

Reformas educativas en la

Analiza las reformas en la educación pública que aplicó el Estado, especialmente en el siglo XX. Jorge Ccahuana advierte que esas medidas no garantizaron la calidad pues las clases gobernantes se centraron en la expansión física de la educación pública, según sus intereses o estereotipos respecto a los grupos sociales.

PALABRAS CLAVE:

Bicentenario,
Calidad educativa,
Deserción escolar,
Educación pública,
Reformas educativas.

Educational reforms in the construction of the Republic

Jorge Ccahuana analyses the government reforms in state education, particularly in the 20th century. He warns that these measures did not guarantee quality because the ruling classes focused on the physical expansion of public education, following their interests or their stereotypes regarding social groups.

KEYWORDS:

Bicentenary,
Educational quality,
School desertion,
State education,
Educational reforms.

JORGE ALBERTO CCAHUANA CÓRDOVA

Magíster y licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente en la misma universidad y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Investigador en temas de historia de la educación en el siglo XX.

construcción de la república

La educación siempre ha tenido un papel importante en el discurso republicano. Unida al ideal de construcción ciudadana, de un ser humano consciente de sus libertades y beneficioso para el crecimiento del país, la educación ha sido parte constitutiva del discurso fundacional del Estado. En la esfera pública, durante los doscientos años de vida republicana se ha debatido intensamente sobre el tema, y en algunos periodos ha merecido especial atención por parte de la clase gobernante, especialmente la educación primaria. La secundaria, por el contrario, ha estado atravesada generalmente por el desinterés de la clase gobernante y ha sido vista como un tema secundario en el debate público.

El trato diferenciado entre el nivel primario y el secundario puede ser la base para entender mejor las aspiraciones de nuestra clase gobernante respecto a la educación; más aún, nos habla sobre viejas taras que aún dominan en el país. El propósito de este breve texto es identificar cómo el discurso por la expansión de la educación, que estuvo presente desde el primer momento de la república, se construyó bajo una perspectiva incluyente/excluyente: animando la inclusión de nuevos grupos sociales, pero con límites impuestos por las clases gobernantes según sus intereses o estereotipos respecto a estos grupos sociales. La dosificación de la educación según grupo social ha sido una de las bases de la expansión del sistema educativo peruano a lo largo de su historia.

Analizaremos el desarrollo de la educación peruana poniendo especial énfasis en la pública y en las reformas que aplicó el Estado, especialmente desde el siglo XX. Debido a las limitaciones de espacio, no se detallarán las diversas medidas que incluyeron estas reformas, pero sí se evaluarán sus objetivos y cómo se condicen con la perspectiva incluyente/excluyente señalada líneas antes.

DE VIRREINATO A REPÚBLICA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL SIGLO XIX

Durante el virreinato la educación fue excluyente, descentralizada y fuertemente influenciada por la religión.

Muchas escuelas y colegios estaban en manos de las órdenes religiosas, que tenían como principal objetivo utilizar la instrucción en primeras letras para el adoctrinamiento católico. Las pocas escuelas de primeras letras que existían en las ciudades básicamente instruyeron en primeras letras, mientras que en el campo —también pocas— estaban a cargo de órdenes religiosas que buscaban evangelizar a la población campesina (Valcarcel 1968: 21-33). Más allá de la instrucción elemental, también se erigieron colegios para la educación de las clases altas, española o indígena; sin embargo, al ser una educación más especializada, daba pie a una mayor discusión sobre los objetivos que debía perseguir esta educación de la élite indígena o criolla. Si bien la educación de los hijos de caciques tuvo como propósito evangelizar a la población indígena, fue constantemente cuestionada por las autoridades coloniales dado el potencial revolucionario que podía generar entre la población indígena (Alaperrine 2007), en tanto que la educación de la élite criolla también debió sufrir similares cuestionamientos.

Con la independencia, la educación pública fue cubierta por un discurso más inclusivo, pero quedó limitada debido a las carencias del naciente Estado y a los viejos estereotipos heredados de la Colonia. Las escuelas públicas siguieron siendo escasas y estando ubicadas principalmente en las ciudades. Durante las primeras décadas las instituciones religiosas mantuvieron una considerable influencia en las escuelas elementales y, principalmente, en los colegios de segunda enseñanza. Por otro lado, el tomismo y el castigo físico siguieron presentes en el aula, manteniendo al profesor como un ser superior e incuestionable. En sí, el esquema de la educación colonial no cambió radicalmente con la independencia —en muchos casos, los planes de estudios se mantuvieron casi inalterados— y, más bien pareció seguir sobreviviendo en la república, como en muchos otros aspectos de la vida diaria. En medio de los años caóticos de la anarquía y el caudillismo, las diversas proclamas y leyes de educación pública quedaron en vanas posturas declarativas sin casi ningún avance a realzar (Espinoza 2013).



ANDINA

Para mediados del siglo XIX empezarían algunos cambios. Mientras que el antiguo convictorio de San Carlos, emblema de la educación de la élite criolla en la época colonial tardía, empezaría a ser absorbido por la Universidad San Marcos, el nuevo Colegio de Nuestra Señora de Guadalupe, dirigido por Sebastián Lorente, empezó a erigirse como uno de los principales modelos de educación pública. Lorente, de tendencia liberal, introdujo mejoras en los planes de estudio del colegio y buscó renovar los materiales de lectura (Thurner 2005). En las otras ciudades del país también fueron apareciendo nuevos colegios, animados por la reactivación económica de la época del guano.

En sí, la aparente estabilidad de la época del guano dio un mayor espacio para la discusión sobre la educación nacional. Incluso se publicaron nuevos reglamentos y planes de estudio, pero en la práctica el panorama general no cambió mucho. El censo de 1876 mostró que 84,5 % de la población peruana era analfabeta; y en departamentos como Apurímac la tasa de analfabetismo pasaba del 95 % (Castillo Vera 2017: 190). Obviamente, esto quiere decir que en términos de educación primaria la expansión escolar no varió mucho, incluso en las ciudades. Los grandes cambios que se señalaron en el párrafo anterior incidían especialmente en los colegios; es decir, en la educación secundaria, a la cual todavía accedían muy pocas personas, principalmente de las clases más acomodadas.

Durante esa época, la educación pública en el campo fue casi inexistente. Aun así, se han registrado diversos esfuerzos por parte de familias campesinas para contratar maestros para sus hijos. Es muy probable, no

obstante, que esta modalidad haya sido limitada.¹ Peor aun cuando las haciendas empezaron a expandirse en el último cuarto del siglo XIX, absorbiendo las tierras comunales y albergando a cada vez mayor población dentro del complejo hacendado (Jacobsen 2013: 325 y ss.). Por otro lado, huelga decir que en la selva peruana la educación pública estuvo en la misma condición; esto, si dejamos de lado las ciudades que iban a apareciendo, como Iquitos, o aquellas que ya venían de la época colonial, como Moyobamba.

A pesar de todo ello, el interés por la expansión de la escuela fue cobrando espacio. Con la llegada de Manuel Pardo y el Partido Civil al poder, este proceso fue tomando mayor consistencia. Se crearon nuevos reglamentos, así como escuelas técnicas y una escuela normal dedicadas a la formación de educadores, todo esto como parte de un discurso republicano en el cual la escuela serviría para la formación del ciudadano (Mc Evoy 2007: 261), pero también siguiendo la tendencia de la época: el discurso de la educación popular, que venía desde Argentina con Domingo Faustino Sarmiento. Todo esto hubiese podido ser una base para la formación del Estado docente, pero quedó interrumpido por la abrupta crisis provocada por el desastre financiero de la década de 1870 y, como corolario, la derrota en la guerra del Pacífico. Ello significó una pausa, o más bien un retroceso, en el proceso de expansión de la educación pública. Luego de la guerra, el país quedó en la postración económica y el caos volvió a la escena pública.

¹ No hay estudios específicos al respecto, pero un ejemplo sería la Escuela de Perfección de Telésforo Catacora (Portugal Catacora 2013: 39-50).



LOS INICIOS DEL ESTADO DOCENTE

En la última década del siglo XIX la situación económica mejoró y el país empezó a discutir seriamente un plan para expandir la educación pública de manera efectiva. Eran los años de la República Aristocrática, cuando una oligarquía principalmente costeña, heredera de la élite guanera, tomó el poder y emprendió una serie de reformas educativas con el objetivo de potenciar la educación pública. El Estado asumió el cobro de las rentas educativas y, con ello, la administración de las escuelas elementales. Se abrieron escuelas normalistas y se incrementó el presupuesto para el sector educación, lo que llevó a un aumento del número de escuelas en el país, incluyendo a capitales de provincia y distritos y algunos centros poblados (Espinoza 2013). Sin embargo, esta nueva mirada hacia una educación popular obedecía a un proyecto de país según el cual la oligarquía veía a los sectores populares básicamente como mano de obra que debía ser “modernizada”. Más aún, las teorías raciales de la época, aún vigentes, veían a la población indígena como un grupo “reacio” a una educación mayor, por lo que consideraban suficiente, para ella, la expansión de la educación elemental (Ccahuana 2014). La expansión educativa fue concebida bajo un esquema racializado, y la educación secundaria, única vía para continuar al nivel superior, siguió siendo un privilegio de pocos.

Pero este interés por la educación primaria continuó siendo, en la práctica, bastante limitado. El censo de 1940 mostró pocos avances en la alfabetización (Contreras 1996: 19). Más aún, la deserción en las escuelas primarias, especialmente en aquellas instaladas en las

poblaciones más pequeñas de las zonas andinas, era alarmante. Los alumnos tenían problemas para adaptarse a un contexto escolar donde solo se hablaba castellano; y al mismo tiempo, lo cierto es que para los gobernantes de la época la utilización de lenguas originarias como el quechua era un “retroceso”, ya que el propósito de las escuelas debía ser “modernizar” al indígena: básicamente, eliminar su ser cultural.² No obstante, precisamente ese fue el espacio en el cual se fueron poniendo en discusión nuevas estrategias educativas que considerasen e incluyesen la cultura del educando. Pedagogos cusqueños y puneños, en especial, pusieron una atención particular a la necesidad de crear una educación enfocada en las características sociales y culturales del niño indígena, especialmente su lengua. La educación bilingüe y la educación técnica —relacionada sobre todo con temas agrarios— se convertirán en sus principales propuestas educativas, que madurarán en las siguientes décadas y desembocarán en los Núcleos Escolares Campesinos formados en 1946 en provincias de Cusco y Puno (Espinoza 2010).

Mientras tanto, en la selva la educación seguía estando principalmente en manos de las misiones religiosas, entre órdenes católicas y protestantes, algunas de las cuales habían establecido acuerdos con empresas caucheras y agrícolas para proveer mano de obra local. Acorde con los ideales de “modernización” de población originaria a través de la técnica y la higiene, en

2 Esto también nos da una idea sobre lo que era, al final, un real desinterés de la clase gobernante por abordar el problema y conseguir medidas eficaces para expandir efectivamente la educación pública (Espinoza 2010).

ellas se enseñaba, además de las primeras letras, el uso de nuevas técnicas de cultivo y ganadería. Obviamente, todo esto como parte de un adoctrinamiento constante en la confesión a la cual pertenecía la misión.

LA EDUCACIÓN SE POPULARIZA: NUEVOS RETOS Y VIEJOS PROBLEMAS

Animados por la creciente migración del campo hacia las ciudades que se dio durante el siglo XX peruano, estas últimas incrementaron su población vertiginosamente y las nuevas familias reclamaron escuelas para sus hijos e hijas. En la década de 1950 el tema empezó a cobrar mayor interés por parte de la clase política, y esta vez el Estado pudo reaccionar medianamente a la demanda, ya que sus ingresos se incrementaron debido a los buenos precios de las materias primas que el país exportaba. Se amplió de manera considerable el presupuesto del sector: se construyeron grandes colegios en las ciudades y la escuela pública empezó a tener mayor presencia en el campo. Esta revolución educativa, sin embargo, se dio bajo los lineamientos de un gobierno populista y militar, lo que se reflejó no solo en el uso del uniforme escolar único, sino también en planes y materiales de estudios impregnados de una educación nacionalista y premilitar, centrada en la gesta de héroes militares patrios y marchas escolares (Zapata 2013).

En la segunda mitad del siglo XX la educación básica seguirá el derrotero marcado líneas antes, centrada en la expansión física de la educación pública, pero con poca atención en la calidad educativa. Un buen ejemplo es la educación secundaria: se expandió de forma considerable, pero no vino acompañada de una constante capacitación docente —en numerosos casos, profesoras y profesores debieron capacitarse apelando a sus propios medios— y tampoco con un plan específico para encaminar al alumnado hacia la educación superior técnica o universitaria. Al igual que la primaria en la primera mitad del siglo XX, la secundaria se enfrentó al grave problema de la deserción escolar. Esto puede obedecer a contextos de desigualdad —adolescentes que se ven en la obligación de empezar a trabajar tempranamente para ayudar al mantenimiento del hogar— o a embarazos no deseados —poco acceso a educación sexual o, lo que es terrible, violaciones a adolescentes— (Reimers 2000); no obstante, sea como fuere, también es una muestra clara de la poca capacidad —o poco interés— del Estado para enfrentar el problema. Si a inicios del siglo XX el Estado no se esmeraba en solucionar de manera eficaz la deserción escolar en las escuelas primarias rurales, generada

por los problemas del alumnado con lenguas maternas originarias para adaptarse a una escuela que solo utilizaba el castellano, en la segunda mitad del siglo XX el desinterés frente a la deserción en la secundaria podría deberse al poco interés en que ese alumnado culminara ese nivel educativo. En sí, tal parece que la alumna y el alumno de secundaria luchasen por su propia cuenta para acabar el colegio.

Aun así, para la década de 1960 la demanda educativa también incluirá la educación superior. El Estado tuvo también la posibilidad de reaccionar y creó una serie de universidades públicas en distintas partes del país. Pero, al igual que con la educación secundaria, esto no vino acompañado de mejores estándares de calidad educativa. A la par, también fueron creándose nuevas universidades privadas, dada, justamente, la popularización y el estancamiento de las públicas. El presupuesto asignado, que cada vez era mayor, nunca fue suficiente para invertir en mejorar los estándares de calidad académica, especialmente en el área de investigación. Las universidades públicas cumplieron con aportar más profesionales, pero, conforme terminaba el siglo, fueron perdiendo competitividad frente al promedio de la educación universitaria en la región (Garfias 2015).

LAS OTRAS EDUCACIONES


La publicación de la Ley de Educación de 1972, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, representó una mayor apertura por parte del Estado a las culturas originarias. Admitió la educación bilingüe en contextos con mayor presencia de una lengua originaria y creó distintos tipos de escuelas según el contexto geográfico en el cual se debían insertar. Podríamos decir que era la oficialización de una propuesta de educación intercultural que había ido madurando en el Estado desde la década de 1940; sin embargo, la ley no vino acompañada de un mayor soporte financiero y poco se pudo avanzar al respecto. Es más, el progresivo deterioro de la inversión educativa, dado el contexto inflacionario y de crisis económica que se acentuará en la década de 1980, ahondó la crisis del sistema educativo, que ya venía siendo deficiente en términos de calidad. Aun así, en medio de la crisis, asociaciones civiles indígenas, como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), empezaron a tener una mayor participación en la currícula educativa para las escuelas rurales, especialmente de la selva. Esta apertura fue momentánea, no obstante, mientras que, paralelamente, el Estado entraba en crisis económica y fiscal. Con el cambio hacia una nueva política económica

neoliberal durante el fujimorato, la colaboración con las comunidades y la educación intercultural fue perdiendo interés (Aikman 2003), y en la actualidad se circunscribe básicamente a un tipo de educación destinada a las poblaciones originarias, dejando de lado cualquier intento por un enfoque nacional e integral.

CONCLUSIONES

Con la independencia, la sociedad peruana experimentó cambios estructurales económicos, políticos y sociales. Pero estos no se realizaron inmediatamente y, en muchos casos las huellas del anterior orden colonial se mantuvieron durante varias décadas o sus ideales predominaron en el posterior desarrollo de la sociedad peruana, como se puede observar en el caso de la edu-

cación. La presencia de las órdenes religiosas, la descentralización educativa y la poca expansión de las escuelas fueron una constante entre la época colonial y el Perú republicano del siglo XIX.

Con la llegada del siglo XX el Estado empezó a asumir un papel más activo en la educación pública; aun así, se mantuvo el resabio decimonónico por el cual la educación se veía solo como una forma de alfabetizar y procurar conocimientos elementales. Incluso, en una interpretación mucho más tajante, podríamos concluir que el Estado seguía viendo la educación pública como un medio para crear a un obrero apto para una economía todavía poco desarrollada. La forma como hasta ahora el Estado aborda la educación primaria y secundaria puede ser, todavía, un reflejo de ello. 

BIBLIOGRAFÍA

AIKMAN, Sheila (2003). *La educación indígena en Sudamérica: interculturalidad y bilingüismo en Madre de Dios, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ALAPERRINE-BOUYET, Monique (2007). *La educación de las élites indígenas en el Perú colonial* (vol. 4). Lima: Institut français d'études andines.

CASTILLO VERA, Paula (2017). La desigualdad de ingresos en el Perú según el censo de 1876. *Economía*, 40 (79), 181-216.

CCAHUANA CÓRDOVA, Jorge Alberto (2014). "Según la capacidad intelectual de cada uno": élites, Estado y educación indígena a inicios del siglo XX. Tesis para optar por el título de licenciado en Historia. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CONTRERAS, Carlos (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ESPINOZA, G. Antonio (2013). *Education and the State in Modern Peru: Primary Schooling in Lima, 1821 - c. 1921*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

ESPINOZA, G. Antonio (2010). Los orígenes de los núcleos escolares campesinos en el Perú, 1945-1952. *Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, 4.

GARFIAS, Marcos (2015). La persistencia de las desigualdades en el ámbito de la educación universitaria. En: Ricardo Cuenca (editor), *La educación universitaria en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

JACOBSEN, Nils (2013). *Ilusiones de la transición: el altiplano peruano, 1780-1930*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MC EVOY, Carmen (2007). *Homo politicus: Manuel Pardo, la política peruana y sus dilemas, 1871-1878*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PORTUGAL CATAFORA, José (2013). *Historia de la educación en Puno*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.

REIMERS, Fernando (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, XXX (2), 11-42.

THURNER, Mark (2005). Una historia peruana para el pueblo peruano. De la genealogía fundacional de Sebastián Lorente [estudio introductorio]. En: Sebastián Lorente (2005) [1876, 1879]. *Escritos fundacionales de historia peruana*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

VALCÁRCEL, Daniel (1968). *Historia de la educación colonial*. Tomo II. Lima: Universo.

ZAPATA, Antonio (2013). *Militarismos y maestros indigenistas, 1933-1956*. Lima: Derrama Magisterial.