgrado y universidades.

Son objetivos de los institutos y escuelas superiores⁶:

- formar profesionales, técnicos y expertos calificados que a su preparación unan la adecuada formación humanista y científica;
- contribuir a la permanente actualización profesional del personal calificado al servicio del país; y,
- ofrecer educación superior en humanidades, ciencias y artes.

⁶ El Reglamento de Institutos y Escuelas Superiores fue aprobado el 23.II.1983, mediante Decreto Supremo Nº 007-83-ED, el cual norma aspectos pedagógicos y administrativos de los mismos. Posteriormente, el 15.II.1990 y con Resolución Ministerial Nº 230-90-ED, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de los Institutos Superiores Tecnológicos y Escuelas Superiores Estatales y No Estatales.

Los institutos y escuelas superiores son creados o reconocidos mediante normas específicas, las que contemplan su régimen académico, económico y de gobierno; en ellas participa el Ministerio de Educación.

Los institutos y escuelas superiores por su carácter son: tecnológicos, humanísticos, científicos y artísticos. La determinación de las carreras que éstos ofrecen es coordinada por el Ministerio de Educación, compatibilizando las prioridades sectoriales y regionales con la demanda social de la educación. Su duración depende del carácter y profundidad de los estudios, pero en ningún caso es menor de cuatro semestres académicos.

La Segunda Especialización Profesional tiene una duración de dos a cuatro semestres académicos. Toda ulterior especialización profesional tiene una duración mínima de dos semestres académicos⁷.

El trabajo educativo en los institutos y escuelas superiores se organiza por semestres académicos, cada uno de los cuales tiene una duración mínima de 19 semanas. Normalmente el semestre académico inicial del año comienza el primer día útil de marzo y el semestre académico final termina el 20 de diciembre.

La evaluación del educando se realiza en función del perfil profesional y de los planes curriculares. El calificativo mínimo aprobatorio es 11. La promoción de los estudiantes es semestral. Son promovidos si han aprobado todas las asignaturas del semestre académico; son repitentes si han desaprobado el 50% o más del total de asignaturas del semestre académico; y, rinden evaluación de recuperación los que han desaprobado menos de ese 50%. Después de ella los estudiantes deben tener una o ninguna asignatura desaprobada para ser promovido.

En cuanto a los institutos superiores pedagógicos, su respectivo Reglamento⁸ norma sus aspectos académicos y administrativos. En él se precisa que estos institutos son centros de educación superior destinados a for-

7 Esta duración es establecida por el Decreto Supremo Nº 008-85-ED, del 20.II.1985, que modifica la fijada por el Reglamento de Institutos y Escuelas Superiores.

8 Aprobado con el Decreto Supremo Nº 009-83-ED, el 09.III.1983.

mar profesores y a contribuir en la actualización y perfeccionamiento permanente de los docentes en el servicio. Los institutos superiores pedagógicos tienen por objetivos:

- formar profesionales de la educación con una sólida base humanista, científica y tecnológica;
- contribuir en la formación continua del profesorado en servicio, atendiendo prioritariamente el mejoramiento de la calidad del personal docente de su zona de influencia;
- impulsar la investigación educacional, así como la generación y experimentación de innovaciones tecnológicas; y,
- contribuir en la promoción cultural y desarrollo de la comunidad.

Los institutos superiores pedagógicos -creados por Decreto Supremo- forman profesores para los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, los cuales según los casos contarán con especialidades o menciones. La selección de éstos responde a las necesidades educativas del país, los planes de desarrollo regionales y los requerimientos de la zona de influencia de la institución.

La estructura curricular básica es aprobada por el Ministerio de Educación, se rige por el sistema de créditos y comprende dos áreas fundamentales: formación general y formación profesional. Esta a su vez se organiza en tres subáreas: formación profesional básica común a todos los estudiantes; formación profesional especializada, en función de las diversas especialidades ofrecidas; y práctica profesional.

La matrícula es semestral. La nota mínima aprobatoria para los cursos es 11. Para optar el título de profesor⁹ es necesario: aprobar el total de créditos del respectivo currículum; sustentar y aprobar un trabajo de investigación o un proyecto de desarrollo educacional; y cumplir los demás requisitos administrativos.

⁹ Se aprueba el Reglamento para optar el Título Profesional de Profesor en los Institutos Superiores Pedagógicos, mediante Resolución Ministerial N° 443-88-ED, el 4.VII.1988.

En el Reglamento de los institutos superiores pedagógicos se indica que cada instituto debe contar con un Reglamento Interno, aprobado por la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Las universidades tienen un tratamiento particular, por cuanto la Constitución Política del Perú les concede autonomía académica, económica, normativa y administrativa. Se rigen por la Ley Nº 23733¹⁰, Ley Universitaria, y por sus estatutos. Las universidades nacen, son suprimidas o fusionadas sólo por ley. Sus fines son:

- conservar, acrecentar y transmitir la cultura universal con sentido crítico y creativo, afirmando preferentemente los valores nacionales;
- realizar investigación en humanidades, ciencia y tecnología, y fomentar la creación intelectual y artística;
- formar humanistas, científicos y profesionales de alta calidad académica, de acuerdo con las necesidades del país, desarrollar en sus miembros los valores éticos y cívicos, las actitudes de responsabilidad y solidaridad social y el conocimiento de la realidad nacional, así como la necesidad de la integración nacional, latinoamericano y universal; y,
- extender su acción y sus servicios a la comunidad y promover su desarrollo integral.

Cada universidad organiza y establece su régimen académico por Facultades de acuerdo con sus características y necesidades. El régimen de estudios lo establece el Estatuto de cada Universidad, con currículo flexible y por créditos. El periodo lectivo tiene una duración mínima de 34 semanas anuales que se cumplen en la forma que determina el Estatuto. También en cada universidad se señala los requisitos para la obtención de los grados académicos y de los títulos profesionales correspondientes a las carreras que ofrece, respetando la sucesión de los grados de Bachiller, Maestro y Doctor, y el requisito previo de la licenciatura o título profesional equivalente para la segunda especialidad profesional.

10 Fue promulgada el 09.XII.1983. Sucesivamente, las Leyes Nº 24183 (19.VI.1985) y Nº 24391 (10.XII.1985) modificaron el artículo 99º de la Ley Universitaria, referente al régimen académico de centros superiores no universitarios.

Las universidades organizan su régimen de gobierno de acuerdo con la Ley Nº 23733 y sus estatutos, atendiendo a sus características y necesidades. Su gobierno y el de las facultades se ejerce por:

- La Asamblea Universitaria,
- El Consejo Universitario,
- El Rector, y,
- El Consejo y el Decano de cada Facultad.

Estos órganos y representantes son elegidos, según el caso, por profesores y estudiantes de toda la Universidad, o por profesores y estudiantes de una Facultad.

2. Modalidades del sistema educativo

Las modalidades del sistema educativo son formas de aplicación del segundo y tercer niveles y de ejecución de las respectivas acciones educativas, que se establecen en función del educando y de las condiciones socioeconómicas y culturales del país. Las modalidades son las siguientes:

- De menores
- De adultos
- Especial
- Ocupacional
- A distancia

a) EDUCACION ESPECIAL¹¹

Es la modalidad destinada a aquellas personas que por sus características excepcionales requieren atención diferenciada. Comprende tanto a quienes adolecen de deficiencias mentales u orgánicas o desajustes de conducta social, como a quienes muestran condiciones sobresalientes.

Los objetivos de la educación especial son:

- contribuir a la formación integral de la persona excepcional;

11 El 05.I.1983 se promulga el Reglamento de Educación Especial, que consta de 70 artículos y dos disposiciones complementarias, los cuales norman los aspectos pedagógicos y administrativos de la educación especial.

- lograr la capacitación de la persona excepcional para integrarse a la vida ocupacional y social del país; y,
- orientar a la familia y a la comunidad para su participación en la identificación, tratamiento y reconocimiento de los derechos de las personas excepcionales.

Las disposiciones contenidas en el Reglamento de Educación Especial deben ser cumplidas tanto por los centros y programas educativos estatales como por los no estatales.

b) EDUCACION OCUPACIONAL¹²

Integra la acción educativa con la preparación y perfeccionamiento de la actividad laboral. Está destinada a adolescentes y adultos, estén o no en actividad laboral. Sus objetivos son:

- capacitar a los adolescentes y adultos desempleados o subempleados en ocupaciones vinculadas con las diversas ramas de la actividad productiva;
- facilitar la conversión profesional entre actividades ocupacionales afines de acuerdo con la demanda y el desarrollo del país; y,
- promover la eficiencia de los trabajadores en servicio y elevar su nivel cultural y técnico.

La educación ocupacional la proporcionan los Centros de Educación Ocupacional, los Servicios Sectoriales y Programas en los centros laborales. Los centros de educación ocupacional no exigen un nivel previo; son escolarizados y de gestión estatal o no estatal. La duración de los programas es flexible, por lo que se ajusta a su naturaleza y a determinados requerimientos; su proceso de evaluación se efectúa conforme a normas específicas que expide el Ministerio de Educación.

La modalidad de educación ocupacional brinda los siguientes servicios:

- Programas de Formación Básica, Actualización y Perfeccionamiento

¹² El Reglamento de Educación Ocupacional, promulgado el 19.IX.1984, norma aspectos pedagógicos y administrativos para los Centros de Educación Ocupacional y dependencias del Ministerio de Educación.

Técnico;

- Programas integrados a las acciones de alfabetización y a otros niveles y modalidades; y,
- Servicios de apoyo al desarrollo de la asignatura de Formación Laboral y variantes técnicas de educación secundaria.

Los centros y programas de educación ocupacional son creados o autorizados por el Ministerio de Educación y deben orientarse prioritariamente hacia grupos poblacionales asentados en zonas urbano-marginal, rural y frontera, promoviendo la generación de unidades productivas y servicios de apoyo a la política nacional de empleo y al desarrollo integral del país.

c) EDUCACION A DISTANCIA

Es desarrollada por el Ministerio de Educación y las instituciones públicas y privadas. Sus objetivos son:

- ampliar el alcance de los servicios educativos formales y no formales;
- complementar la acción del sistema educativo; y,
- apoyar la acción cultural.

Los estudios formales a través de la educación a distancia, que se realizan de acuerdo con las normas establecidas por el Ministerio de Educación, tienen valor oficial.

3. Organización del Sector Educación

El 12 de junio de 1981 se aprueba el Decreto Legislativo NO 135, que determina el ámbito y conformación del Sector Educación; la finalidad, funciones y estructura básica del Ministerio de Educación. En él se sostiene que al Estado, a través de este Ministerio, le corresponde formular la política en materia de educación, dirigir las acciones educativas a su cargo, supervisar y controlar la educación que se ofrece a través de instituciones no estatales. Para tales propósitos se estructura una

organización en el cual se crea cinco órganos de línea¹³ (ver la Figura III.2), dependientes del Vice-Ministro.

Concordantes con las normas antes indicadas y la Ley General de Educación, se dictan los Decretos Supremos Nº 047-82-ED (del 24.XI.1982) y Nº 012-86-ED (del 21.VII.1986). Con el primero las Direcciones Departamentales de Educación¹⁴ son establecidas para administrar la educación en el ámbito territorial de cada uno de los departamentos del país y con la misma categoría en la Provincia Constitucional del Callao; la Dirección General de Educación Superior, empero, mantiene la responsabilidad de realizar en el ámbito nacional la supervisión especializada en las instituciones de su nivel. Con la dación de las leyes de creación de las regiones del país, las Direcciones Departamentales de Educación dentro del ámbito de cada Región pasan a formar parte de su Respectiva Secretaría Regional de Asuntos Sociales¹⁵ (ver Figura III.3).

Con el segundo Decreto Supremo se crea las Unidades de Servicios Educativos (USEs) en sustitución de las antiguas Direcciones Zonales de Educación y Supervisiones Educativas. Con Resolución Ministerial Nº 248-87-ED (del 15.V.1987) se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de estas unidades.

Las USEs dependen orgánicamente de la Dirección Departamental de Educación, y son responsables de lograr la calidad y eficiencia del servicio educativo dentro de su ámbito. Para ello tienen mando directo sobre los centros, programas e instituciones educativas públicas y privadas que funcionan en su jurisdicción.

B. PLANES Y POLITICAS EDUCATIVAS

Previamente al desarrollo propiamente tal de este segundo subcapítulo,

13 El Decreto Supremo Nº 015-81, del 26.VI.1981, que instaura la organización del Ministerio de Educación, determina la naturaleza y funciones de cada uno de esos órganos.

14 El 08.I.1982, el Decreto Supremo Nº 001-82-ED crea las Direcciones Departamentales de Educación.

15 Para los casos del Departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, las Direcciones Departamentales de Educación siguen constituyendo órganos de ejecución desconcentrados del Ministerio de Educación.

se considera pertinente efectuar una breve reflexión acerca de la "Reforma Educativa" formulada y aplicada por el gobierno del general Juan Velasco¹⁶. Ello, en razón de que la misma fue sometida a profundos cambios por el primer gobierno electo de la década de los ochenta.

Como se recuerda, el gobierno militar de Velasco (1968-1975) diagnosticó a la sociedad peruana como subdesarrollada y dependiente, cuyas expresiones más saltantes eran la "miseria, la ignorancia, la explotación, las desigualdades, la injusticia social y la subordinación de nuestro país al poder extranjero". La concepción política sobre la cual descansaban los cambios que más adelante dicho gobierno emprendería en un variado orden de cosas era una tercera opción, que se autodefinía como "revolucionario", pero no comunista, tampoco capitalista.

Respecto a la educación, el diagnóstico era severamente crítico al señalar las características del sistema educativo: "intencionalmente" mantenía ignorantes a las "grandes mayorías", con el fin de explotarlos; la rentabilidad de las inversiones educativas resultaba baja frente al desembolso de recursos; era inflexible y desligada de la realidad nacional; los sueldos de los docentes eran bajos respecto a su "elevada misión"; además, estaba burocratizado y politizado.

Así expuesta la situación de la educación, el objetivo que se planteaba el gobierno consistía en superar al mismo tiempo todas las barreras que impedían su buen funcionamiento, consiguientemente, formar al nuevo hombre. Como propuesta de acciones, el gobierno consideraba oportuno poner en práctica una reforma educativa, además de asegurar una retribución económica y profesional digna al Magisterio. En esta orientación, se promulga el Decreto Ley Nº 19326, Ley General de Educación, en el año 1972; norma conocida también como "La Ley de la Reforma Educativa". Esta reforma perseguía tres fines: educar para el trabajo, para la transformación estructural y para la autoafirmación y la independencia del país.

16 Al respecto, se puede consultar los siguientes documentos: *Manifiesto del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas* (hecho público en 1968), *El Plan Inca* (publicado en 1970) y *La Ley General de Educación* (promulgado en 1972).

En el marco de esa norma legal, el nuevo sistema educativo se conformaba por niveles, modalidades y ciclos. Así, se tenía la Educación Inicial, la Educación Básica Regular, la Educación Laboral, la Educación Especial, la Calificación Profesional Extraordinaria, la Educación Superior Regular y la Educación Superior para jóvenes y adultos fuera del sistema regular.

Para apoyar a la reforma educativa, el gobierno de Velasco creyó conveniente emprender las siguientes acciones básicas:

- Complementariedad con otros sectores (en particular trabajo);
- Campañas de alfabetización y bilingüismo;
- Generalizar los servicios de orientación del educando y de bienestar estudiantil;
Coeducar, eliminando las dicotomías alumno-medio ambiente, hombre-mujer, e individuo-familia;
- Empleo de toda infraestructura posible para la realización de la acción educativa;
- Diversificación del calendario escolar;
- Servicio civil de graduados; y,
- Uso del uniforme único.

Pretender hacer un apretado balance de la reforma educativa a partir de lo expuesto en líneas precedentes y que sea fiel reflejo de lo acontecido, resulta una tarea muy difícil; no obstante, se puede afirmar en cuanto a los aspectos referidos a la cobertura, la asignación presupuestaria, el crecimiento de niveles y modalidades, y el reentrenamiento magisterial, que los datos no le son muy favorables (algunos de estos aspectos pueden corroborarse en el cuarto capítulo). Aún así, consideramos necesario revisar y reformular los planteamientos de la reforma relativos a la educación laboral, por su importancia en la formación de la fuerza laboral "intermedia", la cual es imprescindible para el desarrollo económico del país.

1. Segundo Gobierno de Acción Popular

Las Elecciones Generales de 1980 tuvieron un ganador que volvió del pa-

pasado: Fernando Belaúnde, derrocado en 1968. Con su elección cerró un período político convulsionado por los efectos de la crisis, las luchas sociales y la formulación de una nueva Carta Constitucional.

El arquitecto Belaúnde proclamó a su segundo gobierno como el del "Quinquenio de la Educación", el cual se caracterizó, entre otras cosas, por:

- a) La transición política de un Gobierno militar hacia otro constitucional;
- b) Desarticulación de la Reforma de la Educación dictado en el Gobierno de Velasco;
- c) Como parte de lo anterior, instauración de un nuevo marco legal para la educación mediante la Ley General de Educación N° 23384;
- y d) Adecuamiento del sistema educativo a este nuevo marco legal.

Durante este segundo período de gobierno, la gestión estatal se producía a partir de la elaboración de planes educativos anuales, enmarcados en la concepción general de *Propuesta de lineamientos del Plan de Gobierno 1980-1985* (en el capítulo referido a la educación) y la *Constitución Política del Estado*. Así, se formulaba la Política Educativa para el Mediano Plazo 1981-1985 y a partir de mayo de 1982 se generaba la nueva *Ley General de Educación N° 23384*.

Una característica básica para comprender el accionar del segundo Gobierno de Belaúnde en el aspecto educativo es su intención por lograr prioritariamente el abandono de la Reforma Educativa, sustentada ésta en el Decreto Ley N° 19326, el cual fuera diseñado, sancionado e implementado durante el Gobierno militar a partir de 1972 hasta los primeros años de los ochenta. Para ello se inicia el progresivo desmontaje de las reformas efectuadas y la reestructuración del sistema educativo.

La acción de "contrarreforma" se producía por considerar inconveniente para el país, recientemente recuperado a la democracia, la aplicación de sus planteamientos inspirados en un modelo socio-político que tenía su origen en un Gobierno *de facto*, y que determinaba la no pertinencia de

seguir ejecutando otras medidas dentro de los alcances de dicha formulación, toda vez que se ponía en vigencia una nueva ley fundamental a partir de 1980, que incorporaba también aspectos relacionados con la educación. Además otra era la intencionalidad política y otros los objetivos que Acción Popular tenía antes de llegar al gobierno. En este sentido, los dos primeros años de gobierno pueden considerarse de transición, hasta la promulgación de la Ley Nº 23384, que reordena y reformula el sistema educativo nacional sobre bases diferentes.

En términos generales, los objetivos y programas propuestos en los planes nacionales de desarrollo de la educación en el período estudiado, corresponden estrechamente a un diagnóstico de la educación que aparecen en el documento de AP *Propuesta de Lineamientos de Plan de Gobierno...*

En éste se reconoce dos dimensiones problemáticas: el analfabetismo y la deserción escolar, originados en la realidad socioeconómica y que sólo pueden ser resueltos mediante una modificación integral del Estado y la sociedad; y los problemas que se producen al interior del sistema educativo y en los servicios que presta, originados en la involución técnica y administrativa, la cual afecta la posibilidad de ofrecer calidad y eficiencia para aprovechar los recursos en función del desarrollo nacional (Acción Popular, 1979: 29).

El documento en referencia fija los siguientes objetivos: resolver los problemas del analfabetismo, la desnutrición infantil y la deserción escolar; superar la calidad técnica y la administración de los servicios educativos para lograr la mejor relación costo-beneficio de los recursos implicados en el sector.

Para lograr estos dos objetivos el Plan de Gobierno propone los siguientes programas: a) Descentralización de la administración y del control pedagógico, convirtiendo al Ministerio de Educación en órgano de alta dirección, planeamiento y evaluación a nivel nacional; b) Establecimiento de la carrera docente que garantice ascensos y mejores remuneraciones a los maestros que demuestren las mayores capacidades técnicas y de entrega a la tarea educativa; c) Programación a nivel nacional de la supervisión y evaluación técnico-pedagógica permanente del proceso ense-

hianza-aprendizaje, que considere la capacitación de supervisores; d) Evaluación y análisis crítico de la Reforma Educativa establecida en el Decreto Ley Nº; e) Formación magisterial en función de la realidad nacional y el desarrollo de las comunidades; f) Organización de un sistema de educación profesional a cargo de las universidades y de otros centros de educación superior que garantice el acceso de todos los alumnos aptos para seguir estudios superiores, y corresponda a los requerimientos de la comunidad y los programas de inversión y desarrollo; g) Inventario nacional de proyectos de desarrollo comunal, como base del gran programa intersectorial de las comunidades, e instalación de talleres de producción y apoyo a los programas comunales de desarrollo; h) Rehabilitación, reequipamiento, mantenimiento y construcción de locales destinados a la educación, impulsando y apoyando las obras emprendidas por cooperación popular; i) Fomento de centros de investigación, en función de proyectos específicos en universidades y otros centros superiores; j) Establecimiento y fomento de la educación a distancia (Ibid: 29-30).

En otra parte de esta propuesta se considera, como parte de estos programas, los esfuerzos para lograr "la consagración de la autonomía y el desarrollo de la universidad peruana". También se propone una meta de política financiera para garantizar la ejecución cabal de estos programas, "la plena utilización como mínimo, de los recursos destinados para la educación y que según el artículo 39º de la nueva Constitución no serán inferiores al 20% de los recursos ordinarios del presupuesto del gobierno central" (Ibid: 31).

El *Plan de Gobierno de Acción Popular* resulta un conjunto de planteamientos políticos, que van a encaminar el comportamiento de Acción Popular convertido en actor político con fuerza de gobierno. Este reconocimiento ha sido explicitado del siguiente modo:

"El *Plan de Gobierno de Acción Popular*, frente a la urgencia de superar la crisis educacional y teniendo en cuenta que las transformaciones drásticas y precipitadas de la educación podían desestabilizar al Sector, desconcertar a la colectividad, y provocar caos y alto costo, consideró la aplicación de un plan permanente, que como proceso de continua innovación impulsara progresiva y serenamente la educación nacional, propi-

ciendo la decidida participación de la colectividad y del maestro, y teniendo como fin más importante el desarrollo pleno del ser humano." (Ministerio de Educación, 1984: 5)

La propuesta contenida en el Plan se resume como la "Educación al Encuentro del Educando", lo que significa la creación de iguales oportunidades de educación para todos los peruanos. Sin duda, una nueva concepción doctrinaria y práctica esta a la base de estos planteamientos, donde el educando es la piedra angular del sistema educativo, la familia es el ámbito natural de la educación del niño, y el magisterio el agente de educación y cultura, asegurando la promoción de la comunidad y el desarrollo global de la sociedad. La atención del problema educativo enmarcado en una política de mediano plazo, es otro de los rasgos de esta propuesta, que sustenta su propósito de garantizar a la población su derecho a la educación, a la cultura y a mejorar el sistema educativo en forma permanente, sostenida, científica e integral para asegurar el desarrollo de la personalidad, de la sociedad global y consolidar al ser nacional (Ministerio de Educación, 1984: 5).

El mencionado Plan se proponía como objetivos:

- La Educación al Encuentro del Educando.- Que comprendía: a) ampliar y mejorar las oportunidades educativas; b) coadyuvar al desarrollo de los programas integrados de educación, de salud, alimentación y vivienda, destinados a atender a la niñez, principalmente en los sectores sociales desfavorecidos; c) intensificar el desarrollo de la investigación, experimentación y tecnologías educativas, en especial, para la renovación de textos escolares y materiales educativos al alcance de las mayorías nacionales; d) reorientar la acción de los medios de comunicación colectiva para que su uso sea coherente con los fines de la educación nacional y promover el desarrollo de la educación a distancia y de la autoeducación; e) promover la formación de una conciencia nacional de la realidad peruana y de la estrategia para superarlo, sobre la base de las calidades rellevantes del hombre peruano; y, f) formar los cuadros científicos, técnicos y trabajadores calificados para la investigación y aprovechamiento de los recursos nacionales y la expansión de la capacidad productiva del país, al ritmo

requerido para alcanzar los objetivos nacionales (Ibid: 7).

Respecto al analfabetismo, el Plan de Gobierno de Acción Popular planteaba:

- Alfabetización.- La erradicación del analfabetismo de la población, mediante esfuerzo estatal multisectorial y cooperación popular, incorporando las acciones de alfabetización en el Programa Nacional de Desarrollo Comunal (Ibid: 17).

La familia y la comunidad eran ejes centrales de la propuesta educativa acciofopulista:

- Familia, Comunidad, Educación Privada y Apoyo al Bienestar del Educando.- Que concebía: a) promover la máxima participación de la familia y de la comunidad, en un marco de libertad de educación y de responsabilidad hogareña, vecinal y comunal en las tareas educativas nacionales; b) elevar el nivel de la educación cívico patriótico de la comunidad nacional, a fin de contribuir a afirmar la democracia; c) movilizar a las poblaciones de base en torno a la ejecución de proyectos de desarrollo comunal en los núcleos educativos comunales, e impulsar una educación ligada a la producción en áreas rurales; d) promover y adecuar la educación particular; e) estimular la participación comunal en la apertura y funcionamiento de centros educativos particulares, cooperativos, comunales, municipales y otros (Ibid: 21).

El maestro dentro del Plan de Gobierno era un agente educativo y cultural de gran importancia. Este punto de vista se expresaba en líneas de política como la que sigue:

- Dignificación del Maestro.- Lo que implicaba aplicar una política de remuneraciones acordes con su función y perfeccionamiento permanente.

Todo ese conjunto de formulaciones debían corresponderse con la adecuación de la estructura, organización y funciones del Sistema de la Educación Peruana a los requerimientos de desarrollo integral establecidos en el Plan de Gobierno, a fin de que la educación coadyuvara efectivamente a la solución de los problemas sociales-económicos y culturales del país

(Ibid: 24).

Empero, lograr una organización educativa eficiente, requeriría en correspondencia un esfuerzo administrativo similar. En tal sentido, el Plan de Gobierno de Acción Popular proponía en el capítulo referido a la organización: Implantar un eficiente sistema nacional de supervisión educativa para el desarrollo de las acciones técnico-pedagógicas y perfeccionamiento del sistema de educación nacional; asimismo, racionalizar la administración del Sector, intensificando el desarrollo permanente del personal, el perfeccionamiento de la organización del Ministerio de Educación, la tecnificación y simplificación de las acciones administrativas y de servicios, como parte de la regionalización nacional (Ibid: 29).

La vocación constructora de Belaúnde se veía reflejada en su interés por plasmar en obras su intención de efectuar una eficiente gestión educativa. En su Plan de Gobierno aparece:

- Infraestructura y Equipamiento.- Que comprendía: a) impulsar y mejorar los servicios de construcción y equipamiento para la atención de los educandos de los diferentes niveles y modalidades; b) establecer un sistema financiero que mediante recursos tradicionales, fuentes no convencionales de financiamiento, ingresos propios del Sector y estimulando la participación comunal en la apertura y funcionamiento de centros educativos particulares, cooperativos, comunales, municipales y otros, asegure el crecimiento de los fondos aplicables a las inversiones necesarias (Ibid: 36).

La importancia de los organismos descentralizados, revestía un interés por democratizar la educación y la cultura. Así, respecto a los organismos públicos descentralizados del Sector el Plan señalaba la necesidad de desarrollar una política cultural que promoviese el desarrollo autónomo de la cultura peruana, integrándola en el contexto universal, y que contribuyera a la actual crisis de identidad nacional, asegurando la búsqueda y preservación de los auténticos valores, patrones y logros de nuestra personalidad histórica y la permanente creación y transmisión de expresiones que consoliden la integración cultural nacional. Adicional-

mente, promover la educación artística y el deporte en los diferentes niveles y modalidades educativos; formar los cuadros de científicos, técnicos y trabajadores calificados para la investigación y aprovechamiento de los recursos nacionales y la expansión de la capacidad productiva del país, al ritmo requerido para alcanzar los objetivos nacionales (Ibid: 41).

Las Universidades constituían el puntal de una propuesta que se proponía recuperar la anterior prestancia de aquellas:

- Universidades.- Para éstas se planteaba: a) mejoramiento del Sistema Universitario en su aspecto académico-administrativo y financiero, para que cumpla eficientemente su alta misión de formación profesional e investigación; b) promulgación de la Ley de Bases de la Universidad Peruana, otorgando a las universidades autonomía para reglamentar su funcionamiento de acuerdo a sus particulares características; y, c) formar cuadros científicos, técnicos y trabajadores calificados para la investigación y aprovechamiento de los recursos nacionales y la expansión de la capacidad productiva del país (Ibid: 48).

Como se pudo apreciar, en los planes del Sector las grandes áreas prioritizadas fueron: la disminución del analfabetismo, la ampliación de la cobertura educativa en todo nivel, la promoción del magisterio nacional, la creación y conservación de infraestructura educativa básica, la racionalización y modernización del aparato administrativo del sector, el mejoramiento de la calidad de la educación y el desarrollo de acciones educativas complementarias.

Ya en cada año se encuentra algunos énfasis o prioridades distintos de los genéricos: en 1980-1981 la atención al aspecto curricular y la educación superior; en 1981-1982 la necesidad de afianzar la conciencia e identidad nacionales y la preocupación por incrementar la capacidad financiera del sector; en 1982-1983 la experimentación curricular (en vistas a la nueva ley de educación que regiría desde el año entrante), y el mejor manejo presupuestario y algunas proposiciones no frecuentes en el periodo como el uso intensivo de los medios de comunicación social y la convocatoria a otros sectores a participar en las tareas educativas. En

1983-1984 comienza oficialmente la adecuación del Sector a la nueva Ley General de Educación Nº 23384, se plantea un objetivo muy acciopopulista como promover el desarrollo comunal y la necesidad de avanzar en la configuración de la identidad nacional; en 1984-85 se prosigue la adecuación a la nueva ley, pero se destacan los objetivos no contemplados antes tales como: ampliación y mejoramiento del Sistema Nacional de Bibliotecas, promoción de la investigación científica para el desarrollo nacional. Todo esto podrá apreciarse líneas adelante.

Así, en el *Plan Operativo del Sector Educación*, que forma parte del *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1981*, sus objetivos se enuncian en los términos siguientes: mejorar la eficiencia en todos los niveles del sistema educativo; consolidar la currícula de los diversos niveles y modalidades para la mejora cualitativa de la educación; promover la carrera pública magisterial; ampliar la atención de Educación Superior Profesional; dar tratamiento diferencial y especial a la educación rural; captar recursos externos para ejecutar proyectos, terminar obras e instalación de equipos, y mecanización del sistema administrativo; desarrollar mecanismos eficaces de comunicación y coordinación entre el Ministerio y los organismos regionales de desarrollo; homogeneizar y dinamizar la estructura académica-administrativa de las universidades, regular su normal funcionamiento dentro de los planes regionales y nacionales de desarrollo; impulsar y ampliar acciones complementarias en recreación, educación física y deportes; desarrollo de la investigación científica-tecnológica de acuerdo a las necesidades del país (Ministerio de Educación, 1980: 60-62).

De otro lado, el *Plan Nacional de Desarrollo 1981-1982* formula los objetivos siguientes: reorientación del sistema educativo hacia la eficiencia, en aspectos teóricos, tecnológicos, financieros y administrativos; incremento de la cobertura educativa en zonas rurales, de frontera y áreas urbano-marginales, en perspectiva a una democratización de la educación; afianzamiento de la conciencia e identidad nacional; reducción del analfabetismo; política integral para el desarrollo magisterial; dinamización de la investigación y el desarrollo de la tecnología

educativa; desarrollo de programas de emergencia para construir y mejorar la infraestructura educativa (Ministerio de Educación, 1981: 67-68).

En el *Plan Operativo del Sector de Educación 1982-1983*, se enuncian como objetivos: nuevamente democratizar la educación y ampliar la cobertura de atención con énfasis en educación primaria, zonas rurales, urbano marginales y de frontera; reducción del analfabetismo a nivel nacional; adecuación y experimentación progresiva de la nueva currícula de acuerdo con la Ley General De Educación; impulso y desarrollo de la investigación, producción y experimentación de tecnología educativa para el mejoramiento de la calidad educativa; el mejoramiento progresivo de nivel profesional, económico y social del magisterio; impulso de la cultura, la educación física, la recreación, la formación escolar, extraescolar y programas de orientación y bienestar; intensificación y perfeccionamiento de la desconcentración y descentralización administrativa del Sector; uso intensivo de medios de comunicación social; promoción de la participación intersectorial en la tarea educativa; mejoramiento de la eficiencia en el gasto del Sector, en la capacidad de inversión y en la captación del aporte externo y de la comunidad (Ministerio de Educación, 1982: 57-58).

Para 1983, los objetivos contenidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984* se pronunciaban por: iniciar y expandir la adecuación de los niveles y modalidades educativos a la Ley General de Educación y la política del Gobierno; incrementar la oferta educativa en porcentaje no menor de 4.5%, con prioridad en primaria y en zonas de frontera, rurales y urbano-marginales; reducir el analfabetismo a un mínimo de 10% en población menor de 40 años; mejorar la calidad educativa mediante programas de formación y desarrollo magisterial, investigación y mejoramiento de la tecnología educativa; ampliar y mejorar los servicios educativos de deportes, recreación, becas, etc.; promover el desarrollo comunal a través de los programas integrales culturales, cívico-patrióticos y de defensa nacional; promover las diferentes expresiones culturales, la conservación del patrimonio cultural para configurar conciencia e identidad nacionales; adecuar y agilizar la administración educativa; racio-

nalizar y optimizar los recursos financieros; disminuir los déficits de infraestructura (Instituto Nacional de Planificación, 1983: 77-78).

Finalmente, para 1984 se formula el *Plan Nacional de Desarrollo 1984-1985*, que considera como objetivos: expandir y consolidar el proceso de adecuación de los niveles y modalidades educativos a Ley General; ampliar la oferta del servicio disminuyendo déficits de atención; reducir el analfabetismo en menores de 40 años y desarrollar la educación de adultos; contribuir a mejorar la formación, perfeccionamiento y bienestar del magisterio; elevar los niveles cualitativos de la educación, mejorando y ampliando los programas técnico pedagógicos, de investigación y tecnología educativa y el sistema de supervisión; reorganizar los servicios culturales, desarrollar expresiones culturales y conservar el patrimonio cultural; reforzar los servicios de bienestar del educando, promoción de la familia y la juventud; ampliar y mejorar el Sistema Nacional de Bibliotecas; reforzar la investigación científica, tecnológica y geofísica articulada al desarrollo nacional; ampliar y reorientar los servicios de becas, crédito educativo, deportes, educación física y recreación; disminuir los déficits de infraestructura, acciones de mantenimiento y conservación; racionalizar y agilizar la administración del sistema educativo; optimizar y priorizar los recursos financieros del Sector y promover la captación de la cooperación técnica y financiera internacional (Instituto Nacional de Planificación, 1984: 99-100).

En su discurso pronunciado en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), a fines de mayo de 1982, el Ingo José Benavides Muñoz, Ministro de Educación en ejercicio, expuso los fundamentos de la nueva política educativa del segundo belaudismo. Decía respecto a la concepción global del Quinquenio de la Educación:

"La política educativa del Sector se enmarca dentro de la política del gobierno constitucional, con fiel sujeción a la carta fundamental del estado, de profundo sentido humanista y nacionalista, traducida en el Plan de Gobierno, cuyo ejercicio permitirá un auténtico desarrollo nacional y regional que busque y promueva el acuerdo, la unidad y la integración de todos los peruanos en el esfuerzo por el desarrollo integral, que tiene por finalidad el Ser humano." (Benavides, 1982: 24)

Asimismo, anunciaba que su Gobierno se proponía perfeccionar el sistema educativo en forma permanente, sostenida, científica e integral, acorde con los requerimientos del desarrollo nacional. Esto sería posible - afirmaba- a través de un plan de desarrollo permanente de la educación peruana, orientado a la realización del hombre en su dimensión individual y social, propiciando la participación de la comunidad y el maestro; un plan asumible multipartidariamente, que asegurase la continuidad del desarrollo del sistema educativo, al margen de los cambios de Gobierno dentro del régimen democrático.

En la misma exposición, enunciaba las ideas rectoras para esta política de aliento, las que serían las siguientes: el educando como eje y piedra angular del sistema educativo; el respeto y reconocimiento de la familia como educadora natural del niño, el rol del magisterio y su aporte a la educación y la cultura; la vinculación estrecha entre formación profesional, estructura productiva y desarrollo nacional; el aporte de la comunidad para garantizar el derecho a la educación y la cultura (Ibid: 25).

Así también, proponía como prioridades la generalización de la educación primaria, la reducción sustantiva del analfabetismo, el desarrollo magisterial que coadyuvara a la dignificación del docente, la reorientación del sistema y los servicios educativos hacia su eficiencia y perfeccionamiento; el mejoramiento del sistema universitario en aspectos académicos, administrativos y financieros; la promoción y el desarrollo de la cultura e identidad nacional, impulso a la investigación y tecnología educativa, el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento educacional, racionalización de la administración y del financiamiento de la educación para una mayor eficiencia y eficacia del sistema educativo, y propiciar la educación privada sin fines de lucro (Ibid: 26-32).

Idénticos conceptos respecto a las ideas o principios rectores y las prioridades educativas, forman el denominado *Plan de Mediano Plazo 1981-1985*, cuyos objetivos generales se consignan a continuación: a) formación integral del educando que le permita el conocimiento de sus deberes y derechos, capacitándolo para su actuación en la sociedad; b) erradicación del analfabetismo como tarea primordial; c) conocimiento cabal y

profunda afirmación del carácter nacional, teniendo en cuenta la particularidad de las culturas regionales, la integración cultural latinoamericana y el ámbito universal en que se desarrolla; d) contribución a la construcción y vigencia permanente de la democracia, para que todos gocen de iguales derechos políticos, sociales y económicos; e) alcanzar un alto nivel cultural, humanista y científico como un instrumento indispensable de progreso (Ministerio de Educación, 1984: 83-84).

A continuación se detalla algunos aspectos de las políticas sectoriales a corto plazo, con la finalidad de correlacionarlos con la plataforma política de Acción Popular y las formulaciones del sector para el mediano plazo.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1981*, último elaborado dentro de las acciones del gobierno de facto, conocida la intencionalidad de las fuerzas políticas en competencia electoral por producir una revolución global de la política del régimen militar, se establece como orientación general de la política del sector la atención de prioridades coyunturales derivadas de la aplicación de la Reforma de la Educación, lo cual será guiado por criterios básicos como: consolidar los logros de la Reforma Educativa y acelerar el cumplimiento de las metas de Gobierno previstas hasta 1980 mediante un conjunto de planteamientos, programas y proyectos que constituyan líneas que orienten el desarrollo de la educación en los años siguientes. Los lineamientos de política sectorial en este plan tuvieron en cuenta: innovaciones para asumir los problemas derivados de los déficits y desequilibrios de atención educativa en zonas rurales, marginales y población de bajos ingresos; en relación a currículum y tecnología, el desarrollo de una evaluación integral en su aspecto normativo y doctrinario, sus medios de aplicación y producir los reajustes que tengan lugar; una política magisterial que se proponga la capacitación, la profesionalización docente y la especialización o perfeccionamiento; investigación para desarrollar el conocimiento de la realidad y de la tecnología educativa; inversiones priorizadas en obras en ejecución; promover la desconcentración y modernización de la administración; investigar las necesidades de capacitación de los recursos

el concurso de todas las fuerzas vivas de la Nación: Gobierno, Personas Naturales, Empresas Estatales, No Estatales, Gobiernos Locales; en suma toda la comunidad." (Ibid: 57-59).

En un rápido compendio de los lineamientos de política sectorial para este periodo, se encuentra que éstos presentan un interés marcado por dotar al sistema educativo de un marco legal y normativo adecuado de implementación progresiva, permanente y compatible con la Constitución. De otro lado se anuncia la adecuación, elaboración y experimentación de la currícula a aplicarse en 1982, lo cual entraña una preocupación por revisar los contenidos educativos provenientes de la reforma.

Otros lineamientos están referidos al mejoramiento académico, financiero y administrativo del Sistema de la Universidad Peruana; la ampliación de las acciones complementarias del servicio educativo respecto al bienestar del educando, la educación física, el deporte y la recreación, la cultura, la administración e información, los servicios de becas y créditos educativos y la investigación científico-tecnológica; la formación profesional y técnico laboral ajustada a la demanda social, la producción y el desarrollo nacional a partir de la coordinación multisectorial de los diversos agentes intervinientes; la expansión de la cobertura educativa a las zonas de prioridad; la ampliación de la educación en el nivel inicial y la retención en los primeros niveles de primaria en base a programas o proyectos coordinados entre el Estado y la comunidad; la atención educativa de la excepcionalidad para su integración a la comunidad; la educación permanente en sus modalidades formal y no formal mediante los medios de comunicación y la promoción educativa de la comunidad; la revaloración de la cultura; la reducción del analfabetismo como esfuerzo ciudadano; el mejoramiento de la situación y condición del docente estatal; la investigación educativa con fines técnico-pedagógicos aportando al desarrollo de la educación; la reestructuración y racionalización administrativa del sector con criterio descentralista y funcional (Ibid: 59-62).

Merece destacar la intención del Gobierno por atender las dificultades de financiamiento de la educación, que se expresa en un lineamiento como el que sigue:

"Se incrementarán los recursos destinados a Educación aperturando otras fuentes de financiamiento interno, como la participación de los diferentes sectores y de la comunidad. En este sentido, se debe comprometer una activa participación de los padres de familia en el proceso educativo y promover e incentivar la iniciativa de los sectores público y privado y de las cooperativas, en la creación y mantenimiento de Centros Educativos de los diferentes niveles y modalidades, dentro del principio de la no discriminación y del no lucro." (Ibid: 62)

Así también se propone la captación de mayores recursos de cooperación técnica y financiera; la priorización de las inversiones de acuerdo a niveles, modalidades y requerimientos del desarrollo regional; y la realización de un esfuerzo conjunto de parte del Estado, padres de familia, empresas, municipalidades y comunidad en general para habilitar y equipar locales escolares a nivel nacional (Ibid: 63).

En el siguiente periodo se introduce en el marco de la elaboración del *Plan Operativo del Sector Educación 1982-1983*, el *Proyecto Principal de la Educación en América Latina y El Caribe*, documento elaborado por una comisión de expertos nucleados en la Oficina Regional de Educación de América Latina y el Caribe, ORFALC-UNESCO. De otro lado, el plan operativo mantiene similar formulación respecto a la concepción, objetivos y postulados para la educación antes reseñados.

Los lineamientos de política educativa mantienen lo fundamental de las orientaciones y prioridades precedentes, aunque es posible leer algunas precisiones y énfasis como los siguientes: a) garantizar la democratización de la educación que implica orientar el esfuerzo prioritariamente hacia los sectores más desfavorecidos de las zonas rurales, urbano marginales y de frontera; b) dentro de la población demandante de los servicios educativos, dar especial prioridad al desarrollo del nivel de educación primaria de menores; y, c) continuar afianzando y ampliando las distintas formas de educación en armonía con la libertad de elegir la forma y el tipo de educación (Ministerio de Educación, 1982: 63).

Otra de las preocupaciones expresadas en el documento es asegurar una adecuada calidad de los resultados educativos mediante la experimentación y mejoramiento de la tecnología y una mejor atención de los agentes educativos. Se propone, también, la extensión e intensificación del Plan Multisectorial de Alfabetización, el desarrollo magisterial, la construcción y equipamiento de nuevos establecimientos educativos y la mantención de los existentes (Ibid: 63-64).

Promulgada la nueva Ley General de Educación, el sector seguiría su política de adecuación del sistema educativo todavía existente a la nueva ley. Se seguiría priorizando la experimentación de la currícula y planes de estudio de educación primaria y secundaria, la estructura curricular de formación magisterial y superior tecnológica a aplicarse desde 1982. Se anunciaba también la formulación de un Plan Integral de Adecuación al nuevo sistema (Ibid).

Continúan otros lineamientos tales como el desarrollo de acciones de desconcentración, descentralización y dinamización administrativa en el marco de la regionalización del país; el incremento presupuestario del sector en relación al gasto del gobierno central; el mejoramiento de la tecnología educativa mediante la investigación; la promoción y difusión cultural; el impulso de las bibliotecas públicas y escolares; la difusión educativa mediante medios masivos; la promoción estudiantil en sus diferentes áreas; promover una mayor participación comunal y de los padres de familia; la prioridad del esfuerzo educativo para las fronteras; la complementariedad del servicio educativo y una adecuada política de precios respecto a la producción y comercialización de materiales educativos (Ibid: 65-66).

Para el Sector, 1983 se constituirá en el año de la adecuación del sistema educativo. Se establece un Plan General de Adecuación, que tal como refiere el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984*, tiene dos etapas: una de carácter experimental y otra de generalización, estableciéndose como meta para concluirlo el año 1985. Este plan constará de programas preparatorios como la reestructuración administrativa de las Direcciones De-

partamentales y Zonales de Educación, implementación del Sistema de Supervisión y Capacitación de Personal; programas básicos de adecuación de los distintos niveles y modalidades educativos; Programas Horizontales que coadyuvan a los anteriores y comprenden la investigación, elaboración de textos y material educativo, administración, OBE, educación rural, etc. (Ibid: 103-105).

En dicho documento se anunciaba la continuación de los esfuerzos democratizadores de la educación, no sólo como igualdad de oportunidades educativas a todos los usuarios sino igualdad de condiciones en la oferta del servicio respecto a la calidad docente, equipo y material educativo, ambiente físico, etc. y acompañado de otras acciones para mejorar los niveles de nutrición, salud y otras para elevar la calidad de vida y por consiguiente, la calidad de la educación. Para ello -según el documento- se establecería preferencial atención a los sectores menos desfavorecidos, para disminuir las disparidades regionales, y en apoyo a los educandos que se encuentran en desigualdad de condiciones se atendería necesidades de alimentación, salud y provisión de materiales educativos, en coordinación multisectorial y por instituciones específicas (Ministerio de Educación, 1983: 103).

Las prioridades para este plan anual eran: la alfabetización, los niveles primario y secundario, el desarrollo magisterial y la infraestructura educativa. Junto a lo anterior, los objetivos a cumplirse involucran también: incremento de la oferta educativa, con prioridad en primaria, a un crecimiento mínimo de 4.5%; continuación del Plan Multisectorial de Alfabetización. También intensificación de las acciones de mejoramiento de la calidad educativa mediante programas de formación, profesionalización, actualización, perfeccionamiento y especialización docente, recreación y bienestar magisterial; investigación para innovar y mejorar la tecnología educativa; complementariedad del servicio educativo. Completan estos objetivos, la promoción educativa comunal no formal, la difusión y desarrollo cultural, la adecuación y agilización administrativa, la austeridad en el gasto público mediante racionalización y optimización de los recursos; y, continuar con la construcción y equipamiento de los

establecimientos educacionales según prioridades (Ibid: 105-107).

La formulación del *Plan Nacional de Desarrollo 1984-1985* se produce como ratificación de la política general de gobierno y de la política sectorial desarrollada desde años anteriores. Este marco normativo se proyectó y diversificó en acciones que tuvieron como prioridades: la alfabetización, la educación inicial y primaria, la formación y desarrollo magisterial, la educación superior, la infraestructura educativa, la cultura, la Universidad, y el impulso al desarrollo técnico-científico. Asimismo, se propuso la atención preferencial de las zonas de frontera y áreas rurales, la población adulta y analfabeta, la juventud y la familia, el magisterio, y la administración educativa.

Los lineamientos específicos se planteaban incrementar y expandir la oferta educativa en todos sus niveles y modalidades; desplegar el mayor esfuerzo educativo hacia los sectores de menores ingresos, áreas rurales, urbano marginales y de frontera, teniendo como meta lograr una escolaridad mayor de seis grados de estudio para lograr el mejoramiento socio-económico de la familia y la juventud; mejorar la calidad del servicio de alfabetización e iniciar el desarrollo sistemático de la post-alfabetización; mejorar las condiciones profesionales y socio-económicas del docente; elevar la calidad educativa mediante programas de desarrollo magisterial, la investigación y mejoramiento de la tecnología educativa, la supervisión permanente e integral, y la validación de materiales educativos; fortalecimiento de la relación familia-escuela; ampliación, difusión y reorientación de las becas y créditos; el acceso y difusión de la cultura; la investigación para elevar el nivel científico y tecnológico; ampliación del Sistema Nacional de Bibliotecas; intensificación de la desconcentración, descentralización y racionalización administrativa; y la racionalización de los recursos económico-financieros de acuerdo a la política de austeridad del gasto público (Ibid: 103-107).

2. Restreno gubernativo del PAP

Es conocido el contexto político que rodea la elección de Alan García

Pérez, quien logrando un importante consenso al interior de su viejo partido -todavía afectado por la derrota de 1980- logra proyectar hacia afuera una imagen ganadora, el caudillo carismático, y una propuesta de negociación a través de acuerdos amplios y atractivos para diferentes sectores. "Mi compromiso es con todos los peruanos", lema central de su campaña, concita más de una atenta mirada de intelectuales de otros países que como Saint-Geours interpretaba en ella más que una buena intención algo que "Estaba en el corazón de la gestión política del candidato del APRA" (Saint-Geours, 1988: 144).

Elegido con el 45.7% de total de votos válidamente emitidos, sin llegar a una segunda vuelta, García inicia uno de los experimentos de populismo latinoamericano más audaces de la última década. Revolución social y sentido histórico serán dos de las argumentos que marcarían el ritmo de los acontecimientos políticos de esos decisivos años, en donde paradójicamente, nunca antes el país estuvo tan cerca a la vez del cambio real como del fracaso.

La política educativa para este periodo estará signada por tres aspectos centrales: a) los intentos para formular un proyecto educativo propio; b) la reorganización del aparato estatal; y c) la agudización y profundización de la crisis nacional y su impacto sobre la educación.

La documentación oficial del Sector Educación para este periodo se caracteriza porque, junto a los planes operativos o de desarrollo, aparecen documentos de corte político-institucional, que presentan ensayos de proyección del sector con pretensiones de globalidad y aliento estratégico. Los textos: *Educación para la vida* (1985), *Proyecto Educativo Nacional* (1987), *Política educativa para la democracia, la conciencia histórica y el desarrollo* (1988) y *Bases para un Sistema Educativo Perú Siglo XXI. Política educativa 1987-1990*, los cuales son analizados más adelante, asumieron la condición de ser documentos de corte ideológico y programático a la vez de presentar aspectos que finalmente fueron incorporados a los planes sectoriales en tanto instrumentos de planificación. En contraste con esta realidad, es importante mencionar la ausencia de

planes del Sector para los años de 1987 y 1988, ausencia inexplicable pero si entendible en los marcos de precariedad normativa en que se desenvuelve la educación pública en el periodo 1986-1990.

En la primera parte de esta sección se revisa los objetivos del Sector Educación correspondientes a cada año, de acuerdo a los planes sectoriales respectivos, en la segunda parte se recoge las principales orientaciones de los diseños de política educativa. Simultáneamente se efectúa la descripción y análisis de los documentos ideológicos a los que se hizo mención.

El *Plan operativo del sector educación 1985-86* (Ministerio de Educación, 1985), consideró como principales objetivos la profundización del proceso de adecuación del sistema educativo de acuerdo a la Ley General de Educación, la reducción de los déficit de atención y la expansión de la oferta del servicio, continuar y consolidar el Plan Nacional Multisectorial de Alfabetización 1981-85. Es de destacar la importancia asignada a la adecuación del sistema administrativo y la racionalización de los recursos financieros y el fomento de la captación de nuevas fuentes de financiamiento.

La política educativa diseñada para el periodo 1985-1986 continúa las orientaciones establecidas por la gestión gubernamental anterior, es decir, las del llamado "Quinquenio de la Educación", y un planteamiento central de política que plantea como perspectiva el "desarrollo económico y social que permita lograr una efectiva democratización de la Educación" (Ministerio de Educación, 1985: 71).

De otro lado se reconoce en este documento su carácter transitorio, al contextuarse en un proceso de transferencia de gobierno, ratificando sin embargo- que el marco normativo obedece a la Ley General de Educación Nº 23384, a la cual se referirá para proponerse continuar la adecuación del sistema educativo a esta legislación.

Se propone para 1985: finalización de los documentos normativos y técnico-pedagógicos y culminación del diseño, experimentación y aprobación

de la currícula y programas de estudio para todos los años, para la adecuación del sector a la nueva ley; fortalecer la expansión de la oferta educativa en todos los niveles y modalidades; atención especial a los programas de alfabetización y post-alfabetización; implementación de la nueva Ley del Profesorado (Ley Nº 24029 del 14.XII.84); mejoramiento de la calidad educativa mediante aplicación y reajuste de los programas curriculares, investigación y experimentación educativa, más y mejor disposición de material educativo y el apoyo a las bibliotecas escolares; estructuración del Sistema de Supervisión Educativa; desarrollo de la Promoción Educativa Comunal en zonas de prioridad; impulso a los servicios complementarios en salud, alimentación y nutrición; promoción de la investigación científica nacional y sus aplicaciones; reestructuración del aparato administrativo del sector, que a la vez que se producen los cambios anunciados en el sistema educativo, continúe con la desconcentración, descentralización y racionalización administrativa; orientación de recursos e inversiones a concluir las obras iniciadas en el "Quinquenio de la Educación"; y la propia racionalización de los recursos financieros acorde con la política de austeridad del gasto público.

El profesor Grover Pango Vildoso, quien formó parte del primer gabinete ministerial del gobierno de García (julio 1985-junio 1987), concurrió ante las Comisiones de Educación, Ciencia y Cultura de las Cámaras de Senadores y Diputados en la primera legislatura de 1985. Frente a esta instancia del legislativo pronunció el discurso-programa *Educación para la Vida* (Ministerio de Educación, 1988), el cual se componía de cinco partes: i. Complejidad del sector (descripción, indicadores, etc.), ii. Diagnóstico del sector educativo, iii. Enfoque educativo, iv. Propuestas y v. Prioridades.

Un aspecto central de este discurso-programa es la plena y abierta identidad de la propuesta educativa con la plataforma de gobierno que esgrime la nueva administración política. La convocatoria a un gobierno nacionalista, democrático y popular, y mejor todavía, el reto de una Revolución Democrática que responda a la carencia de un proyecto nacional y a la transformación del país, son los referentes para estructurar

el nuevo enfoque educativo.

Esta correspondencia se hace mayor, en la medida como se posiciona el sistema educativo respecto a los objetivos de gobierno. Lo enfatiza el propio documento-discurso del Primer Ministro Luis Alva Castro ante el Congreso de la República (26.VIII.85), donde expone el Programa de Gobierno. Así, a modo de síntesis de los objetivos de dicho plan, se tiene: superación de las condiciones de vida de las clases populares, transformación productiva de acuerdo a demandas sociales, modificación de la atención estatal hacia el interior del país y sectores urbano-marginales, *transformación estatal como agente de desarrollo nacional, eficiente y planificador* (subrayado nuestro), consolidación democrática y plural, soberanía nacional y no alineamiento, moralización del país, afirmación nacional, reestablecimiento de la autoridad democrática, restituir el orden para la seguridad personal y tranquilidad pública (Ministerio de Educación, 1985: 48-50).

Es de destacar en este documento su directa alusión a intenciones para el diseño de políticas de aliento, bajo mecanismos de consulta nacional de doble dimensión: política y técnico-pedagógica.

"Es imprescindible entender la educación en el marco de un proyecto educativo nacional cuya trascendencia supera los periodos de gobierno y que sea motivo de desarrollos en el corto, mediano y largo plazo.

La estabilidad del Sistema Educativo requiere de una concepción sustentada en la consulta nacional." (Pango, 1985: 51)

La mayor parte de los aspectos contenidos en el enfoque educativo, a saber: los principios y fines de la educación, objetivos y lineamientos de política educativa, fueron trasladados al *Plan Operativo del Sector para 1986* (Ministerio de Educación, 1986). De suerte que en los principios y fines educar es defender y enriquecer la vida de cada persona, construir la justicia y la paz, realizar la fraternidad como el modo superior de la paz y la justicia, cultivar relaciones armónicas del hombre con la naturaleza, por último, reconocernos como pueblo que hunde sus raíces en un pasado rico, conflictivo y doloroso. (Ministerio de Educa

ción, 1986: 81). En cuanto a los fines, éstos son: la formación integral de los hombres y mujeres del Perú, el compromiso en la defensa y mejoramiento de la vida, el conocimiento de nuestra realidad y la participación consciente y efectiva, la cooperación solidaria y el reconocimiento de la cultura universal como patrimonio de la humanidad (Ibid: 82).

Para Pango, el proceso que conduce a la institucionalización progresiva del Sistema Educativo para el cambio social se sustentaría en los siguientes lineamientos de política: a) moralización inflexible de la Gestión administrativa y docente; b) reducción gradual y efectiva del analfabetismo; c) expansión del servicio educativo; d) mejoramiento de la calidad de la enseñanza-aprendizaje; e) participación permanente de las instituciones sociales; f) apoyo especial con material educativo; g) fomento y apoyo a la participación activa y organizada de la población en las actividades de educación física, recreación y deporte; h) impulso al desarrollo de la educación técnica y tecnológica; i) revaloración de la función cultural; j) racionalización de la administración educativa; k) fomento a la investigación científica y tecnológica; l) garantía de una sólida formación y desarrollo profesional del magisterio; m) coordinación con la Universidad Peruana para su participación efectiva en el desarrollo del país; n) impulso a la investigación educativa; o) establecimiento de un adecuado sistema de supervisión educativa; p) fomento y práctica del cooperativismo y la autogestión; q) utilización sistemática y permanente de los medios de comunicación; r) coordinación del servicio de becas y crédito educativo; s) apoyar y reconocer a los centros educativos no estatales; t) impulso a la educación no formal; u) establecimiento de una red nacional de información; v) asignación de la mayor proporción posible de los recursos para construcción en los órganos descentrados de ejecución; w) impulso a la participación multisectorial; x) promoción de la organización de jóvenes; y) énfasis especial en la implementación de programas de atención a los niños excepcionales (Pango, 1985: 57-60).

La política educativa para 1986, identifica este año como el del inicio de un proceso de cambios y transformaciones democráticas. Explicita que

se requiere para esta misión una nueva concepción de las responsabilidades de gobierno en la población. El objetivo central, para el Plan Operativo 1986, es la elaboración de un proyecto de desarrollo de la educación peruana, a su vez, se proponen los siguientes objetivos permanentes de política educativa: elevar la calidad de la educación, democratizar la educación, atender de forma prioritaria las zonas más deprimidas del país; lograr una administración eficaz y eficiente que impulse el desarrollo nacional; contribución de la educación en el proceso del desarrollo económico y social del país (Ministerio de Educación, 1986: 79-80).

Igualmente propone objetivos para el mediano plazo 1985-1990 que *grosso modo* plantea elevación de la calidad y ampliación de la cobertura del servicio; impulso, desarrollo y afirmación de la identidad y conciencia nacionales; fortalecer la formación ética y cívica; fomentar el quehacer científico-tecnológico y de difusión del saber; erradicar el analfabetismo; mejorar la situación del magisterio; optimizar y racionalizar la dotación y uso de la infraestructura y materiales educativos, promover el uso socialmente productivo del tiempo libre e impulsar la integración latinoamericana (Ibid: 82-83).

En cuanto a los lineamientos de política educativa para el mediano plazo 1985-90, cabe resaltar que es similar a los que señaló Pango líneas arriba. Las prioridades educativas del gobierno se definen en: expandir la educación inicial para aprovechar el potencial de niños de menos de cinco años, priorizar la educación tecnológica y ocupacional, profesionalización y formación magisterial, descentralización y desburocratización de la administración educativa y fomento a la infraestructura educativa (Ibid: 85-86).

El documento *Proyecto Educativo Nacional* (Ministerio de Educación, 1987?), como su propia presentación lo reconoce, tuvo su origen en el capítulo referido a educación en el Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano 1985-90, y en el discurso-programa *Educación para la Vida*, y fue enriquecido mediante el aporte de docentes, funcionarios y expertos, reunidos en diferentes certámenes nacionales. (Proceso que estaría formando parte del proceso de consulta técnica anunciado desde 1985). La

estructura del documento es de cinco capítulos y un anexo: i. Caracterización de la sociedad peruana, ii. Situación del sistema educativo, iii. Hacia una concepción de la Educación Peruana, iv. Imagen-objetivo de la educación peruana y estructuras, y v. Estrategias y financiamiento.

En relación al proyecto educativo, sus autores lo definen como un conjunto de propuestas conceptuales, de carácter general, y un conjunto correlativo de propuestas acerca de estructuras y estrategias que permiten realizar los conceptos en el tiempo. Agregan de que el proyecto sólo es coherente de acuerdo con un proyecto nacional, en el reconocimiento de los problemas fundamentales de la educación nacional, en la reflexión sobre el sentido de la educación, en el estudio y empleo de los medios para la viabilidad del proyecto, y en los recursos que son necesarios para su ejecución.

En su caracterización de la sociedad peruana, sus tesis centrales no difieren mayormente de la concepción (interpretación) que intelectuales orgánicos del Partido Aprista han elaborado luego de la muerte de Haya de la Torre, con la finalidad de contemporizar las ideas de su fundador con las nuevas situaciones que el viejo líder no llegó a ver o simplemente no previó en su análisis ideo-político y con algunas escuelas modernas de las ciencias sociales: la dependencia como origen del subdesarrollo para Latinoamérica, que implica el surgimiento de un Estado centralista, burocrático y su desidia respecto a sus obligaciones sociales; la diversidad cultural y social del país que debe producir un sujeto colectivo que nos libere de los imperialismos como tarea histórica; todos estos problemas son también comunes a los problemas contemporáneos de la educación peruana, a los que se suman otros específicos como el crecimiento poblacional, el centralismo y sus implicancias sobre la identidad social y cultural, etc.

Los autores del *Proyecto Educativo Nacional* en la explicación de la crisis del sistema educativo, apelan a un argumento endógeno: "La primera y más grave deficiencia del sistema educativo es que no prepara para descubrir, comprometerse y enfrentar los problemas nacionales en el proceso mismo de crecer como persona." (¿Ministerio de Educación, 1987?: 11). El

documento, además, señala el carácter de la educación como de aprendizaje de una enorme cantidad de datos que no tienen relación con actividad práctica alguna, lo cual puede verse reflejado en el estudiante que egresa al final de la educación secundaria, quien se ve enfrentado a carencias y dificultades académicas y sociales.

Luego de pasar revista a los problemas educativos más específicos y por niveles, el documento se ratifica en las orientaciones reconocidas como objetivos de la propuesta *Educación para la Vida*. Por lo que corresponde a los principios, fines, objetivos y prioridades de la propuesta, son similares a los conocidos en documentos previos.

El documento *Política educativa para la democracia, la conciencia histórica y el desarrollo* (Ministerio de Educación, 1988a), fue elaborado por iniciativa de funcionarios de las unidades de servicios educativos de Lima, destacando la convocatoria de la USE Nº 14 "Víctor Raúl Haya de la Torre"¹⁷. Este se compone de nueve secciones: caracterización de la sociedad peruana, diagnóstico de la educación peruana, concepción de la educación y cultura nacionales; principio y fines y objetivos de la educación peruana, lineamientos de política educativa, estrategias de desarrollo educativo, bases de la nueva concepción curricular, perfiles del educando, y prioridades de la educación nacional.

En su presentación en calidad de Ministra, la Sra. Mercedes Cabanillas afirmaba la naturaleza del referido documento como "un documento de trabajo para motivar la reflexión y el intercambio de ideas", asimismo dejaba indicados los contenidos centrales de cada capítulo del texto, a saber: la hegemonía capitalista y la dependencia como rasgos que caracterizan a la sociedad peruana; el diagnóstico de los problemas administrativos y técnico-pedagógicos del sistema educativo peruano.

A continuación se revisa algunos planos de detalle de la propuesta contenida en el mencionado documento.

17 Por la composición de los convocantes, se podría decir que tal iniciativa tuvo origen al interior del PAP.

La concepción educativa y cultural reitera las bases doctrinales de otros documentos similares: el reconocimiento de tres principios básicos que coinciden con la definición del gobierno como "nacionalista, democrático y popular"; la educación como factor del cambio hacia una *sociedad diferente* basada en la justicia, la paz y la libertad; su articulación al ideario de la integración nacional e indoamericana y las acciones de política nacional que devienen en revolucionarias como la descentralización y regionalización. Enmarcado en este contexto, la educación es definida como "un proceso sociocultural dirigido a la formación integral de la persona y a la transformación democrática de la sociedad" (Ministerio de Educación, 1988a: 49). El propósito fundamental es la formación de una personalidad democrática de agentes activos para la construcción de una sociedad antilimperialista, democrática y cooperativa.

Una educación para la democracia social, para la formación de la conciencia histórica y el desarrollo económico y social, constituyen los fines de la educación peruana para esta propuesta.

Los lineamientos de política educativa enfatizan el desarrollo de una reforma educativa integral mediante la modificación de la estructura curricular, la reestructuración orgánica-administrativa del sector, la racionalización de los recursos y el afianzamiento de la descentralización educativa con participación de las municipalidades, la ampliación de la cobertura en los niveles inicial y primaria, el impulso de la educación tecnológica y ocupacional, el mejoramiento de la situación magisterial, el carácter multisectorial de la alfabetización, el reforzamiento del plan de construcciones y equipamiento educativo, etc.

El documento en mención *Política educativa...* fue sucedido por un discurso de la ministra Cabanillas intitulado de modo similar, y pronunciado ante CADE 88¹⁸, evento del sector empresarial privado promovido por IPAE.

A lo largo de su exposición, la ministra Cabanillas busca resaltar el

18 Conferencia Anual de Ejecutivos, evento del sector empresarial privado promovido por IPAE.

significado que asume la educación en la construcción del Perú en el contexto del siglo XXI e identificar a la carencia financiera y los límites de la inversión privada como una dimensión problemática en la modernización del sistema educativo. No obstante se llama a una mayor participación del sector privado, como parte de un "acuerdo nacional para lograr una educación en el trabajo y para el trabajo", que permita que el egresado del sistema escolar tenga cabida en el mercado ocupacional:

"(...) para eso necesitamos que ustedes inviertan, pero que inviertan adecuadamente, no sólo en la compra de tecnologías y bienes de capital, sino también invirtiendo en educación, pues ella es un factor importante para asegurar no sólo una mejor producción y lograr el desarrollo sino para hacer del hombre un ser consciente de la realidad productiva, la misma que está a su servicio." (Cabanillas, 1988: 14)

Si bien, los contenidos y mecanismos para la concertación respecto al tema educativo aparecen claramente expresados, se advierte una dificultad para convertir el discurso doctrinal en político. Un párrafo demostrativo de la mantención de la base doctrinal de dicha propuesta como referente para la acción gubernativa es el siguiente pasaje del discurso:

"Por eso nuestra Política Educativa se orienta a rescatar, formar, afirmar, fortalecer la conciencia histórica, individual y colectiva del hombre peruano. Y en esta tarea asumimos que la acción del hombre sobre la naturaleza y el esfuerzo realizado por organizarse socialmente se cristalice en la cultura.

La Educación se orienta a mantener y transmitir la cultura pero también es base para su recreación, para innovarla. Por eso hablamos de una Educación para la cultura." (Cabanillas, 1988: 8-9)

Se desprende entonces que entre el discurso doctrinal y la propuesta política está tendido un frágil vínculo, lo cual constituye un riesgo de importancia, que en lugar de proporcionar solidez otorga ambigüedad en una propuesta oficial que se convertirá, más adelante, de mera reflexión en acción de gobierno.

Entre el pragmatismo del accionar educativo, la altisonancia doctrinal y el copamiento partidario de estos primeros años de gobierno, se produce un nuevo esfuerzo de diagnóstico y propuesta que pese a elaborarse en el mismo periodo, ofrece una variante en el terreno de la formulación de la política educativa. Nos referimos al documento *Bases para un Sistema Educativo Perú Siglo XXI*, del cual se conocen dos ediciones: *Informe de la política educativa en marcha y Base para un Sistema Educativo Siglo XXI* (Ministerio de Educación, 1988b) y *Política Educativa y Bases para un Sistema Educativo Perú Siglo XXI. Política Educativa 1987-1989* (Ministerio de Educación, 1990b). Comparadas ambas ediciones, entre una y otra no hay mayores diferencias¹⁹. Merece destacar la introducción a la segunda edición, que en el breve espacio de una carilla resalta la importancia del documento en mención, asume la defensa de la gestión Cabanillas en el despacho de Educación y, sobre todo, argumenta a favor de la dación de una nueva ley general de educación que sustituya a la vigente Ley Nº 23384, cuyo proyecto fuera culminado y publicado inclusive en una segunda edición.

Una visión de la historia con un claro matiz antropológico se ofrece en la primera sección: los antecedentes del Perú desde las culturas regionales hasta la formación de la república criolla, sus incoherencias y dificultades; la estructuración del Estado moderno, el desarrollo económico protocapitalista, la aparición de los nuevos movimientos sociales y políticos, el apogeo y crisis del Perú oligárquico, los rasgos emergentes del nuevo Perú desde las migraciones, los procesos de urbanización, el desarrollo de las tendencias modernizantes, la crisis del estado y la sociedad desbordada. El punto concluye en reconocer a la nueva política educativa como resultado del análisis de la realidad del Perú contemporáneo y del planteamiento de su superación, de la capacitación de las mayorías nacionales emergentes en la formación de su conciencia histórica, su educación en los retos de la tecnología y la economía moderna, y, para recibir los legados de nuestra tradición cultural y del mundo con

19 Salvo el título y en la primera edición un mayor compendio estadístico (36 cuadros) respecto al que aparece en la segunda edición. Igualmente lo ofrecido como "Informe de la política educativa en marcha...", no se encuentra en la primera versión como un documento aparte sino como una intencionalidad.

temporáneo (Ministerio de Educación, 1990: 7-17).

La falta de continuidad de las políticas educativas, la desconexión con la realidad plural del país y las necesidades del Estado-nación, y la desatención del magisterio nacional son, para los autores, los principales problemas de la educación peruana. La ausencia de una concepción global de la educación, con objetivos y metas claras vendría a explicar la crisis educativa que expresa la desvinculación entre educación y realidad nacional. Los problemas derivados de estas falencias, unos de la imprecisión de los objetivos, otros de la inadecuación respecto al progreso de la ciencia y la tecnología, dan como resultado una concepción abstracta, ajena a la realidad del país con incidencia en la metodología y el currículo. Estos son los aspectos centrales del diagnóstico de la educación peruana.

Es destacable algunos otros detalles de este diagnóstico: una orientación educativa abstracta y retórica ceñida a modas pedagógicas o a las ideológicas sin contribuir a la transformación nacional; dislogue entre educación y cultura en ausencia de una política cultural; inconciencia de la heterogénea realidad geográfica y de la pluralidad cultural; desconocimiento del mundo andino y sus gravitaciones actuales; conocimiento enciclopedista del mundo y de los valores de la universalidad; desconocimiento de la realidad plurilingüe y de la necesidad de una lengua común; desvinculación entre sistema educativo, el trabajo y la economía; desvinculación y desigualdad respecto al avance tecnológico-científico; persistencia del analfabetismo; incumplimiento de la función educativa de los medios de comunicación; ausencia de una educación que atienda crecientes necesidades masivas; crítica situación del magisterio peruano; inadecuada currícula con contenidos ajenos a intereses del educando y desligados de la realidad nacional; sobrevaloración de la metodología y la evaluación por sobre los contenidos; burocratismo y reglamentarismo ajeno a la nueva realidad política; exigencia de una mejor diferenciación de niveles y modalidades del sistema educativo; e insuficiencia en el desarrollo de los materiales educativos (Ibid: 18-24).

La nueva educación estaría fundada en el análisis y comprensión de la situación actual del Perú, con un sistema educativo flexible a las modificaciones o adecuaciones que la realidad exigiría en el futuro:

"Educar para la conciencia histórica implica, por lo tanto, poner al educando en capacidad de observar, experimentar, evaluar y problematizar su realidad. Esta formación progresiva capacitará al individuo para contribuir al progreso de la vida democrática, asegurar el cambio, consolidar el desarrollo y revalorar la cultura." (Ministerio de Educación, 1990: 25)

Proceso que se reconoce a partir de condiciones que la propia educación debe facilitar, pues la educación debe proporcionar los instrumentos para alcanzar tales propósitos; responder a la realidad cambiante y a las necesidades del país; precisar para que queremos educar y explicar cómo esa educación ha de servir para consolidar una nación libre y democrática, gestora de su propio desarrollo, y participante activa y creadora en el proceso de la cultura universal (Ibid: 26).

Para ello se hace requiere superar la incomunicación entre peruanos, la comprensión del espacio e historia nacionales, familiarizar al educando con la realidad y los problemas nacionales y del mundo contemporáneo, y el entendimiento de nuestros derechos y obligaciones. Es necesario, también, tomar nota de los obstáculos del desarrollo nacional, la provisión de conocimientos e instrumentos científicos y tecnológicos, el empleo creativo de los conocimientos. La conciencia de la pluriculturalidad, asimilar e integrar el legado del país y la cultura universal, afianzar una cultura de paz en un mundo de justicia, son también contenidos de este nuevo enfoque. Diversificar y descentralizar la gestión educativa, afrontar la educación como responsabilidad colectiva y hacer efectiva la preocupación por maestros y alumnos, son convicciones que alientan esta propuesta (Ibid: 26-27).

Tres son las tareas que abordaría la propuesta de educación: *Educar para la democracia, Educar para el desarrollo y Educar para la cultura*. Formar ciudadanos conscientes y participantes del proceso democrático, hacer de los ciudadanos agentes del desarrollo nacional, y transformar las bases de la educación desde el aporte creativo de los educandos a la

cultura, son las intencionalidades presentes en la propuesta (Ibid: 31).

Los objetivos más relevantes de la Educación Nacional, según *Bases para un Sistema...*, son: a) El desarrollo integral de la persona humana, para que pueda desempeñarse libremente dentro del contexto de una sociedad democrática; b) el conocimiento de la realidad espacial, histórica, social, económica y política de la nación; c) la comprensión y la práctica de valores cívicos, patrióticos, morales, estéticos y religiosos; d) el conocimiento y la práctica de la ciencia, la técnica, las artes y las humanidades; e) la valoración, uso y difusión de las lenguas vernáculas y el empleo del castellano como lengua común; f) la reducción sustancial del analfabetismo en el país y la disminución radical de los índices de repitencia, de ausentismo y de deserción escolares; g) el uso racional y la conservación de los recursos naturales, el mantenimiento del equilibrio ecológico y el mejoramiento del medio ambiente; h) la conversión de cada centro educativo en eje permanente de participación, creatividad e irradiación cultural comunitaria (Ibid: 32).

Los lineamientos de política educativa obedecen al ordenamiento en cuatro grupos: lineamientos técnico-pedagógicos, lineamientos administrativos, lineamientos de coordinación comunitaria y lineamientos de coordinación intersectorial.

El primer grupo de lineamientos enfatiza la experimentación de nuevas estrategias, fórmulas, métodos y sistemas pedagógicos y tecnológicos apropiados a la compleja realidad nacional; la capacitación y actualización docente en el manejo instrumental de la nueva tecnología; promover la educación científica y tecnológica, la ocupacional y la no-escolarizada; la coordinación multisectorial del Plan de Alfabetización y la incorporación productiva del alfabetizado; el impulso de la educación bilingüe con respeto a las culturas nativas; la transferencia de resultados de la investigación científica y tecnológica, etc.

En el segundo, junto a la ampliación de la cobertura del servicio educativo, destacan la reestructuración administrativa acorde a la regionalización, y la racionalización de los recursos.

En el tercer grupo, aparece el impulso de la participación de instituciones del sector público y privado en la realización del proceso educativo, y la coordinación con las instancias municipales, a nivel multi-sectorial y empresarial en una nueva relación escuela-comunidad.

Finalmente, el último conjunto de lineamientos se propone rescatar y proteger el patrimonio cultural nacional, el uso educativo de los medios de comunicación, el fortalecimiento de la educación ocupacional o para el trabajo, y la incorporación de las facultades de educación en el desarrollo de investigaciones respecto a la currícula y la formación magisterial (Ibid: 33-34).

Las prioridades de la educación nacional, que propone el documento *Bases para un Sistema Educativo...* son a su vez espaciales: Trapecio Andino, microrregiones, comunidades campesinas y nativas, áreas urbano-marginales, áreas de frontera, y regiones; poblacionales: educandos de educación inicial y de I y II ciclos de educación básica, analfabetos (de 16 a 40 años), comunidades campesinas y nativas, barriadas urbano-marginales; de niveles: educación inicial y básica; de modalidades: educación ocupacional, educación a distancia y educación bilingüe intercultural; y, de formas educativas: educación no escolarizada. En los servicios educativos: formación, perfeccionamiento y dignificación del docente; descentralización y desburocratización de la administración educativa; producción y distribución de material educativo; equipamiento básico de centros educativos; y apoyo alimentario a los educandos (Ibid: 35-36).

Las partes correspondientes a las bases para la concepción curricular, perfiles del educando y el tratamiento a la cuestión magisterial son aspectos propositivos que -como se verá- son recogidos en los planes educativos anuales, y cuya revisión no varía la exposición de las formulaciones centrales de la propuesta que se acaba de revisar.

A continuación se esquematiza la parte correspondiente al sistema educativo, el cual estaría formado por tres niveles: Inicial con las modalidades Educación Inicial para niños y Educación Inicial con la Familia;

el Nivel Básico de tres ciclos conformado por el I Ciclo de cuatro grados, el II Ciclo de dos grados y el III Ciclo Básico compuesto de cuatro grados. Este nivel básico a su vez tendría dos modalidades: Básico de menores y Básico de adultos. El Nivel de Educación Superior variaría según el tipo de carrera profesional e institución superior. Se impartiría en Escuelas Superiores, Escuelas Técnico Profesionales, Institutos Superiores, Universidades y los Centros Superiores Regionales y Nacionales a crearse a partir de la nueva Ley General de Educación. La nueva política educativa promovería tres áreas de desarrollo: tecnológica, artística y magisterial. Las modalidades serían Educación de Adultos, Educación Especial, Educación Bilingüe Intercultural, Educación Ocupacional y Educación a distancia; y las formas serían Escolarizada y No Escolarizada.

Las líneas de acción educativa consideradas en la propuesta se agrupan en líneas de acción formativo instrumentales (Lenguaje, Matemática, Educación Física, Educación Artística, Educación para el Trabajo) y las líneas formativo valorativas (Ciencias Histórico-Sociales, Ciencias Naturales, Educación Cívica, Educación Familiar y Educación Religiosa). La Educación Rural, la Educación Extraescolar, el Programa de Alfabetización y el Servicio de Orientación y Tutoría del educando, son otros de los programas educativos especiales considerados en la propuesta (Ibid: 43-51).

Las *Bases para un Sistema Educativo...*, expresa un punto de vista más plural y menos partidario respecto a la realidad educativa²⁰. Tal como lo expresa el propio documento de bases en su introducción, la gestión en el sector entre 1987-90 habría significado "un ejemplo de continuidad y transformación profunda", pues la Ley Nº 23384 había visto agotada sus posibilidades luego de un balance positivo, lo que hacía imperativo la promulgación de una nueva ley que la sustituyese, de la cual *Bases para un Sistema Educativo...* constituía su "sustento doctrinario y la exposición de motivos" (Ibid: 3).

20 Recuérdese la presencia de personalidades como José Matos Mar y Luis Jaime Cisneros en el equipo de asesores que participaron en la comisión que redacta el documento.

El *Proyecto de Ley General de Educación* (Ministerio de Educación, 1989a) preparado por la Comisión de Asesoría Técnica (8 de febrero de 1989), de la cual son conocidas dos ediciones, es la nueva norma que culminaría - una vez aprobada, promulgada y puesta en vigencia- una primera etapa de la construcción de la nueva educación acorde con las tareas democráticas, populares y nacionalistas y el proceso de transformaciones anunciado desde la asunción de García en 1985. La entonces Ministra Cabanillas, reiteraba el estilo de gobierno de su Secretario General y Presidente, por pasar a la posteridad efectuando algunos cambios en el sistema educativo y fortaleciendo posiciones en el aparato estatal.

Los siguientes son algunos de los propósitos del proyecto de ley: la educación peruana es democrática, posibilita la igualdad de oportunidades para acceder al sistema educativo; no hay discriminación de ninguna razón en los centros educativos; la educación es orgánica, sistemática, flexible, valorativa, diversificada y activa, se ajusta al desarrollo bio-sico-social del educando y a la ley; garantiza el derecho a educar y a elegir la forma de educarse dentro de las normas de ley; se realiza dentro de ámbitos escolarizados y no escolarizados; es gratuita en todos sus niveles; no excluye la participación no estatal sin fines de lucro; el Estado garantiza la creación de centros de educación no estatales y promueve la Educación Nacional en todos sus niveles y modalidades (Ministerio de Educación, 1989b: 3). En respuesta a la nueva realidad política del país, el proyecto establece que los gobiernos regionales dirigen y administran la educación.

Los fines específicos reiteran los principios ya enunciados de educar para la democracia, educar para el desarrollo nacional y educar para la cultura. A su vez, los objetivos de la Educación Nacional están dirigidos a promover el desarrollo integral y armónico de la persona individual y de la sociedad, inculcar valores morales y cívicos, la cooperación social y la solidaridad humana. Buscan, además, afianzar y preservar la unidad nacional dentro de la diversidad cultural, difundir el saber científico, humanístico y tecnológico; capacitar para el trabajo como principio generador del bien social y la solidaridad, valorar el

patrimonio arqueológico histórico y artístico de la nación, fomentar el uso racional de los recursos naturales y su preservación, manteniendo el equilibrio ecológico y el mejoramiento del medio ambiente (Ibid: 5).

La ausencia de planes del sector para los años de 1987 y 1988 nos reporta un intermedio en el ejercicio del planeamiento educativo que -se afirmaba- expresaría una dificultad normativa, si bien no teórico conceptual, si ubicada en el terreno del planeamiento operativo. La gestión de este periodo, interesada en la formulación de una propuesta propia, en las bases doctrinales para replantear un sistema educativo de acuerdo al modelo sociopolítico que emana de su discurso y acción de gobierno, despreocupa las consideraciones del corto plazo para preocuparse centralmente en la incidencia del mediano y largo plazo, por lo menos en la propuesta ideológica. El correlato será indudablemente si no el desorden y la improvisación, por lo menos un confuso pragmatismo.

Con un salto a los años de 1989 y 1990 -por las razones expuestas- se tiene a la vista una situación de sumo interés para entender el proceso educativo en lo que respecta a la planificación estatal: la duplicación del Plan de Desarrollo de 1989 en el año inmediato, por lo menos parcialmente, como se verá a continuación.

El *Plan de Desarrollo del Sector Educación 1989* (Ministerio de Educación, 1989b), propone como finalidad de la nueva política educativa un proceso de cambios que replantea las finalidades, contenidos, métodos, estructura curricular en todos los niveles y modalidades, proceso inscrito en la reorientación del proceso educativo nacional.

Los lineamientos específicos que el plan de desarrollo propone, se doblan en: i) lineamientos técnico-pedagógicos, ii) administrativos, iii) de coordinación comunitaria y iv) de coordinación intersectorial, los que son similares a los ya reseñados al estudiar el documento *Bases para un Sistema Educativo Siglo XXI*.

En otro aspecto, los objetivos sectoriales de corto plazo para 1989, ubican la disposición del sector para el establecimiento de las bases

del nuevo sistema educativo mediante: la experimentación y validación de nuevos contenidos; la ampliación del servicio, reduciendo la repitencia y deserción, destinando una mayor atención a la población analfabeta; el desarrollo de nueva tecnología a partir de la investigación educativa; una estructura curricular para la formación tecnológica, magisterial y artística; el desarrollo de la teleeducación; la capacitación y mejora social del magisterio, promoviendo la participación comunal, estableciendo los programas de apoyo alimentario, adecuando la administración educativa a la descentralización estatal; la promoción del arte, la recreación y el deporte; el desarrollo del Sistema Nacional de Bibliotecas; finalmente, la racionalización de los recursos y la programación del gasto mediante el presupuesto por programas.

El Plan de Desarrollo del Sector Educación 1990 (Ministerio de Educación, 1990a), en lo que respecta a los lineamientos de política, *reproduce exactamente los contenidos del plan de año anterior*, añadiendo cinco nuevos rubros: Política Cultural, Política del Deporte, Política del Sistema Nacional de Bibliotecas, Política de Investigación Científica y Tecnológica (Geofísica), Política de Infraestructura Educativa. Seguidamente se revisa de manera concisa lo más relevante de cada una de ellas.

En lo cultural, se enfatiza el rescate, valoración y preservación del patrimonio cultural nacional, el fomento de la actividad artística, la difusión e investigación de la tradición cultural. El deporte es asumido a partir de políticas de descentralización administrativa, la coordinación de sectores públicos y privados para el impulso de programas deportivos en diversos ámbitos, el mejoramiento de la infraestructura deportiva y su autofinanciamiento.

La expansión y mejoramiento del servicio bibliotecológico, la investigación, la descentralización de la Biblioteca Nacional, la participación de los gobiernos locales, sectores empresariales en el mejoramiento del servicio bibliotecario y la conservación del patrimonio bibliográfico nacional, son las orientaciones para el Sistema Nacional de Bibliotecas.

Se propuso el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en materia de prevención de desastres, una política de equipamiento y de desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Por último, se asumió la reducción del déficit en la infraestructura educativa, la orientación del programa de inversiones en la construcción y equipamiento para el nivel inicial y primaria en las zonas de prioridad, la participación comunal en la conservación y mantenimiento de los locales escolares, y el aprovechamiento de la infraestructura de producción de mobiliario y material didáctico.

Con algunas variantes, los objetivos del sector para 1990 mantienen prioridades e intencionalidades de años anteriores: la ampliación de la cobertura educativa y su fortalecimiento en zonas de prioridad nacional, mejorar la eficiencia elevando la promoción y retención escolar, la reducción del analfabetismo, atender la formación y capacitación del docente, la promoción de la educación artística, el deporte y la recreación, el desarrollo de la educación a distancia, continuar con la adecuación administrativa a la nueva realidad política de la regionalización, promover la investigación y el desarrollo de la tecnología educativa; entre lo nuevo: la aplicación de la nueva currícula para los tres primeros grados de educación primaria y los dos primeros de educación secundaria.

Este es el itinerario, sucinta descripción y algunos rasgos analíticos de la formulación de planes y políticas de parte de los actores de gobierno a través de sus documentos oficiales durante la década de los ochenta. Desde luego, lo que éstos revelan son sólo un conjunto de intenciones, que no siempre -más bien pocas veces- llegan a concretarse, pues entre su formulación y ejecución median requerimientos de recursos y convocatorias de voluntades de las organizaciones de la sociedad civil. Este último, factor de difícil entendimiento y tratamiento.

C. DIMENSION CUANTITATIVA DE LA EDUCACION

A modo de introducción: la estadística educativa de los últimos años

El Ministerio de Educación a través de su órgano estadístico respectivo, Dirección de Estadística, publicó hasta 1985 los anuarios estadísticos (titulados Estadísticas de la educación).

La información contenida en los documentos estadísticos publicados estaba agrupada en torno a cinco variables, a saber: matrícula, docentes, centros educativos, secciones y aulas; a su vez se la presentaba con arreglo a las siguientes dimensiones espaciales: nacional, departamental y zonal. Más aún, utilizando las variables básicas se construían indicadores con el objetivo de ser incorporados en la formulación del plan de corto plazo del Sector. La misma información podía ser utilizada al mismo tiempo por usuarios nacionales (instituciones públicas y privadas, profesores, investigadores, académicos, políticos, estudiantes, etc.) e internacionales (principalmente organismos como UNESCO). Esta práctica de informar el estado de la cuestión numérica del sector, ciertamente a veces no muy oportuna, fue a partir de 1986 descuidada.

Desde 1986, entonces, el Ministerio de Educación dejó de proveer información a sus usuarios de manera regular. No obstante este hecho, se sabe, por ser de dominio de personas vinculadas al sector, de la existencia de algunos documentos preparados especialmente para presentaciones de los responsables de la cartera educativa, a los que se les anexaba en muchos casos cuadros conteniendo información cuantitativa. Lo cierto es que durante el periodo 1985-1990 lo sistemático en estadística educativa fue la inexistencia de publicaciones periódicas (anuales).

En 1991, después de instalarse la nueva gestión educativa, la Oficina Sectorial de Planificación, dirección general con función asesora que agrupa a Programación y Evaluación, Presupuesto y Estadística, distribuye el documento *Previsión de metas 1991 y Aspectos estadísticos* y en él señala, entre otros, puntos críticos detectados al anterior sistema

estadístico del sector, los cuales resumidamente son:

1. Inexistencia de publicaciones estadísticas anuales durante el periodo 1985-1990.
2. En cuanto al documento estadístico recibido en plena transferencia, conteniendo información únicamente de tres variables (alumnos, docentes y centros educativos) en el periodo 1981-1990, falta en éste el aspecto formal de la resolución ministerial correspondiente, por lo que la Alta Dirección, es decir la instancia máxima de decisión del sector, no reconoció las cifras como oficial; las cifras correspondiente a los años 1987 y 1988, en los aspectos de fondo, son exactamente iguales a las estimadas en los planes anuales respectivos, así, implícitamente el documento presentado ponía de manifiesto la carencia de trabajo muestral en los referidos años.
3. Por otro lado, los indicadores de eficiencia se encuentran en algunos casos sobreestimados (tasas de promoción y deserción) y en otros subestimados (repetencia).

Según lo anotado a las cifras del periodo 1985-1990 por la nueva gestión, el objetivo inmediato entonces es reconstruir las series a partir de 1985. A la fecha, la Dirección de Estadística ha evacuado dos documentos, *Estadísticas básicas de la Educación 1985-1991 y Perú: matrícula por dependencia, según niveles y modalidades, 1990-1991*. El último documento corrige las cifras de los años 1990 y 1991 registradas en el primero y en cuanto al tamaño muestral, su base informativa está referida al 95% del universo.

De acuerdo con ambos documentos, los cuales integran el periodo 1985-1991, se puede tentativamente afirmar acerca de la información lo siguiente:

1. Las cifras son igualmente estimadas (se desconoce el método empleado para la estimación) y, por tanto, no supera la observación planteada al documento presentado por la anterior administración en julio de 1990.
2. Las estimaciones efectuadas para cada una de las variables (alumnos, docentes y centros educativos) arrojan como resultados unos creci-

mientos promedios elevados durante el periodo anterior (ver Cuadros III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 y III.8).

3. El crecimiento observado en el numeral anterior resulta inusual, dado que el coeficiente promedio de perturbación (desviación estándar) registrado en el periodo es muy bajo, sea éste obtenido por niveles y modalidades o departamentos.
4. De acuerdo con 2. y 3., la Educación Pública se mostró en aquel periodo insensible, al menos en cifras, a los eventos económicos, sociales y políticos ocurridos. No está demás decir que dichos datos han sido calificados como singulares en los últimos decenios.

Finalmente, recomendamos que las estadísticas del periodo 1985-1990 sean nuevamente revisadas.

1. Marco social y demográfico

Los recursos de sus presupuestos que las familias gastan directa e indirectamente por concepto de educación deben competir con el resto de bienes y servicios que ellas adquieren para completar sus canastas de consumo. ¿Tendrá algún efecto en los niveles de gasto por educación en las familias, si éstas contraen sus ingresos reales? o, en términos económicos, ¿cuán elástico es el gasto por educación ante cambios relativos en el nivel de ingresos de las familias?; en contextos de extrema pobreza, ¿qué es prioritario en el presupuesto familiar: educación o salud?. Y así por el estilo se pueden formular una serie de interrogantes acerca de los aspectos sociales inherentes a la educación. En la primera sección se busca señalar lo singular del problema, entendido éste como las líneas directrices que perfilaron desde lo social a la educación en la última década.

El aspecto demográfico también es desarrollado de la misma manera que se trata a lo social, a saber: cubrir lo básico. Por ello, en la búsqueda de cumplir con el objetivo y al mismo tiempo caracterizar lo que Witch (1986) llama la "gran explosión", el tiempo del análisis es ampliado retrospectivamente. La manera como el proceso migratorio campo-ciudad, iniciado en los treinta, presiona por una mayor educación, es hoy en día

una de las causas por la cual Lima -sobre todo- es una de las ciudades que demanda anualmente por un mayor servicio educativo.

En líneas posteriores a los aspectos sociales y demográficos igualmente se desarrolla lo referido a la matrícula, el docente y los centros educativos, en su aspectos espaciales. Pero una presentación de las variables de acuerdo con el ámbito departamental no aportaría mayores luces sobre la asignación de recursos. De esta manera, las cifras son adecuadas al esquema de regionalización económica propuesto por González de Olarte (1988). Según el autor de la propuesta, cualquier tipo de regionalización o división del espacio nacional sustentado en criterios empíricos (suma o resta de la demarcación política departamental o provincial) queda a la zaga frente a la división espacial del territorio impuesto por el propio patrón de crecimiento dominante en el país; y, a nuestro entender, éste a su vez influye en los niveles de asignación de recursos que el sector desde la sede central planifica.

A) NIVEL SOCIAL DE LAS FAMILIAS²¹

A lo largo de las últimas décadas, la implementación de las políticas económicas se volvió selectiva, afectando a las familias de menores ingresos e incrementando la "deuda social" adquirida.

El Programa de Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC, 1988: 2) señala, incorporando en su definición de deuda social un rasgo propio de nuestra sociedad latinoamericana, la desigual distribución del ingreso. Sobre el particular dice:

"(...) corresponde a la cantidad de recursos necesarios para superar la pobreza y para alcanzar un grado de equidad distributiva aceptable. Se considera en situación de pobreza a aquellos que no cuentan con un ingreso mayor o igual a la línea de pobreza."²²

21 Esta sección y la siguiente, *Aspectos demográficos*, fueron escritos originalmente en Pacheco (1991).

22 Para poder ubicar lo hogares en situación de pobreza e indigencia se trabajó con una línea divisoria, expresada ésta mediante la determinación de un presupuesto mínimo establecido para cada caso. Así, en dólares de Estados Unidos, 53.55 resultó ser la cantidad de referencia máxima para los hogares pobres y en el caso de los indigentes 26.78 dólares.

En esta última década, la paralización de muchos centros de trabajo, el alza incesante de precios y la transferencia de recursos al exterior, en conjunto, ocasionaron finalmente serios daños al tejido social. Por ello, la mayoría de familias en el Perú vivieron durante los ochenta en condiciones de pobreza extrema. En ese sentido, si se compara el número de familias en situación de pobreza e indigencia en dos periodos de tiempo, 1979 y 1986, se verá que con el devenir la situación se agravó. En 1979, del total de hogares en el país, 46% fue catalogado como pobre; 21%, indigente. Para 1986 el problema fue mayor: un poco más de la mitad de hogares en el país son declarados en esta oportunidad como pobres (52%); y 25%, indigentes²³. La pobreza, por otro lado, cubrió casi la totalidad del territorio nacional.

La combinación de las pésimas condiciones de salubridad en el hogar de extrema pobreza y el estado de malnutrición de sus integrantes, fueron razón suficiente para entender la presencia estable del número de casos de morbilidad debido a enfermedades transmisibles que atacan, sobre todo, al estómago. En 1989, 23.7% de los casos de fallecimientos se debieron a este motivo. Las infecciones de tipo respiratorias, por su parte, han crecido de manera notable; así, en 1980 fueron responsable del 8.7% de muertes ocurridas por enfermedad, en 1989 de un poco menos de la mitad del total (46.7%). La tuberculosis, a su turno, registra un retroceso como causa de morbilidad por enfermedades. De 4.4%, en 1980, pasa a 2.0% en 1988. Con estos datos se muestra que en general las necesidades de salud no han sido cubiertas por el Estado, a pesar de que la Seguridad Social aumentó su cobertura a los hijos de los asegurados, por lo que en 1989 los atendidos llegaron a 3'073,000. Por otro lado, en el país se advierte que un gran porcentaje de viviendas (34.5%) aún carecen de servicios básicos, tales como: agua, luz y desagüe, lo que sumado a lo anterior ha deteriorado el nivel de vida del poblador, sobre todo el de los Pueblos Jóvenes.

23 Para revisión de cifras ver Cuadro III.1, salvo indicación expresa.

La práctica de políticas económicas antiinflacionarias de corte monetarista ha generado, entre otras cosas, una reducción del poder de compra de los ingresos reales. La comparación entre las diversas formas que adopta el ingreso, sea remuneración mínima vital, sea remuneración del sector privado, o remuneración del gobierno, demuestra que esta última es la que mayor caída ha registrado. En efecto, los datos al respecto indican que en 1990 un empleado público (sobre todo del Gobierno Central) sólo pudo recibir el 10.8% del ingreso captado en 1981, y en el caso de los docentes la situación fue aún más grave dado el bajo sueldo recibido.

Por último, los distintos niveles de sueldos y salarios de los trabajadores, agrupados en categorías tales como artesanos, obreros, independientes, empleados y profesionales-ejecutivos, en un marco económico caracterizado por las sucesivas caídas de sus niveles reales de ingreso, permitió reordenar las prioridades de sus niveles de consumo. De esta manera, las ocupaciones de menores ingresos (artesanos y obreros) muestran a través de sus respectivos coeficientes de elasticidad-ingreso que tanto la educación (1.60 y 0.70, respectivamente) como la salud (1.30 y 1.18) son gastos sensibles a los cambios en los niveles relativos de ingreso, situación contraria en el caso de los perceptores de mayores ingresos.²⁴

B) ASPECTOS DEMOGRAFICOS

La población es el insumo básico para cualquier estudio relacionado con la educación. Los cambios que se operen en ella, graficados con las modificaciones en su tasa de natalidad, mortalidad, fecundidad y migracional, afectarán -temporal y espacialmente- a la demanda educativa.

En los últimos años, la población peruana ha experimentado cambios nunca antes observado en su evolución demográfica.

24 Los datos últimos han sido obtenidos de Amat y León y León (1983).

Las estadísticas poblacionales²⁵ indican que a comienzo del presente siglo en el país habitaban 3'760,000 personas. Luego, en 1920, pasaron a 4'850,000. Veinte años más adelante, es decir en 1940, el número total de pobladores estuvo a punto de llegar a ser el doble de la población de comienzo de siglo (7'023,000 habitantes). En 1990, con cifras proyectadas en base al Censo de 1981, se estima en 21'550,000 pobladores²⁶.

El crecimiento de la población se llevó a cabo sobre la base de cambios operados -desde 1940- en la estructura socioeconómica. En efecto, la nueva concepción del desarrollo motivó el surgimiento de un "Estado modernizador", que se ocuparía de brindar apoyo a la población en las áreas de salud y educación (Aramburú, 1982: 8).

Las acciones en materia de salud²⁷, con el aporte de nueva tecnología médica, se reflejaron sobre todo en las tasas de mortalidad, tanto global como infantil. En el caso de la mortalidad global, de 27.1/1,000 registrado en 1940 bajó a 8.9/1,000 en 1985. Aunque a un menor ritmo, la tasa de mortalidad infantil evolucionó -en el mismo lapso de tiempo- de 181.1/1,000 a 88.2/1,000. No obstante la reducción en ambas tasas, existen aún marcadas diferencias si la comparamos por estrato socioeconómico, región geográfica, sexo y edad (Aramburú, 1982).

La reducción de la tasa de mortalidad permitió mejorar el número promedio de años de vida al nacer. En ese sentido, los peruanos han pasado de tener una esperanza de vida, en 1940 de 35.7 años, a 61.4 años en 1985. Además, los cambios registrados en salud permitieron afectar la tasa de fecundidad. La educación, por su parte, también influyó en la tasa de fecundidad. Al respecto Fernández (1986: 118) señala que las "personas más educadas se casan a mayores edades y tienen una mayor disposición a emplear métodos anticonceptivos y mayor eficacia al hacerlo".

La tendencia migracional de zonas rurales a zonas urbanas contribuyó al

25 Para revisión de cifras ver Cuadro III.2, salvo indicación expresa.

26 No está demás decir que la distribución de la población según sexo es casi similar.

27 En el período 1940-1950, "se intensificaron las campañas públicas contra las principales enfermedades transmisibles como la malaria, el tífus, la peste bubónica y la fiebre amarilla" (Aramburú, 1982: 9).

crecimiento poblacional en las ciudades capitales. Lima, centro político y económico del país, es hasta el momento la ciudad objetivo del migrante, y un testimonio de ello es la proliferación, en su periferia, de los llamados Pueblos Jóvenes. La tendencia de participación de la población en Pueblos Jóvenes en Lima Metropolitana va en aumento: en 1956 representaba el 8.0% y en 1981 el 37.0% (Webb y Fernández Baca, 1991: 130).

Los indicadores económicos y sociales que grafican la concentración y el centralismo en Lima Metropolitana son entre otros los siguientes²⁸: 69% de la producción industrial, 98% de la inversión privada, 77% de los depósitos de la banca comercial, 70% de los establecimientos informales, 87% de la recaudación fiscal, 51% de los empleados públicos, 53% de la población universitaria, 39% de los docentes, 73% de los médicos, 62% de los profesores universitarios, 76% de los abonados al servicio telefónico y 48% de las camas hospitalarias (INP, 1987: 8).

La redistribución de la población en el espacio peruano viene paulatinamente creciendo, tanto en ritmo como en volumen. Al inicio de la década del cuarenta, se movilizaron internamente el 10.9% (620,000 personas) de la población total. En 1972 la tasa migratoria subió a 25.3% y con ello el volumen de migración aumentó a 3'700,000 personas.

La reducción de la tasa de mortalidad infantil y el incremento de la fecundidad de los grupos socioeconómicos más pobres lograron, finalmente, modificar la estructura de edades de la población. Los datos revelan desde 1940 hasta 1981 una mayor participación del grupo poblacional de 0-14 años (41.8%). En adelante, según proyecciones, el grupo poblacional de 15-39 años pasa a ser el más representativo de la estructura poblacional. En virtud de que la mayoría de la población peruana está conformada por niños y jóvenes, la presión que ejercen sobre la educación y el trabajo igualmente viene creciendo.

28 Como porcentaje del total nacional.

2. Matrícula

A) NIVELES Y MODALIDADES

Durante el periodo 1980-85 la Dirección de Planificación del Ministerio de Educación se abocó, entre otros objetivos, a iniciar el proceso de reconversión de la Reforma Educativa iniciada durante el gobierno de Velasco. En ese sentido, el mismo Gobierno mediante nuevos lineamientos de política cambió las instancias administrativas de ejecución del régimen anterior (Núcleos Educativos Comunales) por las llamadas Zonales de Educación y Supervisión Educativa. Por ello, los resultados en matrícula muestran la nueva nomenclatura educativa.

Según el Cuadro III.3 corresponde al total nacional un crecimiento promedio anual del periodo una cifra (3.3%) superior al del crecimiento demográfico. Al interior le corresponde a la Formación Magisterial la mayor tasa de crecimiento anual (35.1%), con la menor variación (9.4%), seguido de la Educación Especial. En cambio Educación Primaria, tanto de Menores como de Adultos, tuvieron una de las tasas de crecimiento más bajas.

B) REGIONES ECONOMICAS

La direccionalidad espacial de las metas de atención en el período de análisis privilegió a los departamentos ubicados en las Regiones Descentralizadas (véase Cuadro III.4). Comparado con el resto de regiones económicas, las tasas de crecimiento de éstas fueron casi uniformes. Destacan entre ellas Tumbes (6.0%) y Cajamarca (5.9%). En cambio le corresponde a Ucayali, departamento ubicado en la Región de Colonización, la única tasa de crecimiento negativa del periodo (-0.4%).

Además, en el mismo cuadro se observa dos hechos singulares. Primero, dejando momentáneamente de lado la tipología regional económica, la prioridad señalada desde la Sede Central del Ministerio de Educación hacia aquellos departamentos fronterizos (Tacna, Tumbes, Cajamarca, Madre de Dios, Puno y Loreto); y segundo, a pesar de las tasas relati-

vamente altas, la dispersión o variabilidad de su crecimiento. Sobre lo último, cabe recordar que en el primer lustro de los ochenta, tanto los aspectos económicos relacionados con los continuos paquetes de estabilización como aquellos referidos al clima (la "Corriente del Niño"), hicieron mella en el aparato productivo y por tanto afectaron el crecimiento de la matrícula.

3. Docentes

En cuanto a los "Niveles y modalidades", el planeamiento de las metas de ocupación responde al criterio del concepto carga docente, es decir, tomando en cuenta las necesidades de atención de la sociedad -en su aspecto espacial- y de ciertas características relacionadas con la capacidad adecuada del aula. De esta forma se logra determinar el número de docentes.

En general, se puede afirmar que en el período la tasa de crecimiento nacional de los docentes (5.9%) fue superior al de la matrícula. Esta observación puede ser extendida a la mayoría de niveles y modalidades educativos; el Cuadro III.5 así lo demuestra. En cambio, Primaria de Adultos (0.2%) y Educación Artística (0.5%) tuvieron tasas de crecimiento inferiores a sus homólogos de la matrícula.

Respecto a las "Regiones económicas", predominantemente, los rasgos salientes mostrados a través de la tasa de crecimiento espacial en su aspecto regional son similares al de la matrícula (ver Cuadro III.6).

4. Centros educativos

Respecto a los "Niveles y modalidades", a pesar de los múltiples obstáculos, así expuestos en los distintos planes anuales del sector, la construcción de centros educativos en el período 1980-85 fue relativamente elevada (véase Cuadro III.7). La tasa de crecimiento promedio de éstos (4.9% anual) fue inclusive superior a la matrícula (3.3%), pero inferior a la docente (5.9%). Aparte de lo anotado, destaca las variaciones en las cifras anuales de crecimiento, producto de una política de

construcción escolar zigzagueante; el coeficiente obtenido por la desviación estándar en ese sentido resulta explicativo. Por otro lado, las modalidades educativas que tuvieron mayor tasa de crecimiento fueron Formación Magisterial (13.3%) y Educación Especial (14.9%).

En cuanto a las "Regiones económicas", la construcción de centros educativos en el plano espacial fue selectivo. Destacan los departamentos ubicados en las Regiones Descentralizadas (véase Cuadro III.8). Al interior de éstos sobresalen los ubicados en la zona costera. No obstante, el departamento de mayor crecimiento fue Loreto (10.5%).

5. Gasto educativo público

A) OBJETO DEL GASTO

La distribución de los recursos financieros según objeto del gasto obedece a la necesidad de clasificar de manera ordenada según conceptos los montos que toda actividad, en nuestro caso la educativa, requiere para su implementación. Como existe un número muy elevado de gastos específicos, los presupuestos comunmente clasifican también sus recursos financieros por grandes categorías o asignaciones genéricas. En esta sección, pues, es necesario presentarlas bajo las siguientes denominaciones: remuneraciones, bienes y servicios, transferencias corrientes, pensiones, estudios, obras, bienes de capital, transferencias de capital y gasto de capital no ligados a proyectos de inversión. Ciertamente, el nombre asignado no es arbitrario, más bien responde al criterio de unidad que deben guardar las actividades públicas²⁹.

Aunque la presentación de las asignaciones genéricas del gasto educativo público (GEP) a simple vista no implique mucho, la forma adoptada da un claro perfil, por lo pronto, del uso intensivo de un factor de la producción. Nótese el Cuadro III.9. Lo singular en la estructura porcentual del gasto total del Ministerio de Educación, primero, son los Gastos corrientes y, segundo, al interior de éstos, el que corresponda a la asig-

29 Existe un instrumento llamado Clasificador por Objeto del Gasto que presenta de manera ordenada las asignaciones genéricas y específicas, y su aplicación es válida para toda la Administración Pública.

nación Remuneraciones la mayor presencia en el gasto. La mano de obra tanto directa (docentes) como indirecta (administrativos) sumados mantienen un rol preponderante en la actividad educativa pública. De acuerdo con el mismo cuadro, los gastos corrientes resultaron ser en promedio en la década 95%; las remuneraciones, por su lado, absorbieron del gasto educativo público aproximadamente un 60%. En otras palabras, en el sector educativo público el factor más intensivo, y más caro, resultó ser la mano de obra.

En el caso de Bienes y Servicios, la presencia de éstos se ha mantenido -salvo en 1987- constante en la década (1.5% en promedio). Este tipo de concepto es entre todas las genéricas del presupuesto, a pesar de su comportamiento estacionario, el que más bajo niveles de ejecución mostró. Esta situación afecta directamente a los centros educativos, trayendo como consecuencia la carencia secular de material de apoyo (tizas, por ejemplo), falta de mantenimiento de los servicios higiénicos, etc.

Aunque las remuneraciones estuvieron perdiendo presencia en la estructura del gasto total en un determinado momento (de 62.9% en 1980 pasó a 55.5% en 1986), la cantidad de docentes y administrativos creció. Más aún, la asignación Transferencias Corrientes aparte de consignar los subsidios otorgados a diversos centros de enseñanza privados, que resulta ser intrascendente por su magnitud, transfiere recursos financieros -sobre todo para remuneraciones- a las diversas Instituciones Públicas Descentralizadas³⁰ y Organismos Descentralizados Autónomos³¹; en ese sentido, los pagos por concepto de remuneraciones (aunque a fines de la década lo asignado es menor respecto a su par de comienzo del periodo) no puede dejar de ser explicado sin la presencia de una política intensiva de empleo por los citados organismos públicos y los centros educativos del sector.

30 Comprenden: Instituto Nacional de Infraestructura Educativa, Instituto Nacional de Cultura, Instituto Peruano del Deporte, Instituto Geofísico del Perú, Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo, Museo de La Nación y Museo Nacional de Arqueología y Antropología.

31 Universidades nacionales.

Los gastos de capital en la década resultaron ser poco significativos. Como parte de la estructura del gasto, en promedio le correspondió el 5%. Nótese en el mismo cuadro la variable que resultó ser su participación. Esto implica, entre otros, la carencia de una clara y definida política de inversiones educativas. Lo antes señalado además se confirma cuando se constata que no sólo al sector le correspondió la responsabilidad de mejorar, ampliar o construir aulas. La evidente descoordinación entre los organismos responsables de las inversiones en capital fijo, tales como municipalidades, gobiernos regionales, Cooperación Popular, etc., produce en muchos casos ineficiencia en la asignación de recursos; y esto se presenta más grave cuando de por medio se carece al menos de un catastro escolar actualizado.

Por su parte, los distintos planes han señalado como problemas de la generación de mayor infraestructura, entre otros, a la carencia de recursos financieros, el bajo nivel de eficiencia interna del sistema educativo (altas tasas de repitencia y deserción) (Ministerio de Educación, 1980: 34), crecimiento "explosivo" de la matrícula (Ministerio de Educación, 1981: 34) y la poca captación e ineficiente administración del financiamiento externo (Ministerio de Educación, 1981: 35).

B) REGIONES ECONOMICAS

Durante la década de los ochenta la tasa de crecimiento del gasto presentó varias características (véase Cuadro III.10). Primera, si se divide la serie según los dos periodos gubernamentales, resulta claro que en ambas etapas las tasas de crecimiento fueron en promedio negativas, pero le correspondió a la gestión de Belaúnde la mayor caída (-3.4%); segunda, aunque en los dos gobiernos el saldo del crecimiento de los recursos financieros de la educación pública fue finalmente negativo, la mayor variación ocurrió durante la administración de García. Esto último grafica la incidencia en el período de perturbaciones -léase cambios drásticos en la actividad económica- que afectaron el desarrollo del GEP. Tercera, comparando la ejecución del GEP al interior de las regiones económicas y departamentos, durante la gestión de Belaúnde el crecimi-

ento negativo es inherente a casi la totalidad de departamentos, salvo Pasco (0.1%); y las caídas de sus respectivas tasas --en el mismo período-- ponen de manifiesto la existencia de un patrón sistemático, el cual indica que a medida que se diluye el rasgo predominante en las regiones económicas, es decir la acumulación, aumenta la tasa de crecimiento negativa. Cuarta, continuando con el análisis departamental, en el período 1985-90 las tasas de crecimiento también revelan un patrón sistemático: las tasas son negativas, esta vez, en los departamentos comprendidos principalmente en la Región Central y Regiones Descentralizadas, y positivas en los Espacios Mercantiles y Regiones de Colonización. Lo último pone de manifiesto el trato diferencial recibido de parte de la Oficina de Planificación en la asignación de recursos. al mismo tiempo, revela que a pesar de ser señalado como uno de los lastres la concentración en Lima de una parte significativa de los recursos asignados a bienes de capital, el problema aún no puede ser superado.

6. Costo unitario

A) NIVELES Y MODALIDADES

El monto de subsidio que otorgó el Estado por alumno con recursos principalmente de las cuentas fiscales, con el devenir fue descendiendo. En efecto, el Cuadro III.11 demuestra que si en 1980 a cada alumno de los centros educativos públicos le correspondía en promedio 108 dólares, en 1990 pasó a 72 dólares. No obstante la pérdida del valor unitario en la década, en 1988 la caída fue aún mayor y llegó a la cantidad de 38 dólares.

El mismo cuadro señala esta vez que la Educación Especial es la modalidad que mayor recursos por alumno absorbe. Si se compara ésta con el promedio nacional, ella recibió aproximadamente 4.5 veces más. En el extremo opuesto se ubica en esta oportunidad la Educación Inicial (entre 0.5 y 0.6 veces que el promedio nacional).

Nótese por otro lado que en 1988, año de la puesta en práctica --una vez más-- de los programas de estabilización, casi el costo de la totalidad de los niveles y modalidades sufrió una severa contracción con excepción

de Primaria.

En general el cuadro afirma que existió el criterio de asignar un mayor costo unitario corriente por alumno a medida que se avanza en la carrera educativa.

B) REGIONES ECONÓMICAS

Cuando el tratamiento del gasto total por alumno es de acuerdo a las regiones económicas, las diferencias en los niveles de asignación aparecen a primera vista. Lo sustantivo resulta ser entonces el trato discriminatorio a los Espacios Mercantiles y las Regiones de Colonización. El Cuadro III.12 muestra que los departamentos donde espacialmente el capital está asentado logran la mayor asignación por alumno respecto al promedio nacional.

Otra diferencia es la relativa a los periodos gubernamentales. Las tasas de crecimiento indican que en el período 1980-85 los resultados son negativos para todos los departamentos, fenómeno contrario a lo ocurrido durante 1985-90.

7. Aproximación al concepto calidad de la educación

La calidad del servicio educativo es un concepto susceptible de ser enfocado desde distintos puntos de vista. La variedad de enfoques, por cierto, responde a la concepción de la educación que una sociedad adopta. Uno de estos ángulos, el cual proponemos como marco evaluativo del servicio educativo, precisamente descansa en las características de los insumos o recursos requeridos para el proceso educativo. Por ello, el estado de la infraestructura (locales escolares), el nivel profesional del Magisterio y la cantidad y oportunidad del material educativo (textos y guías), entre otros, están considerados como indicadores de eficiencia de la educación y, por tanto, indican la calidad de la educación. Ciertamente, la elección de estos indicadores apertura una serie de críticas. Al respecto:

"(...) las analogías con las cuales la educación es comparada, bajo la óptica racional, provee de una serie de metáforas que

ligan la calidad de la educación con la empresa, al alumno con el cliente, a la mente con la máquina, a las ideas con los productos, al currículum con los artículos de consumo, etc. De donde proviene la expresión misma de calidad de la educación ... 'calidad del producto' ... 'control de calidad' ... 'calidad competitiva' es el lenguaje empresarial-instrumental-racional que ha penetrado lo educativo."³²

Aunque nuestro afán evaluativo no es del todo económico, a pesar de la analogía presentada entre centro educativo y empresa, y consciente de la influencia de otras esferas en el quehacer educativo, no podemos sin embargo pasar por alto un hecho que desde mediados de la década del cincuenta viene marcando, con los altibajos del caso, a la educación: el cumplir rol de motor del crecimiento económico y de la promoción personal. O, lo que es lo mismo, la evaluación económica de la gestión educativa.

A) INFRAESTRUCTURA

A pesar de que los gastos en infraestructura tuvieron un moderado crecimiento en comparación con el resto de componentes del gasto educativo público, los pocos recursos financieros asignados no pudieron mejorar el estado de precariedad de tan solo uno de sus aspectos: los servicios básicos, es decir, agua, desagüe y luz. Las estadísticas revelan (ver Cuadro III.13), en el caso de la Educación Inicial, que el problema es mayor cuando del servicio de luz se refiere. Del total nacional, el 55% de los centros educativos (tanto públicos como privados) sólo cuenta con luz. Y el problema resulta más grave aún cuando se ubican los déficits espacialmente. En Amazonas, por ejemplo, el problema raya con el drama; en este departamento, aproximadamente el 80% de centros educativos de Educación Inicial no cuenta con luz, agua ni desagüe.

En la Educación Primaria de Menores, los promedios nacionales indican que la situación comparada con la Inicial es mayor. En efecto, dos tercios de los centros educativos, en cuanto a luz se refiere, no cuenta con este servicio básico. Y los déficits se incrementan cuando los cen-

³² La opinión le corresponde a A. Magendzo. Citado por Mejía (1991: 3).

tros educativos están ubicados en las zonas andinas y nativas. En Huancaavelica, un departamento típicamente serrano, sólo el 8% de sus escuelas cuentan con servicio de desagüe.

La situación se torna relativamente "mejor" en la medida que se avanza en los niveles educativos. Por ello, la Secundaria de Menores registra los siguientes promedios nacionales: colegios con agua, 85%; desagüe, 78%; y luz, 72%. Al igual que en los dos niveles educativos anteriores, los problemas son mayores cuando los colegios se encuentran más distantes de la costa o de la capital de la República.

B) PROFESIONALIZACION DEL MAGISTERIO

Si se considera a las remuneraciones como uno de los factores de la oferta de trabajo, el perfil profesional del Magisterio durante la década de estudio entonces se encuentra en parte explicado.

La crisis económica determinó la caída real de la remuneración promedio del docente. A esto agréguese la política expansiva de empleo en el sector educación público de los dos gobiernos de la década. Resulta claro que la carrera pedagógica ante incentivos tan bajos (las remuneraciones) fue paulatinamente deteriorándose. La inclusión del nuevo personal no contaba con los requerimientos mínimos de especialización (léase título profesional); por otro lado, aunque no se cuente con evidencia empírica definitiva, no se puede dejar de mencionar el retiro del personal calificado. En ese sentido, la política de empleo del personal docente que debería sustituir a la tasa natural de retiro más los retiros voluntarios, no estuvo bien dirigida: el lado económico o el incentivo remunerativo no resultó ser un elemento atractivo para los futuros profesionales de la educación.

El Cuadro III.14 brinda luces acerca de la distribución en la década del personal con y sin título pedagógico. De acuerdo con éste, la participación tanto de uno como del otro se invirtió al cabo de una década: si en 1981 el 76.5% contaba con título, y el 23.5% no lo tenía, para fines de la década resultó ser el 49.4% y la diferencia, es decir 50.6%, esta vez

no contaba con título. Hoy en día, si las cifras tienden a agudizarse, no nos equivocariamos al afirmar que el Magisterio está formado por personal sin calificaciones.

Si las cifras muestran el problema a nivel nacional, el desagregado por departamentos ilustrará lo heterogéneo del problema. El Cuadro III.15 indica que la desprofesionalización se agrava en zonas ubicadas en la sierra y la selva. Pasco (70.6%) y Loreto (67.1%), respectivamente, son un claro ejemplo de lo antes dicho. Por otro lado, Lima alberga a la cuarta parte (25.8%) de intitutados.

C) MATERIAL EDUCATIVO

La pertinencia de incluir el material educativo como parte de la calidad de educación está siendo evaluado, sobre todo por organismos internacionales y regionales. En la región andina, por ejemplo, el Convenio Andrés Bello ha llevado a cabo estudios sobre el "estado de situación" de los materiales educativos en el Perú. Como se señala:

"(c)uando se discute el tema de la calidad de la educación, nos encontramos con que el concepto de calidad presenta diversidad de enfoques. Dentro de las múltiples concepciones que van desde asumir que la calidad de la educación está ligada a la satisfacción de necesidades básicas pasando por los que ubican el tema en la capacitación de los recursos humanos para la educación. El proyecto Materiales Educativos para la Educación Básica (del Convenio Andrés Bello), propone el mejoramiento de la calidad a partir de la dotación de materiales educativos." (Ministerio de Educación, 1991a: VI)

Los resultados del estudio, empleando una muestra, indican que son los padres de familia (91.3%) y no el Ministerio de Educación (6.5%) quienes contribuyen mayoritariamente a financiar los textos educativos de los alumnos. Ahora bien, la misma encuesta señala a los propios profesores (69.3%) como los que compran las guías empleadas en clase.

Por otro lado, los directores de los centros educativos señalan que el microscopio (72.7%), la balanza (69.4%) y los rompecabezas (74.4%) son las dotaciones con que menos cuentan.

A pesar de la carencia de textos, sólo el 26.4% de los docentes resuelve "creativamente" el problema empleando diversos materiales a la mano: "revistas, periódicos y libros usados como sustitutos."³³

B. Niveles educativos y déficit de atención

Para evaluar la cobertura educativa, los indicadores considerados fueron obtenidos tanto de los censos como de las encuestas. Así, se tiene la tasa de escolaridad y la tasa de analfabetismo.

En cuanto a la atención educativa, el Cuadro III.16 muestra los alcances logrados en este aspecto por las regiones y los departamentos. Como se ha constatado en los anteriores puntos, en la década se ha mejorado los niveles de atención en casi todas las regiones y departamentos. Para 1989 los departamentos que cubrieron mejor la demanda educativa fueron Ica, Madre de Dios, Lima, Ucayali, Callao (Provincia Constitucional), Arequipa y Puno.

El Cuadro III.17 muestra la población analfabeta y sus tasas. En 1981 representó el 18% y para 1990 se estimó en 11.1%. En 1990 se constató que Apurímac (38.0%), Ayacucho (35.1%), Huancavelica (31.5%) y Cajamarca (26.0%), fueron los departamentos con mayores tasas de analfabetismo. No obstante, si se comparan estas tasas con las de 1981 se puede evidenciar el sustantivo avance logrado (52%, 45%, 44% y 35%, respectivamente) durante la década. Como se aprecia, justamente son las regiones y departamentos más deprimidos económicamente los que muestran mayores tasas de analfabetismo.

Como se aprecia en el Cuadro III.18, el analfabetismo resulta menor en las zonas urbanas y en los hombres. Entre la información recogida por el censo de 1981, se constató que el 80.3% de las mujeres mayores de 40 años en las zonas rurales era analfabeta, y solamente el 1.1% de varones de las zonas urbanas entre 20 y 24 años era analfabeto.

³³ Para un análisis más amplio se recomienda la lectura de Ministerio de Educación (1991a: 32-38).

De la lectura a los cuadros puede inferirse que el avance cuantitativo de la atención educativa a lo largo de las décadas fue notorio (además, a mayor edad menor nivel educativo), y durante el período de estudio (1981-1990) se siguió la tendencia; asimismo, la atención educativa fue mayor entre los hombres que entre las mujeres; la atención educativa fue más alta en las zonas urbanas que en las rurales; y por último la atención educativa fue mayor en la costa, luego en la selva y bastante menor en la sierra.

IV - POLÍTICA, ECONOMÍA Y EDUCACIÓN = ANÁLISIS DEL PROCESO Y PERSPECTIVAS

Cualquier propuesta de planificación del gasto educativo público -objeto central de este capítulo- que busque contribuir efectivamente al desarrollo de la educación, no puede hacerse sin antes considerar el sistema educativo en el que se va a ejecutar; el cual a su vez forma parte de un contexto más agregado que involucra procesos de orden social, político y económico, esto es, el imprescindible escenario nacional que sirve de marco de referencia. La omisión de estos niveles mayores de la realidad, induciría a elaborar propuestas irrealistas, con bastante riesgo de factibilidad. Por esta razón, en las líneas siguientes se desarrollan cuatro subcapítulos que dan cuenta de aspectos políticos, sociales, económicos y educativos de nuestra realidad contemporánea y el curso que ella debe seguir en el futuro para superar sus principales problemas, como requisito para desarrollar la propuesta de transformación del sistema educativo peruano, en cuyo contexto a su vez se plantea la planificación del gasto educativo público.

A. DE MOVIMIENTOS SOCIOPOLÍTICOS A ACTORES DE GOBIERNO

Es de interés para el presente estudio describir brevemente el escenario y explicar el proceso en y por el cual los partidos se convierten en actores de gobierno, reconociendo a los partidos como representación política de determinados intereses sociales y económicos, que se convierten en mediadores de estos segmentos de la población ante el Estado. La transformación que se opera en estos actores políticos una vez que acceden al poder del Estado los lleva a convertirse en actores de gobierno con capacidad de decisión y realización de la política estatal, como lo plantea Manuel Castillo Ochoa en un trabajo reciente:

"El actor relevante para nuestro interés será el régimen o gobierno que se posesiona del Estado. Lo es en tanto él tiene la iniciativa y cumple un rol protagónico de implementación de la política pública y macroeconómica. Impulsa una determinada opción de desarrollo y acumulación e implementa las medidas correspondientes de política económica." (Castillo, 1992: 31)

El periodo comprendido entre 1975-1980 puede caracterizarse como de crisis nacional, protesta social y triunfo liberal: el deterioro paulatino de la economía hacia fines de los setenta, pone en evidencia el agotamiento del modelo basado en la sustitución de importaciones -paradigma desarrollista de la CEPAL-, acelera la crisis del reformismo populista militar, y agudiza las contradicciones en las Fuerzas Armadas, que ante el riesgo de la conducción estatal producen un golpe institucional que depone al general Velasco en 1975. A partir de ese momento, para evitar un mayor aislamiento del régimen militar, los mandos castrenses empiezan el diseño de una salida política que facilite el repliegue ordenado de los militares, su retiro progresivo de la conducción estatal y desconcentre la presión social y política acentuada a partir de la crisis económica abierta. El calendario del retorno al régimen constitucional, la llamada "transferencia del poder a la civilidad", iniciado con la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1976, abre un periodo de pugna de los actores políticos, de reacomodo de los actores económicos y de confrontación impulsada principalmente por actores sociales, principalmente entre los años de 1977-78, donde las izquierdas legales no fueron capaces de proponer una opción política que asegurase una salida democrática y popular a la crisis nacional favorable a la nueva correlación de fuerzas sociales y políticas expresadas en el periodo. Como lo recuerda Nieto (1983), fueron más bien los partidos de la derecha, que a pesar de estar minimizados en la sociedad y reducidos a débiles gestos y actitudes de rechazo al gobierno militar, quienes asumieron la iniciativa para dar un cauce político a la crisis del tercer reformismo. Por ejemplo, la exigencia a que la dictadura convoque a elecciones generales, fue un llamado más bien débil en actores políticos como el Partido Aprista, aunque mayor en Acción Popular, y en ningún momento fue enarbolado como alternativa política por la izquierda, pese a su estrecha conexión con el auge de masas que revistió la protesta social de aquellos

años.

El escenario electoral fue favorable a expresar políticamente una correlación de fuerzas distinta al existente en la sociedad. Una mayoría APRA-PPC en la Constituyente que sanciona en 1979 un texto ambiguo fruto de la negociación, y un desenlace de la coyuntura de las elecciones generales con la elección de Belaúnde y el triunfo nacional de Acción Popular en 1980, constituyen el marco para el asentamiento de una hegemonía próxima al neoliberalismo que reemplaza al reformismo de los setenta y aleja un programa de transformaciones radicales del Estado y la sociedad peruana.

1980 y el advenimiento de la nueva década estarán marcados por los signos de la crisis y la violencia. En su último tramo, el régimen militar estará preocupado por encontrar una salida a la crisis económica, ante lo cual abandonará el populismo reformista y readoptará elementos ortodoxos de manejo económico.

Concluido el periodo militar, Acción Popular como partido en el gobierno tendrá un comportamiento signado por la restauración: se restaurará el status democrático del régimen político con la puesta en vigencia de la nueva Constitución; las libertades ciudadanas y las condiciones para su ejercicio, como es el caso de la devolución de los medios de comunicación expropiados; del mercado, como el mejor instrumento asignador de recursos, etc.

Su enmarque ideológico, por lo menos en el discurso oficial, seguía siendo -sin embargo- populista, y como tal de ribetes nacionalistas y de cierto desarrollismo tardío, inconciliable con los intereses de su equipo económico y su misión de crear el camino más propicio para el desarrollo pleno del mercado. De allí que su comportamiento de actor de gobierno manifestaba una escisión de su accionar político entre el populismo de viejo cuño y un sector modernizante y cosmopolita como tan bien representaba el entonces Primer Ministro Manuel Ulloa.

Reducir sustantivamente la presencia del Estado en la economía, será un aspecto que el segundo belaudismo buscará acentuar. Para ello se presentan indispensables la reprivatización y apertura de la economía al exterior. En el plano político, el Gobierno de la alianza AP-PPC se va a enfrentar a un fenómeno nuevo y dramáticamente importante: la violencia terrorista, primero del PCP Sendero Luminoso y a partir de 1984 del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Al problema anterior se añade el accionar delictivo del narcotráfico, el conflicto armado con Ecuador, los efectos del fenómeno de "La Corriente del Niño", los casos de corrupción en el Gobierno y una situación económica internacional desfavorable para los productos de los países tercermundistas. Castillo (1992) incorpora como un aspecto importante para la comprensión de este periodo, el peligroso juego dual de sectores en pugna en el Gobierno: un equipo económico liberal que propende a un aperturismo y ordenamiento de la economía para su crecimiento hacia el exterior, y un equipo populista que busca aprovechar algunas ventajas políticas de un juego económico interior a partir del clientelismo estatal (Ibid: 61-62). La coyuntura externa de 1982 que frustra al sector aperturista y las desconfianzas creadas por el modelo liberal en los beneficiarios del proteccionismo, van a agitar el panorama de la política para el Gobierno en los años restantes. El cuadro resultante, en su conjunto, producirá sus efectos sobre la frágil y reciente democracia peruana, que pueden verse en las dificultades para consolidar el sistema político y acometer soluciones a la crisis nacional. El escenario ha sido creado para la emergencia de un caudillo carismático que ofrezca salvar al país del descalabro.

Los años vividos entre 1985 y 1990 muy bien pudieran encontrarse entre la euforia y la desesperación. Alan García encontró un país al borde de la desesperación: empresarios afectados en sus intereses por la crisis y también por la política del Estado, la economía de los sectores populares golpeada, el Estado al borde del colapso, militares impacientes, y todos con la espada asesina del senderismo pendiendo sobre el país. Pocas veces un candidato pudo volver a una importante mayoría nacional de la desesperanza al más vivo entusiasmo. El Perú parecía, esta vez sí, destinado a un gran cambio y en democracia. "El país del casi", tal como

lo expresa Castillo Ochoa (1985), podía sentirse animado por la conjura de los males nacionales que prometía García. El nuevo Gobierno "democrático, nacionalista y popular" se encaminaba a inaugurar junto con los ademanes de su Presidente, un modelo político sustentado en un ortodoxo populismo de Estado y una heterodoxia en lo económico.

En el sentido anterior, García -antes que su partido- se convirtió en actor de gobierno, no sólo por la predominancia del ejecutivo en sus acciones sino por la propia cultura política y el peso de la figura del caudillo como protagonista personal de la historia. Una vez instalado el APRA en palacio, la expresión "el partido soy yo" atribuida como favorita del joven carismático toma rotunda validez, tal como lo sugiere Cotler (1988). El Presidente de la República no sólo marca un nuevo estilo político sino -al poner el voluntarismo al mando del Estado- una manera distinta de encarar la relación Estado-sociedad. Desde luego, el comportamiento del Partido Aprista Peruano como actor de gobierno es mucho más complejo tratándose de un viejo partido, largamente postergado en sus posibilidades de detentar el gobierno, y que llega tardíamente al manejo estatal. Dotado de una férrea organización que aprovechará su intervención en el Estado, el APRA se verá imposibilitada, por el ajustado tiempo político, de conciliar, de un lado, su programa histórico con una propuesta de gobierno; y del otro, los intereses actuales del partido por construirse una hegemonía en la sociedad afincándose en el Estado, y las expectativas de diversa índole compartida por muchos de sus dirigentes y militantes, convencidos de los límites temporales de la experiencia de gobierno. De allí que las acciones y políticas del Gobierno aprista estarán tejidas de voluntarismo e improvisación, lo cual redundará en la inestabilidad y el rápido desgaste de sus medidas.

Subsidios indiscriminados¹, hipertrofia estatal, corporativismo y clientelaje convergen con la búsqueda de un rápido crecimiento interno a partir de la creación de una mayor demanda sustentada en el gasto estatal y

1 Si bien se aplicaron pretendiendo favorecer a los grupos sociales más pobres del país, los resultados fueron contrarios, tal como lo demuestran diversos estudios. Uno de ellos es el trabajo de Misorí Habich: *Efectos Distributivos del Gasto Público en Salud* (MONEDA Nº 39, Año IV - Setiembre 1991, Banco Central de Reserva del Perú).

un incentivo casi de prebenda a la oferta. Los resultados en el campo económico se medirán en un inicial y momentáneo aumento del consumo y la relativa reactivación de algunos sectores afectados por la recesión, pero posteriormente se generará una hiperinflación que terminará haciendo estallar el modelo "alanista". De otro lado, los niveles de corrupción de funcionarios apristas y el aprovechamiento partidario que copa la estructura del Estado, tanto con fines de clientelaje político y corporativización de determinados sectores de beneficiarios, se dará en todos los niveles del Sector Público, llegando a cuestionar la propia legitimidad del partido en el gobierno. El apoyo popular, la simpatía generada en distintos sectores, la vertebración de una alianza con sectores empresariales, la conciliación con mandos castrenses, el discurso "revolucionario y anti-imperialista" que lleva a producir el distanciamiento con el sistema económico internacional, durarán tanto como el éxito y la espectacularidad de las medidas primarias de gobierno. El resto es historia reciente: imposibilidad de domar la hiperinflación, inclusive a través de los "paquetazos" de estabilización ortodoxa; acelerado deterioro de la economía de sectores medios y populares y reactivación de la protesta social; accionar creciente del terrorismo con extensión hacia todo el territorio nacional y la errática política antisubversiva palpable en el sangriento debelamiento de los motines en los penales de Lima; aislamiento y sanción de los organismos internacionales; caída de la inversión; enfrentamiento del Presidente García con el sector empresarial por la estatización de la banca, entre otros hechos, marcan el principio del fin del régimen alanista y la vuelta al campo de la incertidumbre y la desesperanza.

Como se ha visto en líneas anteriores, los escenarios para la configuración de los partidos Acción Popular y Aprista Peruano como actores de gobierno son momentos de agudización de la crisis nacional, de surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, de requerimientos por estructurar la sociedad y el Estado, de la plasmación de proyectos hegemónicos capaces de articular los intereses de la mayoría en torno a propuestas de transformación del país. Nada de esto se logró. Los actores de gobierno y los partidos derivaron los partidos, no fueron capaces de

responder a los retos de sus respectivos periodos de gestión estatal. Entre el usufructo del Estado y las tentativas de fortificación al interior de la sociedad estuvo ausente, en estos actores de gobierno, el aliento por abrir el curso a la modernización del país mediante políticas de gobierno coherentes, en fin, de posesionarse del Estado para dirigirlo y ser capaces, por encima de su propia ideología y programa político, de sistematizar un proyecto para el mediano y largo plazo, junto a la capacidad política y moral de proponer a otros sectores políticos, sociales y económicos, al conjunto de la sociedad, un pacto, alianza o acuerdo para garantizar la consolidación del régimen político democrático y la apertura de una vía al desarrollo económico como condiciones para asegurar la viabilidad nacional y la paz.

B. EL CONTEXTO ECONOMICO EN LA EDUCACION

La teoría del capital humano irrumpió en los ambientes académicos de los países industrializados para -como ya se anotó- aludir a los efectos positivos de la educación en el crecimiento de la actividad económica. La tesis esgrimida en aquella oportunidad por los neoclásicos indicaba la causalidad del fenómeno, que podría enunciarse de la manera siguiente: a mayor educación mayor desarrollo (o crecimiento económico). En nuestro caso se desea conocer desde nuestra experiencia como país subdesarrollado no la contribución aludida por la teoría del capital humano sino invertir el sentido de la causalidad, es decir, tratar de evaluar el impacto de la política económica en sus diversas expresiones sobre la educación. Para ello se ha formulado tres secciones.

1. Gasto educativo público y política económica²

Desde inicio de la década del cincuenta hasta fines del noventa, la economía peruana presentó un comportamiento irregular en su actividad. Por ello, se sucedieron momentos tanto expansivos como recesivos. De igual manera, la duración de estas fases no son del todo regular; vale

² Esta sección se basa en la ponencia sobre Financiamiento de la Educación presentada a Foro Educativo 1992, con las modificaciones del caso. Al respecto puede verse en Pacheco (1992).

decir, existe una evidente mayor duración de las etapas recesivas con respecto a las expansivas. Así, la actual crisis económica se inscribe dentro del periodo recesivo 1975-1990. A pesar de la prolongada depresión del aparato productivo, existieron momentos de crecimientos relativamente cortos (1979-81 y 1985-87) que no pudieron seguir desarrollándose, impidiendo el cambio en la tendencia histórica de la economía, por la presencia de problemas estructurales en ésta³.

El GEP, por su lado, también experimentó en el mismo periodo un comportamiento irregular de sus tasas anuales de variación. En conjunto, el saldo fue desfavorable, dada la mayor duración de los momentos recesivos (Pacheco, 1990: 23-24,56).

Existen características comunes entre la actividad económica, expresado por el PBI, y la actividad educativa, reflejado en el GEP, manifiestas en el curso de sus desarrollos respectivos. Se puede brevemente enumerarlos: 1) la ocurrencia de etapas recesivas y expansivas; y, 2) la influencia de la política económica -sobre todo en sus aspectos fiscales- para inducir al GEP.

Lo primero se valida al observar la Figura IV.1. Según ésta, salvo a finales de la década del cincuenta, los movimientos alrededor de sus respectivas tendencias, tanto del PBI (línea continua) como del GEP (línea discontinua), son idénticos. Uno al otro podrían sustituirse sin alterar lo sustancial de sus desviaciones. En realidad, la economía marca el ritmo a la educación pública o, expresado de otra manera, la política económica ejerce una sustantiva influencia sobre los recursos financieros asignados a la educación. Si se quiere decir con otras palabras, el GEP -como se verá- fue parte de los instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos para conseguir metas y objetivos

³ Después de Guyana (-41.6%), Nicaragua (-38.2%) y Trinidad y Tobago (-31.8%), Perú (-28.3%) presenta dentro del concierto de países de América Latina y El Caribe una de las mayores tasas anuales de variación acumulada (1981-1989) negativas del PBI por habitante. Agréguese el hecho que en el Perú, si bien el indicador empleado registra -entre otros- el grado de desarrollo, resulta más "interesante" el estudio no de los resultados promedio si no de los valores ubicados en los rangos de dispersión. Para un mayor detalle sobre las estadísticas -y análisis- actuales en la subregión, véase CEPAL (1991).

en el nivel del gasto y el empleo.

De acuerdo con lo dicho, el GRP se vio influenciado por los avatares de la política económica, pero aún no existe una explicación a la conexión que une al GRP con el PBI. La Figura pone de manifiesto la ocurrencia de fluctuaciones similares alrededor de la tendencia, pero no explica más. Para dar respuesta a esta situación es necesario aproximarse a la lógica que envolvió la política económica en este periodo y, al interior de ésta, saber que rol jugó, primero, la política fiscal y, segundo, el GRP.

La economía peruana, según su rol en la escena mundial, puede ser caracterizada como proveedora de materias primas. Por esta razón, y dado sus problemas estructurales, aquella es sensible en precios, volumen y calidad a los cambios que ocurren en el mercado mundial. La dependencia de nuestra industria por insumos importados, por otro lado, genera de manera recurrente presiones en la balanza de pagos. Más aún, la balanza en cuenta corriente -componente de esta última- es, como se sabe, deficitaria de manera permanente. El flujo de divisas con destino al exterior originado por las transferencias de remesas y el servicio de la deuda externa, en conjunto, explicarían parte de los permanentes saldos negativos de la referida balanza⁴ (Jiménez, 1984).

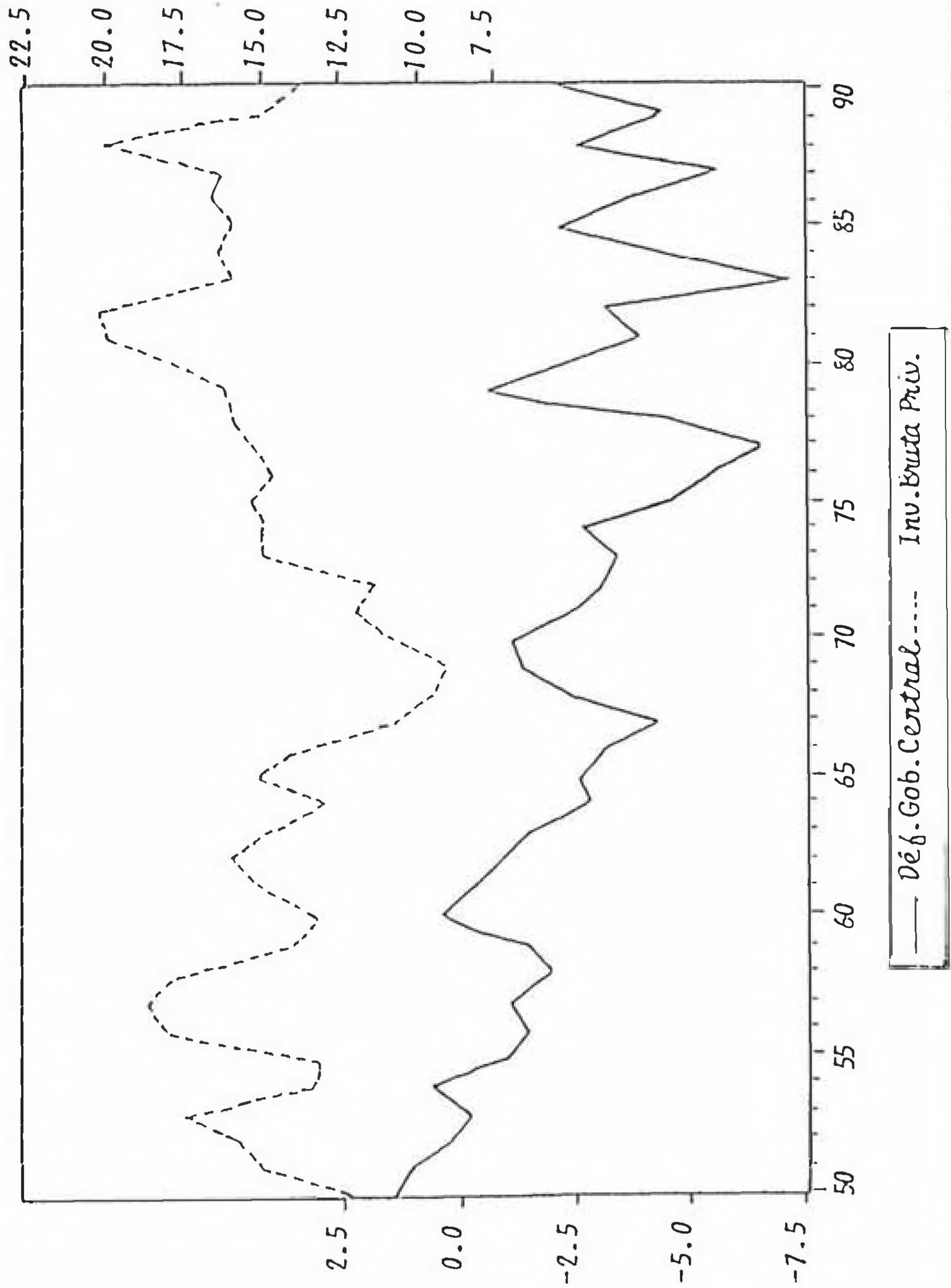
Como parte del análisis económico, la inversión privada se ha mantenido estacionaria a lo largo del periodo de estudio y, contra ello, el déficit del Gobierno Central se vino incrementando de manera paulatina⁵. La Figura IV.2, al respecto, pone en evidencia lo antes dicho.

⁴ Aún más, la tendencia y los ciclos de la cuenta corriente de la balanza de pagos fueron determinados por la tendencia y los ciclos de la balanza comercial. Por otro lado, el comportamiento de las importaciones fue el que tuvo influencia decisiva en la configuración de la tendencia y los ciclos de la balanza comercial. Por el lado de las exportaciones, hay evidencia de que el relativo estancamiento sufrido desde los primeros años de la década de los sesenta fue originado por restricciones de oferta, y las que se sumó el fenómeno de la desaceleración de la demanda mundial ocurrido en los últimos años del periodo 1950-1980 (Jiménez, 1984: 104-105).

De acuerdo con Jiménez (1987: 15), la asociación entre los dos déficits también revela la ausencia de ciclos generados por la inversión. El ciclo económico se asocia a las políticas de 'freno y arranque'; es decir, a los ciclos del gasto público y, por tanto, a los ciclos de las importaciones. Esta es la razón por la cual las crisis recurrentes de balanza de pagos le imponen a

FIGURA IV.2

DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL E INVERSION BRUTA PRIVADA, 1950 - 1990
(Como % del PBI)



Ante la falta de inversión privada, en la medida del ritmo de crecimiento de la población, el sector público tuvo que recurrir a los créditos del Banco Central para así sostener la demanda efectiva. No obstante el continuo déficit incurrido por las actividades públicas, existe un hecho que limita el crecimiento y pone de manifiesto la diferencia entre generar inversión privada y recurrir a los gastos públicos. El primero de los nombrados, entre otros efectos económicos, genera incrementos en la capacidad productiva y, el segundo, sostiene la demanda efectiva pero - comparándolo con la inversión privada- resulta incapaz de generar aumentos en la capacidad de planta⁶.

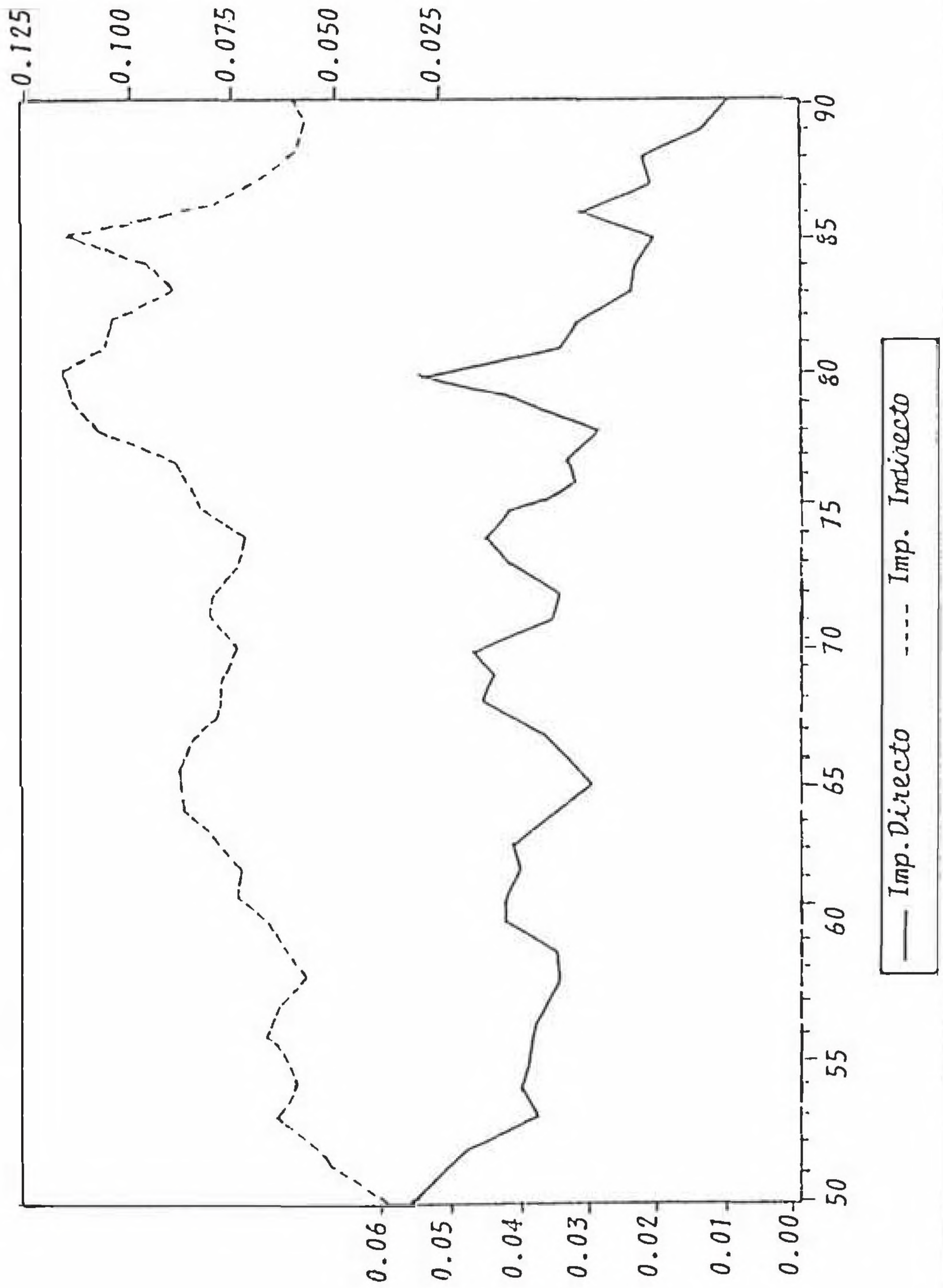
Privilegiado el gasto público como instrumento de política económica en las últimas dos décadas, los continuos déficits del resultado económico de las cuentas fiscales pusieron al descubierto que los ingresos captados por el Sector Público no tuvieron el mismo ritmo de crecimiento que sus gastos. Observando el comportamiento de los componentes de aquellos agrupados en impuestos directos e indirectos y expresados como participación del producto, según la Figura IV.3, resulta claro la existencia de dos patrones tendenciales diferentes en los indicadores. Por un lado, el impuesto directo crece de manera moderada durante todo el periodo (1950-1990) y, por el otro, el impuesto indirecto desciende vertiginosamente. Es necesario además, de acuerdo con la misma Figura, desdoblar el periodo de análisis para los impuestos indirectos, dada la evidencia de comportamientos distintos. Así, la serie total comprendería los siguientes subperiodos: 1950-1966 y 1967-1990. Ahora bien, como las actividades ejecutadas por el sector educativo público han venido siendo financiadas por las fuentes del Gobierno Central, asociaremos al GEP con los impuestos, tanto directos como indirectos, para evaluar si los cambios en éstos afectaron a la educación. Los resultados, empleando la

la economía, como curso de largo plazo, la desaceleración de la tasa de acumulación de capital. En otras palabras, la economía tiende a estancarse."

6 Además, la inversión privada en el Perú no genera efectos sustantivos en los beneficios y el producto y el Estado, al hacer uso del déficit fiscal, de alguna manera, sostiene la contracción de la tasa de beneficios. Por ello, las políticas aplicadas en el pasado, al afectar de manera conjunta los déficits público y externo, originaron efectos negativos en la tasa de ganancia, el producto y el empleo (Jinénez, 1987: 15).

FIGURA IV.3

IMPUESTO DIRECTO E IMPUESTO INDIRECTO, 1950 - 1990
(Como % del PBI)



prueba Chow, son presentados en el Cuadro IV.1.

La estadística F arroja como resultado el valor 1.71 (superior al F de tablas, 1.43, con un nivel de confianza al 25%). En ese sentido, la evidencia del cambio estructural en la captación de impuestos, en especial los indirectos, aportados a la educación pasó de una elasticidad 1.49, logrado en el subperiodo 1950-1966, a 0.2250, en el segundo subperiodo. En otras palabras, la contribución relativa de la fuente de financiamiento impuesto indirecto al GEP se volvió con el devenir inelástica. Este fenómeno de contracción de la presión tributaria tiene que estar asociado a varios aspectos, tales como la caída de la base tributaria y la aparición de un sector informal creciente que no tributa.

Por otro lado, las modificaciones en el nivel de empleo, originadas por el descenso paulatino del producto, cobraron un mayor énfasis en el sector primario. En ese sentido, los cambios en el precio del mercado mundial de materias primas; la sustitución progresiva de productos naturales por artificiales (cobre por fibra óptica, por ejemplo), producto del avance tecnológico; la política de cambio y la dotación natural, ejercieron presión, en su debida oportunidad, sobre la oferta exportable y, producto de ello, la tasa de crecimiento promedio del empleo, en el periodo 1980-1988, resultó siendo baja (ver Cuadro IV.2). En cambio, en el sector secundario (manufacturas), impulsor de la producción nacional (Jiménez, 1982), el resultado fue un crecimiento del empleo relativamente moderado (1.37% anual en promedio), donde el uso de instrumentos de política económica para cerrar las brechas interna y externa ocasionaron que las respectivas tasas de evolución anual del empleo en más de una oportunidad arrojaran resultados negativos. (Por ello, la interpretación monetaria del incremento de precios -exceso de demanda- recesiona al aparato industrial). Para probar si en la última década la política económica ortodoxa desempleó o no mano de obra, averiguaremos si los valores de las tasas de variación anual del empleo en el sector Manufacturas estuvieron centradas alrededor de su media, de tal manera que utilizaremos la desviación estándar y el coeficiente de

C U A D R O IV.1

PERU; CAMBIOS RELATIVOS EN EL GEP ANTE CAMBIOS RELATIVOS EN LOS IMPUESTOS,
TANTO DIRECTOS COMO INDIRECTOS, 1950-1990

PERIODO	CONSTANTE	ELASTICIDAD IMPUESTO DIRECTO	ELASTICIDAD IMPUESTO INDIRECTO	R ²	F	D.H.	SRC	N
1950-1990	5.7072 (1.79)	0.1997 (1.57)	0.2653 (1.07)	0.94	203.29	1.77	1.1217	40
1950-1966	-8.0349 (-2.67)	0.1128 (0.25)	1.4951 (5.58)	0.95	85.34	1.72	0.3049	16
1967-1990	4.6576 (1.78)	0.3438 (2.61)	0.2250 (1.13)	0.47	6.05	1.80	0.6653	23

FUENTE : ILEE (1991).

ELABORACION: Propia.

variación⁷. De acuerdo con los resultados, el valor elevado de la desviación estándar (3.57) respecto a la tasa promedio, permitió obtener un coeficiente de variación también alto (2.61). Así, las políticas de arranque y freno a la actividad económica o, lo que vendría a ser lo mismo, al sector Manufacturas, impidieron que el crecimiento del empleo sea sostenido.

El incremento constante, en esta oportunidad, del número de ocupados absorbidos por el sector terciario en general y el servicio gubernamental en particular -y dentro de éste a la educación- es, finalmente, resultado del proceso concomitante entre el descenso de la inversión privada y el aumento del déficit del Gobierno Central. Ante la poca capacidad del sector privado para incrementar el nivel del empleo, el rol fue asumido por el sector público y, al interior de éste, le cupo al mercado de trabajo del sector educativo absorber parte de la oferta de trabajo general (6.08% de crecimiento promedio anual) y, por tanto, sostener parte también de la demanda efectiva⁸. Por ello, sobre todo en los últimos años, las diferencias entre un profesor con calificaciones para ejercer la pedagogía y otro sin ellas fue considerado, en la práctica, irrelevante. El objetivo, así expuesta las ideas, era estrictamente económico. Había, en ese sentido, que crear maneras de como absorber a la creciente población económicamente activa. Ante los hechos, el sector educativo público resultó siendo una suerte de "colchón" de resistencia a la crisis en ciernes. El costo de esta "salida" económica, a la postre, fue el deterioro de la calidad de la educación pública.

La ortodoxia supone que el exceso de demanda, o el incremento del gasto fiscal, es factor de crecimiento de la inflación. De esta manera, entre las medidas aplicadas por los gobiernos últimos para contrarrestar el incremento de precios estaba el reducir el gasto público. Para saber cuál fue el efecto de una interpretación monetaria de la inflación en el

⁷ Se calcula del siguiente modo: Coeficiente de Variación = Desviación Estándar / Media.

⁸ En el mismo Cuadro se puede inferir que los menores coeficientes de variación fueron obtenidos por el Sector Gobierno (0.60), Educación Pública (0.90) y el resto de sectores de gobierno (0.90). Ello ilustra que las perturbaciones, obtenidas por sus respectivas desviaciones estándares, fueron mínimas y el valor del crecimiento anual de cada sector estuvo, por tanto, centrado alrededor de su media.

GEP, como en el resto de sectores del Gobierno Central, y, además, conocer si éstos fueron sensibles a la actividad económica. se empleara - esta vez- un modelo de regresión que calibre ambos efectos, por separado. Los resultados se aprecian en el Cuadro IV.3.

De acuerdo con éste, el nivel y ritmo de la actividad económica va de la mano con la mayoría de sectores del Gobierno Central a excepción de Vivienda -tiene un relación inversa, además es estadísticamente no significativo- y Trabajo -no es significativo su valor obtenido. El parámetro déficit económico del Gobierno Central a PBI obtenido para cada sector en la regresión, por otro lado, proporciona evidencia empírica acerca del trato diferencial recibido en la asignación de recursos financieros el pago del servicio de la deuda externa, en claro perjuicio del resto de sectores conformantes del Gobierno Central. En efecto, la asociación directa encontrada en el Sector Economía (Pliego que presupuesta y gira los pagos al exterior por concepto de servicio de la deuda) y el déficit mencionado, indica que cuando éste se incrementó, los gobiernos decidieron destinar recursos al pago de la deuda⁹. En cambio, el GEP como el conjunto de sectores sociales contrajeron sus recursos a medida que el incremento del déficit se hacía cada vez mayor.

Durante los últimos años, la heterodoxia económica cambió momentáneamente el curso de las tendencias observadas desde 1970 en varios de los tipos de impuestos. El gravamen sobre la renta, al igual que sobre el patrimonio, por ejemplo, después de descender en la participación sobre el producto desde 1976, se incrementó a partir de 1986, para en adelante tener un derrutero zigzagueante. El impuesto a la producción y al consumo, en cambio, creció durante el periodo 1970-1985; posterior a este periodo, varió de manera opuesta. Los impuestos a las exportaciones e importaciones observaron una caída desde inicios de la década de los ochenta (véase Figuras IV.4, IV.5 y IV.6). Las políticas de exoneraciones tributarias al sector externo y el comportamiento inestable de los precios mundiales -factor demanda-, en tal sentido, se mostraron

9 Este fue un fenómeno que sufrió la mayoría de países de Latinoamérica. Al respecto véase Reiners (1990).

como razones principales de ese comportamiento.

El desarrollo de la crisis no sólo afectó a las finanzas educativas públicas. El descenso del nivel de empleo y la caída del ingreso real permitieron que el volumen de desempleados y, sobre todo, subempleados se incrementaran de manera espectacular. Por ello, el presupuesto familiar fue trastocado en sus prioridades corrientes a medida que avanzaba la crisis. Ciertamente, no todos los grupos socioeconómicos tuvieron que modificar, en la misma dirección y proporción, sus niveles de consumo. El Cuadro IV.4, al respecto, presenta información -a nivel Lima Metropolitana- sobre las modificaciones ocurridas en los grandes componentes de la canasta de consumo, según nivel socioeconómico, en tres momentos del tiempo (1986, 1988 y 1990). En cuanto a los gastos en educación, el cuadro demuestra que en la medida que transcurría la crisis la participación de éstos en el presupuesto familiar de la mayoría de niveles socioeconómicos fue descendiendo, salvo para el grupo socioeconómico I (mayores ingresos). Por otro lado, los gastos dedicados a la salud -otro componente de los gastos sociales- también fueron afectados de manera negativa; vale decir, a mayor pobreza menor gasto en salud. No obstante, las familias, sobre todas aquellas ubicadas en los niveles intermedios del escalafón social, incrementaron sus presupuestos en el rubro Alimentos, Bebidas y Tabacos, como un claro efecto de la reducción de sus ingresos reales.

En el Perú, el Estado no fue ajeno a la propuesta keynesiana. Es más, en vista del escaso dinamismo observado por la inversión privada, éste expandió su área de influencia en la actividad económica más allá de lo que realmente podía sostener con eficiencia y equidad. Debido a ello, la tesis del Estado redistribuidor se cumplió de manera parcial¹⁰.

10 "Comparando la distribución del ingreso porcentual del monto del subsidio con la población (en 1981) constatamos que, contradictoriamente con los objetivos de la política de subsidios, los residentes de Lima son los que reciben la mayor proporción de estos últimos; mientras que, por otro lado, los residentes del área rural son los más marginados de este beneficio, a pesar de ser el grupo de menores ingresos y donde se concentra la población malnutrida. Curiosamente, los ejecutivos, profesionales, empleados e independientes de Lima y ciudades constituyen sólo el 15% de la población pero obtienen el 23% de los subsidios, mientras que las familias de estratos sociales de más bajos ingresos del área rural, que componen el 46% de la población, obtienen solo el 29% del total. En otras palabras, los estratos urbanos de más altos ingresos tienen, en términos absolutos,

Lejos de adoptar un patrón anti-cíclico, los gastos sociales en general y el GEP en particular demostraron ser pro cíclicos. A manera de referencia podemos citar parte de las conclusiones de una investigación abocada a estudiar el servicio brindado por la seguridad social. Sobre el particular:

"(...) la producción y por tanto el efecto distributivo de la seguridad social sobre el salario real es pro cíclico en el Perú. Es mayor en épocas de recuperación y auge de la economía, mientras que disminuye en contextos recesivos, reforzando el efecto del ciclo económico sobre el trabajador y su familia (...)." (Petrera, 1987: 68)

Y lo que podría ser un caso especial de la economía peruana, no lo es. En Brasil, por ejemplo, sucedió el mismo fenómeno. Xavier y Sobrinho (1990: 80) relatan, al respecto, lo acontecido de la siguiente manera:

"(d)urante los años 80, los gastos sociales de la Unión (Presupuesto fiscal de los sectores sociales y fondos sociales) fueron bastantes sensibles a los cambios de la coyuntura económica, disminuyendo durante los periodos de recesión, y aumentando durante los momentos de expansión. Ello revela una suerte de dependencia con el ciclo económico cuando, idealmente, deberían tener un papel anti-cíclico."

Durante el Gobierno del general Velasco (1968-1975) se emprendieron una serie de reformas estructurales que buscaban redistribuir la propiedad y, por tanto, el ingreso y el poder. Una de ellas fue aplicada en el sector educativo (Ley General de Educación, Decreto Ley Nº 19326, 1972) y su efecto, de acuerdo con Figueroa (1973: 72), en materia redistributiva fue: al tratar de mejorar y democratizar la educación, influyó sobre otras de las fuentes de desigualdad y redistribuyó, así, el ingreso futuro.

Quince años más tarde, el Instituto Nacional de Planificación (1988: 9) anotó lo siguiente:

"(...) a pesar de los avances significativos para una mejor distribución del ingreso a los campesinos, trabajadores infor-

una asignación mayor que los estratos de más bajos ingresos del área rural." (Amat y León y León, 1983: 150-151).

males, asalariados y empleados, se han observados algunos des-
faces (sic) en la consolidación de los significativos logros
de 1986."

El retroceso anotado por el Instituto significó una distribución regre-
siva del excedente social, no obstante la ejecución de proyectos de
atención directa abocados a redistribuir el ingreso, tales como PAIT,
FONDEC, FRASA, PAD y Fondo Nacional para el Desarrollo Microrregional,
así como el aumento de los precios agrícolas, la reducida tasa de inte-
rés por préstamos bancarios y el aumento real de los ingresos, entre
otras medidas de política económica. Lo ocurrido fue el epílogo de una
visión (y ejecución) "heterodoxa" a la economía peruana.

¿Por qué se tratan aspectos concernientes a la distribución del ingreso
en esta sección? Por dos razones: primera, enfocar el financiamiento de
la educación con recursos provenientes del Sector Público es referirse,
al mismo tiempo, sobre dos de las funciones que asume el Estado en la
sociedad: redistribuidor de la riqueza y promotor del crecimiento y,
segunda, lo que se persigue en toda sociedad -y la educación es un
mecanismo- es el bienestar de sus ciudadanos; y la manera como se dis-
tribuye el ingreso entre todos los perceptores (medido a través del
coeficiente de Gini) es uno de sus indicadores. En otras palabras, fi-
nanciamiento de la educación pública y distribución progresiva del in-
greso son las dos caras de una misma moneda, pero aquella no la abarca
toda. Para que sea tal, es necesario incluir asuntos relativos a la
salud, nutrición, vivienda, indumentaria, transporte, alimentación,
condiciones en el centro de trabajo, seguridad social, recreación, admi-
nistración de justicia, libertad, información, identidad y seguridad
nacional, que son indicadores, además de la educación, del nivel de vida
de una sociedad. (Estos aspectos se desarrollaron en el primer capítu-
lo).

El derrotero seguido por el GEP y su fuente principal de financiamiento,
los recursos financieros provenientes del Gobierno Central, indica,
entre otras cosas, la presencia de una dependencia de las actividades
educativas de los impuestos recaudados; situación que -en un momento de
crisis-, agregando la reducción de los gastos educativos directos e in-

directos asumidos por las familias, permite prever un desfinanciamiento de la educación. Sólo un factor o agente de la educación ha sabido, empleando diversos mecanismos, enfrentar con relativo éxito los periodos de crisis. Tal es, el empresario privado¹¹. El debe en la actual situación cooperar con el financiamiento de la educación pública, pero su apoyo no debe ser indiscriminado. Si nos apoyamos en el concepto del interés perseguido por los diversos agentes educativos, entonces el aporte del empresario a uno o varios niveles o modalidades educativas está a priori determinado: la Educación Superior y Ocupacional. Ahora bien, si en el pasado se mostró renuente a prestar apoyo a la educación pública, a pesar que la Constitución (Art. 29) lo obliga a contribuir -claro está sin diferenciar el tipo de gestión-, en parte su indiferencia estuvo explicada por su propia racionalidad empresarial. El tipo actual de educación pública, y no la educación pública *per se*, en realidad a nadie le sirve: es obsoleta y, lo que es más grave, inflexible curricularmente frente a los cambios que se operan en el mundo, producto de la revolución tecnológica vigente. El empresario, por su propia experiencia de gerencia, lo conoce y como tal le exige -con justa razón- a los gobiernos mayor eficiencia en el campo educativo. Debemos entender que la eficiencia solicitada, en este tema, se interpreta como la adaptación adecuada y oportuna del sistema educativo frente a los cambios que se operan en todos los niveles de la sociedad. Si el proceso de producción de una actividad económica cualquiera es automatizado, por ejemplo, los cambios que deban producirse en el sistema educativo para mantener el equilibrio mercado de trabajo-mercado educativo deben ser, primero, producto del intercambio de experiencias entre la universidad y la empresa y, segundo, supervisado por las autoridades gubernativas del ramo educativo, de tal manera que estas últimas resulten ser a la postre receptoras de las experiencias y, al mismo tiempo, difusoras al resto de instituciones interesadas del país de los cambios que se llevan a cabo entre una línea de la producción y un nivel educativo.

11 La fuga de capitales es, a nuestro entender, una manera práctica del empresario por evitar posibles riesgos. En el Perú, durante el periodo 1974-1982, fugaron 3,800 millones de dólares (Khan y Ul Haque, 1987: 4).

Las familias, por su parte, le confieren a la educación un carácter meritocrático. Empero, en los últimos años este factor de la demanda educativa va "desmoronándose" (Chiroque, 1990: 124). En efecto, la crisis del empleo ha puesto en duda la tesis de la educación como inversión. En un estudio acerca de las interacciones y relaciones entre la educación y el mercado de trabajo -y al interior de éste la distribución del ingreso- en Lima Metropolitana, su autor, Muelle (1987: 186), a manera de propuesta de política, afirma lo siguiente:

"(...) en el supuesto de que el país se fije como objetivo el establecimiento de programas educativos de gran ambición para elevar el nivel cualitativo de la población, éstos probablemente no tendrán respuesta exitosa si no van acompañados de una transformación que altere las bases productivas."

El Estado, a su turno, desde tiempo atrás viene formulando por intermedio de los responsables de la política educativa críticas severas al contenido curricular de la actual educación, y el momento en que el egresado del sistema educativo -público sobre todo- se enfrenta al mercado de trabajo, es cuando se aprecia la inadecuada preparación recibida.

No obstante las desinteligencias entre los agentes educativos y este tipo de educación pública, los gobiernos -sobre todo los de la década del cincuenta- supieron encontrar razones para validar un crecimiento sostenido del GEP. Si comparamos los ritmos de crecimiento de la economía y del GEP, en el periodo 1950-1990, éstos se vieron favorecidos con respecto a aquellos (véase Cuadro IV.5).

En efecto, los coeficientes de las regresiones estimadas arrojan los siguientes resultados: 3.87 y 5.13%, tanto para el PBI como el GEP, respectivamente. Como se puede apreciar, el sector educativo público creció, a pesar de la crisis generalizada, a un ritmo anual mayor que el producto.

Si se deseara esta vez saber la respuesta relativa del GEP ante cambios relativos del PBI, con el objeto de averiguar cual es la tasa de elasticidad de un cambio en el GEP ante una variación de uno por ciento en la

economía (PBI), se emplearía entonces un modelo que regresionara ambas variables. El resultado se aprecia a continuación:

$$\text{LnGEP} = -18.104 + 1.894\text{LnPBI}$$

(-2.11) (3.34)

$$\begin{aligned} r^2 &= 0.95 \\ F &= 359.88 \\ \text{D.W.} &= 2.01 \\ n &= 40 \end{aligned}$$

El GEP, según el signo del parámetro, varía en relación directa con el PBI. El valor de la elasticidad registrado es 1.89; es decir, cuando el nivel de la actividad económica aumenta (disminuye) en uno por ciento, los gastos destinados a la educación pública -o el GEP- aumentan (disminuyen) en 1.89 por ciento.

Esta última evidencia empírica debe llevarnos a reflexionar en torno a los límites que la actividad económica, manteniendo el resto de factores constantes, impone al financiamiento de la educación pública. Si se plantea como objetivo en los próximos años igualar gradualmente el ritmo de crecimiento del GEP con su máxima tasa experimentada durante la fase ascendente (1950-1966) del ciclo, es entonces imperativo que la actividad económica crezca en el futuro a un ritmo anual de 7.2%; o si se espera un comportamiento más moderado, como el logrado durante el periodo 1950-1990, el incremento anual del PBI debe ser esta vez 2.0%.

2. Evolución y distribución de las remuneraciones en la educación

El término remuneración tiene una acepción más restringida que la de ingreso; por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática lo define como todos aquellos recursos ordinarios o extraordinarios, monetarios o en especie, que percibe una persona en un periodo determinado¹². Formando parte del ingreso se encuentra entonces la remuneración, entendida ésta como la cantidad de dinero que percibe el trabajador por la labor realizada.

¹² Para mayor detalle ver INE (1988: 284-285).

Esta interpretación del término remuneración es la que también se puede extraer luego de revisar las normas que regulan el pago de los trabajadores de la Administración Pública¹³, las mismas que se derivan del Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, dado el 06.III.1984.

Con la dación del referido dispositivo legal, en octubre de 1986 se estableció "La Etapa Inicial del Proceso Gradual de Aplicación del Sistema Único de Remuneraciones, Bonificaciones, Beneficios y Pensiones para los Funcionarios y Servidores de la Administración Pública"¹⁴. Posteriores dispositivos legales han estado introduciendo modificaciones en la estructura de remuneraciones, definiendo el número de escalas que la integran y determinando dentro de cada escala el número de categorías. En la actualidad existen diez escalas. De éstas, se consideró sólo una para el desarrollo de este punto del segundo subcapítulo:

- ESCALA 05: Profesorado (con 39 categorías);
la cual presenta la siguiente estructura:

CATEGORIA

Con Título Profesional:

- VIII Profesores con 40 horas semanales
 - Profesores con 30 horas semanales
 - Profesores con 24 horas semanales
- VII Profesores con 40 horas semanales
 - Profesores con 30 horas semanales

13 De acuerdo con esas normas -y tal como lo señala el BCR- la Administración Pública puede ser entendida como "el conjunto de normas, procesos, instituciones, etc., que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos." (BCR, 1985: 3).

En cuanto a los organismos que conforman la Administración Pública, casi son los mismos que integran el Sector Público: Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Organismos Descentralizados Autónomos, Instituciones Públicas Descentralizadas y Sociedades de Beneficencia Pública; sólo quedan excluidas las empresas del Estado. Para los asuntos remunerativos, empero, se excluye también a las fuerzas armadas y policiales: "No están comprendidos en la Carrera Administrativa ni en norma alguna de la presente Ley (Decreto Legislativo Nº 276) los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales" (Artículo 2º del referido decreto legislativo).

14 Desde esa fecha hacia adelante, la casi totalidad de incrementos de remuneraciones y otorgamiento de otras asignaciones en favor del profesorado y demás trabajadores de la Administración Pública fueron efectuados de manera conjunta, mediante dispositivos legales dictados por el Gobierno Central.

- Profesores con 24 horas semanales
- VI Profesores con 40 horas semanales
- Profesores con 30 horas semanales
- Profesores con 24 horas semanales
- V Profesores con 40 horas semanales
- Profesores con 30 horas semanales
- Profesores con 24 horas semanales
- IV Profesores con 40 horas semanales
- Profesores con 30 horas semanales
- Profesores con 24 horas semanales
- III Profesores con 40 horas semanales
- Profesores con 30 horas semanales
- Profesores con 24 horas semanales
- II Profesores con 40 horas semanales
- Profesores con 30 horas semanales
- Profesores con 24 horas semanales
- I Profesores con 40 horas semanales
- Profesores con 30 horas semanales
- Profesores con 24 horas semanales

Sin Título Profesional:

- A. Con Estudios Profesionales Concluidos
 - Docente con 40 horas semanales
 - Docente con 30 horas semanales
 - Docente con 24 horas semanales
- B. De Nivel Superior
 - Docente con 40 horas semanales
 - Docente con 30 horas semanales
 - Docente con 24 horas semanales
- C. Con Estudios Pedagógicos No Concluidos
 - Docente con 40 horas semanales
 - Docente con 30 horas semanales
 - Docente con 24 horas semanales
- D. Con Estudios No Pedagógicos de Nivel Superior
 - Docente con 40 horas semanales

Docente con 30 horas semanales

Docente con 24 horas semanales

E. Con Estudios Completos de Educación Secundaria

Docente con 40 horas semanales

Docente con 30 horas semanales

Docente con 24 horas semanales

Las remuneraciones de los trabajadores de la Administración Pública, sean servidores o funcionarios¹⁵, presentan una estructura cuyos elementos son empleados de acuerdo al nivel de carrera y otras características particulares del trabajador público. Los elementos o conceptos son:

a) Remuneración Principal.- Se fija de acuerdo al nivel de carrera, su monto es igual en toda la Administración Pública para un mismo nivel y está constituido por la Remuneración Básica y la Remuneración Reunificada. (En el caso de los contratados el equivalente a la Remuneración Principal es la Remuneración Unica).

b) Transitoria para Homologación.- Está constituida por los incrementos otorgados para compensar el aumento en el costo de vida y los saldos que se generan como consecuencia de los procesos de homologación. (Para los contratados el equivalente a esta remuneración es Costo de Vida).

c) Bonificaciones:

Personal.- Se otorga al trabajador nombrado por cada quinquenio de tiempo de servicios al Estado, a razón de 5% de la Remuneración Básica.

Familiar.- Se otorga al personal de acuerdo al número de miembros de familia a su cargo.

Diferencial.- Es la que se otorga por el desempeño del cargo en situación excepcional respecto de las condiciones normales de trabajo.

Por Escolaridad.- Se otorga para coadyuvar el financiamiento de los gastos escolares del trabajador; es fijada mediante dispositi-

15 Para lo que resta del documento se hará uso de la categoría *trabajador público*; identificando como tal al servidor o funcionario de la Administración Pública.

vos legales específicos.

d) Beneficios:

Asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios.

Compensación por Tiempo de Servicios.- Es la que se otorga a los servidores al cesar en sus funciones.

Aguinaldos.- Comprende los beneficios que se otorgan en los meses de julio y diciembre a los trabajadores que prestan servicios en la Administración Pública.

e) Refrigerio y Movilidad.- No está considerada como remuneración pero tiene una naturaleza muy parecida, pues consiste en un pago de carácter permanente que se otorga por igual a los trabajadores de una repartición pública.

a) GASTO EN REMUNERACIONES EN EL SECTOR EDUCACION: 1980-1990

Considerando la magnitud, el desembolso en remuneraciones más importante en el Gobierno Central¹⁶ corresponde al Sector Educación. Históricamente, en los últimos 21 años, la proporción del segundo respecto del primero se ubicó por encima del tercio; excluyendo los sueldos de los militares, esta relación se incrementa a cantidades superiores al 40%. A su vez, al interior del gasto remunerativo del sector Educación el concepto más importante es el pago de los docentes que durante el periodo 1980-1990 superó el 37% del gasto remunerativo del Gobierno Central (ver el Cuadro IV.6).

Existe una idea bastante difundida en el sentido de que el pago a la burocracia ejerce una fuerte presión sobre los ingresos del Estado, consiguientemente, de que constituye un lastre para la economía nacional. La validez de la primera parte de la aseveración puede ser verificada a través del análisis de la composición de las remuneraciones en el gasto total; la segunda parte, amerita una revisión más cuidadosa, la cual está fuera del alcance de este apartado.

¹⁶ Comprende a todos los ministerios, el Senado de la República y la Cámara de Diputados, el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones, la Contraloría General, el Instituto Nacional de Planificación, el Instituto Nacional de Comunicación Social, el Ministerio Público, Cooperación Popular y el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Respecto al pago de remuneraciones durante los ochenta, un quinto del total de gastos del Gobierno Central correspondió a remuneraciones. La proporción fue mayor en el Sector Educación en ese mismo periodo, pues para el pago de profesores y personal administrativo se destinó dos tercios del total de recursos de dicho sector. Para el caso del Sector Educación, entonces, se puede corroborar la validez de la idea anterior. Además, considerando que las remuneraciones al interior del Gobierno Central difieren poco, es posible sostener que uno de los mayores usos intensivos de fuerza laboral está en la actividad educativa.

Para el caso concreto del gasto total del sector Educación, su evolución durante los 11 años expresada en términos de unidades monetarias constantes, muestra un comportamiento cíclico, en el cual el "pico" alcanzado en 1987 y el "foso" logrado en 1989, son los rasgos más notables (ver Figura IV.7). En este contexto se presentaron otros hechos importantes relacionados con el pago de sueldos: i) en los periodos 1982-1983 y 1988-1989, la caída del gasto total implicó también la disminución del gasto en remuneraciones, pero en proporción bastante menor que la primera; ii) durante 1984-1986, a pesar del importante aumento en el nivel global, se produjo un estancamiento del gasto en remuneraciones de los maestros y demás trabajadores de dicho sector. En ambos casos -con excepción de 1987-, en menor o mayor grado respectivamente, es fácil concluir que como contrapartida a esos hechos existió un rubro perjudicado, cuya tendencia está marcada por un acentuado deterioro: los recursos destinados al suministro de materiales, servicios y equipos, asimismo al mantenimiento y ampliación de las construcciones de los centros educativos.

En el Sector Educación, la presencia de una elevada participación del gasto remunerativo respecto del global no significó en ningún momento el mejoramiento de las remuneraciones reales de los profesores estatales; por el contrario, aquellas tuvieron una severa caída, tal como lo mues-

tra el Cuadro IV.7¹⁷. No obstante la incorporación de docentes a tiempo parcial, que hace disminuir la remuneración anual promedio por docente en la última columna de dicho cuadro, el ritmo del descenso mostrado es válido, pues la remuneración del docente a tiempo parcial es una proporción del tiempo completo. Ahora bien, la explicación de ese descenso trasciende al Sector Educación y al Gobierno Central encontrándose más bien en un nivel macroeconómico.

Sobre el particular, durante los 11 años existieron periodos (1983, 1985 y 1988-1990) en los cuales se produjeron aumentos significativos en la inflación, acompañados de contracciones considerables en el gasto remunerativo del Gobierno Central. Tomando en cuenta las actuaciones de los encargados de la política económica de turno, las reducciones aludidas se derivaron de la aplicación de políticas fiscales restrictivas sobre el gasto, buscando el objetivo de reducir las presiones sobre el déficit económico del Gobierno Central, consiguientemente disminuir su influencia en la inflación.

El itinerario del gasto en remuneraciones del Gobierno Central es el que más o menos siguió el gasto remunerativo del Sector Educación. Para éste, si se compara la mayor parte de los años del periodo estudiado con los primeros, se comprobará que existe un descenso acumulado significativo en el gasto remunerativo (ver Figura IV.7). A pesar de este menoscabo, el número de profesores ha aumentado en aproximadamente 10,736 cada año¹⁸ para atender la creciente demanda educativa, proveniente de una pirámide poblacional con predominio de la población joven que se encuentra en edad escolar.

17 Si bien la última columna del cuadro hace referencia solamente al docente, la revisión de los respectivos talones de cheques permite verificar variaciones en similar dirección en las remuneraciones de los demás servidores del sector, aunque con ligeras diferencias de grado.

18 La regresión hallada es:

$$D = 118,854 + 10,736 T$$

$$(7190.09) (685.55)$$

$$R^2 = 0.96; \quad T = 0 \text{ equivale a } 1980$$

b) *EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES DEL PROFESORADO ESTATAL:
1985-1990*

En la evolución de las remuneraciones reales del profesorado (1985-1990) se puede identificar dos etapas importantes (ver Figura IV.8): la primera que corresponde a un tramo predominantemente ascendente (1985-87) con una tasa media trimestral de 8%; la segunda, más pronunciada y marcadamente descendente, a una tasa promedio trimestral de 13%. Estos dos comportamientos no son ajenos a los vaivenes de la economía peruana, por el contrario, existe una relación muy estrecha, en la cual aquella determina la evolución de las remuneraciones, influyendo de este modo sobre las condiciones de vida del profesorado.

En la determinación de esa primera etapa convergieron dos acontecimientos importantes. Uno, la predisposición de la administración García hacia un trato remunerativo más favorable al Magisterio con relación al resto de la Administración Pública. El otro, que es más importante, la presencia de condiciones económicas propicias para expandir el gasto en favor de la burocracia.

La preferencia del gobierno de García por el Magisterio queda manifiesto cuando se examina sus discursos y los incrementos remunerativos decretados para los trabajadores de la Administración Pública. Así, en su discurso del 28 de julio de 1985 ante el Congreso, sostenía la necesidad de construir un nuevo Estado (por él denominado Estado nacionalista), en cuya tarea tendrían roles destacados la Educación y el maestro.

"Para cumplir los fines de ese nuevo Estado, creo que la educación será un instrumento fundamental. Debemos (...) hacer que la educación sea vehículo descentralizador, vinculándola a las regiones y capacitación técnica para la producción (...) Ante esos objetivos, la presencia del maestro deviene indispensable." (Discurso Presidencial publicado por el diario *LA TERCERA*, el 28.VII.1985)

Respecto a las condiciones económicas propicias, analizando el inicio del primer año del gobierno de García, Alarco et.al. (1990: 26-27) señalan que en el campo de las finanzas públicas la política del gobierno anterior otorgó algunos márgenes de acción al nuevo régimen. Así,

se tiene que en 1985 los ingresos corrientes del Gobierno Central fueron equivalentes al 15.1% del PBI, cifra sólo superada en 1979 y 1980. De otra parte, el déficit económico del Gobierno Central fue equivalente al 2.2 del PBI (cifra nunca antes presentada desde los años setenta) y el financiamiento interno de dicho déficit fue negativo; la contribución al déficit de las empresas públicas no financieras fue muy reducida y financiada igualmente con recursos externos. Además, la supresión parcial del pago de los compromisos de la deuda externa permitía la liberación de recursos que podían ser gastados internamente. A la luz de estos datos, se nota claramente que se otorgó márgenes de manobra suficientes al nuevo gobierno para expandir el gasto público y reducir determinados tributos, sin motivar presiones inflacionarias o reactivadoras en exceso durante un tiempo determinado.

Ingresando al análisis más concreto de la evolución de las remuneraciones del Magisterio, correspondiente al tramo ascendente (1985-87), se distingue en primer término tanto un aumento de sus niveles remunerativos como los del resto de la Administración Pública. Este incremento y los posteriores, empero, le van a ser más favorables al Magisterio (ver Figura IV.8). A pesar de ello, a partir del segundo semestre de 1986 las remuneraciones reales de ambos grupos seguirán una senda de crecimiento hasta el final de 1987, con un pequeño declive en el primer trimestre de 1987. Para que esto sucediera así se tuvo, además de los aumentos, las inflaciones trimestrales más bajas de los seis años de estudio.

En el tramo ascendente, otra medida favorable de parte del Gobierno Central provino de la aplicación de la "Segunda Etapa del Sistema Único de Remuneraciones" para los trabajadores públicos durante octubre y noviembre de 1987, que representó una mejora importante en sus remuneraciones reales. Pero desde estos meses los monto nominales se mantendrían hasta febrero de 1988. En este año, además, se iniciaría la etapa del deterioro, coincidiendo con el inicio de la crisis económica del país.

Si bien esta crisis se incubo antes por la aplicación de políticas económicas erradas, sus manifestaciones evidentes aparecieron en 1988. Al respecto se sostiene que:

"Las políticas de ajuste en 1987 fueron inicialmente muy tímidas, desarticuladas y tardías en cuanto a su implementación. Tampoco enfrentaron la problemática de las finanzas públicas. En 1988 la ruta fue sinuosa e inefectiva en la mayoría de las oportunidades, conduciendo a la economía a un estado de hiper-recesión y de alta inflación." (Alarco et.al., 1990: IV)

La innegable presencia de la crisis en dicho año y la necesidad de un ajuste en el gasto público, entre otras medidas, fue admitida por las propias instituciones gubernamentales.

"En 1988 la política fiscal inicialmente ejecutada fue reorientada, a partir de setiembre, con la adopción de un conjunto de medidas dirigidas a corregir el desequilibrio económico en las cuentas del sector público. Así, a nivel de gobierno central el objetivo fue la reducción del déficit previsto, buscándose no sólo incrementar los ingresos tributarios sino también restringir los gastos a niveles acordes con las posibilidades de financiamiento." (BCR, 1989a: 71)

Estos problemas macroeconómicos tuvieron como correlación la depresión de los ingresos reales del Magisterio y demás trabajadores de la Administración Pública, a pesar de los cada vez más frecuentes incrementos salariales: a partir de setiembre de 1988 hasta de julio de 1990, los reajustes fueron prácticamente mensuales, pues se exceptuaron sólo octubre de 1988, y mayo, junio y agosto de 1989.

La etapa descendente de las remuneraciones se caracteriza, además, por los niveles elevados logrados por la inflación. En julio de 1988 comienza la agudización del proceso inflacionario¹⁹; en este mes se produce la inflación mensual más elevada (30.9%) que el INEI registra desde 1960. En adelante la variación de precios no descendería de 23% hasta los primeros meses del nuevo gobierno; generándose de esta manera una auténtica situación de hiperinflación²⁰.

Todo aumento para compensar las elevadas tasas de inflación resultó ini-

19 Desde que aplicó el modelo heterodoxo, en enero de 1988 el gobierno de García empieza a conocer de inflaciones mensuales de dos dígitos. (El INEI registra 12.8% para enero).

20 "Las hiperinflaciones son periodos en los que las tasas de inflación son superiores al 1,000% anual (...) la inestabilidad del dinero y los precios es tan grande que domina la vida diaria, desorganizando la producción y los mercados y redistribuyendo la renta y la riqueza de la sociedad". (Fischer y Dornbusch, 1986: 826)

til. Lo cual se puede sostener considerando lo siguiente:

- Después de tres meses de estar congelados los sueldos, durante los cuales la inflación alcanzó un acumulado de 38.2%, con evidente y acelerada caída de las remuneraciones reales, en marzo de 1988 se otorga un incremento (D.S. Nº 031-88-EF) sobre la remuneración total permanente²¹ de 45% para el Magisterio, servidores técnicos y auxiliares; de 40% para el resto del personal de la Administración Pública. Estos nuevos niveles nominales permanecieron constantes hasta julio de 1988, en tanto la inflación alcanzaba magnitudes más elevadas, con un acumulado de marzo a junio de 70.6%.
- El incremento otorgado en julio de 1988 (entre 51% y 10%) y el aumento de la asignación por refrigerio y movilidad, no logran contener el acelerado descenso de las remuneraciones, a causa de la elevada inflación.
- En setiembre de 1988 se otorga una bonificación excepcional de I/. 3,000 (D.S. Nº 028-88-TR) y un aumento de I/. 9,000 mensuales (D.S. Nº 152-88-EF). Este último en promedio representa un incremento de 57% sobre la remuneración permanente que percibía el Magisterio desde julio. Pero las medidas resultaron inútiles, porque la inflación de setiembre fue 114.1%.
- En noviembre y diciembre se decretan otros aumentos con los que se logra revertir muy tenuemente el descenso de las remuneraciones del trabajador promedio de la Administración Pública, pero no las del profesorado que siguen cayendo.

En el marco de los sucesivos incrementos mensuales, a partir de marzo de 1989 se percibe un intento por mejorar los ingresos relativos del Magisterio. De esta manera, en ese mes el Gobierno otorgó un incremento (D.S. Nº 044-89-EF) de 25% para el Magisterio y entre 22.5% y 20% para el resto de trabajadores del Sector Público; y en abril (D.S. Nº 062-89-EF), 20% para el Magisterio y entre 18% y 15% para el resto de trabajadores

21 Los incrementos en la Administración Pública se han otorgado, en casi la totalidad de casos, sobre la remuneración total de carácter permanente.

de la Administración Pública.

Estos dos últimos aumentos y los posteriores que se decretaron hasta mediados de 1990 demuestran los intentos del gobierno de García por revertir -aunque muy tímidamente- la caída de las remuneraciones del Magisterio.

Las severas medidas de ajuste estructural y estabilización económica aplicadas por el nuevo Gobierno en agosto originó, entre otros, tanto las más altas tasas de inflación mensual registradas en la historia económica peruana y la reducción del gasto público, como nuevamente el deterioro del ya bajo nivel remunerativo promedio del Magisterio.

3. Educación y empleo: características básicas de la relación

La educación y el empleo establecen una relación dinámica y compleja, a través de la transmisión de conocimientos y habilidades y de la certificación de éstas, los cuales a su vez van a determinar los ingresos y la productividad del trabajador. Pero toda relación entre la educación y el empleo tiene un sello de especificidad, que corresponde a una formación social y un contexto histórico determinados. Para el caso concreto del país, ha sido visible en el ámbito de su organización social que la educación ha servido como instrumento, de un lado, a grupos sociales acomodados para mantener privilegios por medio de la reproducción en las nuevas generaciones de sus posiciones; de otro, a grupos sociales más pobres para mejorar la situación de sus generaciones venideras. Todo ello dentro de un contexto de pugnas, de cambios en la división del trabajo, las relaciones de poder y el uso de los recursos naturales; factores que a su vez han producido una movilidad social.

Para cualquiera de los grupos sociales, la apuesta por la educación está asociada a la convicción de que ella es la más preciada herencia que los padres pueden dejar a sus hijos. De allí que todos los grupos sociales del país, con variados esfuerzos, pugnen por asegurar a sus hijos un lugar en la escuela. Los esfuerzos son, sin duda, mayores en situaciones

de aguda crisis como las que soporta el país, pues cotidianamente se lucha para sobrevivir y en permanente zozobra; por su parte, los jóvenes se aferran a los estudios sin saber bien por qué, y el sistema educativo se convierte en la antesala de un trabajo cada vez más esperado y necesitado pero difícil de conseguir. Después de todo, el status de estudiante es mejor que el de desocupado.

En un interesante trabajo titulado *Educación, capacitación laboral y empleo*, Hernán Hernández (1990), sostiene que en nuestro medio la estabilidad en el puesto de trabajo presenta una relación directa al grado de complejidad del trabajo. Así, cuanto más pequeña son las empresas y el trabajo más variado y menos especializado, el trabajador debe tener una capacitación más flexible y la capacidad de adecuarse a situaciones nuevas. La crisis económica que vive el país hace que muchos trabajadores se desempeñen en más de un empleo, para lo que debe disponer de varias calificaciones. Además revisando la demanda de fuerza laboral asalariada, aquella a la que se exige niveles educativos y certificación educativa, es más acentuada en la ciudad capital que en el interior del país.

Las cifras son bastante elocuentes para el caso de Lima Metropolitana:

"Son las personas sin instrucción las que aparecen, en menor medida, como adecuadamente empleadas, a sensible distancia de cualquiera de los otros grupos. En el otro extremo se encuentran, justamente, las personas con educación superior completa. Así en 1987, mientras que el 47% de la PEA masculina^[22] sin instrucción estaba en la condición de adecuadamente empleado, el porcentaje equivalente para la PEA con educación superior completa era (...) 88%." (Fernández, 1990: 333)

El hecho que sean los más educados quienes se encuentren mayoritariamente como "adecuadamente empleados", no implica que todos ellos estén empleados en actividades para las cuales fueron formados; de manera que es posible encontrar a un egresado desempeñándose como portapliegos, pero con un salario cuyo monto lo ubica como "adecuadamente empleado".

22 Se registra en la PEA femenina similar relación entre el nivel educativo y la proporción de adecuadamente empleado, pero de manera menos pronunciada que en la PEA masculina. (Anotación de los autores).

Para Fernández, el "tránsito por la escuela se ha convertido en un componente generalizado del ciclo vital". Aunque la edad de ingreso a los estudios formales varía según los grupos sociales, esta variación no es tan pronunciada, pues se da principalmente hacia los seis o siete años de edad. Donde existe una diferencia notable es en la edad y condiciones del egreso. El ciclo educativo de los sectores medios y altos concluye por lo menos en los estudios secundarios, esto es, hacia los 16 o 17 años de edad, y, de continuarse estudios superiores, se prolonga hasta los 22 y 25 años. Para muchos de estos sectores concluir los estudios es un hito que marca el momento de empezar a trabajar en un empleo calificado. (Ibid: 133-136).

En los sectores populares este transcurso es más desigual. El paso por la escuela no sólo es tardío, sino también accidentado: se incluyen repeticiones, abandonos temporales, reentradas; y, desde el punto de vista del trabajo, concluir estudios no es una condición para empezar a trabajar, sino que el inicio del trabajo está condicionado por la múltiples variables de las estrategias de vida familiar. Educarse y trabajar no son opciones disyuntivas, se dan variadas formas de combinación, con una creciente importancia de las actividades laborales en la medida que aumenta la edad. La elevación de las tasas de escolaridad en los jóvenes de estas clases, no obstante la crisis económica del país, obedecería a su dedicación en forma simultánea a actividades de estudio y trabajo. Es más, se ha encontrado que los estudiantes de los sectores populares tienen una sostenida experiencia laboral. (Fernández y Montero, 1986).

Las formas de capacitación para el trabajo son múltiples, sólo en algunos casos la educación formal²³ capacita directamente para el empleo. La relación educación-empleo es compleja y dinámica, en modo alguno es lineal -primero la educación y luego el trabajo-, puesto que ambos elementos interactúan. Muchas veces, primero se consigue trabajo y luego se aprende el ejercicio de la ocupación, por su cuenta o de la empresa, siguiendo estudios formales o mediante la práctica y el autoestudio, o por

23 Este término lo utiliza Fernández para referirse a la educación impartida en un centro educativo cualquiera sea su modalidad.

amigos, compañeros de trabajo o familiares. En este caso, la contribución del sistema educativo [formal] no estaría en la capacitación directa para el trabajo, sino en el aprendizaje de la lecto-escritura y el cálculo, lo cual a su vez permite desarrollar la capacidad de autoestudio y la permeabilidad para aprender de otros. (Fernández, 1990: 345).

Después de revisar una extensa información estadística, Fernández halla una relación entre la educación, la certificación y el empleo, la cual permitiría sostener que la educación es importante -y adquirida- más bien por las exigencias de certificación, antes que por el dominio efectivo de alguna habilidad enseñada en la escuela (Ibid: 348). Es decir, la certificación serviría más para conseguir un empleo que para desempeñarlo.

En general, la educación le permite al individuo adquirir conocimientos, disciplinas, hábitos de estudio, desarrollo de las habilidades de comunicación, particularmente el dominio de la lecto-escritura; un nivel de relaciones en la escuela; y, la certificación. Todos estos son valores válidos en una sociedad compleja, competitiva, impersonal como la nuestra. Frente a la impersonalidad, la escasez de puestos de trabajo y la necesidad de disponer de referencias sobre a quién se contrata en un empleo, ocupa un lugar importante la certificación dada por el sistema educativo; ésta es, muchas veces, la referencia de mayor importancia en el currículum vitae que presentan los postulantes (Ibid: 349).

Al retener por más tiempo a los jóvenes en la escuela, un efecto inmediato de la educación en relación con el mercado de trabajo es que disminuye la presión de la demanda por trabajo. Pero la falta de oportunidades y los bajos salarios retraen a muchos jóvenes a seguir estudiando. La apuesta actual por la educación tiene que ver más con lo difícil que es ensayar otros caminos, que con una gran fe en la ruta de la escuela como vía para lograr mejores posiciones. En estas circunstancias, el crecimiento del sistema educativo, antes que una expresión de desarrollo, es una manifestación de subdesarrollo. (Ibid: 349-350).

Considerando el concepto sociológico de juventud, cuyo inicio está dado

por la capacidad biológica de reproducir la especie, y su término, por la asunción de roles de adulto (trabajar, formar un hogar y tener hijos), la educación cumple el rol de ampliadora de los años juveniles. Al detenerse por más tiempo en las aulas, los jóvenes son básicamente dependientes, su sustento proviene de su familia; aún trabajando, su jornada laboral es limitada por razones de estudio, consiguientemente le reporta ingresos menores, los que le sirven principalmente para su propio sostenimiento. Todo esto configura una situación en la que los estudios se hacen viables, pero se dilata la formación de un hogar propio. La evidencia que se tiene para sustentar la existencia de este proceso está dada por los índices encontrados por Fernández en diversas encuestas: a mayor nivel educativo, mayor es la edad al casarse (Ibid: 350).

Este autor llama la atención sobre la necesidad de analizar desde la educación las actitudes y expectativas hacia el trabajo, y menciona la existencia de indicios de la poca disposición al trabajo manual de parte de nuestros jóvenes, expresada a través de la disposición mayoritaria de continuar estudios superiores. En una encuesta aplicada a jóvenes estudiantes secundarios de Lima Metropolitana se encontró que las tres cuartas partes aspiraba a ocupaciones de carácter universitario (White y Flores, 1969, en Ibid: 350). Un estudio más reciente, basado también en encuestas aplicadas a estudiantes secundarios, encontró que cerca del 80% de jóvenes pensaba estudiar carreras largas (Portocarrero y Oliart, 1986, en Ibid: 350).

Pero la continuación de estudios superiores trae consigo un mayor incremento de expectativas laborales y una exigencia por ubicarse en empleos más rentables, las mismas que muchas veces colapsan al enfrentarse a una economía en crisis, con un mercado laboral con exceso de oferta sobre la demanda. Por esta razón, la educación de los países del Tercer Mundo ha sido acusada de propiciar aspiraciones no realistas (Woodhall, 1981, citado por Ibid: 350).

C. LA ESCENA NACIONAL CONTEMPORÁNEA

1. Problemas actuales

En estos días, para sostener que el Perú es un país en crisis no se requiere de una sesuda investigación, sólo basta *vivir* en él. Luego, la crisis es un asunto cotidiano, constituyéndose prácticamente en un axioma de nuestra realidad contemporánea. La gran tarea de la investigación, entonces, es identificar las diferentes aristas del problema, para sugerir las soluciones más apropiadas.

Para Sinesio López (1990), el Perú es el retrato vivo de un país en crisis, en el cual todo o casi todo está en cuestión.

"Lo que imprime a la crisis un sentido dramático es el debilitamiento de las fuerzas sociales y políticas llamadas a sacar al país del atolladero. La crisis simultánea de las estructuras y de los actores incrementa la sensación de desconcierto y de zozobra." (López, 1990: 183)

De acuerdo con el razonamiento de López, en el Perú estamos viviendo los estertores del fin de la época populista: la industria sustitutiva de importaciones ha devenido un débil y costoso capitalismo asistido y el Estado fuerte e intervencionista se ha transformado en un Estado subsidiador y prebendista que ha dado origen a una de las grandes crisis fiscales de este siglo. (Pero estas deformaciones y agotamientos no son propios del populismo peruano sino de toda América Latina). Si hoy el Estado peruano se está desmoronando, no ha sido por la polarización social ni las iras incontroladas de las masas, sino por la caída vertical de los ingresos fiscales: en 1989 la presión tributaria representó un 5% del producto bruto interno, frente al 9% observado en 1983. Si se observa la evolución de los ingresos tributarios, puede verse que en 1989 éstos representaron sólo un 30% de lo recaudado en 1985. (López, 1990: 183-186).

Este enfoque ubica el centro de gravedad de los problemas nacionales en la economía, ya que *no es la política sino la economía* la que ha corroído y debilitado los muros estatales: a través de la crisis fiscal, la

cual ha impactado en varios niveles de la estructura del Estado:

- El primer impacto es institucional. La crisis fiscal ha incapacitado a las instituciones estatales para atender las necesidades sociales de educación, salud, vivienda y para hacer los gastos mínimos de capital y de promoción de las inversiones en infraestructura; ha empobrecido y generalizado el malestar de la burocracia estatal; e inclusive, ha limitado la movilización de la maquinaria represiva y la renovación de los equipos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, pese a que siguen llevándose buena parte del presupuesto público.
- El segundo nivel es político. Al desmoronar las instituciones estatales, la crisis fiscal ha corroído los cimientos del puente institucional que el Estado tendió en las tres últimas décadas hacia la sociedad para reducir la brecha histórica que los ha separado desde la conquista española. En esta circunstancia el discurso y la práctica estatales pierden credibilidad y eficacia, y exacerbaban más bien el descontento de la sociedad. Esta no encuentra razones valederas para obedecer cuando los gobernantes fallan y son incapaces de satisfacer siquiera parcialmente sus expectativas.
- Los aparatos coercitivos del Estado caen en crisis, producto no sólo de la crisis fiscal sino también de la violencia política. En esta condición el Estado ha dejado de imponer su autoridad en algunos lugares del territorio nacional, especialmente en las zonas abandonadas y en las zonas "liberadas" por Sendero Luminoso y por el narcotráfico. La crisis social ha generado más un proceso de disgregación que de polarización y confrontación social.
- El tercer nivel es propiamente estatal y tiene que ver con el sistema institucionalizado de dominación social. La crisis fiscal ha desmoronado las formas más modernas de dominación desarrolladas en las décadas del sesenta y del setenta para reabrir el paso a las formas tradicionales basadas en el patrimonialismo, la clientela y la prebenda. La modernización y la institucionalización del Estado han cedido su lugar a formas tradicionales de dominación. Pero el impacto mayor de la crisis estatal tiene que ver con la subvaloración y la visión pesimista que la sociedad tiene hoy del Estado. La crisis

cierra un ciclo estatalista en la historia peruana, que tenía una visión optimista del Estado, y abre otro de desconfianza en él. (Ibid: 186-188).

Los problemas también han hecho mella sobre otros actores de la sociedad distintos al Estado. Así, la capacidad de asociación voluntaria de los grupos y las clases sociales ha entrado también en crisis. El desencanto ha llegado también a la sociedad civil que no sólo ha frenado su fase expansiva de los sesenta y los setenta sino que se ha retraído en la década del ochenta (Ibid: 195).

Los ideólogos de la derecha política peruana²⁴ también reconocen la existencia de una crisis en el Estado peruano. En su caracterización general²⁵, señalan que es un Estado mercantilista en su fase corporativa, antidemocrático, centralista, intervencionista, sobredimensionado e ineficiente; convirtiéndose así, en la principal traba para el desarrollo productivo y la democratización efectiva del país y, abandonando sus funciones básicas de seguridad, administración de justicia, construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales. Este Estado del país oficial, no sólo no ha integrado al país real, sino que lo ha desarraigado de sí mismo y ha interrumpido su modernización e incorporación productiva al mercado; y, nos ha conducido al empobrecimiento nacional y la ruptura social. (FREDEMO, 1990: 14).

Similarmente a lo señalado por López, el FREDEMO ubica en la economía la causa de la situación actual del Estado: es el resultado final de un fracaso económico, indican. Se culpa a la estrategia de desarrollo que siguió el país desde la década del setenta, impregnada a su vez por fórmulas colectivistas. El propio Estado fue el responsable del fracaso de esta estrategia, pues buscando dirigir el crecimiento con el control de los "mecanismos claves de la acumulación económica", despojó a los agentes económicos de sus decisiones económicas, de sus precios, de su ini-

24 Se hace una presentación del punto de vista sobre el Estado de esa corriente política -y no de otras-, porque en la práctica constituye el soporte doctrinario del gobierno de A. Fujimori, a pesar que éste no tiene expresa militancia en ninguno de sus movimientos.

25 La sistematización de sus ideas sobre esta cuestión se encuentra en un documento publicado meses antes de las elecciones generales de 1990 (el título se detalla en la bibliografía).

ciativa creadora e incluso de su propiedad (Ibid: 14).

Esta inadecuada estrategia del propio Estado, ocasionó en los ámbitos económico, social y político los siguientes nefastos resultados:

- Un Estado excesivamente grande sobre una base de sustentación cada vez menor; sin contribuyentes, permanentemente desfinanciado e inflacionario, que ha terminado por dilapidar los ahorros y las reservas nacionales y anular la capacidad misma de crecimiento; progresivamente separado de la sociedad, cuya autoridad y capacidad real de gobierno se ejerce sobre un radio nacional cada vez menor.
- Conversión del Estado en el principal agente de nuestro subdesarrollo: queriendo manejarlo todo, no hizo sino obstaculizar la formación de un mercado interno expansivo, integrado y progresista; e interrumpir la formación de una amplia base de pequeños y medianos empresarios rurales y urbanos que hubieran sido el sustento de la democracia local y nacional.
- Un Estado discriminador e informalizador, pues marginó a los productores andinos, por atender a los consumidores urbanos; condenó a la inestabilidad y al sub-empleo a la gran mayoría de trabajadores, por asegurar la estabilidad de una minoría; empeoró cada vez más los salarios, por mejorarlos, haciéndole pagar al pueblo el angustioso impuesto de la inflación; volvió a la industria más dependiente que nunca, por intentar una industria autárquica; se redujeron las exportaciones y se consumieron las reservas nacionales, por controlar las exportaciones y la generación de excedentes; y, se concentró la propiedad, el crédito y las protecciones en un sector formal cada vez más pequeño, por distribuir la riqueza.
- Un Estado monopolizador, antidemocrático y reglamentarista, dependiente de élites económicas o laborales -las que a su vez dependen de la protección estatal-, que ha concentrado excesivamente el poder político en una estructura centralista muy poco transparente. Lo que se presentaba como planificación y priorización racional, no fue más que repartición arbitraria y corrupta de exoneraciones, licencias o prohibiciones, privilegios legales, protecciones especiales y subsidios, obstaculizando el desarrollo libre de las fuerzas productivas

de la Nación y favoreciendo el enriquecimiento estéril de los grupos organizados.

- Un Estado que, a cambio de las protecciones y privilegios que otorgaba, se sintió autorizado a intervenir crecientemente en la economía, hasta asfixiarla completamente, anulando la posibilidad misma de la redistribución social y abandonando los servicios públicos y la infraestructura económica y social. (Ibid: 14-15).

Por último, otro aspecto que destaca en el documento del FREDEMO que hace el diagnóstico del Estado, es el planteamiento de la duda si alguna vez el Estado peruano "fue un Estado universal situado por encima de los intereses particulares o gremiales, regulando o arbitrando los conflictos entre ellos y dando normas iguales para todos." (Ibid: 15).

2. Perspectivas

No obstante el panorama casi apocalíptico de la realidad actual que se ha mostrado en las líneas precedentes, existen propuestas para "construir un nuevo Estado, igualitario y eficiente" -FREDEMO-, puesto que "pese a sus graves problemas el Perú sigue siendo una posibilidad" -López. La cuestión está -consideramos- en recoger los diferentes proyectos y planes, luego procesar una síntesis que dé lugar a una propuesta realista, con capacidad de convocar a las voluntades nacionales mayoritarias, para garantizar su ejecución, fiscalización y reformulación. Previo a ello, sin embargo, está el punto de partida, el escenario de referencia. Y éste es el actual, el que ha producido el gobierno de Fujimori.

Para la reconversión democrática del Estado, es necesario considerar que todas las formas anteriores del Estado peruano se han basado en las diversas modalidades que ha asumido la modernización inducida en el Perú. Las futuras, entonces, debieran impulsar y apoyarse en una modernización autónoma dentro de la mundialización de la vida, la economía y la cultura. Este hecho le imprime un nuevo sentido y nuevo carácter al Estado por construir. Pero no todo es refundación: es necesario recoger y potenciar los avances en el proceso de democratización y de construcción

democrática que la sociedad ha impulsado en las últimas décadas. (López, 1991: 258-259).

A continuación se trazan algunas orientaciones generales, que son producto de nuestra propia síntesis, pero apoyado ésta en los trabajos de López (1991: 259-262) y del FREDDMO (1990: 24-28), con la finalidad que contribuyan a una transformación democrática y moderna de nuestro Estado:

1. Es necesario impulsar y realizar reformas institucionales básicas en el sistema de representación política, que permita estimular y canalizar la presencia política de todos los grupos sociales y de la ciudadanía en general a través del sistema de partidos y de las organizaciones sociales, con miras a *crear una comunidad política democrática y a construir un Estado legítimo, democrático y participativo*. El nuevo Estado no puede reproducir ni legitimar la segregación y la conversión en ciudadanos de segundo orden de grandes grupos sociales que la crisis, el mercado y el Estado han producido en la última década. La democracia puede ser compatible con la desigualdad social, pero no con la extrema pobreza, la exclusión y la discriminación social. La gran tarea será entonces construir un Estado que sea de todos y que gobierne para todos por igual y no solamente para los grupos que tengan capacidad de presión económica o política. Dentro de esta perspectiva es necesario:

- a) Implantar el principio de la igualdad ante la ley y ante las protecciones que brinda el Estado.
- b) Eliminar la pesada herencia colonial del patrimonialismo y del prebendismo, expulsando del seno del Estado el tráfico de prebendas, protecciones, subsidios y rentas especiales y obligando a los agentes económicos a competir en el mercado por el aprecio de los consumidores y no en el Estado por la prebenda o el subsidio.
- c) Eliminar todo resquicio de legislación discriminatoria, implantando rigurosamente el principio de una legalidad general, universal, igual para todos, no diferenciadora, no priorizadora, y estableciendo la práctica del control político y popular de to-

das las normas que se emitan.

- d) Renovar y fortalecer los partidos y movimientos políticos.
- e) Abrir cauces institucionales a la participación democrática de las organizaciones sociales en general.
- f) Extender las reglas de juego de la democracia representativa a las organizaciones sociales en general.
- g) Crear mecanismos de consulta y de revocabilidad de los funcionarios públicos.
- h) Propender en la ciudadanía el respeto a la Constitución y a las leyes como prerrequisito básico de la convivencia democrática.
- i) Defender y consolidar los espacios públicos diferentes a los espacios estatales.

2. Es indispensable impulsar una política institucional y una cultura política que tengan por finalidad desarrollar la capacidad de autodeterminación del país y de la sociedad, dentro de la perspectiva de una nueva reinserción en el escenario económico mundial.

3. Luego del agotamiento del Estado intervencionista en el Perú, de la crisis de los Estados populistas en América Latina y de los estados de planificación centralizada en el mundo, urge definir el rol económico y empresarial del Estado dentro de un proceso de búsqueda de la concertación entre éste, los agentes productivos y las organizaciones sociales, con la finalidad de construir un Estado promotor de un nuevo modelo de desarrollo. En este campo, la orientación básica debiera ser el pragmatismo social para superar los mitos del mercado y del Estado planificador *perfectos*. Es necesario superar el fetichismo y la reificación de estas instituciones creadas por la sociedad para afirmar la autodeterminación de ésta. En esta perspectiva será necesario:

- a) Establecer una legalidad mucho más simple que incorpore a todos los peruanos dándoles a todos las mismas ventajas, derechos y condiciones para situaciones similares, pero también las mismas responsabilidades y obligaciones.
- b) Estimular la capacidad productiva de la sociedad e impulsar una

cultura de producción y de trabajo.

- c) Diseñar un plan integral de apoyo a la reconversión industrial, que suponga una coordinación estrecha entre Estado y empresas para acciones de investigación y promoción.
 - d) Desprivatizar el Estado, cuyas políticas económicas han estado generalmente al servicio de reducidos intereses privados; simultáneamente, reducir la actividad empresarial directa del Estado en la producción de bienes y servicios, y, construir la capacidad de condicionamiento del Estado sobre la economía.
 - e) Eliminar todas las formas de monopolios estatales o privadas, sin excepción, sobre el capital y el trabajo.
 - f) Hacer productivo el gasto público, reasignando recursos y utilizando la capacidad ociosa humana y material.
 - g) Integrar eficientemente el campo a la ciudad y la economía nacional a la internacional. Dada la urgencia, esto implica la necesidad de organizar el apoyo del Estado a dos actividades claves: la producción campesina y agraria y la exportación no tradicional, en términos de infraestructura e investigación tecnológica y de mercado.
 - h) Flexibilizar y desbloquear las relaciones entre capital y trabajo, de manera que esos factores se asignen con mayor eficiencia y puedan encontrarse entre sí en torno a nuevas actividades productivas.
4. Es necesario transformar el Estado peruano en uno eficiente, capaz de desempeñar con eficiencia las funciones de administración de justicia, seguridad, servicios sociales y obra pública. Esto supondrá reorganizar los poderes del Estado con la finalidad de democratizarlos, favorecer y hacer transparente la toma rápida de decisiones. Reconociendo la complejidad y la dificultad de la tarea, es necesario:
- a) Reducir el tamaño del Estado y su densidad legal y reglamentaria.
 - b) Establecer una lógica administrativa más basada en el control de resultados y de objetivos que de los procedimientos de ejecución del gasto.

- c) Instituir un nuevo concepto de planificación, mucho más orientado a establecer objetivos y metas verificables y a priorizar la inversión pública.
 - d) Organizar efectivamente la carrera pública y capacitar intensivamente a los altos funcionarios en la nueva concepción de un Estado democrático y universal.
 - e) Reformar el poder Ejecutivo en lo que se refiere al gabinete, a los ministerios y al aparato administrativo.
 - f) Estudiar la posibilidad de contar con una sola Cámara y de fortalecer y modernizar el trabajo de las comisiones parlamentarias.
 - g) Reformar y moralizar el poder judicial.
 - h) Redefinir el papel de las Fuerzas Armadas y el Sistema de Defensa Nacional en el nuevo contexto internacional que ha puesto fin a la guerra fría y en el contexto nacional de la existencia del terrorismo político.
5. Con la finalidad de superar la crisis fiscal y de contar con un Estado solvente y capaz de atender las necesidades sociales es importante realizar una Reforma Tributaria basada en el principio según el cual deben pagar más los que tienen más, para sostener el Estado y mantener la comunidad política. Con esta finalidad es indispensable:
- a) Revertir la distribución regresiva del ingreso (que la crisis económica ha producido) mediante la creación de impuestos directos y la reducción de los existentes a un número que permitan una contribución y administración óptimas.
 - b) Desarrollar en la ciudadanía una cultura de responsabilidad social y política que obliga a contribuir materialmente para mantener la comunidad política.
 - c) Ampliar la base tributaria del Estado involucrando a sectores sociales que, pudiendo, no pagan impuestos.
 - d) Modernizar y agilizar los organismos de control de la evasión tributaria.

6. Fortalecer a los gobiernos regionales y locales, transfiriéndoles recursos económicos y humanos así como algunas funciones políticas y económicas del poder central, con la finalidad de corregir el centralismo limeño y de organizar un Estado descentralista: de permitirles asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, de la administración de sus servicios básicos e incluso de la seguridad; y de que puedan articular la democracia y el desarrollo en sus respectivas circunscripciones.
7. Es necesario impulsar políticas que tiendan a desburocratizar, desregularizar y reorientar la administración pública, para crear un Estado eficaz que desarrolle a plenitud su capacidad de gestión pública. La democracia no puede darse el lujo de ser ineficaz si quiere ser un método efectivo de construir estados y sociedades.
8. La construcción de un Estado legítimo, democrático y participativo exige también crear mecanismos de transparencia en la toma de decisiones, así como establecer un ágil sistema de informaciones y de comunicación entre la sociedad y el Estado. De la misma manera es necesario impulsar una cultura de responsabilidad social, de servicio, de solidaridad y de honradez en el manejo de los asuntos públicos y del Estado.

D. EL NUEVO ROL DEL ESTADO Y LA PLANIFICACION

Este cuarto subcapítulo no se propone desarrollar una revisión detallada de los distintos conceptos existentes sobre planificación, busca más bien conceptuarla de una manera más operativa, con la finalidad que coadyuven -como todo concepto- en la formulación de propuestas sobre el gasto educativo público. Buscando incorporar éstas, además, a un nuevo modelo económico que postula la coexistencia equilibrada del mercado y del Estado, como condiciones para un desarrollo equitativo, competitivo y sostenido.

La noción de planificación en determinado momento, cuando la Unión Soviética y su área de influencia alcanzaron su plenitud en los acontecimi-

entos mundiales, tuvo significados marcadamente diferentes, dispares. Sin embargo, esa situación ha cambiado sustantivamente en décadas recientes, a tal punto que en la actualidad es posible identificar significados más convergentes para la planificación.

Sartori (1988) propone una clasificación de planificación²⁶, en la cual destaca la *planificación limitada*, pues ésta coexiste con el sistema de mercado y actúa como su correctivo o antídoto, en un mundo en que el funcionamiento del mercado presenta, en mayor o menor grado, insuficiencias y defectos. Para esta noción, planificar equivale a un conjunto de decisiones que obedecen a un plan orgánico *coordinado y orientado hacia el futuro* a objetivos, los cuales no pueden alcanzarse a través de los mecanismos del mercado. Además, parte de reconocer que: 1) el mercado es el mecanismo más eficaz para la determinación de los costos y los precios; 2) la instancia planificadora persigue fines de desarrollo (industrial o de otro tipo), o metas igualitarias; y 3) la planificación limitada está determinada, entre otras condicionantes, por las restricciones democráticas, pues mientras actúe dentro de un marco democrático no resulta fácil conculcar las libertades de consumo y de ocupación (Sartori, 1988: 480-489).

No obstante que la historia en sus distintas etapas ha dado cuenta de la intervención del Estado en los asuntos económicos, sea para liberar o proteger el sistema de mercado, en el contexto de la planificación limitada es de esperar también algunas fricciones, y, la pugna comenzará allí donde la "mano visible" del Estado choque con la "mano invisible" del mercado.

Planteadas la planificación en esos términos, ella se constituye en un necesario instrumento para ejercer dirección económica, social y política, y como tal tiene que articularse estrechamente con los principales centros de decisión. Dada la complejidad de este proceso, es preciso es-

26 Sartori distingue tres significados y referentes distintos de la planificación: a) la *planificación en cuanto organización racional*, al cual considera ambigua, carente de precisión; b) la *planificación limitada*; y c) la *planificación total*, ligada a las experiencias de los países socialistas.

tablecer niveles en la planificación. Estos podrían establecerse en tres, asumiendo en gran parte el razonamiento de Vusković (1984: 10-12):

1. El nivel de *dirección superior*, al que corresponden las decisiones "macros" de identificación y evaluación de las grandes opciones; la adopción y seguimiento de una estrategia determinada, así como de los distintos ámbitos de la planificación y las políticas en su sentido más amplio; poner de manifiesto las implicaciones y consecuencias políticas de las decisiones económicas, su evaluación en los marcos de una consideración más amplia y la viabilidad política y social de su aplicación. Es el nivel que corresponde a las instancias superiores de dirección política, a las más altas autoridades de gobierno.
2. Los *niveles intermedios*, referidos en general a la dirección sectorial, regional o de partes determinadas del sistema económico y social. Allí se abre una variedad de campos de ámbito general y de especializaciones que tienen que ver con decisiones de carácter sectorial y regional, de programación real y financiera, de manejo de instrumentos públicos y privados, así como de decisiones respecto de los presupuestos y de los proyectos de inversión. Este nivel debe encontrar buena parte de las determinaciones políticas que condicionan sus decisiones ya resueltas en el nivel superior. Su responsabilidad propiamente política es por lo tanto relativamente menor: varios de los más importantes "grados de libertad" han sido ya utilizados en la instancia más alta. En cambio, es sustancialmente mayor su responsabilidad económica o social.
3. Los *niveles inferiores*, en los que se identifican las tareas de dirección y de gestión. En tanto se integran efectivamente a un proceso general de planificación, la autonomía de los contenidos políticos de sus decisiones es pequeña; necesitan reconocer en las expresiones intermedias y globales de la planificación los condicionamientos, posibilidades y restricciones para el funcionamiento y desarrollo de la unidad productiva correspondiente; y adecuar a ellos

los programas sociales, de producción y expansión, los requerimientos materiales y financieros correspondientes, los criterios de evaluación de sus resultados y las técnicas de organización y administración.

En su conjunto, estas consideraciones sugieren que las relaciones entre "lo político", "lo económico" y lo "social", asumen significación distinta en los diversos niveles de dirección. Todos éstos forman parte del proceso de planificación, por lo mismo, la proporción de contenidos políticos y propiamente económicos y sociales del proceso planificador no se define de modo general, sino en relación a cada nivel concreto de decisión económica (Ibid: 11-12).

De otro lado, las tres categorías, planificación, estrategia de desarrollo y política económica, han de entenderse como formando parte de un mismo proceso. Sólo así se satisfará la condición de que los planes contengan a la vez las decisiones sobre las estrategias de desarrollo que definen su sentido esencial, y las proposiciones concretas de políticas económicas que lleven a su cumplimiento: sin lo primero, la planificación sería intrascendente, no haría más que formalizar las tendencias espontáneas, ya presentes; y sin lo segundo, sería más un instrumento de análisis que de acción, desvirtuando su función esencial (Ibid: 26).

En cuanto a las cuestiones propiamente técnicas de la planificación limitada, en este documento se postula que su *objetivo técnico* consiste en la determinación de las acciones a realizar para obtener ciertos fines establecidos, y el campo de actividad al que se aplica este concepto es el económico-social, definiendo como tal al conjunto de actividades que desarrolla una sociedad *nacional* para la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios.

Las características técnicas que debe reunir cada nivel de planificación y la manera de realizarla y organizarla, están estrechamente ligadas y dependen de las características propias del campo de actividad que se pretende planear: las particularidades de la economía, la forma en que está organizada la sociedad, el modo como se desarrollan los procesos

productivos, las relaciones existentes entre los diversos actores que participan en el proceso social. En otras palabras, están sujetas a lo económico-social, esto es, a una de las tres estructuras básicas del sistema social: estructura económico-social, estructura político-jurídica o estructura ideológica. Estas están indisolublemente ligadas y las acciones sobre una de ellas se relacionan, influyen y son influidas por las otras dos, de manera que al hacer planificación económico-social habrá que considerar la forma como intervienen las otras estructuras de la sociedad en el proceso (Nudelman, 1981: 9).

En el proceso de planificación económico-social deben intervenir cuatro actores: El Gobierno Central, los gobiernos descentralizados, los empresarios y los trabajadores. El actor principal del proceso de planificación -el director responsable- es necesariamente el Gobierno Central, pues detenta el poder político, maneja un gran volumen de recursos, tiene una visión general más amplia y un mayor potencial de capacidad técnica, entre otras cosas. No obstante, la tarea de elaborar los planes económico-sociales, corresponde a un ámbito más amplio, al sector público; pero con inclusión de la participación del sector privado. Ahora bien, el objetivo de la *participación* en el proceso de planificación no tiene solamente el sentido político de hacerla democrática -que de cabida a la presencia viva de los intereses de los grupos que forman la sociedad-, busca también el aporte de los actores, con sus conocimientos y experiencias, para contribuir a la eficacia y eficiencia del proceso, así como imbuir en los actores el sentido de *compromiso* con los planes (Ibid: 15).

Para operar el proceso de planificación, Nudelman sugiere una división de los planes, y por tanto de las acciones que en ellos se expresan, según tres dimensiones básicas: planificación central, planificación sectorial y planificación regional. Cada uno de esos tres niveles, para operar eficientemente y a tono con las transformaciones propuestas en este trabajo, debe estructurar cuatro *subsistemas básicos de apoyo*:

- 1) *Subsistema de Proyectos*, para la formulación, administración y evaluación de los proyectos de inversión económica y social;

- 2) *Subsistema de Capacitación*, para la formación de personal permanente en técnicas que hagan más eficiente el funcionamiento del aparato administrativo del sector público;
- 3) *Subsistema de Presupuesto*, en el entendido que la administración financiera de los recursos públicos tiene una relación directa con el proceso de planificación, y, que el presupuesto público es la expresión financiera de los programas a cargo del Estado;
- 4) *Subsistema de Informática*, puesto que la información requiere de una serie de características técnicas y de un grado de uniformidad que exige que los organismos centrales se preocupen de normar y controlar su elaboración; más aún cuando ella es cada vez más abundante y diversificada, y constituye el insumo fundamental del proceso de planificación (Ibid: 18-22).

Finalmente, para llevar a cabo con efectividad el control y la evaluación de una tarea o proceso es necesario que se cumplan ciertos requisitos básicos: a) que la tarea o proceso esté claramente definido en cuanto a los productos que debe generar y los métodos de trabajo que se emplean; b) que las personas o unidades orgánicas que lo lleven a cabo tengan claramente asignadas sus funciones, atribuciones y responsabilidades; c) que exista un programa o plan de trabajo que señale objetivos y metas, establezca plazos, asigne recursos y determine responsables de las acciones a realizar; y d) que cuente con un sistema de información que permita conocer en forma oportuna y veraz el grado de avance y los resultados (Ibid: 22).

V. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION EN EL PERU

Los cuatro primeros capítulos han proporcionado los elementos cognoscitivos suficientes para entender los problemas y las perspectivas que están presentes en la educación en el país, vista desde su relación con el Estado y la economía. Así, en las líneas que anteceden se han tocado aspectos de naturaleza doctrinaria, tanto generales como reflexiones y sistematizaciones más concretas y próximas al caso peruano, los cuales han dejado muchos planteamientos que todavía guardan vigencia para el problema educativo contemporáneo. También se han desarrollado temas que han permitido tomar nota de los hechos que han rodeado al proceso educativo peruano, así como de aquellos ligados a los acontecimientos políticos, económicos y sociales, de interés para la educación. Estos aspectos, a su vez, han permitido formarse una idea muy aproximada de la perspectiva "institucional" en la cual se deben formular las propuestas específicas para el desarrollo de nuestra educación.

Tanto estos últimos elementos de conocimiento como los que provienen de elaboraciones doctrinarias, proporcionan los antecedentes necesarios para plantear formas más factibles de hacer frente a los problemas de la educación; en particular, los vinculados con su planificación y su financiamiento.

Ahora bien, se puede sostener que existen dos formas de señalar una adhesión a los fundamentos doctrinarios y al contexto político, social y económico que se postula como marco referencial y en el cual se deben ejecutar las acciones para transformar la educación y producir conocimiento: formularlas explícitamente o, alternativamente, implícitamente. Para este quinto capítulo se ha optado por esta segunda modalidad, toda vez que detrás de nuestras propuestas será muy fácil deducir los fundamentos que adherimos.

Para una presentación más acorde con nuestros propósitos se exponen dos subcapítulos. En el primero se plantean lineamientos para la planificación del gasto educativo público, en el cual se exponen requisitos de carácter general para el desarrollo de la educación en el Perú; en el segundo, se enuncian propuestas más concretas para que el Estado peruano pueda distribuir racionalmente sus fondos para la educación.

A. LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACION DEL GASTO EDUCATIVO PUBLICO

1. Lineamientos generales para el desarrollo de la educación

El objetivo central que se plantea en el ámbito de la educación es la transformación y reorientación integral del sistema educativo peruano, a fin de que *la educación y el conocimiento* se conviertan en el *eje de la transformación productiva con equidad*, en ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo del país y en objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas. Ello implica, también, una forma de educación que guarde coherencia con el nuevo modelo social y económico que se propuso en el capítulo precedente. La tarea es, sin duda, de envergadura, compleja e inevitable, que debe ser puesta en marcha ya; sus resultados condicionarán tanto la evolución económica y social interna como la gravitación de nuestro país en América Latina y en el contexto mundial.

Para la consecución de ese objetivo central es preciso plantearse un conjunto de objetivos específicos así como emprender las respectivas acciones para alcanzarlos. Estos se pueden resumir en:

1. Garantizar una educación integral y de calidad en los distintos niveles y modalidades. Para ello, es imprescindible que las acciones educativas se sustenten en las especificidades económicas, sociales y culturales de la región, departamento, provincia o distrito; asimismo, se vinculen a los requerimientos de realidades concretas y a programas de atención a las necesidades básicas y de recreación. De esta forma, se permitirá a los educandos desarrollarse como personas

e integrarse a la sociedad.

2. Vincular el proceso educativo al trabajo creador y productivo, como principio generador de innovaciones educativas, a la vez, promover actividades técnicas y científicas ligadas al proceso productivo característico y potencial de cada zona. La materialización de este objetivo, sin embargo, demanda un periodo de tiempo que supera el corto plazo. Teniendo en cuenta las carencias actuales, es preciso clasificar en orden de prioridad las actividades educativas, atendiendo a sus niveles, modalidades y ubicación geográfica, para luego atenderlas progresivamente. (En esta clasificación la educación superior universitaria no tecnológica debe ocupar el último lugar). En el contexto de esta propuesta, es necesario reorientar las preferencias de la población joven hacia la educación técnica; para ello, el Estado debe fomentar y garantizar su establecimiento en la educación secundaria, proveyendo los recursos financieros y normas necesarios.

3. Por los recursos que demanda y la calidad que le exige la sociedad, hacer de la educación universitaria una actividad de élite, tanto para los estudiantes como para los docentes. En esa orientación, se deberá observar la aplicación de las siguientes medidas: i) asignar eficientemente los escasos recursos a la formación profesional, la investigación y la generación de tecnologías compatibles con nuestros requerimientos y disponibilidades; ii) seleccionar los estudiantes y docentes en función de sus aptitudes; iii) asistir con dotaciones apropiadas a los estudiantes de bajos ingresos, para que se dediquen exclusivamente a sus estudios; iv) privar de la gratuidad de enseñanza a los estudiantes de bajos rendimientos (repiteles), mediante escalas compatibles con su condición socioeconómica; y v) reducir las vacantes para el ingreso a las grandes universidades estatales.

Para fomentar la investigación en las universidades, previamente se deberá efectuar una inversión básica para mejorar equipos de laboratorio, demás bienes de capital y adquirir insumos, con los cuales se

debe efectuar la producción de servicios en condiciones competitivas, con la finalidad de venderlos. Los ingresos así obtenidos, se destinarían al perfeccionamiento y al mejoramiento de las remuneraciones de quienes participasen en la generación de estos recursos propios y, a la adquisición de bienes de capital adicionales para el desarrollo de la actividad investigadora.

4. Asegurar el acceso de los grupos sociales más pobres a un servicio educativo de calidad. La condición *sine qua non* es la activa participación de la comunidad organizada en la gestión educativa, de manera que se convierta en responsable y gestor directo de su propia educación. En el marco de esa participación se tendrá que establecer órganos de investigación educativa en cada una de las regiones y otros espacios básicos, formular objetivos específicos, seleccionar contenidos a nivel de región y centros educativos, de tal forma que estén vinculados a la actividad productiva y sirva para la vida de la comunidad. Adicionalmente, y en el más breve plazo, se deberá construir y reparar locales escolares, adaptándose a las necesidades propias del nivel y la metodología, responsabilizándose el Estado de proporcionar los medios materiales y asesoramiento técnico y participando la comunidad en dichas obras con la fuerza laboral complementaria.
5. Construir, a través de la educación, la identidad nacional dentro de la diversidad cultural, lingüística, étnica y religiosa; y, las distintas formas de vida que coexisten en el país. La identidad nacional es un requisito fundamental, en tanto condición subjetiva de la sociedad civil, para derrotar el terrorismo y los demás problemas que atenazan al país.
6. Obtener una participación eficiente del profesor en la actividad educativa. En tal sentido, se deberá incrementar sus remuneraciones, fijándolos de acuerdo a la naturaleza de sus servicios y sus necesidades; buscando de este modo, evitar que el profesor se disperse en otras actividades, además de contribuir a la revaloración de su dignidad y su rol.

7. Descentralización, a nivel de regiones y circunscripciones provinciales o distritales -según sea la necesidad y capacidad- del funcionamiento administrativo y técnico pedagógico. La condición necesaria para esta finalidad es la reestructuración del aparato administrativo estatal de la educación: reducción racionalizada del número de trabajadores administrativos del sector educación y, equipamiento y asignación de recursos a las actividades ligadas a proyectos, presupuesto, capacitación e informática.
8. Establecimiento de campañas de alfabetización en las zonas de mayor tasa de analfabetismo, con la finalidad de reducirlo, teniendo en cuenta las etnias, regiones y las potencialidades; asimismo, ampliación de los servicios educativos para adultos. En ambos casos se deberá poner énfasis en los asuntos de la producción.
9. Estímulo al sistema educativo privado, proveyendo de recursos financieros, materiales, instalaciones e infraestructura física de centros educativos de educación primaria, secundaria y superior no universitaria, a las agrupaciones religiosas, de profesores, de padres de familia y a otras organizaciones privadas. Esta medida considera la calificación previa de las aptitudes de esas organizaciones; de otro lado, la entrega de esos recursos y bienes en calidad de préstamo por tiempo determinado, renovable y considerando valores reales constantes. Adicionalmente, el Estado, a través de sus gobiernos regionales y locales deberá orientar y fiscalizar el desempeño de esas organizaciones.
10. Asignar recursos humanos, materiales y financieros a la educación de manera óptima, empleando criterios técnicos y metodologías que se orienten a resolver los problemas de inequidad existente en los diferentes niveles: al interior del país, de las regiones, de las provincias y de las circunscripciones menores.
11. Promover las siguientes líneas de cooperación nacional e internacional: mejoramiento de la calidad educativa; innovaciones en el nivel

de enseñanza media; acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior; formación de académicos e investigadores; reforma institucional y administrativa; capacitación técnica; investigación educativa; intercambio de alumnos, y cooperación estratégica.

12. Impulsar el aporte de la banca estatal, en colaboración con el sector financiero privado, para el desarrollo de la educación y la producción de conocimiento; promoviendo mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresas que desarrollen actividades productivas estratégicas para el país.

Luego del análisis desarrollado en el tercer capítulo, observamos que nuestra apreciación acerca de la educación en el país coincide con la de otros autores, entre ellos Fernández (1990). Al respecto, no está demás recordar que se nota un desorden en el sistema educativo actual, su falta de coherencia con la realidad, sus magros resultados que contrastan trágicamente con el gran esfuerzo que significa el envío de los hijos a la escuela -particularmente para los sectores populares-, su injusticia inherente a la desigual distribución del servicio educativo en deterioro y con organización tecnoburocrática. Todos estos problemas requieren, no cabe duda, soluciones radicales; sin embargo, ante una situación de severa restricción económica, una solución simultánea de todos esos problemas resulta imposible, por consiguiente, se impone un trabajo previo de priorización, para su atención selectiva y gradual.

Fernández (1990: 357-359) señala en cinco puntos los márgenes de acción que pueden ser instrumentados dentro del sistema educativo, inclusive cuando los cambios de envergadura -ligados a la estrategia de desarrollo- no se produzcan. Por esta característica y su coherencia, tales acciones son de necesaria ejecución:

1. Se entiende, en primer lugar, que el ordenamiento del sistema educativo reside en la generación y socialización de información del sistema educativo. El ejercicio tecnoburocrático supone que, a nombre

de la sociedad, algunos funcionarios del Ministerio de Educación toman decisiones por el conjunto de la educación peruana, de las que no sólo no dan cuenta, sino que la colectividad apenas si es informada. Esta desinformación en el campo de la educación da espacio a las decisiones arbitrarias, y a la imposibilidad de aplicar procedimientos técnicos que conduzcan a una administración más eficiente de la educación.

2. Debe haber una socialización de la información, junto con un mayor debate de lo que pasa en educación. Los jóvenes egresados de secundaria deben tener idea de cuál es la situación de las promociones anteriores, para que puedan tomar decisiones sobre sus propios destinos. "Nuestra ignorancia de lo que pasa con la educación se asemeja al avestruz que sumerje su cara en la tierra para huir del peligro. Por el contrario, debemos hacer frente a la problemática educativa tal como es. Ello nos sacudirá de cómodas inercias y de creencias casi dogmáticas." (Ibid: 358).
3. Debe rescatarse un conjunto de experiencias en el campo educativo que pueden señalarnos rutas distintas y acaso mejores que el sistema educativo formal. Para ello, las políticas educativas deben alimentar sus planteamientos en un aprendizaje de lo ya vivido. Cualquier nueva experiencia que se inicie debe incorporar formas de evaluación, que sirvan para ulteriores tomas de decisiones y no se repitan errores. Un principio que debe normar la política educativa es la información de los resultados, en oposición y respuesta al aparente dominio del comportamiento tecnoburocrático de la menor socialización de la información; el sistema educativo debe ser un proceso cuyos resultados sean permanentemente observados, evaluados y difundidos. Los jóvenes estudiantes necesitan saber qué pasa con sus especialidades de estudio, cómo les va en el mercado de trabajo, qué pasó con promociones anteriores. Así, ellos podrán tomar las rutas más convenientes y realistas.
4. Se necesita apreciar lo que pasa en el mercado de trabajo. Las mejoras que haya en el campo educativo disminuirán sus efectos si es que

se mantiene un mercado de trabajo con espacios laborales prácticamente cerrados por el ejercicio de los gremios profesionales; los cuales suelen pugnar por sus intereses de grupo antes que los del conjunto social: actividades de poca complejidad como informes contables de empresas menores, trámites documentarios en litigios menores, remodelación o construcción de viviendas pequeñas, son muchas veces ejecutadas muy bien por personas que no han seguido estudios superiores, a quienes sin embargo se les exige la firma de profesionales; onstriñiendo, en la práctica, el desarrollo de este tipo de experiencias.

5. Tomar conciencia de la necesidad de una educación permanente, que habilite a la persona a readecuarse con relativa rapidez frente a nuevas situaciones laborales. Esto supone el desarrollo de los hábitos de estudio y la capacidad de autoaprendizaje y la adopción de formas modulares de enseñanza que posibiliten un fácil reacomodo de las materias, en función de las necesidades del estudiante. En tales circunstancias, se necesita apreciar la educación no sólo por los contenidos cognitivos de la enseñanza sino también por los valores que introduce, siendo la actitud hacia el trabajo uno de ellos (Woodhall, 1981, en Fernández, 1990: 359).

2. Lineamientos para la planificación del Gasto Educativo Público

El principal aspecto del problema de la educación es, sin duda, la atención de la pobreza educativa. Su solución debe ser objeto de las principales preocupaciones y actividades de los organismos gubernamentales y de la sociedad. Pero son los organismos del Estado quienes deben emprender las iniciativas de política para resolver ese problema, orientando el accionar de la sociedad en la asignación conveniente de recursos privados y públicos. Para este último propósito, debe adoptar métodos objetivos de medición y determinación de requerimientos, que expresen cabalmente los niveles o cuadros de pobreza educativa.

La asignación programada, racional -por lo mismo eficiente- del gasto educativo público, exige previamente la revisión de una idea, que debido a una anteojera populista ha sido visto como un tabú. Esta es la denominada "gratuidad de la enseñanza", acerca de la cual la experiencia demuestra que tal gratuidad ha sido inexistente, y, que más bien ha conducido a una caída de las calidades de la educación. Pero este fenómeno no es privativo del Perú, alcanza también a los países de América Latina. Esto es posible sostenerlo gracias al trabajo de Jallade, para quien la educación gratuita proporcionada a todos, independientemente del nivel de ingresos, suele resultar una subvención innecesaria, y algunas veces de considerable magnitud, a los grupos de alto nivel de ingresos que podrían pagar, por lo menos, una parte de sus costos educativos. "En pocas palabras, la educación gratuita 'no es suficiente' para los pobres, pero es, probablemente, un 'regalo no necesario' para los ricos." (Jallade, 1988: 32).

El gasto educativo público es financiado a partir de los ingresos públicos que provienen, casi en su totalidad, de los fondos del Tesoro Público, los cuales son obtenidos sobre todo mediante la captación de impuestos. Sin embargo, los beneficiarios de ese gasto no son los mismos que pagan los impuestos, algunos reciben sin pagar o pagan sin recibir. Operando así, el financiamiento del gasto educativo público puede instaurarse en importante medio para redistribuir, en la dirección apropiada, los ingresos entre los distintos grupos sociales: de los grupos de mayores ingresos a los de menores ingresos.

Ortiz Mena (1987), en su discurso inaugural del Seminario sobre Financiamiento de la Educación en América Latina (Noviembre de 1976), sostenía que dadas las desigualdades iniciales en la distribución de ingresos, para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso de la educación, se debería producir programas que prevean un régimen de crédito educativo en función del nivel del ingreso familiar y un régimen de asignación familiar no reembolsable para los estudiantes del más bajo estrato socioeconómico. Esta asignación familiar, determinada en base a una remuneración de referencia vigente, debería por los menos cubrir el

costo de la matrícula, el de la subsistencia del estudiante y el ingreso dejado de percibir. La entrada en vigencia de los programas se realizaría progresivamente, por etapas. (Ortiz Mena, 1987: 61-67).

La revisión de la experiencia de la educación durante la década de los ochenta y de los aportes de diversos estudiosos preocupados en la educación, permiten plantear un conjunto de sugerencias para asignar óptimamente los recursos públicos a la educación, y encaminarla hacia los propósitos del desarrollo nacional en los términos descritos en este documento. Se pone énfasis en el sistema educativo público, pero excluidas las universidades, puesto que su estudio está fuera de los alcances del presente trabajo:

1. En las actuales condiciones de inequidad es contraproducente otorgar autonomía económica a los gobiernos regionales, pues ello expresaría su obligación de financiar con sus propios recursos el gasto educativo público de su circunscripción. Si bien se debe tender a esa autonomía, la aguda escasez de recursos, así como las deficiencias de diversa índole del sistema regional, obligan a un manejo centralizado de los fondos públicos para la educación; pero, basado en criterios técnicos y, durante el periodo que dure la creación de condiciones para que los gobiernos descentralizados (regionales y locales) puedan asumir por su propia cuenta y eficientemente el sostenimiento de la educación de su respectivo ámbito.
2. En el corto plazo, existen restricciones que imposibilitan reformas sustantivas en el sistema educativo estatal, por tanto, la racionalización del gasto educativo público. Las restricciones son de orden institucional -incluye las variables políticas, sociológicas, económicas y otras- y de orden humano, ligadas a la conducta estructural de los agentes de la educación: alumnos, maestros y cuerpo dirigente.

Durante ese corto plazo se debe formular y poner en práctica un programa de profunda transformación del aparato administrativo público de la educación, que alcance a la sede central del Ministerio de Educación y a las direcciones departamentales de educación, y esté

dirigido por equipos de especialistas designados por el Gobierno Central. En la formulación de aspectos específicos del programa a nivel regional y departamental, deben participar los funcionarios y técnicos de dichas circunscripciones. El programa debe comprender:

a) Redimensionamiento del personal del sistema educativo estatal, con una estructura que priorice la presencia de personal profesional y de aquel que posea realmente calificación técnica, para desempeñar las siguientes funciones básicas de apoyo a la educación:

- Evaluación de la educación desde el punto de vista pedagógico, cuidando que la educación impartida sea la más apropiada a los requerimientos específicos y nacionales.

- Formulación, administración y evaluación de los planes educativos, y sus respectivos programas, actividades y metas.

- Preparación de sistemas computarizados para ordenar y sistematizar información estadística y procedimientos, con la finalidad de tomar decisiones oportunas y contribuir a la eficiencia de las labores administrativas y a la reducción de su costo.

b) Retención de profesionales calificados del Sector Educación y contratación de cuerpo técnico asesor. Para lo primero, se debe otorgar mayores sueldos al equipo calificado del sector que está en ejercicio, sin un incremento significativo del gasto, toda vez que se dispondrá de un aparato administrativo más pequeño. Para lo segundo, la contratación deberá efectuarse bajo formas que no comprometan costos salariales a futuro, a plazo determinado por la duración de los programas o proyectos.

3. Ante una insuficiencia estructural de recursos, no basta un aparato administrativo de tamaño óptimo para garantizar el progreso en la educación. Para atender los mayores requerimientos del gasto educativo público, es preciso establecer montos realistas que incorporen las restricciones de corto plazo señaladas. En este sentido, se asume pasivamente las tendencias de las variables que determinan el gasto -en unos casos hasta 1994 y en otros hasta 1995-, luego, se fija el gasto educativo público como una proporción del producto

bruto interno, con crecimiento progresivo hasta alcanzar el 4%. Asimismo, se plantea la distribución de los fondos públicos para educación mediante dos formas: la *asignación presupuestaria tradicional* y el *fondo de compensación educativa*.

4. Los recursos financieros asignados mediante el presupuesto tradicional debe orientarse a mejorar progresivamente los sueldos de los maestros, como forma de estimular su dedicación a la enseñanza y a su perfeccionamiento; pero, previa racionalización, en función del número de horas-docente -no del número de maestros- y de la distribución de la carga docente. Del mismo modo, deben servir para el mantenimiento de la infraestructura de los centros educativos y el suministro de materiales, derivados del crecimiento de la población estudiantil de los niveles de educación primaria, secundaria y superior no-universitaria.
5. Los fondos de compensación educativa deben ser asignados para la construcción de nuevos centros educativos, el mejoramiento y la ampliación de las instalaciones de los existentes; financiar los programas de alfabetización, de educación de adultos y de innovaciones de las técnicas pedagógicas y las estructuras curriculares; financiar programas de desayunos escolares, entrega de útiles escolares, dotaciones y becas para los estudiantes de las zonas del país de mayor pobreza educativa.
Pero estos programas no se ejecutarían como "transferencias", bajo una concepción asistencialista, puesto que "todo cuesta". Considerando que la población pobre dispone de una amplia dotación de fuerza de trabajo, los padres de los educandos beneficiarios, los desocupados y los subempleados aportarían su fuerza de trabajo. Como contrapartida, el Estado proveería los materiales, el personal calificado y el dinero para alquilar los equipos y maquinarias, así como para pagar a la fuerza laboral, atendiendo a los beneficios recibidos y a su productividad.
6. El reparto de los fondos provenientes del Ministerio de Educación para el gasto educativo público, a nivel de regiones, lo debe realizar

el Gobierno Central, compatibilizando los requerimientos educativos de sus ámbitos, la reversión de la pobreza educativa sin perjuicio de los mejores niveles educativos; de manera que se garantice una asignación óptima que mejor beneficie al país, visto como conjunto. Definido los montos con los que deben operar las regiones durante un determinado ejercicio, éstas deben asumir la responsabilidad de su distribución al interior de su circunscripción, aplicando criterios similares a las utilizadas para la distribución interregional.

Además de este criterio general, el fondo de compensación educativa debe observar algunas normas en su proceso de asignación. La distribución la debe efectuar el Gobierno Central mediante calendarios trimestrales de compromisos, con información que permita una revisión permanente y escrupulosa de los objetivos y metas propuestos y alcanzados con los fondos entregados. En caso de que un gobierno regional no entregue el informe respectivo o demuestre incapacidad de gasto, el Ministerio de Educación debe suspender las transferencias o reajustar los montos -según sea el caso- y redistribuir los excedentes entre las regiones que sí cumplen, de acuerdo a sus índices de distribución. Si el incumplimiento se hace permanente, el Ministerio de Educación debe evaluar la posibilidad de intervenir directamente.

7. Respecto a los recursos que generan las propias regiones, éstas gozarían de autonomía para determinar los montos que se destinan a la educación. Toda decisión al respecto debe basarse en criterios técnicos que contribuyan a resolver la desigualdades educacionales de su ámbito, y, contar con la participación del gobierno regional, los gobiernos locales y las agrupaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso educativo de la región.

B. PROPUESTAS ESPECIFICAS PARA LA DISTRIBUCION OPTIMA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL ESTADO EN EL SECTOR EDUCACION¹

El Estado proporciona recursos financieros al Sector Educación para que éste adquiera servicios de docentes, personal administrativo y de otros, así como bienes de consumo y de inversión; de forma que con ellos pueda atender la educación en sus niveles inicial, primaria, secundaria y superior (exceptuando las universidades, que tienen un régimen especial y no pertenecen al Sector Educación). Esta entrega de fondos consiste en un proceso, el cual se efectúa a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hacia al Ministerio de Educación (ME) y a las direcciones departamentales de educación a cargo de los gobiernos regionales.

El proceso -obligatorio por disposición de normas legales- se inicia con la elaboración de propuestas de presupuestos por parte de las oficinas de Planificación y Presupuesto (o las que hacen sus veces) de las unidades básicas del ME y de las direcciones departamentales de educación. Las propuestas son remitidas a la Oficina de Planificación y Presupuesto² del ME para su consolidación, compatibilización y primer reajuste; dando origen a una nueva propuesta, la cual a su vez se somete a una serie de revisiones, que concluye cuando se dicta la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público. Con esta ley se aprueba, entonces, la estructura y montos del presupuesto de ingresos y egresos -siempre equilibrados- para el Sector Educación. (El gasto, en este caso, es determinado por el ingreso; a su vez, el ingreso del Sector Educación se estima en función de los ingresos previstos a captarse por la fuente del Tesoro Público para el año que se esté considerando).

Aprobado el presupuesto para el Sector Educación, comienza la fase de

1 Los múltiples organismos que conforman el Sector Público son reunidos en seis grupos denominados volúmenes. El primero de éstos es el Gobierno Central, al cual pertenecen, entre otros, el Ministerio de Educación y los demás ministerios.

El Sector Educación, por su parte, está conformado por todos los organismos que integran el Ministerio de Educación y las direcciones departamentales de educación a cargo de los gobiernos regionales.

2 Si bien formalmente las direcciones departamentales de educación dependen de los gobiernos regionales, en la práctica muchas de aquellas siguen funcionando como dependencias del ME, tal como era antes de la creación de las regiones.

ejecución³, mediante calendarios trimestrales de compromisos. El *Calendario de Compromisos* es definido como la previsión y autorización para comprometer asignaciones presupuestarias en función de los recursos financieros y de las necesidades para el logro de las metas previstas; se formula por trimestres, con indicación de las sumas por comprometer mensualmente. De otro lado, se define *compromiso* como la afectación parcial o total de las asignaciones presupuestarias autorizadas, mediante el documento que corresponda a cada operación.

Las propuestas de Calendario de Compromisos formuladas por la Oficina de Planificación y Presupuesto del ME y las Secretarías de Planificación, Presupuesto y Hacienda de los gobiernos regionales, se remiten a la Dirección General del Presupuesto Público (órgano del MEF), 15 días anteriores al inicio de cada trimestre. Mediante Resolución Directoral, dicha Dirección General aprueba los montos y la estructura del Calendario de Compromisos del Sector Educación. En función de esta aprobación, la Dirección General del Tesoro Público (también órgano del MEF) autoriza los giros correspondientes.

1. Modelo de distribución interregional

Durante la década de los sesenta, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (institución dependiente de la Comunidad Económica Europea) presentó a la comunidad científica una selección de artículos, considerados como de antología, vinculados con la asignación de recursos en el sector educativo. Las propuestas elaboradas por los más distinguidos economistas sirvieron en muchos de los países, sobre todo en los ubicados en el denominado tercer mundo, como auténticas metodologías para la asignación del gasto, además, la previsión de futuras metas tanto de atención como de ocupación. Los métodos empleados para la distribución de los recursos, de acuerdo con el mismo documento, iban desde la optimización de asignación de recursos hasta las técnicas de modelos

La explicación de las fases de formulación, aprobación y ejecución presupuestarias, proviene de la revisión de los primeros capítulos de las leyes anuales de Presupuesto para el Sector Público, de las directivas anuales de formulación del Presupuesto para el Sector Público y las directivas anuales de Ejecución y Control del Presupuesto para el Sector Público.

ecuacionales en simultáneo. Los modelos más y medianamente complejos entrelazaban el sector educativo con los sectores propiamente económicos. Otros, los más, se reducían a reproducir mediante el empleo de algoritmos la secuencia de interrelaciones propias de la actividad educativa.

Más adelante, el Perú (Ministerio de Educación, 1976) diseña y ejecuta un modelo de simulación para el tránsito del antiguo sistema educativo al nuevo, propuesto por la Reforma Educativa del general Velasco. Este principalmente estimaba el costo de la aplicación del nuevo sistema educativo, empleando como variable pivote a la futura matrícula en un horizonte temporal que concluía en 1980, año considerado por los responsables de la reforma como tiempo final del proceso de conversión.

El Banco Interamericano de Desarrollo conjuntamente con otras instituciones vinculadas con el problema del financiamiento educativo, en 1976 auspician un seminario para discutir acerca del por qué los gastos educativos, en casi la mayoría de países, venían perdiendo ritmo de crecimiento, después de casi dos décadas y media de aumento vertiginoso. La preocupación manifestada por los voceros de los países concurrentes se sustentaba en el debilitamiento de los postulados básicos de la teoría del capital humano, teoría que -como ya se mencionó- había servido como sustento a las políticas expansivas del gasto; es decir, la evidencia empírica de una posible relación casi lineal y de causalidad entre el crecimiento educativo y el crecimiento del producto ya no era tan sólida como en el pasado. En este contexto, era previsible la preocupación por pensar en nuevas fuentes de financiamiento que garantizaran, entre otras cosas, la continuidad de oportunidades educativas para una mejor distribución del ingreso, postulado básico de la teoría del capital humano.

En cuanto a la asignación de recursos financieros por parte del Estado peruano a la educación (excluyendo las universidades) durante los ochenta -como quedó evidenciado en el Capítulo III- careció de equidad; es más, tomando algunos indicios actuales, se puede afirmar que esa carencia continúa en mayor o menor grado. El problema radica en la ejecución de distribuciones sin el respaldo de criterios técnicos apropiados; por lo mismo, que no toma en cuenta los requerimientos reales de la educa-

ción. La experiencia⁴ demuestra que las decisiones generalmente han provenido de la arbitrariedad, dependiendo de la capacidad de negociación de los responsables de los diversos órganos del Sector Educación o de intereses ajenos a la educación; en algunos casos, no obstante la presencia de propuestas técnicas.

La casi totalidad de recursos financieros que percibe la educación pública proviene del Tesoro Público. El modelo propuesto parte del reconocimiento que existen actividades a las que es difícil aplicar cambios drásticos en el corto plazo, originando una forma de costos fijos. De manera que los recursos a los cuales se aplicaría la propuesta de distribución, correspondería a un fondo especial otorgado por el Gobierno Central, denominado *fondo de compensación educativa*. Este fondo serviría: una proporción para atender gastos corrientes, la restante, para gastos de capital. Ambos serían adicionales a los recursos del Tesoro Público asignados en la forma presupuestaria tradicional, que continuarían percibiendo los centros educativos de las provincias; precisamente para atender los "costos fijos".

Una propuesta sustentada en indicadores de déficit de atención educativa no puede comprometer todo el conjunto de recursos que percibe la educación pública no universitaria, pues implicaría perjudicar a aquellos centros educativos que se encuentran en mejores condiciones. Así, en el conjunto de las provincias del país se puede observar a algunas que tienen mejores niveles educativos respecto de otras. Para que la educación en esas provincias mantenga su nivel en términos absolutos, porque en términos relativos tendría que descender, se requiere recursos suficientes para atender pagos del personal docente y administrativo, mantenimiento de infraestructura educativa, etc. Estas necesidades, entonces, tendrían que ser atendidas mediante la asignación presupuestaria tradicional.

Según testimonios de directivos y profesionales que han desempeñado labores en las Oficinas de Presupuesto y Planificación del Sector Educación.

a) ANOTACIONES CONCEPTUALES

La evaluación del grado de desatención de las necesidades educativas básicas que en este apartado se realiza, es similar a la medición de la *pobreza educativa* efectuada por Chiroque (1990); quien sostiene que la pobreza educativa es una situación de carencia, insuficiencia o déficit en la atención educacional de un grupo social o conglomerado.

"En sentido estricto, la pobreza educativa es un rasgo social de los "sujetos", de los grupos humanos y genéricamente de los *espacios sociales*. Sin embargo -por extensión- se aplica la categoría a las provincias." (Chiroque, 1990: 137)

Por lo que respecta a la medición de los requerimientos de índole educativo, ésta se enmarca dentro de los métodos objetivos. Se trata de una evaluación objetiva de una demanda vinculada a criterios externos al individuo o al conjunto de individuos, con el objeto de medir el grado de satisfacción de necesidades esenciales de carácter educativo. Por otra parte, en este trabajo la situación del individuo o del grupo se define en función de la posición que ocupa respecto a otros; es decir, se asume un criterio de medición en términos relativos.

La medición relativa está referida al ámbito espacial, reconociendo las posibilidades y limitaciones que supone utilizar para el estudio el conglomerado de grupos sociales que habita en un ámbito geográfico determinado por la demarcación política. Así, cuando se toma como unidad de análisis una provincia, se compara bajo una misma norma de bienestar diferentes ámbitos socioeconómicos y culturales, que puedan estar originando necesidades diversas; además, se hace abstracción de la distribución de los servicios educativos al interior de cada provincia, puesto que sólo se trabaja con los respectivos promedios. (En el trabajo, la unidad de análisis asumida corresponde a la circunscripción provincial).

Finalmente, con respecto al modelo, su validez temporal se sujeta al ritmo de variación de las estructuras interprovinciales del espacio nacional. Esto quiere decir, cuanto más rápido sean los cambios que se procesen en dichas estructuras, menor será el periodo de vigencia de las variables e indicadores inicialmente utilizados, por consiguiente, mayor

será la exigencia para sus actualizaciones.

b) SELECCION DE INDICADORES

Teniendo en consideración las orientaciones metodológicas y la disponibilidad de información, se ha seleccionado las variables e indicadores que se muestran en el Cuadro V.1^o. Cada uno de estos indicadores permite aproximarse en términos relativos y bajo un enfoque cualitativo, a las condiciones de deficiencia en la atención de servicios educativos básicos en cada provincia del país.

La definición de cada uno de esos indicadores es la siguiente:

1. TASA DE ANALFABETISMO: Mide la proporción de personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir en un idioma determinado. Se toma este segmento de edad de la población, por considerarse que en él los individuos debieron haber finalizado la instrucción primaria, por tanto, ser alfabetos.
2. TASA DE DESESCOLARIDAD EN POBLACION MENOR DE 6 AÑOS: Resulta de la comparación entre el número de personas de 0 a 5 años no matriculados en centros educativos de educación inicial y primaria, y la población de ese rango de edad.
3. TASA DE DESESCOLARIDAD EN POBLACION DE 13 A 18 AÑOS: Compara la diferencia entre la población de 13 a 18 años y el número de personas matriculados en centros educativos de educación secundaria, con la población comprendida en ese segmento de edad.

No obstante no existir correspondencia entre la "edad normativa" y la "edad real", es pertinente relacionar la población de ese rango de edad con el número de matriculados en educación secundaria, debido a que: 1) hay un número "adicional" de escolares con 13, 14 y 15 años de edad, conformados por aquellos que ingresan con retraso en la educación secundaria; 2) hay un número "adicional" de población mayor de 18 años, pero que aún está en secundaria; y, por estos hechos, 3) hay una mutua eliminación de los extremos poblacionales, haciendo

Las fuentes de información para la construcción de esas variables e indicadores son, principalmente, los trabajos de Chiroque (1990) y Fernández y Rosales (1990).

recuperar confiabilidad a la información (Chiroque, 1990: 141 y 142).

4. PORCENTAJE DE DESATENCIÓN EDUCATIVA EN POBLACION DE 19 A 34 AÑOS: Mide la proporción de población de 19 a 34 años que no asiste a los siguientes niveles de educación: educación ocupacional, educación superior no universitaria (formación magisterial, ESEP I y II Ciclos, técnica superior) y educación universitaria.
5. PORCENTAJE DE SOBRECARGA DOCENTE EN EDUCACION PRIMARIA: Compara la diferencia entre el número promedio de alumnos por docente en los centros educativos de educación primaria y 25, respecto a este mismo número (la carga "deseable posible"). La fórmula es:

$$SCD = \frac{CD - 25}{25} \times 100$$

donde *CD* (carga docente) es un dato que nos señala el promedio de alumnos por profesor en la educación primaria.

Con criterio pedagógico, se ha fijado la carga docente deseable y posible (reconociendo que el Perú es un país de recursos escasos) en 25 alumnos por profesor (Chiroque, 1990; 147).

Se desecha la carga docente en educación secundaria porque presenta sesgos derivados de la jornada laboral docente a tiempo parcial. A diferencia de aquella, en la educación primaria el docente generalmente no trabaja por horas y hay una buena cantidad que labora en centros educativos con 40 horas.

6. TASA DE REPITENCIA EN EDUCACION PRIMARIA: Mide la proporción de alumnos de los seis grados de educación primaria de menores que repitió de año en 1987 respecto a 1988.
7. TASA DE DESERCIÓN EN EDUCACION PRIMARIA: Se refiere a la proporción de alumnos de los seis grados de educación primaria de menores que desertó durante el año 1987.
8. TASA DE REPITENCIA EN EDUCACION SECUNDARIA: Mide la proporción de alumnos de los cinco grados de educación secundaria de menores que repitió de año en 1987 respecto a 1988.
9. TASA DE DESERCIÓN EN EDUCACION SECUNDARIA: Se refiere a la proporción de alumnos de los cinco grados de educación secundaria de menores

que desertó durante el año 1987.

10. PORCENTAJE DE LOCALES ESCOLARES SIN AGUA, DESAGÜE NI LUZ: Mide la proporción de locales escolares, de todos los niveles y modalidades, sin los servicios básicos de agua, desagüe ni alumbrado.

c) SUPUESTOS BASICOS

Considerando que se pretende desarrollar un modelo para el ámbito nacional, lo más desagregado y actualizado posible, se ha recurrido a la información censal de 1981 y a la de una encuesta educativa realizada para 1987. Pero éstas, por su distancia respecto al presente, obligan a formular por lo menos dos supuestos centrales.

El primer supuesto es bastante aceptable. Se basa en la más lenta variación de las magnitudes relativas con relación a las absolutas, y, considera que la estructura interprovincial en cada uno de los indicadores educativos se mantiene constante desde 1981 o 1987 -según sea el indicador- hasta mediados de los noventa (periodo en el cual se podría contar con una nueva información censal). Con esto se admite, también, cambios en las magnitudes absolutas de las características educativas provinciales, pero, siempre que mantenga fijas las magnitudes relativas.

Derivado de una limitación en la disponibilidad de información, se formula un segundo supuesto. Si bien no es tan plausible como el primero, permite al menos aproximarse a los propósitos de una distribución más equitativa de un conjunto de recursos financieros que se podrían destinar a compensar los déficits en los servicios educativos básicos. El supuesto plantea que el individuo y la sociedad conceden igual importancia a cada una de las necesidades educativas expresadas en cada indicador. Basado en esto, se le asigna a todos los indicadores igual ponderación.

Tal supuesto se formula no obstante el reconocimiento de que cada uno de los factores (indicadores) provinciales presentan importancia o peso relativo diferenciado. Debido a que se careció de datos apropiados, se tuvo que proceder con el promedio simple. Se desecharon así algunas propu-

estas como las de Pacheco (1986), quien para la elaboración del *Mapa de Pobreza del Departamento de Arequipa* utiliza diez indicadores, aplicando una ponderación extraída de la estructura de consumo de la región sur del país, la cual corresponde a la *Encuesta de Consumo de Alimentos* (EN-CA).

Un procedimiento basado en ese tipo de promedio se consideró inconveniente, por una sencilla razón: es difícil determinar una estructura de ponderaciones apropiada que sirva a los objetivos de cambios estructurales, con reversión de la actual situación de inequidad. Con una estructura proveniente de una situación de crisis, es de esperar que los componentes del grupo educacional de la canasta de consumo presenten una estructura distorsionada respecto a la que correspondería a una situación "ideal"; luego, pues, lo que se estaría haciendo es proyectar pasivamente una situación estructural completamente desfavorable al progreso educativo.

d) CALCULO DE LOS INDICES DE REQUERIMIENTOS EDUCATIVOS Y DETERMINACION DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIBUCION DE RECURSOS FINANCIEROS

Los indicadores de las variables mostradas en el Cuadro V.1, fueron previamente transformados en índices porcentuales o tasas, reflejando de este modo el grado de desatención o déficit en los servicios educativos básicos al interior de una misma provincia. La ventaja de trabajar con estas magnitudes relativas, toda vez que ellas reflejan la condición educacional del habitante promedio, queda manifiesta con el siguiente ejemplo:

	POBLACION TOTAL	POBLACION ANALFABETA	TASA DE ANALFABETISMO
PROVINCIA A:	1,000	160	16%
PROVINCIA B:	500	40	8%
PROVINCIA C:	100	20	20%

A pesar que la magnitud absoluta de analfabetos es la más baja en la provincia "C", su problema de analfabetismo es mucho más acentuado que en las otras dos provincias.

Una vez construida la información en forma de matriz de coeficientes por provincias -tal como se aprecia en el Cuadro V.2-, se procedió a seleccionar una provincia de referencia como "pivote"; esto es, a aquella que tuviera el menor promedio de los diez indicadores (dicha función le correspondió a la provincia de Ilo). La información de cada coeficiente del distrito pivote fue transformado en un número índice, utilizando como base la unidad. Con este índice se cuantificó el número de veces que las restantes provincias están en peor situación de atención de servicios educativos básicos respecto a la provincia pivote. Este procedimiento corresponde a la siguiente matriz, cuyo resultado está en el Cuadro V.3:

$$\begin{array}{l}
 \text{Provincia}_1 : \\
 \text{Provincia}_2 : \\
 \vdots \\
 \text{Provincia}^* : \\
 \vdots \\
 \text{Provincia}_{153} :
 \end{array}
 \left[\begin{array}{cccc}
 V_{1.1}/V_1^* & V_{1.2}/V_2^* & \dots & V_{1.10}/V_{10}^* \\
 V_{2.1}/V_2^* & V_{2.2}/V_2^* & \dots & V_{2.10}/V_{10}^* \\
 \vdots & \vdots & & \vdots \\
 1.00 & 1.00 & \dots & 1.00 \\
 \vdots & \vdots & & \vdots \\
 V_{153.1}/V_2^* & V_{153.2}/V_2^* & \dots & V_{153.10}/V_{10}^*
 \end{array} \right] = R$$

Donde:

$V_{i.j}/V_j^*$: indica el número de veces que la provincia "i" está en peor condición de atención que la provincia pivote en el indicador "j".

V_j^* : valor del coeficiente "j" en la provincia pivote.

$i = 1, 2, 3, \dots, 153$ (número de provincias)
 $j = 1, 2, 3, \dots, 10$ (número de indicadores)

Con el fin de obtener la columna de índices de requerimientos de gastos corrientes, en cada provincia se promedió los primeros nueve indicadores vinculables a gastos corrientes (ver el Cuadro V.3). Por otra parte, los índices de requerimientos de gastos de capital se obtuvo directamente de la última columna de la matriz R.

Basado en el supuesto de que al interior de cada demarcación provincial

existe una percepción homogénea de la satisfacción de necesidades educativas entre sus habitantes, se tomó cada uno de los elementos de la columna de índice de requerimientos de gastos corrientes y se efectuó la multiplicación por el respectivo elemento de la *matriz de población* H:

$$\begin{bmatrix} H_1 \\ H_2 \\ \vdots \\ H_{153} \end{bmatrix} = H$$

Donde:

H_i : indica la población estimada de la provincia "i" para 1990.

$$H = H_1 + H_2 + \dots + H_{153}$$

El tratamiento fue idéntico para la columna de índice de requerimientos de gastos de capital. Tanto la anterior como esta operación permitieron traducir la demanda mostrada en el Cuadro V.3, expresada en términos de magnitudes promedio del individuo, a una de orden cuantitativo que incorpora el "tamaño" de la provincia. (La división de la tercera y sexta columnas entre 1,000 se hizo para tener una presentación de fácil lectura).

En cada una de las dos nuevas columnas, los valores obtenidos para las 153 provincias se sumaron, luego, se efectuaron las operaciones que seguidamente se indican, obteniéndose los coeficientes de distribución para los recursos financieros de compensación educativa:

Provincia₁ : YC_1 , YK_1
 Provincia₂ : YC_2 , YK_2
 ⋮
 Provincia₁₅₃ : YC_{153} , YK_{153}

Donde:

$$YC_1 = \frac{RC_1 * H_1}{\Sigma(RC_1 * H_1)} * 1000 \quad , \quad YK_1 = \frac{RK_1 * H_1}{\Sigma(RK_1 * H_1)} * 1000$$

$$YC_1 + YC_2 + YC_3 + \dots + YC_{153} = 1000$$

$$YK_1 + YK_2 + YK_3 + \dots + YK_{153} = 1000$$

YC_i : proporción de los recursos de compensación educativa para gastos corrientes que le corresponde a la provincia "i".

RC_i : índice de requerimientos educativos vinculables a gastos corrientes de la provincia "i".

YK_i : proporción de los recursos de compensación educativa para gastos de capital que le corresponde a la provincia "i".

RK_i : índice de requerimientos educativos vinculables a gastos de capital de la provincia "i".

$i = 1, 2, 3, \dots, 153$ (número de provincias)

El cuadro V.4, en sus cuarta y sexta columnas muestran los índices de distribución de los gastos corrientes y de capital, respectivamente; expresados en tanto por mil, con el sólo propósito de observar mejor las diferencias en los índices más pequeños. A su turno, la adición simple desde los niveles provinciales permitió obtener los índices de distribución departamental. Estos datos así obtenidos, presentan ventajas sobre los que se hubiesen obtenido directamente desde los indicadores departamentales, porque el procedimiento seguido en este apartado permite incorporar las diferentes características de las provincias de un departamento y con su respectivo peso específico en éste.

El Cuadro V.5 es casi un resumen del precedente, pues presenta los índices de distribución agregados a niveles departamentales y regionales. En él se observa que, de los fondos de compensación educativa para gastos corrientes, el mayor porcentaje (18%) le corresponde al departamento de Lima (excluido el Callao), debido principalmente a la gran masa de población que detenta (30% del total nacional). Respecto de los fondos de compensación para gastos de capital, la mayor proporción es para la región Nor Oriental del Marañón (17%); superior a su porcentaje poblacional en el país (11%).

De esos datos y de los que están en el Cuadro V.5, queda manifiesto el

carácter compensatorio de la propuesta, que no pretende reducir la atención educativa de las provincias y departamentos que se encuentran en mejores condiciones educativas, sino mejorar la situación de aquellos que están a la zaga.

2. Asignaciones mínimas de fondos públicos para el desarrollo de la educación en los noventa

Expuesta la importancia de la educación para *la transformación productiva con equidad*, por consiguiente para el desarrollo del país -en los apartados precedentes-, resta determinar la magnitud de recursos financieros que se debe destinar a la educación durante el periodo 1991-2000. Pero, como es sabido, no toda la educación impartida en el país es sostenida por el Estado, también se cuenta con la educación privada. Sin embargo, el rol fundamental la tiene el Estado⁶ y la debe mantener; admitido ello, surge la tarea de cuantificar los recursos financieros que requerirá para sostener la educación en los próximos diez años.

El primer paso para la cuantificación, consiste en identificar los factores determinantes del volumen de recursos financieros con destino a la educación pública; pero bajo una nueva concepción sobre la variable gasto educativo público, pues a ésta suele tratársela como variable exógena, fijada por el Gobierno mediante el criterio de la disponibilidad de fondos públicos. En este sentido, los factores que intervienen, además del económico y financiero, son la demanda de servicios educativos, el entorno social, el político y el institucional. Para fines operativos, a éstos se los agrupa en "financieros" e "institucionales". Al segundo grupo se le ha considerado implícitamente en el desarrollo de los siguientes apartados, pues se entiende que constituyen el necesario marco de referencia en el cual se tendrán que aplicar las propuestas financieras explicitadas en este documento.

Para la determinación del gasto educativo público no se siguió un camino directo, sino un proceso iterativo de aproximaciones sucesivas, hasta

⁶ Durante la década 1981-1990, en los centros educativos estatales estuvieron matriculados el 85% de los alumnos del sistema educativo nacional (incluyendo las universidades).

alcanzar los valores óptimos de sus respectivas variables. De manera que la secuencia seguida en el desarrollo de este apartado responde más a una forma de presentación que a una estricta secuencia de determinación de esas variables. Y, con el propósito de contribuir a la aplicabilidad de las propuestas trabajadas en este documento, para el caso concreto del país, se incorporó datos de carácter histórico.

Con relación al alcance del gasto educativo público en tanto variable, este trabajo incorpora los gastos de centros educativos de todos los niveles y modalidades -con exclusión de las universidades-, cuyos fondos son canalizados a través del Ministerio de Educación y de las direcciones departamentales de educación de los gobiernos regionales.

a) GASTO EDUCATIVO PUBLICO PARA EL PERIODO 1991-2000

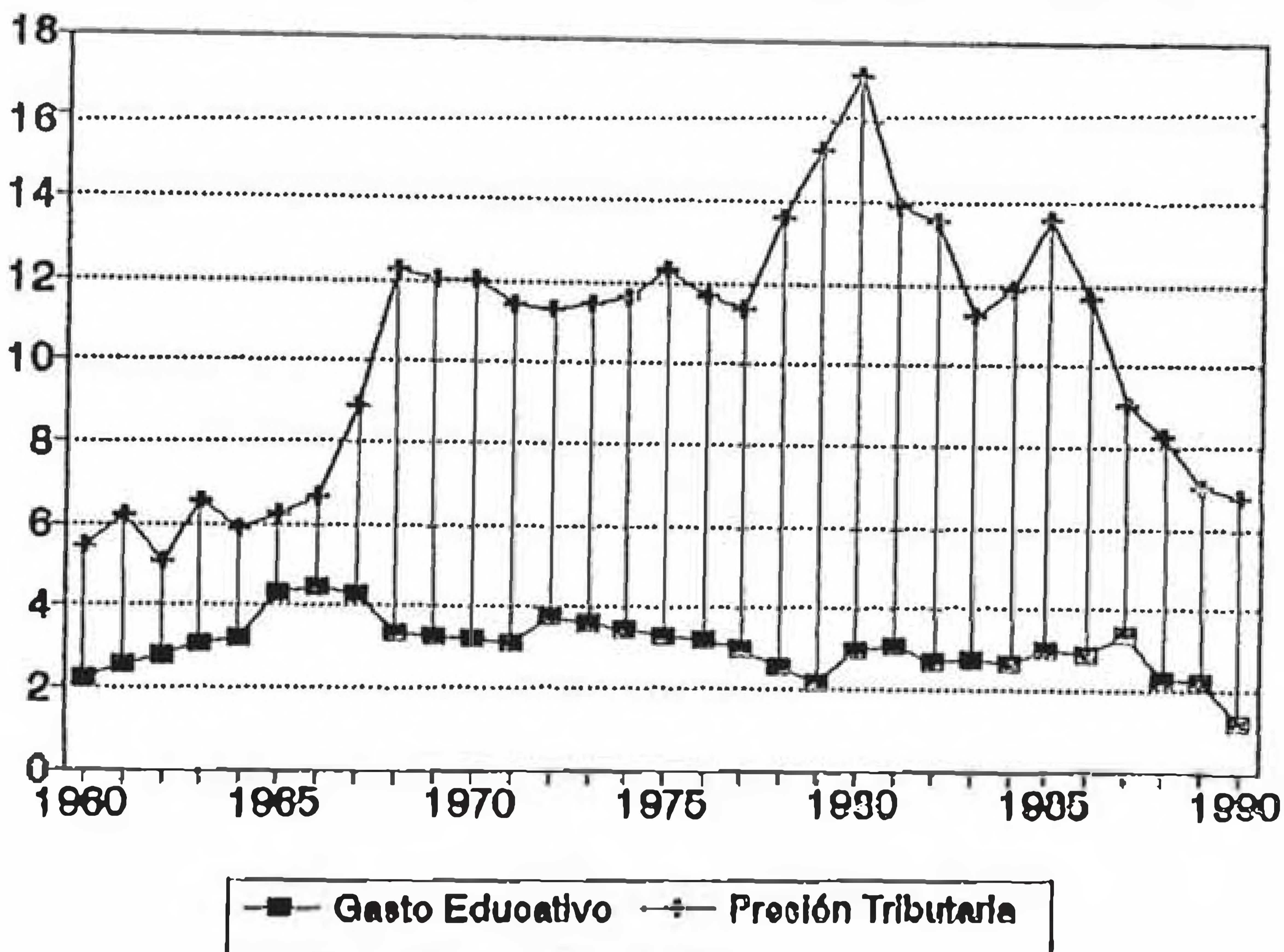
Históricamente, durante las tres últimas tres décadas, el gasto educativo público considerado como porcentaje del producto bruto interno, ha tenido un comportamiento cíclico (ver la Figura V.1), con un valor máximo de 4.5%⁷ en el primer gobierno de Belaúnde, y un mínimo de 1.2% en 1990; y estuvo próximo a 3.5% en 1987. Ante estos datos, entonces, resulta realista proponer el siguiente crecimiento progresivo en el coeficiente: comenzar con 2% del producto bruto interno en 1991, ser 3% en 1992 y 4% desde 1993 hacia adelante. Esta postulación sería compatible, además, con otros requerimientos urgentes del país, tales como resolver los problemas de la violencia política y atender los servicios públicos básicos de salud, vivienda y transporte. La propuesta mejora la posición relativa del gasto educativo al interior del gasto del Gobierno Central, pero en una proporción que permite atender otras actividades igualmente prioritarias del Estado.

Fijado el porcentaje, el problema se traslada ahora al cálculo del producto bruto interno (PBI). Admitido que el país padece un agudo proceso recesivo -del cual existe indicios que hacen suponer una lenta recuperación-, se postula un crecimiento del PBI a una tasa de 2% anual, a

7 Es más, en dicha figura es posible constatar que para tal porcentaje la presión tributaria fue precisamente una de las más bajas de los treinta años.

FIGURA V.1

GASTO EDUCATIVO DEL G. CENTRAL Y PRESION TRIBUTARIA COMO PORCENTAJES DEL PBI



FUENTES: Balances de Comprobación y Presupuestos Autorizados, varios años - Ministerio de Educación.
Perú en Números 1991 - CUANTO S.A.

partir de 1991. Sus respectivas magnitudes, así como las obtenidas para el gasto educativo público para el periodo 1991-2000, son mostradas en el Cuadro V.6.

Líneas arriba se planteó modificar la asignación del gasto educativo público, de modo que se realice a través de dos modalidades: como *gasto total básico* y como *fondo de compensación educativa*. La primera, con la finalidad de solventar los niveles absolutos adquiridos por una determinada circunscripción territorial; la segunda, para mejorar la posición relativa de las circunscripciones más pobres. Ante esta división, desde el punto de vista de las matemáticas el problema ahora consiste en determinar las magnitudes de una de esas variables, porque la otra se obtiene por diferencia.

La ejecución presupuestaria del Pliego Ministerio de Educación indica la cantidad de recursos financieros que el Estado ha destinado a la educación pública -con exclusión de las universidades-, es decir, equivale a la variable gasto educativo público. Tomando la estructura de esa ejecución⁸, basada en sus partidas presupuestarias genéricas, se puede construir la siguiente representación:

$$GT = RS + B + S + TC + P + TK + GK \quad (1)$$

en la cual:

- GT : gasto total ejecutado.
- RS : remuneraciones del personal docente y administrativo.
- B : gasto en bienes.
- S : gasto en servicios.
- TC : transferencias para gastos corrientes.
- P : pago de pensiones.
- TK : transferencias para gastos de capital.
- GK : gastos de capital.

De acuerdo con nuestros requerimientos metodológicos, los cuales incorpora el peso específico de cada una de esas variables, se procede a: la desagregación de las remuneraciones, según corresponda a docentes o trabajadores administrativos; la agrupación de los gastos en bienes y servicios en un sólo concepto; la agregación de las transferencias para

⁸ Esa estructura se obtuvo de los Balances de Comprobación y de los Presupuestos de varios años, correspondientes al periodo 1981-1990.

gastos corrientes y de capital, el pago de pensiones y los gastos de capital en una sola variable. Este procedimiento da origen a la siguiente expresión:

$$GT = RD + RA + BS + OG \quad (1')$$

en la cual:

- RD · remuneraciones del personal docente.
- RA remuneraciones del personal administrativo.
- BS · gasto en bienes y servicios.
- OG otros gastos.

Para el periodo 1991-2000 se está planteando el desdoblamiento del gasto educativo público en dos partes, una de las cuales se asignará bajo el sistema presupuestario habitual -el gasto total básico- y deberá orientarse a sostener como mínimo el nivel de atención educativa existente hasta el año 1990; la otra -el fondo de compensación educativa- servirá para resolver el problema del atraso relativo en materia educativa de algunas zonas del país. Ahora bien, con la incorporación de estos criterios, la última ecuación queda modificada así:

$$GTB_t = RD_t + BS_t + (RA_t + OG_t) \quad (1'')$$

$$GT_t = GTB_t + FCE_t \quad (2)$$

donde:

- GTB_t : gasto total básico para el año "t".
- FCE_t : fondo de compensación educativa para el año "t".

Como no se desea que los niveles absolutos de la educación descienda del nivel presentado a fines de los noventa, la determinación del gasto total básico es la primera cuestión a resolver; pero sujeta a una confrontación con los niveles manejables del gasto educativo público total (GT) y los márgenes suficientes para el fondo de compensación educativa, a través de un proceso de aproximaciones sucesivas.

Como soporte del proceso de cálculo se considera algunas relaciones, derivadas de la observación del comportamiento de las variables del gasto educativo público durante los ochenta y de los requerimientos de este trabajo. La primera relación está referida a la elevada carga burocrática que soporta la educación pública, reflejada en el elevado ratio de trabajadores administrativos por docente (para el año 1990 estuvo próxi-

mo a seis). Para el futuro, el problema exige una reforma administrativa del sector educación, de forma que posibilite una asignación óptima del personal administrativo. En términos monetarios, este planteamiento se traduce en la mantención en términos constantes del monto global de las remuneraciones para el personal administrativo (RA); pero a ser distribuidos en un número bastante menor de trabajadores, para que se produzca un incremento sustantivo en la remuneración real del servidor administrativo.

La segunda relación está referida al concepto otros gastos de ($1''$), para el cual se supone invariable su nivel en unidades monetarias constantes e igual a la del año 1990; en otras palabras, la mantención de los fondos reales destinados a las transferencias corrientes y de capital, al pago de pensiones y al gasto de capital. En cuanto a los requerimientos adicionales de gastos corrientes y de capital, éstos serán atendidos con el fondo de compensación educativa.

Por último, la tercera relación sostiene que el gasto en materiales y servicios educativos básicos no puede permanecer en su nivel de 1990, porque aquellos deben ser asignados a una creciente población estudiantil; luego, deben experimentar un crecimiento. En condiciones óptimas de manejo de los recursos de la educación, la mayor población estudiantil demanda mayor número de docentes, simultáneamente, mayor dotación de materiales y servicios básicos. Es plausible, entonces, introducir el supuesto del gasto en bienes y servicios sujeto a una proporción fija de las remuneraciones docentes. Históricamente, durante el decenio de 1980, los gastos en bienes y servicios en conjunto llegaron a representar más o menos el 5% de las remuneraciones docentes; de manera que se podría considerar para estos conceptos, en tanto componentes del gasto total básico, una proporción α igual a 6% de las remuneraciones docentes.

Con la inclusión de todos esos razonamientos y criterios, ($1''$) se reformula a una nueva ecuación que da cuenta de la variación en el gasto total básico:

$$\Delta GTB_t = (1 + \alpha) \cdot \Delta RD_t \quad (3)$$

donde:

α : indica la suma que se destina para bienes y servicios por cada unidad monetaria asignada a la remuneración docente.

El gasto total básico para un año cualquiera, puede ser expresado en función de su nivel precedente y de la variación experimentada durante ese año:

$$GTB_t = GTB_{t-1} + \Delta GTB_t \quad (4)$$

Analizando (3) se deduce que se requiere únicamente hallar la variación de las remuneraciones docentes, puesto que α es un parámetro. Pero, esa variable a su vez es determinada por el número de docentes y por la remuneración⁹ que cada uno de éstos percibe -éstas dos son relevantes para mejorar la calidad del servicio educativo. En consecuencia, es necesario trabajar con la siguiente relación:

$$RD_t = r_t \cdot d_t \quad (5)$$

donde :

r_t : remuneración promedio anual del docente en el año "t".

d_t : número de docentes en el año "t".

Para la determinación de la remuneración docente, se tomó nota de su comportamiento en la última década. En ésta se verifica el alarmante descenso de la remuneración docente: el poder de compra del sueldo del profesor decayó a fines de 1990 a sólo la quinta parte de lo que fue a fines de 1987, no obstante que este nivel era aún marcadamente insuficiente para satisfacer las necesidades del maestro. Además de este aspecto histórico, se consideró que la calidad de la educación depende en gran parte de la dedicación del docente, la cual a su vez depende sustantivamente -no exclusivamente- del nivel remunerativo.

De todo esto, se desprende la necesidad de otorgar incremento¹⁰ de sueldos a los maestros, con la finalidad de recuperar al menos algunos niveles históricos, compatibles a su vez con la escasez de fondos públicos.

9 La remuneración docente de esa ecuación, así como todas las demás variables expresadas en unidades monetarias, están consideradas en términos constantes a precios de 1990.

10 Si bien la remuneración unitaria (r) es un promedio que incluye a los profesores a tiempo completo y a tiempo parcial, los incrementos porcentuales serían los mismos para ambos grupos. En realidad, los incrementos estarían recayendo sobre el número de horas-docente del año base (1990), en vez del número de docentes en tanto individuos.

Como existen severas restricciones para proveer un aumento sustantivo en el corto plazo, se plantea el aumento progresivo de la remuneración docente durante 1991-2000 del siguiente modo: 30% anual para 1991-1993 y 15% anual para 1994-2000 (los respectivos valores son mostrados en la sexta columna del Cuadro V.6).

Con la obtención de esa información, para resolver la ecuación (3) resta hallar la variación del número de docentes¹¹. Para obtener los datos de esta variable, se recurre a la información del Cuadro V.7, cuya metodología de cálculo es proporcionada más adelante. Luego, con ambas informaciones se procede a determinar las variaciones de las remuneraciones docentes, mediante la siguiente expresión:

$$\Delta RD_t = \Delta r_t \cdot d_{t-1} + \Delta d_t \cdot r_{t-1} + \Delta r_t \cdot \Delta d_t \quad (6)$$

Reemplazando esta ecuación en (3), a su vez esta última en (4), asumiendo como dato el GBT_{t-1} (igual a la ejecución presupuestaria de 1990) y asignando el valor de 0.6 para α ; se obtiene una nueva relación en la cual se puede hallar el gasto total básico:

$$GTB_t = GTB_{t-1} + 1.06(\Delta r_t \cdot d_{t-1} + \Delta d_t \cdot r_{t-1} + \Delta r_t \cdot \Delta d_t) \quad (4')$$

Los valores calculados mediante esta ecuación permite construir la serie 1991-2000, la misma que es mostrada en la cuarta columna del Cuadro V.6. Finalmente, como se indica en este cuadro, el fondo de compensación educativa se calcula por diferencia: entre el gasto total y el gasto total básico.

b) POBLACION ESTUDIANTIL PARA EL PERIODO 1991-2,000

En el corto plazo -en nuestro caso va de 1991 a 1993- existen múltiples restricciones -inclusive aquellas ligadas al curso de los acontecimientos políticos del país- que impiden la ejecución inmediata de reformas en el sistema educativo peruano. En consecuencia, es necesario considerar un periodo de *transición*, durante el cual se deben desarrollar las transformaciones planteadas.

¹¹ Véase la nota precedente.

C U A D R O V.7

DEMANDA EDUCATIVA, POBLACION ESTUDIANTIL Y POBLACION
DOCENTE PROYECTADOS: 1991-2000
(en miles)

AÑO	DEMANDA EDUCATIVA NACIONAL 1/ (a)	OFERTA EDUCATIVA ESTATAL 2/ (b)	OFERTA EDUCATIVA PRIVADA 2/ (c)	DEFICIT EDUCATIVO % (a-b-c)/a	DOCENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL 3/
1990	7,604	6,122	1,100	5.0	237
1991	7,694	6,168	1,100	5.5	238
1992	7,778	6,320	1,123	4.3	249
1993	7,858	6,472	1,153	3.0	260
1994	7,934	6,623	1,182	1.6	237
1995	8,008	6,775	1,211	0.3	242
1996	8,076	6,836	1,240	0.0	244
1997	8,150	6,880	1,269	0.0	246
1998	8,227	6,928	1,299	0.0	247
1999	8,305	6,977	1,328	0.0	249
2000	8,383	7,026	1,357	0.0	251

FUENTES : "Perú en Números 1991" - CUANTO S.A.
"Proyecciones Revisadas de Población, 1980-2025";
Boletín de Análisis Demográfico Nº 31 - INEI.
Presupuesto Autorizado 1990 - Dirección de Progra-
mación Presupuestaria - Ministerio de Educación.

ELABORACION: Propia.

- 1/ Considera la población a nivel nacional de 15 a 19 años.
2/ Se excluye a los estudiantes de las universidades
estatales y privadas, respectivamente.
3/ Excluye a los docentes de las universidades.

La población estudiantil comprende a los matriculados en todos los niveles y modalidades del sistema educativo estatal -con excepción de las universidades. Para su proyección se postuló la presencia de factores de orden estructural de la década de los ochenta que marcan la tendencia durante 1991-2000. Además de este supuesto, se trabajó con la "población joven" proyectada de 5 a 19 años, en la cual se ubica la demanda educativa¹² referida al sistema educativo nacional (estatal y privado).

La oferta educativa nacional, por su parte, está conformada por el número de matrículas que proveen los centros educativos estatales y privados. Durante la década de los ochenta, cerca del 85% de la oferta educativa nacional sin considerar las universidades, fue proporcionada por el Estado. Así pues, se nota la importante tarea que le cupo al Estado, la cual deberá hacerse más eficiente en los próximos años del presente milenio.

Para la proyección de la oferta educativa privada, se evaluó la evolución del número de sus estudiantes durante los ochenta y la tendencia que ella marcaba para el futuro. El resultado fue una función lineal, la cual indica un incremento anual de 29 mil matrículas, que incluye todos los niveles y modalidades (excepto las universidades). El *coeficiente de determinación muestral* (R^2) y las *desviaciones estándar* de los estimadores de los parámetros de dicha función son los siguientes:

$$EP = 772,502 + 29,232 T \quad , \quad R^2 = 0.90$$

$$(30,685) \quad (3,697)$$

donde :

EP : número de matriculados en los centros educativos privados.
 T = 1 corresponde al año 1981.

Los valores hallados se muestran en la cuarta columna del Cuadro V.7.

12 Se define como demanda educativa nacional a la población comprendida entre 5 y 19 años de edad, porque se asume que la persona ubicada en ese segmento de edad debe estar en cualquiera de los siguientes niveles de educación: inicial, primaria, secundaria o superior no universitaria. De otro lado, para la interpolación de la población por edad simple, se aplicó los coeficientes de Sprague a la población proyectada del INEI, con una hipótesis media de crecimiento poblacional.

Debido al peso que tiene el sistema educativo estatal en el país y a la disponibilidad de información, la identificación de la tendencia de su población estudiantil se efectuó a través del análisis de la evolución durante los ochenta del número de matrículas de todos los niveles y modalidades -sin incluir universidades- en cada departamento. Así, se llegó a determinar que en cada departamento la tendencia de su población estudiantil sigue la trayectoria de una función lineal, con R^2 bastante aceptables, con valores por encima de 0.94 (con excepción de tres departamentos).

Lo que sigue es la presentación de la matriz departamental con sus respectivas funciones de evolución de la población estudiantil, los coeficientes de determinación muestral y las desviaciones estándar de los estimadores de los parámetros de la función respectiva.

Amazonas	:	$E = 72,585 + 2,519 T$,	$R^2 = 0.99$
		(932.7) (102.7)		
Ancash	:	$E = 255,300 + 5,825 T$,	$R^2 = 0.95$
		(4153.7) (457.3)		
Apurímac	:	$E = 98,533 + 3,709 T$		$R^2 = 0.95$
		(2782.8) (306.4)		
Arequipa	:	$E = 187,600 + 3,462 T$		$R^2 = 0.82$
		(5124.) (564.1)		
Ayacucho	:	$E = 147,780 + 3,685 T$,	$R^2 = 0.74$
		(7096.4) (781.3)		
Cajamarca	:	$E = 272,318 + 12,562 T$,	$R^2 = 0.97$
		(7087.9) (780.3)		
Callao	:	$E = 94,203 + 3,019 T$,	$R^2 = 0.95$
		(2136.7) (235.2)		
Cusco	:	$E = 225,190 + 6,788 T$,	$R^2 = 0.99$
		(2677.6) (294.8)		
Huancavelica	:	$E = 102,097 + 2,951 T$,	$R^2 = 0.96$
		(1927.2) (212.2)		
Huánuco	:	$E = 130,850 + 6,091 T$,	$R^2 = 0.98$
		(2765.8) (304.5)		
Ica	:	$E = 133,170 + 3,747 T$,	$R^2 = 0.95$
		(2882.3) (317.3)		
Junín	:	$E = 242,959 + 8,850 T$,	$R^2 = 0.97$
		(4858.7) (534.9)		

La Libertad	:	$E = 242,850 + 7,098 T$,	$R^2 = 0.97$
		$(4175.2) (459.7)$		
Lambayeque	:	$E = 176,430 + 6,684 T$,	$R^2 = 0.99$
		$(2626.9) (289.2)$		
Lima	:	$E = 1,150,686 + 27,674 T$,	$R^2 = 0.96$
		$(21022.2) (2314.5)$		
Loreto	:	$E = 135,040 + 8,696 T$		$R^2 = 0.98$
		$(3575.4) (393.6)$		
Madre de Dios	:	$E = 8,576 + 902 T$,	$R^2 = 0.98$
		$(379.7) (41.80)$		
Moquegua	:	$E = 27,163 + 989 T$,	$R^2 = 0.98$
		$(499.5) (55.00)$		
Pasco	:	$E = 52,042 + 1,758 T$,	$R^2 = 0.97$
		$(1007.3) (110.9)$		
Piura	:	$E = 278,990 + 13,003 T$,	$R^2 = 0.996$
		$(2573.7) (283.3)$		
Puno	:	$E = 230,664 + 10,998 T$		$R^2 = 0.99$
		$(4342.2) (478.1)$		
San Martín	:	$E = 106,180 + 5,185 T$,	$R^2 = 0.99$
		$(1545.2) (170.1)$		
Tacna	:	$E = 33,689 + 1,626 T$,	$R^2 = 0.98$
		$(784.1) (86.30)$		
Tumbes	:	$E = 30,634 + 1,479 T$,	$R^2 = 0.99$
		$(327.9) (36.10)$		
Ucayali	:	$E = 62,587 + 2,511 T$		$R^2 = 0.85$
		$(3408.8) (375.3)$		

donde :

E : número de estudiantes en el respectivo departamento.

$T = 1$ corresponde al año 1981.

Las proyecciones en cada departamento para los años 1991-1995, como resultado de la aplicación de esas funciones, las cifras para cada región, así como los respectivos totales nacionales, son expuestos en el Cuadro V.8.

Para los cinco años restantes, dadas la oferta educativa privada y la demanda educativa nacional, se tuvo que ajustar -disminuir- los valores que marcaban la tendencia de la oferta educativa estatal (obsérvese la Figura V.2). Este procedimiento se sustenta en limitaciones de orden económico: la atención de un mayor número de estudiantes por parte del

Estado, respetando las cifras que marcan las tendencias -dejando la parte no cubierta al sector privado-, implicaría un mayor desembolso de recursos que pondría en riesgo la existencia del fondo de compensación educativa, consiguientemente, la posibilidad de revertir la desigualdad de la educación en el país. De lo que se trata, entonces, es de aprovechar el potencial privado en la educación, sin que el Estado renuncie a su capacidad orientadora y fiscalizadora sobre este sector. Con ambas contribuciones, progresivamente se debe garantizar que a partir de la segunda mitad de los noventa el déficit educativo tienda a cero; pero cuidando no sólo el aspecto cuantitativo sino también el de la calidad.

Planteado en esos términos las proyecciones, la oferta educativa estatal para el periodo 1996-2000 se obtiene como la diferencia entre la demanda educativa nacional y la oferta educativa privada (los respectivos valores se exponen en el Cuadro V.7). Los valores así hallados, a su vez, son distribuidos en cada departamento, en función a la estructura que determinan sus respectivas funciones lineales que se hallaron anteriormente. La fórmula aplicada fue del tipo siguiente:

$$E'_{i,t} = \frac{\alpha_1 + \beta_1 \cdot T_1}{\sum E_{i,t}} \cdot \sum E'_{i,t}$$

donde :

$E'_{i,t}$: indica el número corregido de estudiantes en el departamento "i" para el año "t".

α_1, β_1 : parámetros de la función lineal del departamento "i".

T_1 : año "t" para el departamento "i".

$\sum E'_{i,t}$: oferta educativa estatal para el periodo "t" según el Cuadro V.7.

$\sum E_{i,t}$: oferta educativa estatal según las funciones lineales departamentales.

t = 1996, 1997, ... , 2000.

Los valores calculados con esta fórmula son mostrados en el Cuadro V.8.

c) POBLACION DOCENTE PARA EL PERIODO 1991-2000

Existe una relación directa entre el número de estudiantes y el de maestros. Así lo revelan las cifras para el periodo de los ochenta, durante el cual, además, la carga docente en el sistema educativo estatal descendió de 35 a 26 alumnos por profesor. Lo cual es reflejo de un ritmo mayor de crecimiento en la población docente respecto de la población estudiantil.

Para la proyección de la población docente también se incluyó las restricciones del corto plazo (1991-1993); por las mismas razones que en el caso de los estudiantes y del gasto educativo. Entendiendo que tales limitaciones no permitirían hacer modificaciones sustantivas y óptimas sobre la fuerza laboral docente, se asumió pasivamente las magnitudes tendenciales fijadas por su evolución durante los ochenta. Luego, se procedió al análisis de la evolución del número de maestros en cada departamento, para determinar los patrones a los que se ajustaba su comportamiento. La operación dio como resultado el hallazgo de funciones lineales, con coeficientes de determinación bastante aceptables, aunque ligeramente menores que en el caso de los estudiantes (sólo un departamento tuvo menos de 0.91).

A continuación se presenta la matriz departamental con sus respectivas funciones de evolución de la población docente, los coeficientes de determinación muestral y las desviaciones estándar de los estimadores de los parámetros de la función respectiva:

Amazonas	:	$D = 1,811 + 246 T$,	$R^2 = 0.97$
		(144.6) (15.92)		
Ancash	:	$D = 6,997 + 483 T$,	$R^2 = 0.98$
		(211.35) (23.27)		
Apurímac	:	$D = 2,285 + 284 T$,	$R^2 = 0.94$
		(221.89) (24.43)		
Arequipa	:	$D = 5,618 + 380 T$,	$R^2 = 0.94$
		(314.87) (34.67)		
Ayacucho	:	$D = 3,846 + 348 T$,	$R^2 = 0.96$
		(227.41) (25.04)		
Cajamarca	:	$D = 5,952 + 824 T$,	$R^2 = 0.94$

		(654.47)	(72.05)	
Callao	·	D = 2,901	+ 269 T	R ² = 0.96
		(169.32)	(18.64)	
Cusco	·	D = 5,789	+ 444 T	R ² = 0.96
		(306.87)	(33.79)	
Huancavelica	:	D = 2,488	+ 224 T	R ² = 0.98
		(94.186)	(10.37)	
Huánuco	:	D = 2,900	+ 320 T	R ² = 0.93
		(277.61)	(30.56)	
Ica	·	D = 3,997	+ 257 T	R ² = 0.98
		(122.83)	(13.52)	
Junín	:	D = 6,514	+ 530 T	R ² = 0.98
		(267.44)	(29.44)	
La Libertad	:	D = 6,405	+ 493 T	, R ² = 0.93
		(445.45)	(49.04)	
Lambayeque	:	D = 4,351	+ 400 T	, R ² = 0.98
		(176.22)	(19.40)	
Lima	:	D = 32,244	+ 2,487 T	, R ² = 0.95
		(1908.76)	(210.15)	
Loreto	:	D = 3,536	+ 502 T	, R ² = 0.97
		(305.63)	(33.65)	
Madre de Dios	:	D = 243	+ 71 T	, R ² = 0.88
		(83.97)	(9.245)	
Moquegua	:	D = 867	+ 99 T	, R ² = 0.91
		(100.1)	(11.02)	
Pasco	:	D = 1,455	+ 152 T	, R ² = 0.95
		(106.86)	(11.77)	
Piura	:	D = 6,378	+ 689 T	, R ² = 0.98
		(293.36)	(32.30)	
Puno	:	D = 5,370	+ 626 T	, R ² = 0.96
		(425.69)	(46.87)	
San Martín	:	D = 2,634	+ 356 T	, R ² = 0.93
		(321.03)	(35.34)	
Tacna	:	D = 1,314	+ 128 T	, R ² = 0.95
		(95.20)	(10.48)	
Tumbes	:	D = 952	+ 144 T	, R ² = 0.92
		(132.0)	(14.53)	
Ucayali	:	D = 1,609	+ 157 T	, R ² = 0.94
		(125.89)	(14.53)	

donde :

D : número de docentes en el respectivo departamento.
T = 1 corresponde al año 1981.

El resultado de las proyecciones para cada departamento y cada región para los años 1991-1993, así como el respectivo total nacional, están en el Cuadro V.9.

Para los siete años restantes, se buscó compatibilizar requerimientos de orden pedagógicos y la escasez de recursos para la educación. Después de efectuar cálculos mediante aproximaciones sucesivas, se consideró una magnitud óptima de carga docente de 28 alumnos por profesor. De esta forma, se establece una relación entre estudiantes y docentes, que conduce a sostener la naturaleza de variable fundamental determinante -no la única- del número de alumnos matriculados sobre la demanda de fuerza laboral docente.

En la determinación del número de docentes durante el periodo 1994-2000, para cada departamento se procedió a aplicar el criterio de carga docente óptima, a través de la fórmula siguiente:

$$D_t = \frac{E_t}{28}$$

donde :

D_t : número de docentes en el periodo "t".

E_t : número de estudiantes en el periodo "t".

t = 1994, 1995, ... , 2000.

Los resultados de estos cálculos por departamentos, regiones y a nivel nacional, son presentados en el Cuadro V.9. Destaca el descenso de la población docente de 8.8% en 1994 respecto de 1993, el cual es reflejo de la aplicación de una política de racionalización, que debe realizarse mediante un meticuloso proceso de selección de la calificación del maestro. Se escoge el año 1994, porque se estima que el periodo 1991-1993 es lo suficientemente amplio para la elaboración de adecuadas políticas y técnicas de racionalización.

Bibliografía

ACCION POPULAR

- 1979 "Propuesta de Lineamientos del Plan de Gobierno 1980-1985". Propuesta presentada al IX Congreso Nacional Ordinario por la Vice-Secretaría General Nacional de Asuntos de Gobierno. Folleto. Lima.

ALARCO, Germán; et.al.

- 1990 "Economía peruana: 1985-1990. Enseñanzas de la expansión y del colapso". Fundación Friedrich Ebert. Lima, agosto.

ALBERTI, Giorgio; COTLER, Julio

- 1977 "Aspectos sociales de la educación en el Perú". Serie: Perú Problema NO 8. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Lima, marzo.

AMAT Y LEON, Carlos; LEON, Héctor

- 1983 "Niveles de vida y grupos sociales en el Perú". Primera edición: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Fundación Friedrich Ebert. Lima, marzo.

ANSION, Juan

- 1989 "La escuela en la comunidad campesina"; Proyecto Escuela, Ecología y Comunidad Campesina. Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación. FAO, COTESU. Lima.

ARAMBURU, Carlos

- 1982 "Tendencias demográficas recientes en el Perú" en: *Seminario de Educación y Política de Población. Informe Final*. Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Población y OREALC. Lima.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU

- 1985 "Glosario de Términos Económicos". Gerencia de Investigación Económica. Lima, octubre.
- 1986 "Mapa de pobreza del Perú 1981". Gerencia de Investigación Económica. Lima, diciembre.
- 1989a "Memoria 1988". Lima.
- 1989b "Perú: Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero 1970-1987". Lima, abril.

BELAUNDE, Víctor Andrés

- 1987 "Obras Completas". Cinco tomos. Edición de la Comisión Nacional del Centenario. Lima, agosto.

- BELAUNDE TERRY, Fernando
1979 "Pensamiento político de F.B.T.". Colección El Populista Nº 1. Editorial Minerva. Lima, marzo.
- BENAVIDES MUÑOZ, José
1982 Exposición en el CAEM: "Realidad educativa y perspectivas". Oficina de Planificación Educativa - Ministerio de Educación. Lima, mayo.
- BLITZ, Rudolph
1971 "Education, the nature of man, and the division of labor" en: *Readings in the economics of education*. UNESCO. París.
- BOLTVINIK, Julio
1991 "La medición de la pobreza en América Latina" en *Comercio Exterior*, Volumen 41, Número 5, pp. 423-428. México, mayo.
- BOURGUIGNON, Francois; LANG, Christine
1991 "Education and Development: some research directions". International Institute for Educational Planning (IIEP). Issues and methodologies in educational development Nº 2. UNESCO. Paris.
- BOWMAN, J.M.
1972 "Revolución en el pensamiento económico a causa del concepto de inversión humana" en *Economía de la Educación*, pp. 92-122, Mark Blaug (compilador). Editorial Tecnos. Madrid.
- CABANILLAS, Mercedes
1988 Exposición en CADE 88: "Educación para el Desarrollo, la Democracia y la Conciencia Histórica". Ministerio de Educación. Lima.
- CALDERON, Fernando; DOS SANTOS, Mario R.
1990 Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO: "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre". Buenos Aires, 16 y 17 de abril de 1990. (Tomado de Pretextos Nº 2, DESCO, Lima, 1991).
- CASTILLO OCHOA, Manuel
1985 "La teoría de la conjura y los males nacionales" en: *Los Caminos del Laberinto*, Año Nº 1, Nº 1, pp. 3-14. Lima, julio.
1992 "La escena astillada. Crisis, acumulación y actores sociales". DESCO. Lima, febrero.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
1991a "Nota sobre el Desarrollo Social en América Lati-

- na" en: *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* Nº 511/512. Naciones Unidas. Santiago de Chile, julio.
- 1991b "Panorama Social de América Latina, edición 1991" en: *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* Nº 517/518. Naciones Unidas. Santiago de Chile, noviembre.
- 1991c "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe, 1991" en: *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* Nº 519/520. Naciones Unidas. Santiago de Chile, noviembre.
- 1992 "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" en: *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* Nº 527. Naciones Unidas. Santiago de Chile, abril.
- CEPAL; UNESCO
- 1991 "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". CEPAL y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, noviembre.
- CORREA, Héctor
- 1970 "Economía de los recursos humanos". Primera edición en español: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- COTLER, Julio
- 1978 "Clases, Estado y Nación en el Perú". Serie: Perú Problema Nº 17. IEP. Lima, marzo.
- 1988 "Los partidos políticos en la democracia peruana" en: *Democracia, Sociedad y Gobierno en el Perú*, pp. 151-191. Centro de Estudios Democracia y Sociedad (CEDYS). Lima.
- CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo
- 1990 "Mapa de la Pobreza Educativa en el Perú". Serie: aula de cristal Nº 1. Segunda edición: Instituto de Pedagogía Popular. Lima, agosto.
- DEGREGORI, Carlos Iván; et.al.
- 1986 "Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres". IEP. Lima, diciembre.
- DEGREGORI, Carlos Iván
- 1986a "'Sendero Luminoso': I. Los hondos y mortales desencuentros II. Lucha armada y utopía autoritaria". Documentos de Trabajo Nº 4 y 6. IEP. Lima, octubre.
- 1986b "Del mito del Inkarrí al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad nacional"

- en: *Socialismo y Participación*, Nº 36, pp. 49-56. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Lima, diciembre.
- 1988 "Cultura y democracia" en: *Democracia: Realidades y Perspectivas*, pp. 81-102. Serie: Movimientos Sociales. Cuadernos del Instituto Bartolomé de las Casas. Lima, mayo.
- 1989a "Qué difícil es ser Dios. Ideología y violencia política en Sendero Luminoso". El Zorro de Abajo Ediciones. Lima, noviembre.
- 1989b Prólogo a: "La Escuela en la Comunidad Campesina", pp. 13-20. Juan Ansión (autor). Proyecto: Escuela, Ecología y Comunidad Campesina. Lima.
- 1990 "Ayacucho 1969-1979. El Surgimiento de Sendero Luminoso". Serie: Ideología y Política Nº 7. IEP. Lima, enero.
- DETTMER, Jorge; ESTEINOU, María del Rosario
1983 "Enfoques predominantes en la Economía de la Educación". División de Ciencias Sociales y Humanidades Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. México, D.F.
- ENCINAS, José Antonio
1932 "Un ensayo de Escuela Nueva en el Perú". Minerva. Lima. (Edición facsimilar, CIDE, Lima, 1986).
- FERNANDEZ, Hernán
1986 "Aspectos sociales y económicos de la educación en el Perú" en: *Problemas poblacionales peruanos II*, Roger Guerra García (editor). Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población (AMIDEP). Lima.
- 1990 "Educación, capacitación laboral y empleo" en: *El Empleo en el Perú: diagnósticos y propuestas*, pp. 303-364. ADEC - ATC Asociación Laboral para el Desarrollo. Lima, agosto.
- FERNANDEZ, Hernán; ROSALES, Jorge
1990 "Educación, una mirada hacia dentro: analfabetismo, repitencia y deserción. Serie: aula de cristal Nº 2. Primera edición: Instituto de Pedagogía Popular. Lima, diciembre.
- FIGUEROA, Adolfo
1973 "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de ingresos en el Perú" en: *Apuntes Nº 1*. Universidad del Pacífico, Lima.
- FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger
1986 "Economía". Libros Mc Graw-Hill de México, S.A. de C.V. Edo. de México, junio.

FLORES GALINDO, Alberto

1986 "Buscando un Inca: identidad y utopía en los andes". Premio Casa de las Américas 1986. La Habana.

FRENTE DEMOCRATICO (FREDEMO)

1990 "Hacia un Estado de Transición a la Sociedad Libre" (Documento de trabajo). Informe de la Comisión de Reorganización del Estado - FREDEMO. Editora Nacional S.A. Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1988 "Economías Regionales del Perú". Tercera edición: IEP. Lima, mayo.

HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl

1976 "Obras completas". Siete tomos. Librería - Editorial Juan Mejía Baca. Lima.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA Y EDUCACION (ILEE)

1991 "Base de datos relativo a la educación pública" (Mimeografiado). Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA

1988 "Encuesta nacional de hogares sobre medición de niveles de vida ENNIV (1985-1986). Análisis de resultados". Dirección General de Censos y Encuestas - Dirección General de Indicadores Económicos y Sociales. Lima.

1989 "Perú: Compendio Estadístico 1988". Dirección General de Indicadores Económicos y Sociales. Lima, julio.

1990 "Proyecciones Revisadas de la Población, 1980-2025". Boletín de Análisis Demográfico Nº 31. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, octubre.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION

1987 "La distribución del ingreso en el Perú, 1987". Dirección General de Planificación Social, Dirección de Empleo - Ingreso. Lima.

IZQUIERDA UNIDA

1987 "Plan de Educación de Izquierda Unida". Segunda edición: Comisión de Educación de la Comisión de Plan de Gobierno de Izquierda Unida. Lima, abril

JALLADE, Jean-Pierre

1988 "Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina". Primera edición: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

- JIMENEZ, Félix
- 1982 "Perú: la expansión del sector manufacturero como generadora de crecimiento económico y el papel del sector externo" en: *Socialismo y Participación* Nº 18, pp. 1-18. CEDEP. Lima, junio.
- 1984 "La balanza de pagos como factor limitativo del crecimiento y el desequilibrio estructural externo de la economía peruana" en: *Socialismo y Participación* Nº 25, pp. 13-28. CEDEP. Lima, marzo.
- 1987 "El comportamiento de la inversión privada y el papel del Estado: notas sobre la acumulación de capital en una economía no integrada" en: *Socialismo y Participación* Nº 38, pp. 13-28. CEDEP. Lima, junio.
- KHAN, Mohsin; UL HAQUE, Nadeem
- 1987 "La fuga de capitales de los países en desarrollo" en: *Finanzas y Desarrollo*, volumen 24, Nº 1. Washington, marzo.
- KHAN, Mohsin; MONTIEL, Peter J.
- 1989 "Growth-Oriented Adjustment Programs: A Conceptual Framework" en: *Staff Papers* Nº 2, volumen 36, pp. 279-306. Fondo Monetario Internacional. Washington, junio.
- LOPEZ, Sinesio
- 1979 "De Imperio a Nacionalidades Oprimidas" en: *Nueva Historia General del Perú (Un compendio)*, pp. 231-263. Mosca Azul Editores. Lima.
- 1987 "La Generación de 1905" en: *Pensamiento político peruano*, pp. 153-160. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). Lima, diciembre.
- 1990 "El Perú de los 80: sociedad y Estado en el fin de una época" en: *Estado y sociedad: relaciones peligrosas*, pp. 181-205. DESCO. Lima, noviembre.
- 1991 "El Dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del Siglo XX". Instituto Democracia y Socialismo. Lima, octubre.
- LLONA, Agustín; MEZZERA, Jaime
- 1987 "Mercados laborales segmentados y 'calidad' del trabajo" en: *El Perú heterodoxo. Un modelo económico*, Documento 4, pp. 435-450. Primera edición: Instituto Nacional de Planificación. Lima.
- MEJIA, Marco Raúl
- 1991 "Calidad de la Educación" en: *Educando* Nº 17, pp. 2-6. Lima, febrero.

MARIATEGUI, José Carlos

1981 "7 Ensayos de interpretación de la Realidad Peruana". Cuadragésima cuarta edición: Empresa Editora Amauta. Lima, marzo.

MINISTERIO DE EDUCACION

1980 "Plan Nacional de Desarrollo 1980-1981". Oficina Sectorial de Planificación. Lima.

1981 "Plan Nacional de Desarrollo 1981-1982". Lima.

1982 "Plan Operativo del Sector Educación 1982-1983". Oficina de Planificación Educativa. Lima.

1983 "Indicadores de Infraestructura Educativa- 1983". Boletín M1. Dirección de Estadística. Lima.

1984 "Quinquenio de la educación, logros alcanzados 1980-1984". Lima.

1985 "Plan Operativo del Sector Educación 1985-1986". Oficina de Planificación Educativa. Lima.

1986 "Plan Operativo del Sector Educación 1986-1987". Oficina de Presupuesto y Planificación Educativa. Lima.

s/f "Proyecto Educativo Nacional". Lima

1988a "Política educativa para la democracia, la conciencia histórica y el desarrollo". Lima, febrero.

1988b "Informe de la política educativa en marcha y bases para un Sector Educativo del Siglo XXI. Lima.

1989a "Plan de Desarrollo del Sector Educación 1989". Oficina de Presupuesto y Planificación Educativa. Lima.

1989b "Proyecto de Ley General de Educación". Comisión Técnica. Lima, febrero.

1990a "Plan de Desarrollo del Sector Educación 1990". Oficina de Presupuesto y Planificación Educativa. Lima.

1990b "Estadística Educativa Pública". Mimeografiado. Dirección de Estadística. Lima.

1990c "Política Educativa y Bases para un Sistema Educativo. Perú Siglo XXI". Segunda edición. Lima, marzo.

1991a "Proyecto de materiales educativos para la Educación Básica. Perú" (Documento de trabajo). Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, Instituto de Transferencia De Tecnologías Apropriadas Para Sectores Marginales, Acuerdo SECAB-GTZ. Lima, julio.

1991b "Estadísticas básicas de la educación, 1985-1991" (Mimeografiado). Dirección de Estadística. Lima.

1992 "Perú: matrícula por dependencia, según niveles y modalidades: 1990-1991" (Mimeografiado). Dirección de Estadística. Lima.

- MIRO QUESADA CANTUARIAS, Francisco
1988 "Las Ideologías y Acción Popular" en: *El Perú como doctrina: aportes a la tesis*. Andrés Cardó Franco (compilador). Lima.
- MONTOYA, Rodrigo
1980 "Capitalismo y no capitalismo. Un estudio histórico de su articulación en un eje regional". Mosca Azul Editores. Lima.
- MUELLE, Luis
1987 "Educación y empleo en Lima Metropolitana" en: *Perú: tres temas poblacionales*. Serie investigación Nº 4, pp. 118-205. Lima.
- NIETO, Jorge
1983 "Izquierda y Democracia en el Perú: 1975-1980". DESCO. Lima.
- NUDELMAN, Pablo
1981 "Sistemas Nacionales de Planificación: aspectos conceptuales". Mimeografiado. Naciones Unidas. México.
- O'CONNOR, James
1974 "Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana". Ediciones Periferia. Buenos Aires.
- ORTIZ MENA, Antonio
1987 Palabras en la inauguración del seminario sobre financiamiento de la educación en América Latina, en: *Financiamiento de la educación en América Latina*, pp. 61-67. Primera reimpresión: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- OTANI, Ichiro; VILLANUEVA, Delano
1989 "Theoretical Aspects of Growth in Developing Countries: External Debt Dynamics and Role of Human Capital" en: *Staff Papers* Nº 2, volumen 36, pp. 307-342. Fondo Monetario Internacional. Washington, junio.
- PACHECO, Camilo
1986 "Mapa de Pobreza del Departamento de Arequipa". Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). Arequipa, Octubre.
- PACHECO LAY, Gonzalo
1990 "Perú : tendencia y ciclos del gasto educativo público, 1950-1987". CONCYTEC. Lima.

- 1991 "Economía y crisis de la educación pública peruana" en: *TAREA* Nº 28. TAREA Asociación de Publicaciones Educativas. Lima, febrero.
- 1992 "Financiamiento de la Educación Pública". Ponencia presentada al Seminario: *La escuela que el Perú necesita*. Organizado por Foro Educativo. Universidad Católica, 5-6 marzo, Lima.
- PANGO VILDOSO, Grover
1985 Exposición en el Congreso: "Educación para la vida". Ministerio de Educación. Lima, noviembre.
- PEÑA, Antonio
1987 "José de la Riva Agüero, Francisco García Calderón y Víctor Andrés Belaúnde: visión y propuesta conservadora" en: *Pensamiento político peruano*, pp. 135-150. DESCO. Lima, diciembre.
- PETRERA PAVONE, Margarita
1987 "La seguridad social en el Perú: su eficacia y eficiencia a través del ciclo económico" en: *Economía*. Universidad Católica del Perú. Lima, diciembre.
- PROGRAMA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PREALC)
1988 "Deuda social. ¿Qué es?, ¿cuánto es?, ¿cómo se paga?". Primera edición: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- QUINONES ROJAS, Teodoro; et.al.
1982 "Ideario y obra de Víctor Raúl Haya de la Torre en pro de la educación del pueblo". Serie: Trabajo de Investigación Nº 39. Dirección Universitaria de Investigación - Universidad Nacional Federico Villarreal. Lima, agosto.
- REIMERS, Fernando
1990 "A new scenario for educational planning and management in Latin America. The impact of the external debt". IIEP, Research Report Nº 81. UNESCO. Paris.
- ROLL, Eric
1978 "Historia de las doctrinas económicas". Décima reimpresión: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- SAINT-GEOURS, Yves
1988 "Perú: en medio del peligro, el triunfo de Alan García" en: *Peruanistas Contemporáneos I*, pp. 141-151. Wilfredo Kapsoli (editor). CONCYTEC. Lima.

- SALAZAR BONDY, Augusto
 1965 "Historia de las ideas en el Perú contemporáneo. El proceso del pensamiento filosófico". Dos tomos. Francisco Moncloa, Editores S.A. Lima, agosto.
- SARTORI, Giovanni
 1988 "Teoría de la Democracia. Segundo tomo: los problemas clásicos". Alianza Editorial S.A. Madrid.
- SCHUMPETER, Joseph
 1971 "Historia del análisis económico". Editorial Ariel. Barcelona.
- SMITH, Adam
 1984 "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". Cuarta reimpresión de la primera edición en español: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro
 1976 "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo". Novena edición: Siglo XXI Editores, S.A. México, D.F.
- TEDESCO, Juan Carlos
 1989 "El rol del Estado en la Educación" en: *Final do Século: Desafios de Educaçao na América Latina*, pp. 11-38. Cortez Editora. Sao Paulo.
 1991 "Estrategias de Desarrollo y Educación: el desafío de la Gestión Pública" en: *Pensamiento Iberoamericano Nº 19*, pp. 107-124.
- TOVAR, Teresa
 1985 "Reforma de la Educación: balance y perspectivas". Cuadernos Desco Nº 2. DESCO. Lima, setiembre.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando
 1986 "Perú 1985: el derrotero de una nueva elección". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Fundación Friedrich Ebert. Lima, junio.
- VAIZEY, John
 1962 "Educación y Economía". Ediciones Rialp, s.e. Madrid, marzo.
- VILAS, Carlos
 1991 "Democratización para algunos, miseria para otros. Notas sobre democracia y neoliberalismo en

América Latina" en: *Contexto & Educaçao*, pp. 7-21. Revista de Educación para América Latina y el Caribe, Año VI, Nº 24, Outubro-dezembre. Universidade e Ijuí.

VUSKOVIĆ, Pedro

1984 "La Planificación y los requerimientos actuales del Desarrollo Latinoamericano". Mimeografiado. Naciones Unidas. México, enero.

WEBB, Richard; FERNANDEZ BACA, Graciela

1991 "Perú en Números 1991"; Anuario Estadístico. Cuánto S.A. Lima, abril.

WICHT, Juan J.

1986 "Realidad demográfica y crisis de la sociedad peruana" en: *Problemas poblacionales peruanos II*, Roger Guerra García (editor). AMIDEP. Lima.

WOODHALL, Maureen

1981 "Educación, trabajo y empleo: reseña sumaria. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Colombia.

XAVIER, A.C.; SOBRINHO, J.A.

1990 "L'éducation et les politiques d'ajustement économique au Bresil. L'expérience des années 80" en: *Evolution du financement de l'éducation dans les pays en développement*. Francois Orivel (compilador). Rapport de recherche de l'IPE Nº 89, pp. 76-93. UNESCO. París.