

Distribución limitada

UNESCO/PALAL/CONF/6
PARIS, 31 de marzo de 1966
Original español

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE PLANEAMIENTO Y ORGANIZACION
DE PROGRAMAS DE ALFABETIZACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Caracas (Venezuela) 30 de mayo-4 de junio de 1966

LA ALFABETIZACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PERU

Documento preparado por el Consultor
Dr. Julio Castro

Hemos dedicado tres meses a estudiar y conocer los problemas del desarrollo y la educación en el Perú. Hemos revisado antecedentes, reunido datos, entrevistado a muchas personas que nos ofrecieron generosamente información y ayuda, hemos recorrido millares de kilómetros con el propósito de conocer los hechos directamente. El inicial criterio de rigor objetivo no se sustrajo, por cierto a la simpatía y calidez humana del pueblo peruano. El contacto con las gentes que sufren y esperan, la participación en los afanes de los que agotan sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones, el espectáculo de la lucha contra las consecuencias de una geografía caprichosa, una historia desbordada de contradicciones, una sociedad dislocada y una economía en desequilibrio permanente, fueron transformando poco a poco la objetividad no comprometida, en actitud de solidaridad y colaboración.

Si este trabajo sirviera eficazmente a los altos fines que inspiraron a la Unesco al disponer su realización y si su autor hubiera cubierto con acierto la cuota de responsabilidad con que se le honrara al confiárselo, se habría logrado una contribución positiva al estudio de los problemas educativos del Perú.

Es con esta aspiración -seguros de no haberla logrado a la medida de nuestros deseos- que lo presentamos, en cumplimiento del compromiso contraído.

Lima, Santiago, Montevideo, 31 de enero de 1966.

Julio Castro
Consultor

INDICE

	<u>Página</u>
I. Generalidades	2
II. Economía	3
a) Indices	3
b) Regiones	5
c) Sectores de producción	6
i) Agricultura, pesca y minería	6
ii) Industrias	7
iii) Servicios	8
III. Educación	10
a) La planeación educativa	10
b) La educación primaria	11
c) La educación técnica	13
i) Industria y ocupación	13
ii) Reforma Agraria y Educación	25
IV. Alfabetización y Educación de Adultos	16
a) Las consecuencias de una deficiente política educativa	16
b) Estado actual del analfabetismo	17
c) Proceso histórico de la alfabetización	18
d) El plan actual de alfabetización	19
e) La revisión de 1962	22
f) Aspectos particulares del plan	23
g) Calendario y horarios	24
h) Locales	24
i) Métodos	24
j) Materiales	26
k) La cuestión del idioma	26
l) Educación de adultos	27
m) Opinión del Consultor	29
V. Resumen y conclusiones	31
a) Algunas ideas generales	31
b) Elección de prioridades	31

GENERALIDADES

1. La superficie del territorio del Perú mide 1.205.215 kilómetros cuadrados. Se divide en tres grandes zonas físicas: la Costa, sobre el Pacífico, la Sierra, tierras altas del sistema de los Andes, y la Selva, parte oriental, baja, que da nacimiento a las grandes rías atlánticas. Entre la Sierra y la Selva hay una zona de transición -entre los dos mil y quinientos metros de altitud aproximadamente llamada Selva Alta o Caja de Montaña- que corre a todo lo largo del país y constituye una región de especialísimo interés en el actual proceso de desarrollo agrícola.

2. Hace veinticinco años (9 de junio de 1940) se realizó un censo de población que arrojó, hechas las correcciones y agregada la población no censada, un total de 6.620.500 habitantes, incluidos 250.000 selváticos, cifra aproximada.

En 1961 un nuevo censo, practicado el 2 de julio de ese año, arrojó, hechas asimismo las correcciones y adiciones, una cifra total de 10.319.527 habitantes¹⁾ excluidos, a diferencia del censo anterior, 100.820 indígenas de la Selva, según la nueva estimación.

Para 1965 las proyecciones demográficas oficiales sitúan el total en 11.649.6 excluidos los selvícolas. Esta cifra representaría la población actual del Perú.

3. El crecimiento anual de ésta (promedio 1950-1962) es del 2,7%. Las tasas de natalidad entre 1950 y 1960 han descendido levemente, de 4,8% a 4,5% y las de mortalidad, de 2,6% a 2,3%. Los extremos de las de crecimiento han fluctuado, en el decenio, de 2,2% a 3,0%.

Los técnicos estiman que para 1970, la población será de 13.586.000 y para 1980 de 18.527.000.

4. El movimiento migratorio internacional no influye sensiblemente en el proceso de la población del país.

5. La población escolar -5 a 14 años- resultó ser en 1961, según el censo, de 2.618.588 niños. Para el año 1965 se la estimó en 2.538.000. Se cree que la población en edad escolar es el 26,77% de la total²⁾.

6. De la población urbana del país, según el censo de 1961, el 62,8% habita en la Costa, el 31,3% en la Sierra y el 5,9% en la Selva. De la rural, el 25,3% en la Costa, el 67,9% en la Sierra y el 6,8% en la Selva.

7. Las grandes regiones geográficas condicionan en buena parte los fenómenos económicos, sociales, culturales y demográficos.

1) Boletín de Análisis Demográfico, Dirección N. de Estadística y Censos (noviembre de 1964).

2) Carlos Malpica, Director de Planificación, "El Comercio", Diciembre 1965. (Los autores difieren sobre la tasa anual de crecimiento entre 2,7% y 2,9%).

3) Instituto de Planificación, Análisis de la Realidad Socioeconómica del Perú (1963).

II

ECONOMÍAa) Indices

8. Se aquí algunos índices que dan idea de la situación del país: El producto bruto interno entre 1950 y 1963 aumentó hasta un índice de 207.8 (base 100=1950)¹⁾. A precios de 1960 se estima su incremento acumulativo en 5.4% anual. El Instituto Nacional de Planificación anuncia para 1965 un crecimiento del 6%, y 5.5% para 1966.

El incremento registrado para el trienio 1960-1962 alcanzó al 9.6%. Pero bajó a 5.4% para 1964. Se espera una recuperación para 1965.

El mínimo del desarrollo recomendado en Punta del Este se fijó en 5.4% para los países latinoamericanos. Esa, con leve ascenso tal vez, es la tasa que registró el Perú en el último decenio.

9. El crecimiento por sectores del producto bruto interno ha sido muy desigual, como lo señalan los porcentajes registrados entre 1950 y 1964. En estos 15 años crecieron:

la pesca en un	700%
minería, industria, banca, seguros, construcción,	
transporte, etc., entre	127% y 196%
sector agropecuario	54%

El incremento de la pesca, contrasta con el más lento desarrollo de la producción agropecuaria que, sin embargo, ocupa más de la mitad de la población activa del país. La intervención de ésta en el producto bruto interno, que fue para 1950 un 25.7% del total, bajó para 1964 a un 19.6%.

La industria manufacturera ha subido, en los 15 años, del 15.6% al 19.6% con acusada paralización en el periodo reciente.

10. "En dólares constantes de 1960 la evolución del producto por habitante muestra una tendencia al alza, puesto que de 212 dólares en 1960, se pasó a 235 dólares en 1962 y a 237 en 1963²⁾).

11. La renta anual por habitante se estimó para 1960 en 3.626 soles (unos 135 dólares). Por regiones se calculó así: Costa 6.910 soles, Sierra 2.523 y Selva 1.136³⁾.

1) Fuentes: I.N. de Planificación, Banco C. de Reserva

2) Banco Central de Reserva del Perú

El comercio exterior experimentó entre 1960 y 1964 el siguiente incremento:

	1960	1964
Exportaciones	2.008 millones de soles	17.088 millones de soles
Importaciones	2.667 " " "	15.343 " " "

12. La balanza de pagos ha registrado resultados favorables en los últimos años "porque al superávit de la balanza comercial se ha agregado el ingreso de capitales por préstamos al gobierno. En 1964 este superávit ha sido de 25 millones de dólares¹⁾".

En general las características que registra el comercio exterior son de relativo equilibrio. Los economistas peruanos juzgan la situación de su país, en relación con el resto de América Latina, como de discreta estabilidad.

13. El costo de la vida aumenta paulatinamente. De 1961 a 1963 inclusive, se le estimó a una tasa de crecimiento del 6% anual. Para 1964, subió al 10% y en los primeros meses de 1965 al 2,2% mensual. Pero según el Banco de Reserva ese ritmo decreció sensiblemente en los últimos meses. Se considera al Perú, en el Continente, como un país de inflación moderada.

14. El presupuesto de educación en relación con el Presupuesto General de Gastos ha tenido la evolución que registran las siguientes cifras (millones de soles)²⁾:

	Presupuesto Genl.	Presupuesto Educ.	%
1960	2.054,4	250,6	12,64
1965	4.216,5	548,2	13,-
1960	8.115,9	1.488,2	18,33
1965	17.313,3	4.227,7	24,41

15. La deuda pública aumenta con marcada aceleración en los últimos años. "El total de la deuda pública ha aumentado 4.066 millones de soles en esos 4 años (1961-1964) de los que corresponden 3.454 o sea el 85% a los años 1963-1964¹⁾".

Respecto de la deuda externa se suscribieron o avalaron créditos en 1964 por 790,5 millones de dólares de los cuales se utilizaron 439,9 y se amortizaron 124,7. El servicio de amortizaciones representa al año, entre el 7,5 y 7,75% del volumen de las exportaciones. El Banco de Reserva agrega que para 1966 llegará al 11,3%.

16. Las cifras que anteceden difieren según las fuentes consultadas. Son suficientes, sin embargo, para dar una idea de las posibilidades del país para impulsar su política educativa. A fin de contener la inflación y corregir desequilibrios, se proclama la necesidad de limitar los gastos de la Administración.

1) Informe del Presidente de la Comisión de Presupuesto, Cámara de Diputados (7 diciembre 1965).

2) Las cifras corresponden a los presupuestos legalmente autorizados.

Con ese fin, el Parlamento rebajó en 7,5% el Presupuesto fiscal presentado por el Ejecutivo para 1966, medida que, por consiguiente, redujo en la misma proporción muchos de los proyectos educativos programados.

b) Regiones

17. Como se había señalado antes, el país se divide en tres grandes zonas: La Costa es desértica por carencia de lluvias. Estas sólo se registran en los Departamentos del Norte, próximos al Ecuador. Sin embargo los valles transversales por donde corren los ríos que bajan de la Cordillera al Pacífico, son de gran fertilidad, en toda la extensión de sus sistemas de riego. Se estima en 700 mil hectáreas la suma total de las tierras cultivadas pertenecientes a esta región geográfica. No necesitan de barbechos y dan, en ciertos cultivos, más de una cosecha al año.

En la Costa están las ciudades más importantes, con buenos puertos marítimos y, en general, abundante pesca. Es asimismo la región de mayor desarrollo industrial del país. Tiene los más altos niveles de producción y consumo, y a la vez, los más bajos de analfabetismo. En Lima -la Gran Lima, su centro económico más importante- están radicados el 70% de los establecimientos industriales, el 80% de los ingresos y el 65% del personal ocupado en la industria, el comercio y los servicios.

18. La Sierra comprende toda la zona de tierras altas que media entre la Costa y el declive del sistema de los Andes hacia la cuenca de los ríos atlánticos. Constituye geográficamente la columna vertebral del Perú. Su altitud va de los 800 ó 1.000 metros hasta las cimas de los Andes. Prácticamente toda la región es montañosa. En la más poblada, se estima que en ella se encuentra el 58% de los habitantes del país. Las tierras cultivables se calculan en 1.400.000 hectáreas con zonas de riego y de secano, y las de pastos, en quince o dieciséis millones. Las comunicaciones son terrestres, frecuentemente dificultadas por los accidentes geográficos.

19. La Selva se extiende a todo el este del territorio desde las últimas estribaciones de los Andes orientales hasta los límites con Ecuador, Colombia, Brasil y Bolivia. Es zona baja, tropical, cubierta totalmente de vegetación. Se extiende sobre 700.000 kilómetros cuadrados y salvo algunas ciudades importantes como Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado, etc., está muy poco poblada. Se le atribuye, incluyendo los centros urbanos, el 13% de la población nacional. Las comunicaciones se practican por vía aérea o siguiendo el curso de los grandes ríos. Se estima que viven en la selva (caso de 1961) algo más de diez mil indígenas. En un informe del Instituto Lingüístico de Verano, se describen veintisiete grupos étnicos con 81.500 personas. Hasta ahora el Instituto ha localizado 32 grupos idiomáticos¹⁾.

20. En la Selva hay alrededor de 300.000 hectáreas cultivadas. El suelo es arcilloso y las grandes lluvias lavan fácilmente la delgada capa vegetal que lo cubre, en las parcelas deforestadas para el cultivo. Cuando por esa razón se abandonan para cambiarlas por otras, en muy poco tiempo se convierten en Selva nuevamente.

¹⁾ Los Indígenas de la Selva no figuran en la cifra global de los pobladores del país. Se señala en el caso de 1961 ésta, con la advertencia de que "no se incluye la población selvática estimada".

21. La zona intermedia entre la Sierra y la Selva, entre los 2.000 y los 800 metros de altitud, forma lo que se llama la Selva Alta o Caja de Montaña. Se la considera una región muy fértil llamada a tener un gran porvenir una vez que se comunicada con el resto del país por un sistema de carreteras cuyo eje es la Carretera Marginal de la Selva, gigantesco proyecto en proceso de ejecución.

22. Algunos índices comparativos pueden dar idea de las diferencias de región a región y de su influencia condicionante en el desarrollo del país.

	<u>Costa</u>	<u>Sierra</u>	<u>Selva</u>
Participación en la población total	23%	58%	13%
Participación en la renta nacional	55,2%	40,6%	4,2%
Renta por habitante (soles)	6,908	2,523	1,168
Índices de crecimiento económico (1950=100) de 1950 a 1960	121,6	118,3	89,4

La población analfabeta se distribuye así: 22% Costa; 73% Sierra, 3% Selva (excluidos los indígenas).

e) Sectores de producción

1) Agricultura, pesca y minería

23. La agricultura es el sector más importante. Representa el 20% del producto interno y emplea algo más del 50% de la población activa del país. Entre 1950 y 1960 su crecimiento anual fue del 3,2% mientras que el crecimiento global fue del 3,2%, lo que señala un retroceso relativo y un freno para el desarrollo general.

Más grave aún es el hecho de que los productos de exportación aumentaron según una tasa acumulativa de 8,3%, mientras que los de consumo interno sólo lo hicieron en un 1,3%. El resultado fue que las exportaciones del sector -algodón, azúcar, café- se duplicaron y más, mientras la producción de alimentos permaneció por debajo del crecimiento correlativo de las necesidades.

El promedio de área cultivada por persona ocupada en la agricultura es de 1,27 hectáreas. La relación es muy baja si se tiene en cuenta que incluye toda la tierra destinada a actividades agropecuarias.

El barbecho inutiliza periódicamente las dos quintas partes del suelo cultivable de la Sierra. Las propiedades mayores de 500 hectáreas están desperdiciadas en un 40%, y las menores de 10, en un 14%. Las deficiencias técnicas, además, impiden el aprovechamiento de extensas áreas recuperables.

Sólo se considera como técnicamente bien cultivada el 15% del área agrícola (cultivos industriales y arroz).

24. La pesca ocupa más de 100.000 personas y ha sido la industria extractiva más importante en los últimos años. En 1963 se pescaron 6.900.000 toneladas con una producción de harina de 1.038.270 toneladas. La participación de este sector en las exportaciones fue, para 1962, el 3,5% del total, pero experimentó un incremento tal que en 1963 alcanzó el 3%. La producción peruana de harina de pescado es la mayor del mundo y contribuye con el 16% a la producción internacional.

25. La minería ocupa a 66,400 personas o sea el 2% de la población activa. Integran sus productos el 30% de las exportaciones, siendo los más importantes el cobre y el mineral de hierro. El petróleo en 1963 produjo 21,676 millones de barriles (alrededor de 60,000 dólares).

26. Como anticipo al planteamiento de los temas específicos de este informe, se señala que la agricultura de empresa -caña de azúcar, arroz, algodón- la pesca industrial y la minería, no ofrecen exigencias de personal con determinado nivel de preparación, en el sector de los trabajadores de categoría inferior. Esas necesidades surgen a partir del nivel del obrero calificado y alcanzan a todos los que deben dirigir y orientar operaciones de trabajo y manejar equipo y materiales, y por consiguiente necesitan de una preparación específica que incluye la educación básica, sin la cual no podrían realizar eficientemente sus tareas.

27. En ese tipo de actividades, cuando ingresan a un proceso de tecnificación, el estrangulamiento o cuello de botella en la formación del personal, se produce al nivel antedicho. Por debajo de él, el trabajo manual referido, no pasa de la categoría de un acto físico sujeto a dirección exterior, que cualquiera puede realizar. En cambio en la actividad agrícola, de limitada producción, intensiva y diversificada, el agricultor está constantemente frente a situaciones cambiantes que le crean la necesidad de nuevos conocimientos e informaciones. Tanto desde el punto de vista técnico de la explotación, como del de la organización de su pequeña empresa, o su relación de mercado, se le hace imprescindible conocer los elementos básicos que le habiliten frente a estos tipos de necesidades.

28. En una hacienda tradicional el peón puede ser ignorante sin que ello afecte la calidad o el rendimiento de la producción. El no dirige su trabajo sino que lo realiza por orden del capataz, gacero, administrador o patrón. Cuando se transforma en colono o miembro de una comunidad o socio de una cooperativa, su actividad se convierte en acto voluntario y racional que requiere una actitud inteligente. La transformación agrotécnica que crea la Reforma Agraria exige una paralela transformación del campesino. Sin duda en esto radica el significado más profundo de aquélla.

29. La minería y la pesca requerirán nuevas exigencias en la formación de su personal a medida que los métodos se hagan más tecnificados o que la organización de las empresas dé mayor participación en la gestión a los trabajadores. Pero nada autoriza a pensar que -desde el punto de vista técnico- un mejoramiento del nivel educativo de éstos pueda incidir sensiblemente en la mejor eficacia de la producción, cuando se trata de un sistema de empresa. Ello no quiere decir, claro está, que no existan otras razones que aconsejen la conquista de un mejor nivel educativo para las gentes.

ii) Industrias

30. El sector de Industrias de transformación representó en 1963 el 19,5% del producto bruto interno. Ocupa alrededor de 300,000 personas y su producción cubre el 57% del consumo nacional. Su desarrollo supera al crecimiento total del país con una tasa anual para 1960-1964 del 7,5%. En los años que van de 1950 a 1960, su incremento para el decenio, alcanzó al 62%.

Los rubros más importantes de la producción industrial son: alimentos 26%, textiles 14%, químicos 10%, bebidas 9%, básicos 8%.

"De 4,000 empresas investigadas por el Banco Central de Reserva, 2,500 de ellas tenían en 1960 capitales inferiores a 50,000 soles y en conjunto sólo representaban el 1,2% del monto total del capital y reservas de las empresas consideradas. Por otra parte, las 795 empresas con capitales mayores a un millón de soles, tenían capitales y reservas por el 88% del total¹⁾.

31. "La industria manufacturera concurre hoy con un 20% al producto nacional bruto, mientras que en 1940 su aporte era sólo del 13%. En el índice de aumento de la renta nacional la industria muestra el ritmo de crecimiento más veloz y supera al del país en su conjunto. El ingreso promedio anual de la población que trabaja en la industria es casi el doble del ingreso promedio de los que trabajan en la actividad agropecuaria. La industria supera en capitales a las demás actividades económicas del Perú. En cuanto a su futuro, los estudios de los expertos internacionales lo consideran promisor porque el progreso logrado revela el contenido de la industrialización de un país muy bien dotado para estas actividades²⁾.

32. Paralelamente al desarrollo industrial se ha registrado una creciente migración hacia los grandes centros urbanos. Entre 1940 y 1961 Lima, Arequipa y Trujillo concentran el 50% de la población urbana. La zona Lima-Callao ha incrementado en un 19% sus habitantes, Trujillo 102% y Arequipa 10,8%³⁾. El hecho ha creado el fenómeno de las "barriadas", poblaciones de muy bajo nivel de vida que rodean las ciudades y que constituyen, sin duda, el más grave problema de desequilibrio social que confronta el país.

33. El desarrollo industrial en el Perú es "más bien el resultado de impulsos exteriores que de un crecimiento interno pues muchos agrupamientos han nacido sin que exista un sólido apoyo en el mercado doméstico⁴⁾. Además se ve limitado por la reducida capacidad adquisitiva de éste.

La concentración de mano de obra -en alto porcentaje desocupada o semidesocupada y el creciente desarrollo de la industria crean, en los medios urbanos, la necesidad de un tratamiento educativo con la finalidad concreta de capacitar para el trabajo. Las escuelas técnicas a distintos niveles y especialmente el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI), se esfuerzan en realizar estas tareas.

111) Servicios

34. En lo que respecta a servicios su incremento se estimó en un 50% de 1945 a 1960, más alto que el crecimiento urbano que fue del 43%. Entre 1945 y 1960 ese incremento guardó paralelismo con el fabril (23 y 24% respectivamente) pero lo aventajó en el quinquenio posterior: 23% contra 16%. Presumiblemente la tendencia se ha acentuado desde entonces.

Un estudio de la Cepal para 1960, arroja esta distribución ocupacional del sector terciario:

1) Programas de Desarrollo. Banco Nacional de Reserva del Perú.

2) Fernando Romero, Trabajo Educación Bienestar (1960).

3) Fernando Romero, ya citado.

4) Singer, citado por Fernando Romero, Trabajo, Educación y Bienestar.

Servicios de utilidad pública, transportes y comunicaciones	12,4%
Comercio	27,4%
Servicios personales	39,1%
" de bienestar social	10,2%
" de orden público	7,9%
" no especificados	2,5%

Estimaba, para ese año, que el sector terciario correspondía al 19,4% de la fuerza de trabajo.

Sin duda -como es tendencia general en América Latina- esta incidencia del sector terciario habrá aumentado considerablemente en los 15 últimos años.

3. Los reclamos educativos de este sector son igualmente urgentes. En la mayor parte de los grupos particulares que lo componen se hace necesaria una preparación general a nivel secundario, para que sirva de base a la complementaria, específica, de cada actividad o función. El mejoramiento de nivel cultural y la creación de nuevas fuentes de trabajo, permitirán reducir el alto porcentaje de mano de obra afectada a servicios personales (39,1%) índice que denuncia la pauperización reinante y a la vez la carencia de capacitación técnica y de oportunidades laborales donde emplearla.

III

SITUACIONa) La planeación educativa

36. El Perú está en proceso de desarrollo económico -acelerado en algunos sectores, más lento en otros- tal como lo demuestran algunos datos que recoge este informe.

Algunos de los puntos más importantes de la planificación de este desarrollo son:

- incrementar el producto bruto interno y hacer más equilibrada su distribución por regiones y por sectores de población
- alentar y equilibrar los programas de producción
- realizar la Reforma Agraria, cumplir sus fines de equidad y justicia, e incorporar la masa rural a una economía de mercado
- iniciar el proceso hacia la reforma de las estructuras, mediante programas de inversiones públicas, anuales y sucesivas
- realizar amplios programas nacionales de educación, salud pública, viviendas, transportes, construcciones viales, etc.
- intensificar el comercio exterior. Revertir al Estado algunas actividades de orden público, ejercidas por particulares. Reafirmar la defensa del patrimonio nacional, por la vía de la nacionalización o la intervención del Estado en industrias primarias o en la explotación de algunos servicios públicos.

37. En educación, aspecto que específicamente interesa, se han definido planes indicativos para el desarrollo del sector. Una sección especializada del Ministerio de Educación, coordinada con el Instituto Nacional de Planificación realiza la tarea, que luego, al nivel de las realizaciones, debe reajustarse de acuerdo con las posibilidades programáticas que autorice el presupuesto anual.

El presupuesto anual de la República para 1966 contiene estas cifras:

Presupuesto total para 1966	s.	19.662.211.817,00
" " " para Educación	s.	5.347.344.000,00

El presupuesto de Educación Pública representa el 26,2% del Presupuesto total de la Nación.

38. En 1963-1964, de acuerdo con las directivas aprobadas en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico de Santiago (1962) la Oficina de Planeamiento del Ministerio de Educación en colaboración con el Instituto de Planificación formuló dos planes educativos:

- un Plan de Emergencia de Educación Pública para el año 1964, y
- un Plan Anual o a Largo Plazo, para el período 1965-1970

Atendió proyectó la realización de un Plan Final o a Largo Plazo "que conduzca definitivamente a nuestro país hacia el desarrollo". De los dos primeros hay formulación concreta, el tercero, según parece está en proceso de estudio.

39. El Plan de Emergencia de Educación Pública para el año 1964, "elaborado para cubrir el período de transición que corresponde al año 1964, entre la educación administrada con los métodos tradicionales y la educación planificada", estableció que "a partir de 1965 se establecerá un plan quinquenal que comprende íntegramente el desarrollo económico y social del país"¹⁾.

40. El Plan 1965-1969 fue terminado en agosto de 1964. El Ministro de Educación que lo presenta declara que "por primera vez en el Perú se ha elaborado un plan que vaya más allá de la pura construcción de locales escolares, que abarque tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos y que se inserte dentro del plan general de desarrollo nacional"²⁾.

El Plan, que es indicativo, está presentado en tres tomos.

El primero tiene una exposición de doctrina, una reseña histórica sobre planeación educativa, y una información actual sobre este punto. El estudio demográfico de la situación escolar, y un análisis de las proyecciones del desarrollo educativo (1965-1969) de acuerdo a la metodología adoptada por Unesco.

El segundo tomo comprende los programas y planes de estudio de primaria, secundaria, técnica y magisterial y el tercero los siete proyectos que componen el Plan 1965-1969: Extensión de Primaria, Expansión de Secundaria, Reorganización y Expansión de la Educación, Técnica Industrial, Extensión y Mejoramiento de la Educación Normal, Promoción de la formación Magisterial, Organización del sistema Nacional de Supervisión y creación de colegios regionales para la formación de técnicos intermedios.

41. No corresponde a los objetivos de este informe hacer la descripción detallada del documento, o de sus contenidos si no en aquellos aspectos que particularmente interesan. Tampoco el análisis de los resultados, que para 1964 y 1965 ya lo son de la educación planificada. Simultáneamente con la aprobación del presupuesto para 1965, el último día de 1965 fue presentado al Ministro de Educación por los servicios respectivos dependientes del Ministerio un "borrador" del plan para el presente año, cuota parte, para el presente ejercicio del Plan 1965-1969.

42. El Plan de Mediano Plazo, no obstante las modificaciones que año a año experimenta, da idea de la situación actual de la educación primaria y de la alfabetización. No sólo hace, en estos aspectos el balance cuantitativo, sino que, además, ha proyectado y realizado programas que hasta cierto punto se pueden evaluar. En lo que respecta a la primera, sus datos precisan el alcance y los déficit de la escuela como órgano fundamental de la alfabetización, con relación a ésta, permite reconstruir un proceso que comprende varios años de experiencias y resultados.

b) La educación primaria

43. La edad escolar se considera en el país de 5 a 14 años. Para 1964 el Plan estimó el número de niños correspondientes a ese grupo en 2.324.000 y para 1965 en 2.336.000³⁾. La inscripción escolar establecida por la oficina de Estadística Educativa dio para 1964, las siguientes cifras:

¹⁾ Plan de Emergencia, Ministerio de I. Pública.

²⁾ Francisco Miró Quesada Centulzarías. Plan Educativo. Tomo I.

³⁾ Las estimaciones varían. El Plan de Emergencia que fue realizado por los mismos servicios técnicos estima para los mismos años, cifras mayores: 3.008.000 y 3.089.000 respectivamente.

Escuelas Pùblicas	1.466.666
" Fiscalizadas	93.109
" Particulares	<u>172.950</u>
Total	1.932.624

Si se acepta que el 70% de la poblaci3n escolar constituye la demanda atendida, resulta que el sector de ésta no satisfecho estaría entre 65.800 y 173.600 niños. Cifra muy baja si se tiene en cuenta que el Ministerio, en el Plan de 1964, la estima en 326.000¹⁾.

La cifra es importante porque señala la poblaci3n escolar no atendida, es decir la que la escuela primaria no rescatará del analfabetismo.

Otra estimaci3n igualmente oficial -el Plan de Desarrollo Educativo- la sitúa para 1963 en el 13,9% o sea 254.000 niños.

Dada la imprecisi3n de los datos, es posible que la demanda no atendida se aproxime a los 200 mil niños.

44. La retenci3n escolar es muy marcada. De cien niños que cursaron "transici3n" en 1958, el 64,52% terminaron 1er. aña en 1959; el 31,03% 2° en 1960; 42,41% 3° en 1961; 25,60% 4° en 1962 y 30,76% egresaron de 5° en 1963. Si se considera como nivel mìnimo para asegurar la alfabetizaci3n el 3° grado, se obtiene como resultado que el 57,56% de los que ingresan a la escuela quedan fuera de ese límite.

45. A parecidas conclusiones lleva la comparaci3n por aña de estudio. En 1963 la inscripci3n escolar se distribuy3 así: Transici3n: 31,02%; 1°: 20,82%; 2°: 15,76%; 3°: 13,12%; 4°: 10,20%; 5°: 8,18%.

46. El progreso registrado se hace evidente si se toman series por periodos más largos:

La poblaci3n en edad escolar y la inscripci3n han crecido así:

<u>Años</u>	<u>Pobl. 5 a 14 aña</u>	<u>Inscrip. escolar.</u>
1950	1.965.500	1.010.000
1955	2.224.000	1.128.000
1960	2.548.000	1.140.000
1964	2.854.000	1.932.000

El índice de los niños no atendidos ha disminuido:

1950	26,60%
1955	27,25%
1960	19,28%
1963	13,03%

1) En 500.100 para 1961, fija ese déficit el Banco C. de Reserva, Programaci3n del Desarrollo. En un millón y medio aproximadamente, lo calcula para ese aña el I. Nacional de Planificaci3n (julio 1963). Análisis de la Realidad Socioecon3mica del Perú.

2) "Transici3n" equivale al primer aña escolar.

La distribución porcentual de la matrícula en cada grado, en cambio no ha experimentado progresos sensibles:

	Tran.	1°	2°	3°	4°	5°
1950	37,66%	19,44%	14,70%	10,89%	7,63%	9,73%
1955	35,38%	20,95%	16,29%	12,40%	8,62%	6,34%
1960	33,61%	20,80%	15,92%	12,60%	9,60%	7,48%
1963	31,82%	20,62%	15,78%	13,12%	10,38%	8,16%

47. Los presupuestos destinados a educación han progresado sensiblemente, tanto en cifras absolutas como relativas (millones de soles):

1950	General de Gastos	2,054	Educ.	259	M	12,64	
1955	"	"	4,216	"	548	M	13,00
1960	"	"	8,116	"	1,468	M	18,33
1965	"	"	17,313	"	4,277	M	24,70
1966	"	"	19,662	"	5,547	M	28,20

Parecería que los índices que indican el progreso técnico no marcan el ritmo ascendente de los que expresan la expansión de la escuela: mientras la inscripción y las dotaciones presupuestales crecen, la retención y la distribución por clases se mantiene estable.

e) La educación técnica

1) Industria y ocupación

48. Lima concentra el 70% de la industria manufacturera del Perú. El desarrollo de ésta es más rápido que el de cualquiera de las actividades de producción a excepción de la pesca. Pero así y todo el crecimiento fabril de Lima no da soluciones suficientes a sus problemas de ocupación.

La gran industria ofrece relativamente poco trabajo. Cien millones de soles de inversión en ella sólo dan ocupación a cien obreros. Si se estima que cada uno de éstos proporciona trabajo a cuatro más por industrias derivadas o servicios, la cifra alcanzaría a 500. Se comprende que jamás podría crear, la gran fábrica, tan amplio mercado de trabajo como el que reclama la creciente población de Lima.

En las otras ciudades el problema es más grave. Hay menos mano de obra disponible pero la industria es muy limitada. Un tercio de la manufactura nacional debe repartirse entre todo el resto del Perú. El total de las personas dedicadas a la industria manufacturera puede calcularse en 300.000.

49. Por dos razones la Reforma Agraria es inaplazable: para aliviar la migración del campo hacia las ciudades de la Costa, ya desbordadas, y para intensificar la producción agrícola sin el respaldo de la cual la industria -grande o pequeña- está trabada en su expansión.

La Reforma Agraria y el crecimiento de la manufactura doméstica o de pequeño taller en el interior del país son las únicas posibilidades que tiene éste para contrarrestar el gigantismo urbano.

50. En síntesis, el problema en este sector puede concretarse así:

- Falta de mano de obra calificada en la industria grande.
- Subempleo y desempleo crecientes debido a la migración de la Sierra hacia las ciudades de la Costa.
- Imposibilidad de la industria para cubrir la demanda de ocupación.
- Necesidad urgente de detener esa migración creando fuentes de trabajo en sus lugares de origen (Reforma Agraria y expansión de la pequeña industria).

51. La preparación de mano de obra a nivel de obrero calificado se realiza con eficacia desde el SENATI (Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial), organización parastatal creada por ley del 19 de diciembre de 1961. Ha, de hecho un Instituto de perfeccionamiento de personal en servicio.

A fin de multiplicarse su eficacia ha concentrado su adiestramiento en torno a los obreros calificados a nivel de promotores o capataces, primer escalón en la responsabilidad de ejecución del trabajo. Estiman sus directores que los efectos de la educación impartida a este nivel se multiplican por diez al revertirse sobre el personal subalterno.

52. Los cursos duran un año. Su nivel, según los casos corresponde a primaria o a secundaria. Se organizan en horarios vespertinos -7 a 10 de la noche- y se destinan a obreros que están en servicio.

Hay cursos de preparación industrial, pero los hay también de complementación de conocimientos no estrictamente profesionales. En este caso, cuando se enseña una ciencia, por ejemplo, los conocimientos que se imparten se ajustan a las necesidades concretas del oficio o profesión.

El SENATI ha alcanzado un excepcional desarrollo que continúa en progresión ascendente. Se ha extendido además a las ciudades más importantes del país.

También organiza cursos a nivel gerencial, de dirección de empresa, que empiezan por la metodología aplicada al proceso de producción de un establecimiento para terminar con un proyecto de planificación de sus actividades.

53. El SENATI está financiado por un impuesto que pagan las fábricas, del 1% sobre los sueldos y salarios abonados. Lo dirige un Consejo integrado con representantes de los industriales y del Poder Público.

Los cursos internos de capacitación, el sistema de becas, y las aportaciones de organismos internacionales, completan el cuadro de las actividades de este Instituto. Alrededor de 40.000 obreros reciben directa o indirectamente, la influencia de su acción educativa.

Se recoge la impresión de que el SENATI constituye una respuesta acertada y concreta a la necesidad de mejorar la mano de obra nacional, cuya deficiencia técnica ha creado al desarrollo de la industria, al decir de los entendidos, un verdadero cuello de botella.

11) Reforma Agraria y Educación

54. El analfabetismo en el Perú es mal de campesino. Pero no es para éstos una carencia específica y única pues forma parte de todo un conjunto de condiciones miserables que mantienen al sector más numeroso de la colectividad nacional a un bajo nivel.

Entre esas condiciones el desconocimiento de la lectura y la escritura y la ignorancia en torno a cosas elementales, cuyo conocimiento es imprescindible, no constituyen un déficit de excepción. Por el contrario: completan la composición general. Hay que reconocer que también la pobreza, cuando es así general y tradicional tiene su equilibrio.

55. En el juego de las condiciones de vida hay prioridades. Es más urgente la necesidad de atención a unos aspectos, que a otros. Cuando en una comunidad campesina de la Sierra se enseña a leer y escribir a gentes que duermen en el suelo, comen poco y mal, tienen un solo vestido que no pueden cambiar ni para lavarlo, habitan una choca miserable, usan arado de palo, viven aislados en lo alto de las montañas, ¿se está atacando carencias en un orden correcto de prioridades? El hecho de saber leer y escribir ¿modifica en algo la vida del campesino cuando las demás condiciones permanecen intactas?

56. Hay entre los maestros rurales una desalentadora experiencia de muchos años, el desinterés de las gentes por aprender, la inutilidad de un esfuerzo que no da frutos, en el mejor de los casos, la evasión fugaz del mundo del analfabetismo, para caer de nuevo a él.

Este desinterés es la respuesta de cuarenta o cincuenta millones de analfabetos, de los que pueblan las pobres zonas rurales de América Latina, a los esfuerzos -cuando a ellos llegan- de las campañas de alfabetización.

57. En el Perú esa experiencia se repite y algunos índices del analfabetismo serrano, que en anterior capítulo se mencionan, lo demuestra. Pero en el Perú, hay también una respuesta positiva y concreta. Los núcleos escolares, por lo menos los que han seguido una línea continuada de desarrollo de la comunidad o de educación fundamental -cualquiera que sea el nombre, cualesquiera las variantes- han rendido sus frutos. En algunas zonas de Puno y de Cusco, a cuatro mil metros de altura, asistidas desde hace años por este tipo de organización educativa, la vida de las comunidades ha mejorado y el analfabetismo tiende a desaparecer.

El éxito radica en que no se ha tomado la alfabetización como hecho aislado, sino que se la ha considerado como parte de un rescate integral de la vida, hacia el que hay que orientar y ayudar a la comunidad campesina.

IV

ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOSa) Las consecuencias de una deficiente política educativa

58. Hace noventa años, en 1876, el censo arrojó un analfabetismo del 84,47% y hace 25, en 1940, otro censo lo demostró del 57,61%.

El desinterés por la educación popular en otras épocas ha creado los déficits actuales. Las escuelas no alcanzan, los maestros tampoco y al crecimiento vegetativo, de sí considerable, se agrega un rezago que multiplica las necesidades no satisfechas.

El abandono, como es lógico, ha sido mayor en el campo que en las ciudades, en la Sierra, que en la Costa, entre los pobres que entre las clases acomodadas entre los indígenas que entre los blancos. Los déficits se han acumulado por consecuencia, en los sectores menos favorecidos. En los departamentos serranos, los indígenas, el analfabetismo llega, actualmente, al 77,33% (Aurizmas) o al 72,40% (Ayacucho), a un cuarto de millón, en números absolutos, como en el caso de Puno. En el medio rural en el conjunto del país se le estima en el 77,6% y para el urbano en el 22,4%. Consecuentemente, si la comparación se hace por regiones geográficas mientras la Costa arroja un índice del 22,7% la Sierra llega a un 72,4%. En la Selva la cifra es baja porque los indígenas no se cuentan (4,20%).

59. Estas circunstancias han provocado las carencias actuales. La ignorancia, subconsumo y el bajo nivel de vida de las clases populares, son partes de una misma composición. No sólo agravan la condición humana sino que, además, obstaculizan el progreso y traban los esfuerzos para el desarrollo. Así, frente a la Reforma Agraria, por ejemplo, las dificultades que surgen de la condición de las gentes son tan graves o más, que las que derivan de la distribución de la tierra y la necesaria alteración de las relaciones de propiedad y tenencia.

60. Ahora el Perú ha tomado conciencia de la magnitud del problema y está espulsando su gobierno y buena parte del pueblo que tiene poder de opinión - en dar el salt adelante. La educación pública se ha elevado al primer plano de la problemática nacional, como lo prueba la dotación presupuestal que se le asigna.

61. A nivel de alfabetización, dos son las necesidades inmediatas que es necesario cubrir en un correcto plan de acción educativa: la deficiencia escolar, es decir por demanda no cubierta, deserción, repetición, etc., que deja un sector de niños sin escuela y la educación de los analfabetos que han pasado al límite de la edad escolar.

La incidencia de la primera es tan grave, que puede neutralizar o anular todo lo que pueda hacer la segunda. Y esto, según parece, es lo que ocurre. El censo de 1961 demostró un marcado progreso en el abatimiento del analfabetismo relativo con relación a 1940. Sin embargo en la comparación de las cifras absolutas tal abatimiento no existe:

	<u>Pobl. 15 años y más</u>	<u>% analf.</u>	<u>N° de analf.</u>
Censo 9-VI-1940	3.596.800	57,61	2.073.54
" 2-VII-1961	3.616.662	39,8	2.237.67

El hecho se repite en casi todos los países del Continente. Su comprobación ha demostrado la necesidad de combatir el analfabetismo por la vía de la expansión de la escuela primaria.

b) Estado actual del analfabetismo (datos de 1961 y 1964)

62. El 40% de analfabetos entre la población de 17 años y más alcanza, en cifras absolutas a 2.073.569 personas¹⁾.

De ellos, aparecen localizados:

en zonas urbanas:	hombres	120.269	mujeres	346.510
en zonas rurales:	"	<u>546.607</u>	"	<u>1.060.183</u>
	Total:	666.876		1.406.693

El 67,5% de los analfabetos son mujeres.

Como departamentos tienen más de la mitad de los analfabetos del país, todos ellos pasan el 50%²⁾:

	<u>Pobl. adulta</u>	<u>Pobl. analf.</u>	<u>% analf.</u>
Apurímac	149.762	115.871	77,37
Ayacucho	211.941	153.579	72,46
Huancavelica	154.135	109.577	71,15
Cusco	338.909	227.039	66,98
Puno	365.075	240.821	66,02
Huánuco	163.326	93.875	56,84
Cajamarca	365.922	200.736	54,85
Arequipa	302.697	157.535	52,04

A excepción de Cajamarca, son los departamentos de más alta proporción de indígenas campesinos.

La población indígena, en su gran mayoría rural, es la más numerosa. El censo de 1961 clasifica a la población de este modo:

Indígenas	49%
Mestizos	37%
Blanco	1,3%
Asiáticos, negros, etc.	1%

63. El 52% de la población está mal alojada, el 35% ocupa viviendas en condiciones infrahumanas y sólo el 11% del país ocupan viviendas que llenan requisitos mínimos. El consumo de la coca para la masticación es de aproximadamente ocho millones de kilos al año; dicho consumo es realizado especialmente por los indígenas correspondientes a los departamentos de Puno, Cusco, Junín, Ayacucho, Huancavelica y Arequipa en su mayor porcentaje. El consumo del alcohol es muy elevado

1) Hay diferencia con las cifras anteriores porque aquí se toman desde los 17 años. En la información oficial más reciente: Informe sobre el Movimiento Educativo 1963-1964 presentado a la XXVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública (julio 1964).

2) Dirección de Alfabetización. Informe (noviembre 1965).

especialmente en las zonas de mayor incidencia del analfabetismo. Los campesinos del Perú ingresan alimentos completamente pobres y monótonos¹⁾.

c) Proceso histórico de la alfabetización

64. La primera acción en este aspecto es la que realizó José Antonio Encinas entre 1918 y 1923, quien promovió una vigorosa Campaña Pro-Indígena. Su objetivo era alfabetizar a éstos con el fin de incorporarlos a la colectividad cívica nacional. Esa campaña llevada a cabo en la Sierra, promovió otras posteriores con el mismo fin.

Se señala como precursor asimismo a Manuel Núñez Suárez, médico que luchó por la educación, la higiene y la preservación de la salud de la población nativa en la Sierra entre los años 1930 y 1940.

65. En abril de 1941 se dictó la Ley Orgánica de Educación Pública (N° 9.359 vigente) que refrendó los principios de gratuidad, universalidad y obligatoriedad, extendiendo ésta "a los analfabetos mayores de dieciséis años y menores de cuarenta". Estableció asimismo las obligaciones de los patronos de "sostener como las elementales gratuitas para los niños en edad escolar pertenecientes a las familias de sus empleados y obreros" (llamadas escuelas finalizadas) y "sostener cursos para adultos" (Título III). Esa ley, que ha sido aplicada con grandes limitaciones, constituye la base legal de los planes actuales de educación.

También ese año se intentó una Campaña de Alfabetización y Culturización de Aborígenes, que contó, según parece, con la colaboración del Prof. Lambach, y de cuyos resultados no se registran datos concretos.

66. La alfabetización planteada como parte de la política educacional se inicia en 1944. El Censo de 1940, que había denunciado que más de la mitad de la población del país no sabía leer, y la mencionada ley de 1941, impulsaron esta nueva etapa, que fue acompañada asimismo, por una reforma de planes y programas escolares.

La campaña, iniciada el 14 de mayo, bajo el lema "Alfabetismo al Perú" -ordenada por el D.S. del 4 de marzo de ese año- se organizó sobre la base de crear secciones gratuitas de alfabetización en las escuelas bajo la dirección de maestros y personas de buena voluntad que se ofrecieron gratuitamente a colaborar en la tarea. "Duró aproximadamente doce meses útiles. El resultado fue positivo con s. 625.909,72 se logró alfabetizar 133.570 adultos²⁾.

67. Simultáneamente en 1945 los gobiernos de Perú, Bolivia y el Servicio Cooperativo Peruano-Norteamericano, de Educación organizaron dos conferencias en Arequipa y Varadero y acordaron la realización de un plan de educación campesina. De ahí surgió el SICEPASE (Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Educación) que definió un programa de acción y organizó 15 núcleos escolares con 20 escuelas

1) Ministerio de Educación. Informe sobre el Movimiento Educativo ya citado.
2) Informe sobre nueve países (Perú) CIEPAL, 1964

ccionales cada uno. Ha sido sin duda el mejor trabajo realizado sobre educación de adultos. Con variada suerte continúa hasta hoy¹⁾.

68. El Plan de Desarrollo del Sur fue otro intento que se llevó a cabo en 1958, con la cooperación del Servicio C. Norteamericano. Duró dos años y realizó un meritorio estudio sobre la realidad de la zona.

De 1948 a 1953 se extendieron los núcleos escolares a otras regiones del país, y se llevó a cabo en el ámbito de éstos una campaña de alfabetización campesina.

4) El Plan actual de alfabetización

69. Por Decreto Supremo del 4 de octubre de 1956, el Ejecutivo dispuso que "a partir de 1957 (se realizará) un plan de alfabetización y educación de adultos como parte del sistema educativo nacional".

Sus fines: aprendizaje del idioma castellano, de la lectura y la escritura, educación cívica y patriótica, defensa de la salud, fomento de la economía familiar y vecinal, mejoramiento de la vivienda, recreación, perfeccionamiento de los servicios e instituciones de la comunidad, educación moral y religiosa.

70. Se determinaron tres etapas: 1957, iniciación (formación de una escuela piloto, de maestros, informaciones censales, impulso al programa de 1944), campaña intermedia (1958-1959) (perfeccionamiento de la alfabetización, difusión de la educación fundamental mediante escuelas piloto, depuración de materiales didácticos y formulación de una doctrina netamente peruana de este sistema educativo), campaña de extensión de 1960 en adelante (expansión a todo el territorio), estabilización de un servicio sistemático de alfabetización y educación de adolescentes y adultos.

Además se dictaron las medidas administrativas y económicas necesarias.

Se reglamentó el aparato administrativo: Consejo Consultivo Nacional, Comités Provinciales, brigadas de alfabetización, etc. Actuarían como alfabetizadores, maestros, profesores secundarios y toda persona de buena voluntad con cuarto año de primaria por lo menos, que quisiera hacerlo.

La matrícula se decretó obligatoria para los analfabetos de 15 a 40 años.

71. El programa comprendió: alfabetización, conocimientos básicos, educación moral y religiosa, salud, hogar y recreación.

Se creó un equipo de dirección y organización de la campaña con representantes de los organismos estatales y de las agencias internacionales, para la asistencia cultural, educativa y técnica requeridas.

Por Resolución Suprema se crearon las "brigadas infantiles y juveniles de alfabetización", "con escolares de uno y otro sexo, a partir de 4º año de

1) Los núcleos son ahora 83. Se trata en párrafo aparte.

educación primaria". Asimismo se crearon unidades móviles convenientemente equipadas como "enlace, ayuda y colaboración con las demás dependencias afectadas a la campaña".

El Plan se inicia en 1957 y continúa en los años siguientes. Pero su acción decae poco tiempo después. En 1962 se dirá de él: "No obstante el esfuerzo realizado por el Estado, el Plan Nacional de Alfabetización no ha dado los resultados esperados porque las actividades iniciales no han continuado con la misma intensidad ni han incidido en otros aspectos que obstaculizan el progreso social"¹⁾

72. A fines de 1962 resurge nuevamente la preocupación en torno a la alfabetización. El gobierno decreta que 1963 se llamará "Año de la Alfabetización", establece el Servicio Cívico Alfabetizador para los docentes en servicio oficial y particular por el cual deberán acreditar que "han alfabetizado a dos alumnos en el período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 1963", anuncia la publicación de una enciclopedia popular gratuita, etc. Se exige seis meses de curso mínimo a los alfabetizados.

Se declara "obligatoria y se admite excepciones la concurrencia de los analfabetos mayores de 16 años y menores de 40 a los centros de alfabetización", se obliga a los patronos que tengan a su servicio personal analfabeto, a que tomen a su costo el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, se establecen multas para castigar a los que no lo hagan (D/S 24 de mayo de 1963).

Se crea el Consejo Nacional de Alfabetización y la "Semana de la Alfabetización" (4a. de junio de cada año) y se dictan disposiciones y reglamentos para impulsar esta actividad en todo el país.

El cuadro de los resultados cuantitativos, expresa con claridad desde 1957, los altibajos de la campaña y su relativa eficacia:

1) Primer Seminario Nacional de Alfabetización. Lima 1962.

73. MONEDAJAS DEL PLANO DE ALFABETIZACION (1957-1965)

Años	Comis.	Revol.	Maestr.	Matrícula	Alrebr.	Revol.	Revol.	Revol.	Inversa.
									mas.(mil.)
1957	2.819	6.672	9.181	177.859	53.180	66.258	17.769	79.676	1.059.554
1958	1.248	2.920	3.967	80.138	23.425	16.026	8.018	32.795	1.263.442
1959	1.812	3.538	4.833	78.011	25.112	11.701	7.801	33.544	1.325.369
1960	1.218	2.384	2.778	51.246	19.296	6.875	5.602	20.573	2.069.768
1961	1.472	2.765	2.913	87.278	39.005	20.667	10.775	20.821	5.294.415
1962	1.797	2.724	2.993	93.273	32.894	7.476	12.143	40.758	6.315.464
1963	8.266	17.048	26.410	377.621	151.878	42.170	46.348	173.225	11.180.768
1964	6.430	-	8.318	168.419	68.415	-	-	-	10.882.159
1965	2.280	-	2.536	52.244	-	-	-	-	-

Alumnos aprobados en ocho años: 408.139. Por año (promedio) 51.017 (Palten datos 1966)

El Índice de aprobación está entre 26 y 40 por ciento

En los cómputos de 1965 faltan los datos de la Región VIII

e) La revisión de 1962

74. En 1962, en vista de los resultados del Censo de 1961 y de las recomendaciones del Seminario Nacional de Alfabetización, se hizo una revisión del Plan, con el propósito de erradicar el analfabetismo para 1970. El Plan partió de los siguientes supuestos:

Un periodo de seis años.

La alfabetización de 300.000 personas anualmente.

La reducción gradual del analfabetismo, en el grupo comprendido entre 17 y más años de edad, hasta su erradicación.

El Plan se realizaría de acuerdo a las siguientes previsiones:

75. Aporte oficial

<u>Años</u>	<u>Alf. rent.</u>	<u>Matris.</u>	<u>Ti% aprob.</u>	<u>costo anual (soles)</u>
1964	6,000	210,000	157,500	24,000,000
1965	7,700	270,000	202,500	30,800,000
1966	7,700	270,000	202,500	30,800,000
1967	7,700	270,000	202,500	30,800,000
1968	7,700	270,000	202,500	30,800,000
1969	<u>7,700</u>	<u>270,000</u>	<u>202,500</u>	<u>30,800,000</u>
Total	44,500	1,560,000	1,170,000	178,000,000

Aporte de los patronos:

Se crearían 500 centros, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Educación (Arts. 167 y sig.).

Colaboración del magisterio:

De acuerdo al D.S. del 5 de diciembre de 1962, cincuenta y cuatro mil maestros estaban obligados a alfabetizar por lo menos a dos personas cada uno, es decir 108.000 personas. Sólo por el año 1964.

Colaboración popular:

Alfabetizadores voluntarios (estudiantes, particulares, Fuerzas Armadas, Clero, Junta de Asistencia Nacional, Proceso, Municipios, Sindicatos, etc.). Se les asignó una cuota de 32,500 alfabetizados.

En consecuencia el Plan se distribuyó por años, de este modo:

	<u>Plan para 1964</u>			<u>Plan para 1965-1966</u>		
	<u>matric.</u>	<u>aprob.</u>	<u>aprob.</u>	<u>matric.</u>	<u>aprob.</u>	<u>aprob.</u>
Centros de alfabetización rentados a 25 alumnos por alfabetizador	210.000	75%	157.500	270.000	75%	202.500
Servicio Cívico del magis- trario, 2 alumnos por maestro	108.000	90%	98.200	Se suprime el Servicio		
Alfabet. voluntarios	64.500	50%	32.500	100.000	70%	70.000
Centros de alfabet. soste- nidos por patronos	17.500	70%	12.250	30.000	70%	21.000
	<u>400.000</u>		<u>299.450</u>	<u>400.000</u>		<u>293.500</u>

77. En 1964 se gastarían 24 millones de soles. En los años siguientes 30.800.000.000 cada año. En total: 178 millones de soles.

El costo por alfabetizado se estimó en 152,31 soles para 1964 y en 152,09 para 1965.

Pero el Presupuesto de 1964 sólo consignó para alfabetización diez millones de soles. El Plan se deterioró en más de un 50%.

En 1965 ocurrió lo mismo. Con relación a lo previsto el déficit fue de dos tercios.

Ahora para 1966 se anuncia idéntica situación.

En lo que respecta a la colaboración privada, en 1964 funcionaron 938 centros voluntarios y cívicos, con 12.633 matriculados. Se esperaba del aporte de ambos una inscripción de 172.500 alumnos. El déficit fue de más del 90%. No hay datos sobre los resultados para 1965.

f) Aspectos particulares del Plan

78. a) Personal. Prestan su colaboración alfabetizadores rentados, de servicio cívico y voluntarios, de radio, de televisión y militares. Los primeros son maestros en servicio, o fuera de él. Se les paga un sueldo mensual de 500 soles antes de les recompensó por alumno alfabetizado. Pueden ser también particulares no titulados. Los de servicio cívico fueron los maestros que, según la ley, debieron en 1964, alfabetizar cada uno, por lo menos, dos personas. Los terceros, como su nombre lo indica, son particulares que ofrecen su colaboración gratuita. Los de servicios radiofónicos o de televisión y los militares, son considerados en sendos anexos agregados a este informe.

Las brigadas infantiles cuya creación fue dispuesta por Decreto Supremo, no se organizaron nunca. Parecida cosa ocurrió con la colaboración estudiantil y sindical.

79. Los alfabetizadores reciben en el periodo de vacaciones cursos de capacitación. Al primero de ellos en 1967, asistieron 400 maestros. En los siguientes, que se dictan también en Lima todos los veranos, entre cien y trescientos.

Comprenden: adiestramiento en la enseñanza de la lectura y la escritura, elementos de desarrollo de la comunidad y educación de adultos. Los cursos duran cuatro semanas. De los alumnos, desafortunadamente son muy pocos los que después se incorporan a la campaña de alfabetización.

80. También se realizó el adiestramiento mediante las Unidades Móviles. Cada Unidad está compuesta de cuatro personas (tres maestros y un chófer). Tienen como función ir a las ciudades, centro poblados, núcleos o comunidades campesinas a promover la alfabetización y adiestrar a los maestros. Cumplen su tarea a trabajo completo en cursos o demostraciones breves que abarcan una semana para cada localidad. Este servicio, que dio un excelente resultado, empezó con dos unidades y se desarrolló hasta tener seis. Ahora tiene sólo dos nuevamente.

El trabajo en las unidades está a cargo de maestros con experiencia en desarrollo de la comunidad; directores de núcleos escolares con diez años de servicios y muchos de ellos egresados del Crefal. Todos, además hablan quechua. Los responsables del servicio estiman que durante los siete años han pasado por sus breves cursos muchos millares de maestros de todo el país, que recibieron nociones sobre educación de adultos, desarrollo de la comunidad y asistieron a demostraciones y experimentos sobre investigación social. Pudieron conocer y perfeccionar sus métodos educativos y tomar contacto con el espíritu y los fines de la campaña de alfabetización.

a) Calendarios y horarios

81. Los cursos coinciden con el año lectivo y duran ocho meses. Los horarios son vespertinos o nocturnos. Se establecieron separados para hombres y mujeres, pero donde hay sólo uno la concurrencia es mixta.

b) Locales

82. Los más comunes son las escuelas. Los hay también cedidos por las instituciones sociales, deportivas, sindicales, religiosas. Los municipios y parroquias ayudan en este sentido. También algunas fábricas prestan una de sus dependencias para que funcione un centro. Se estableció un mínimo de 25 alumnos por cada alfabetizador rentado, pero la disposición se ha hecho muy elástica.

1) Métodos

83. Para la lectura y escritura no hay un método exclusivo pero la Dirección se inclina por el llamado psico-fonético que han elaborado los profesores peruanos. Se inspira en el que ideó William Townsend, que aplicó en México y Guatemala, pero corregido y adaptado a las necesidades del país.

Los alumnos aprenden tres palabras básicas hasta lograr su identificación escrita. Luego se agregan otras con sílabas comunes y se van distinguiendo éstas por sus semejanzas, hasta identificarlas a su vez. Así hasta doce letras con las que se combinan palabras, frases y hasta pequeñas composiciones escritas. Para esa tarea se usa una cartilla y tarjetas ídem visuales que facilitan el trabajo del maestro.

En una etapa posterior se completa el resto del alfabeto mediante procedimiento similar. También se ha preparado un juego de naipes con el mismo fin.

8. En unas instrucciones especiales, da las diversas características del país, se enseña a los maestros cómo pueden hacer su propia cartilla tomando como base las palabras más usuales de la región y los asuntos que resultan más familiares a las gentes.

La escritura se enseña paralelamente a la lectura.

El material que se ha impreso para distribuir en todo el país responde a las directivas de este método.

Sin embargo una encuesta realizada entre los alfabetizadores dio como resultado una opinión bastante generalizada adversa al método y una marcada inclinación por el de las palabras normales. Según parece es a éste que apelan comúnmente cuando tienen dificultades con el psico-fonético.

9. Se han ensayado además otros; pero sin que se haya logrado una evaluación de resultados. Últimamente se está usando el Proceso, que es una forma ingeniosa y práctica de sílabas; un cuadro de palabras -que podrían tomarse como "normales"- contiene todas las letras del alfabeto. Las palabras -nombres de animales o cosas, con su figura correspondiente- permiten el primer contacto del alumno con el lenguaje escrito.

Primero se identifican las palabras. Luego se las divide en sílabas y, aprendidas éstas, se combinan para formar nuevas palabras y oraciones sencillas. Un material, hábilmente concebido, a base de cartones móviles permite la composición gráfica del deletreo oral. Su manejo da lugar a una operación en la que el interés se une al aprendizaje, haciendo atractiva la tarea. Se trabaja, una vez comprendido el mecanicismo, con caracteres de imprenta y de escritura manuscrita.

Cuando la composición y descomposición de palabras y sílabas es familiar, se inicia el reconocimiento de las letras. Como en las "normales" adoptadas está comprendido todo el alfabeto, el proceso de aprendizaje no ofrece dificultades.

Paralelamente se enseñan la escritura por reproducción gráfica de los caracteres leídos, y, respecto del cálculo, mediante otra ingeniosa forma de objetivación, se enseñan las operaciones fundamentales.

El método Proceso ha sido adoptado como oficial en el programa de alfabetización que realiza el Ejército. Dicho programa -que se extiende a las cinco Regiones Militares del país- proyecta alfabetizar a 6.000 personas anualmente y formar en dos años tres mil alfabetizadores entre los conscriptos, con el propósito de que, una vez dados de baja, retornen a sus comunidades de origen con la capacidad y el compromiso de repetir sus propias experiencias entre la población civil, enseñando a las gentes que no lo saben, a leer y escribir.

56. Según los informes recogidos el método es cuantitativamente eficiente. Aplicado a los conscriptos del Ejército se ha logrado por su intermedio la alfabetización del 70% de los alumnos en 8 meses de curso escolar.

Puede criticársele que no responde a las exigencias psicológicas de los procesos de aprendizaje y que mantiene sólo un respeto muy remoto por la iniciativa de los alumnos y el consiguiente auto-desarrollo de la personalidad. Pero en el régimen del cuartel, esos valores, tan caros a los pedagogos, tienen muy secundaria significación. El tratamiento jerárquico y el acatamiento indiscutido a la orden son la norma. No hay pues contradicción entre la rigidez del método y el espíritu dominante en la institución donde se aplica.

Tiene además la ventaja de que no requiere preparación especial del alfabetizador. Cualquiera que sepa leer y escribir de modo elemental puede aplicarlo con sólo un buen entrenamiento previo. En el Ejército las "clases" -cabos y sargentos alcanzan con bastante facilidad la categoría de auxiliares eficientes para la enseñanza en las primeras letras.

3) Materiales

57. En general la instalación de los centros de alfabetización, así como la de las escuelas, es bastante precaria. Una encuesta sobre mobiliario denunció que el 53% de las escuelas de la Sierra y el 47% de las de la Costa carecían de asientos y mesas adecuados. Hemos visto mesas y asientos contruidos de adobe. Sin embargo el enorme esfuerzo que se realiza en ese sentido va mejorando sensiblemente las carencias anteriores.

Los materiales didácticos -carteles, cartillas, mapas, pizarrones, etc.- son los tradicionales. La novedad en este sentido, la constituyen las escuelas por radiotelefonía y televisión que se describen en los anexos correspondientes.

La participación de las Unidades Móviles -una camioneta con todos los equipos necesarios, maestros y técnicos- ofrece grandes posibilidades desde el punto de vista del uso de materiales audiovisuales. El generador de corriente, el proyector, el amplificador de sonido, la pequeña biblioteca o el pequeño museo ambulantes, son auxiliares invaluable. Lamentablemente, como se ha dicho, este servicio se halla reducido al mínimo.

4) La cuestión del idioma

58. Las comunidades indígenas que hablan sólo en lengua vernácula, ¿deben ser alfabetizadas en ésta o en español?

Las dos posiciones, hasta tomadas en sus formas extremas, tienen sus partidarios. Hay escuelas en la Sierra quechuas donde se prohíbe el idioma materno y se exige el español. Hay, en cambio, los que sostienen que la alfabetización debe hacerse en la lengua aborigen, y que sólo después de lograda por esa vía, correpondrá enseñar -idioma, lectura y escritura simultáneamente- el español.

El problema, en una posición objetiva, varía según la lengua de que se trate

38. En el Perú hay más de treinta idiomas distintos. Algunos, como el quechua, no sólo lo hablan tres o cuatro millones de habitantes, sino que sobrepasa las fronteras. El Censo de población arrojó este resultado:

49,5	de la población habla sólo español
19,5	" " " " " español y aborigen
1,8	" " " " " " " extranjero
26,0	" " " " " quechua
2,1	" " " " " aymara
1,1	" " " " " lenguas de la Selva

Por un lado, el 70,8% de la población habla español, por el otro el 49% por lo menos habla quechua. Si el primero representa la tendencia dominante, al segundo hay que reconocerle una minoría muy importante en el país. Tiene además la jerarquía de un idioma usual y vigente en un amplio sector de la colectividad peruana. Tiene, además, alfabeto y alguna literatura impresa.

39. Un idioma atala cuando lo hablan pocos y es medio esencial de comunicación y de intercambio cuando lo hablan muchos. No se puede aplicar el mismo criterio para el quechua que para el castellanu, por ejemplo, que lo hablan 120 personas en la Selva. Alfabetizar en castellanu es remarcar el aislamiento de una tribu incomunicada, alfabetizar en quechua es abrir las posibilidades de la comunicación escrita a tres o cuatro millones de personas. Por otra parte el quechua y el aymara corresponden a culturas integrales vigentes y actuales en numerosos grupos nacionales. Repetirlos como lenguas es proscribir también sus paralelas formas de vida, cosa que no se hace sin lesión a la condición humana de las gentes que pertenecen a esas razas.

El problema, pues, varía según a qué lengua se refiera, qué cultura ésta represente y qué significación y alcance tenga en la comunidad nacional. Por otra parte el uso del quechua no supone de ningún modo exclusión del español. Este debe ser en definitiva el objetivo final, porque es la lengua oficial del país y porque así lo quiere el interés de las gentes.

40. Respecto de esta cuestión el Plan se concretó a "enseñar el idioma castellano para cumplir con las exigencias de la vida social y lograr la unidad nacional". Por su parte, el Primer Seminario Internacional de Educación de Adultos para Bolivia, Perú y Ecuador aconseja: "uso de las lenguas aborígenes como medio para el dominio del idioma oficial". Un juego de cartillas quechuas, editadas oficialmente por el Ministerio en 1960, prueba que la enseñanza bilingüe -por lo menos para las comunidades de este idioma- goza de la aprobación y el apoyo oficiales.

1) Educación de Adultos

41. Los que están en contacto directo con la alfabetización y tienen opinión por sus experiencias y antecedentes, no dudan en afirmar que la enseñanza del alfabeto en sí, tiene muy limitado alcance y carece de interés para las gentes. En cambio apoyan todo aquello que sea metódica educación de adultos y más aún si ella está inspirada en los principios de la educación fundamental y en las corrientes de dominio común sobre desarrollo de la comunidad.

No obstante, en la práctica casi todo el trabajo se concentra en torno a la enseñanza de la lectura y la escritura y de algunas nociones de cálculo. Salvo excepciones, la preocupación por darle más amplos contenidos a la educación no pasa del ámbito de las especulaciones.

93. En las ciudades, los centros o comités de alfabetización funcionan exclusivamente como tales. Los alumnos van a ellos venciendo la natural resistencia que opone el analfabeto a un esfuerzo de cuya necesidad y finalidad no está convencido. Generalmente el comienzo es voluntario y hasta entusiasta, pero poco a poco la voluntad decae hasta el escape fácil por la deserción. Esta marca en realidad la ineficacia de la enseñanza y el desinterés que ha generado.

El hecho muestra que hay un distanciamiento entre lo que atraje al alumno al centro de alfabetización y lo que éste sintió a ofrecerle. En la medida en que ese distanciamiento se reduce, neutralizará sus fracasos la campaña de alfabetización.

En las ciudades, excepcionalmente hay centros que mantienen asistencia desbordante. Son los que agregan a las primeras letras cursos de enseñanzas sobre conocimientos útiles que sí son necesarios para las gentes.

94. En las barriadas una máquina de coser y algo de costura, un taller de reparación de artefactos eléctricos domésticos, la enseñanza de la peluquería por ejemplo -todo lo vincos en un buen centro, en una de las barriadas más pobres de Lima- cambian la tradicional fisonomía deprimida, por un ambiente activo y entusiasta.

95. En educación de adultos propiamente dicha -organización de la comunidad, trabajo de mejoramiento social y de progreso económico- muy poco se hace en los medios urbanos por la vía de los centros de alfabetización. Otros servicios, según parece, realizan diversos programas: acción de la Junta de Asistencia Nacional, Cooperación Popular, etc., desvinculados totalmente de los servicios del Ministerio de Instrucción Pública.

96. En el campo hacen una labor efectiva de educación de adultos, los núcleos escolares.

El sistema es bien conocido y en el país lleva casi veinte años de implantación en determinadas regiones. Ha pasado por altibajos de prestigio y eficacia pero constituye, sin duda, el mejor instrumento logrado hasta ahora para la educación de las comunidades.

El personal móvil es, a la vez, estable y transitorio, está permanentemente en la zona y periódicamente en cada escuela. Puede desarrollar programas a largo plazo por la vía de una intervención directa y continuada que evita los inconvenientes de una excesiva tutela y los de las demoras prolongadas interintervenciones. Puede asimismo ejercer una correcta supervisión.

En esas condiciones la educación que ofrece el núcleo a los adultos alcanza un contenido mucho más profundo que la simple clase de alfabetización. Los campesinos toman el centro como lugar de reunión y de consulta en la medida en que éste les ofrece colaboración, ayuda o respuesta que contribuya a la solución de sus problemas. De ese modo la labor educativa se integra a la vida de la comunidad.

En Puno y Cuzco y especialmente en el ámbito de las comunidades indígenas, las escuelas escolares son, sin duda, la mejor solución educativa. Se harán impresionables a medida que prospere la aplicación de la Reforma Agraria.

En todo el país funcionan, al terminar 1965, 77 núcleos con 2.164 maestros y 25.763 alumnos. Las cifras señalan la importancia que ha conquistado este sistema de organización de la educación campesina.

e) Opinión del consultor

97. En cuanto a los resultados cuantitativos, los cuadros que hemos reproducido, no dejan lugar a dudas. El Ministerio en su Informe a Unesco (Julio 1964) dice: "Se puede afirmar que a pesar de todo este esfuerzo a través de siete años sólo se ha logrado alfabetizar un 5% de la población adulta analfabeta del país".

98. El Perú está empeñado en un programa de desarrollo que, con altibajos, progresa hacia determinados objetivos. El plan de alfabetización no está combinado con dicho programa. El desarrollo proyectado incluye a la alfabetización del país, pero ésta no revierte, en la concepción de su plan su cuota de aportes a aquél.

99. Se faltado un esfuerzo continuado. En 1944 se inicia la alfabetización en forma explosiva, pero "por consideraciones de política superficial y disciplinista se cortó después de siete meses de duración, con resultados estadísticos poco confiables". En 1956 se promueve un nuevo intento que lleva al gobierno a imponer un programa ambicioso y revolucionario, al que poco tiempo después, aun antes de haberse aplicado plenamente ya estaba en crisis. En 1962-1963 nuevo intento, igualmente entusiasta, que a los tres años presenta el cuadro actual. Las causas de esta arbitrariedad tan perjudicial, pueden ser diversas. Pero la repetición del fenómeno reitera su evidencia. El desarrollo general mantiene una continuidad, la alfabetización no.

100. Las estimaciones que sirven de base a los planes han sido excesivamente optimistas. Si ello favorece la propaganda inicial hace más sensibles los fracasos y éstos son los que cuentan indefinitiva.

101. La promoción de las campesinas no ha logrado crear un clima nacional de apoyo a los objetivos proclamados. La débil intervención de los sectores populares -estudiantes, sindicatos, brigadas infantiles, pese a que oficialmente se las convocó- y el mantenimiento de la resistencia pasiva de los patronos al cumplimiento de las disposiciones que los obligan demuestran que el respaldo de la opinión pública estuvo ausente o fue muy limitado. La necesidad de alfabetizar al país no hizo parte en la conciencia colectiva.

102. Según parece la participación de los maestros alfabetizadores fue menos efectiva de lo que se esperó. Tres Directores Regionales, las autoridades locales

1) Presidente de la Comisión Organizadora del Primer Seminario de Alfabetización y Educación de Adultos, Sr. Gustavo Adolfo Rubina. Informe oficial (Lima 1962).

máximas de sus Regiones coincidieron en que los centros a cargo de alfabetizadores no titulados, rinden mejor y mantienen más regularidad y eficiencia que los que están confiados a maestros con título y generalmente con otro cargo.

103. El Perú, que realiza un esfuerzo ejemplar por mejorar sus servicios educativos debe revisar a fondo su política de educación de adultos. De lo contrario por años todavía no podrá abatir su cifra actual de analfabetos.

108. La educación es parte del desarrollo, cuando éste está concebido con sentido humanista, como creación de condiciones para el mejoramiento integral del hombre. No hay contradicción en este caso y sí concurrencia de fines. Es en esta acepción, que desarrollo-educación, lejos de ser una dualidad, se transforman en términos de conjugación.

109. Puestos frente al Perú y a sus problemas, que en la limitada medida de nuestras capacidades hemos señalado en capítulos anteriores, ensayemos algunos puntos de vista de interpretación personal sobre sus realidades y posibilidades educativas.

110. Tradicionalmente en el Perú los servicios de educación popular se organizaron bajo el signo de la centralización. Ello creó una contradicción evidente, el país dividido en zonas geográficas y en regiones étnicas totalmente distintas debía responder a un sistema unitario de administración de los servicios.

Esta contradicción hizo que el gobierno peruano en 1962 modificara el sistema. Actualmente la administración educativa está dividida en ocho Direcciones Regionales autónomas.

El sistema está en sus primeros años. Se recoge la impresión de que la transformación ha sido muy violenta y que demorará todavía el ajuste entre el Ministerio y estas ocho Regionales de reciente creación.

111. Para cualquier programa educativo planificado a nivel nacional, se deberá subordinar la Región a los ejecutivos del plan o de lo contrario, dividir éste en sectores muy precisos para adjudicarlos, como subplanes a cada Región. La rigidez excesiva al no estar cuidadosamente equilibrada, puede provocar el desajuste, no solo del plan sino también del sistema. Es lo que está ocurriendo en buena parte con la campaña de alfabetización.

Se hace necesario pues, para no crear nuevas contradicciones coordinar los objetivos del plan nacional y sus formulaciones técnicas, con la actividad local de cada Región y definir una doctrina y una práctica educativa común, coordinada con un sistema de funcionamiento descentralizado.

112. La limitación de medios obliga, para evitar dispersiones y despilfarro, a la concentración del esfuerzo. En lugar de un plan general diluido sobre todo el país, diversos planes de concentración sobre zonas limitadas y específicas que permitan reunir la mayor suma de medios sobre puntos concretos de ataque. El éxito de realización de esos planes deberá ser determinado por el plan de desarrollo económico. Allí donde se aplique la Reforma Agraria o promueva una actividad industrial que supongan cambios en las condiciones de vida, se hace inmediatamente necesaria la acción educativa que coopere a la paralela transformación del hombre.

La acción educativa general, en todo el territorio nacional, debe mantenerse insistente, tenazmente, en el sector de la escuela primaria. El más eficaz modo de combatir el analfabetismo es dar a todos los niños una educación básica a este nivel. Mientras exista demanda escolar no cubierta, la insuficiencia de servicios producirá nuevos analfabetos que se sumarán a los ya existentes y a los que al de sus retorne al analfabetismo.

108. La educación es parte del desarrollo, cuando éste está concebido con sentido humanista, como creación de condiciones para el mejoramiento integral del hombre. No hay contradicción en este caso y si concurrencia de fines. Es en esta acepción, que desarrollo-educación, lejos de ser una dualidad, se transforman en términos de conjunción.

109. Puestos frente al Perú y a sus problemas, que en la limitada medida de sus propias capacidades hemos señalado en capítulos anteriores, ensayaremos algunos puntos de vista de interpretación personal sobre sus realidades y posibilidades educativas.

110. Tradicionalmente en el Perú los servicios de educación popular se organizan bajo el signo de la centralización. Ello creó una contradicción evidente, para dividida en zonas geográficas y en regiones étnicas totalmente distintas debía responder a un sistema unitario de administración de los servicios.

Esta contradicción hizo que el gobierno peruano en 1962 modificara el sistema. Actualmente la administración educativa está dividida en ocho Direcciones Regionales autónomas.

El sistema está en sus primeros años. Se recoge la impresión de que la transformación ha sido muy violenta y que demorará todavía el ajuste entre el Ministerio y estas ocho Regionales de reciente creación.

111. Para cualquier programa educativo planificado a nivel nacional, se deberá subordinar la Región a los ejecutivos del plan o de lo contrario, dividir éste en sectores muy precisos para adjudicarlos, como subplanes a cada Región. La regionalización si no está cuidadosamente equilibrada, puede provocar el desajuste no solo del plan sino también del sistema. Es lo que está ocurriendo en buena parte con la campaña de alfabetización.

Se hace necesario pues, para no crear nuevas contradicciones coordinar los objetivos del plan nacional y sus formulaciones técnicas, con la actividad local de cada Región y definir una doctrina y una práctica educativa común, coordinada con un sistema de funcionamiento descentralizado.

112. La limitación de medios obliga, para evitar dispersiones y despilfarro, a concentración del esfuerzo. En lugar de un plan general diluido sobre todo el país, diversos planes de concentración sobre zonas limitadas y específicas que permitan reunir la mayor suma de medios sobre puntos concretos de ataque. El éxito de realización de esos planes deberá ser determinado por el plan de desarrollo económico. Allí donde se aplique la Reforma Agraria o promueva una actividad industrial que supongan cambios en las condiciones de vida, se hace inmediatamente necesaria la acción educativa que coadyuve a la paralela transformación del hombre.

La acción educativa general, en todo el territorio nacional, debe mantenerse insistente, tenazmente, en el sector de la escuela primaria. El más eficaz modo de combatir el analfabetismo es dar a todos los niños una educación básica a su nivel. Mientras exista demanda escolar no cubierta, la insuficiencia de servicios producirá nuevos analfabetos que se sumarán a los ya existentes y a los que el caso retorna al analfabetismo.

En consecuencia pues, nos permitimos señalar la conveniencia de mantener una acción educativa permanente y extendida al mayor ámbito al nivel de la escuela primaria, y la realización de planes locales y parciales de educación de adultos en las zonas donde las condiciones económico-sociales están en proceso de cambio, tanto en el sector agrario como en los centros urbanos.

113. El Perú -debemos insistir- está en condición de deudar moroso frente a los reclamos educativos del presente. Su retraso en tomar la debida responsabilidad ante las exigencias de una función pública tan elemental como es la enseñanza primaria, le exige hoy un esfuerzo cuyo mérito es de justicia resaltar. La proporción de sus gastos en educación -28,30% del presupuesto total-es de las más altas que se registran.

114. La formación docente, para los problemas de la educación primaria, debe centrar sus esfuerzos en torno a objetivos inmediatos y urgentes:

- formar un maestro primario con una buena preparación en la parte metodológica de transmisión de conocimientos, de modo que los niños en breve lapso aprendan las cosas fundamentales
- reunir, al otro extremo de la jerarquía en el más alto nivel, a un grupo de educadores, los mejores de que el país disponga para que estudien y planeen las soluciones educativas al nivel de las auténticas necesidades nacionales y con la visión de sus naturales limitaciones. Tarea que debe ser encomendada a educadores, porque de éstos depende el acierto en el tratamiento pedagógico recomendable a cada situación.
- asistir al maestro en servicio con la ayuda directa, el asesoramiento, la orientación que pueda recibir en su salón de clase. Para ello la ampliación y reorganización de los servicios de inspección y supervisión, se hace imprescindible.

Estos tres puntos deben considerarse con carácter de prioridades en relación con la preparación del personal docente. Una vez realizado el análisis a muy alto nivel de la realidad educativa, será necesario combinar planes, programas, métodos, orientaciones con los objetivos y fines del plan nacional de desarrollo.

115. No se concibe un plan de desarrollo sin la participación activa de toda la nación. Tanto en el aspecto de los cambios económicos como en el de los que afectan esencialmente a las personas. No es posible, por ejemplo, llevar a buen éxito una reforma agraria sin la intervención directa de los campesinos. Del mismo modo no lo es una campaña de alfabetización si no ha creado, entre los que se beneficiarán con ella, el necesario interés.

Frecuentemente los promotores de estas campañas atribuyen a sus prebendarios sus propios intereses y preocupaciones. Cuando chocan con la indiferencia y la pasividad exteriores se sienten incomprensidos y defraudados. Les resulta difícil entender que el adulto analfabeto se sienta bien sin saber leer y escribir y no tenga noción de la carencia que ello representa.

Sin embargo es fácil comprender que en la vida elemental y rutinaria de un campesino de poco o nada sirven el dominio de la lectura y la escritura, cuando no se tiene qué leer o cuando las lecturas a su alcance ni tienen relación con sus intereses inmediatos ni ayudan a la solución de sus problemas.

116. Si la vida sigue inasabiada al analfabeto no encuentra motivos ni incentivos para modificar su condición. El aprendizaje requiere esfuerzo y tesón. Trabajar y esforzarse para conquistar lo que no se siente como beneficio o necesidad inmediatas, va más allá de una lógica elemental. Por eso es tan difícil vencer la resistencia generalmente pasiva, que los analfabetos oponen a los esfuerzos de los alfabetizadores.

Los incentivos capaces de modificar esa actitud pueden venir de dos fuentes: como una concepción exterior cuando en el país se promueve, junto con otras transformaciones, una campaña de movilización total que pretenda de todos los modos a la alfabetización, o como una necesidad interna, cuando determinadas condiciones sustanciales de la vida experimentan cambios que ponen al hombre en otro nivel que el que ordinariamente ocupaba.

117. Las experiencias realizadas en educación básica -en especial alfabetización y educación de adultos- no han sido sometidas a evaluaciones rigurosas. No obstante puede decirse en términos generales, que la experiencia de los núcleos rurales ha dado resultados positivos y marca un camino para futuros planes. Tanto la escuela como la educación de adultos en el medio rural no han encontrado hasta ahora mejor y más eficaz tipo de organización.

En cambio la alfabetización realizada en base a centros, en sus tres grandes etapas (1944, 1957 y 1962) no ha rendido lo que sus promotores esperaron de ella. Las causas de tales resultados han sido analizadas. Lo que importa ahora es repetir viejos errores que sólo acumularán nuevos fracasos. El país no está en condiciones de impulsar una gran campaña nacional de educación de adultos. Por consiguiente debe concentrar el esfuerzo en determinadas zonas de preferencia: en el medio rural, en las regiones donde aplique la reforma agraria, en los centros urbanos, combinando la educación de adultos con la capacitación para la industria manufacturera o para la preparación en el sector de los servicios, y aquellos lugares donde la concentración de habitantes exija soluciones inmediatas de ocupación.

b) Elección de prioridades

118. Si el país no puede realizar una política educativa a escala nacional, debe elegir campos de acción que le permitan concentrar el esfuerzo en determinadas zonas neurálgicas. En educación también hay que optar, elegir. Al Perú le es imprescindible establecer una tabla de prioridades. El primer punto es mantener y aun acrecentar, si es posible, el ritmo de extensión de la enseñanza primaria. Esa extensión no debe comprender sólo la creación de nuevas escuelas y la incorporación de nuevos niños a la matrícula. Tan importante como eso es mejorar la eficacia de la enseñanza, reducir la deserción, aumentar el rendimiento, reducir la proporción de repetidores y por consiguiente, la retención de alumnos.

119. Todo eso es posible si se mejora la organización del servicio y las técnicas de trabajo. La duplicidad y yuxtaposición de organismos dificulta la natural concurrencia al esfuerzo común. Por otro lado las deficiencias de orden técnico multiplican los esfuerzos y limitan los resultados. Un maestro que enseña mal, desperdicia tiempo y dinero. Hay que capacitarle para que enseñe bien, cosa que no es difícil cuando se han logrado ideas claras respecto de los fines, los métodos y la aplicación de los medios y cuando se cuenta con una buena inspección capaz de ser agente de la necesaria asistencia técnica.

En este sentido es muy importante la función que corresponde a la inspección escolar. La acción de un inspector o supervisor puede incidir sobre un centenar de maestros a la vez. Si por la vía del mejoramiento técnico se logra perfeccionar la función de los inspectores, los beneficios que se obtengan se multiplicarán.

Es necesario, además, revisar planes y programas para depurarlos de elementos artificiales. La escuela debe orientar su enseñanza de acuerdo con las necesidades y posibilidades del medio aprovechando y respetando los elementos culturales que tienen vigencia en la localidad.

120. Una escuela elemental, extendida a todo el país, organizada para servir a la comunidad con respeto y comprensión para sus modalidades culturales o étnicas de sus deberes como factor del progreso nacional, es lo primero que reclama el Perú como base y cimiento de su educación popular.

121. En lo que respecta a educación de adultos es necesario establecer algunas previsiones. El adulto, que está en el mundo donde ha crecido y se ha formado, no tiene necesidad de cambios si su mundo no se transforma. El peón rural, pastor o agricultor de rebaño y parcela ajenos, no encuentra contradicción entre su elemental rutina diaria y su destino de hombre. La fatalidad sobre sentido de estabilidad y la vida, de generación en generación a esas normas y patrones se acomoda. Donde todo tiende a ser inalterable poco puede la educación como factor de progreso.

122. Pero cuando llegan los grandes cambios ese equilibrio entre el hombre y su mundo se rompe. Se hace necesaria una acomodación a las nuevas condiciones y el campesino o el indígena, por elemental que sea su concepción del mundo lo comprende así. El hecho de que los naturales de la selva a quienes el inevitable contacto con el exterior altera sus vidas, expresan su deseo por aprender el español, demuestra que aun en los grupos más primitivos los cambios provocan las correspondientes respuestas.

El núcleo escolar, combinada su acción con la aplicación de la reforma agraria, constituye la base para una verdadera educación campesina que comprenda a niños y a adultos.

123. En los centros urbanos la urgencia es mayor. El equilibrio de las grandes ciudades ha sido roto por la proliferación de suburbios que concentran centenares de miles de personas. Para que esas gentes puedan vivir -ahora sólo subsisten- hay que crearles posibilidades de trabajo y aptitudes para que lo realicen con eficacia.

Por la vía de la gran industria, la ocupación resulta muy limitada. Es necesario, pues, promover la instalación de talleres pequeños, a poco costo, que absorban mano de obra. Estos a su vez exigirán una preparación artesanal o industrial de tipo muy práctico la extensión de la pequeña industria permitirá reducir la importación de productos manufacturados y planteará soluciones tentativas al problema de las barriadas, sin duda el más grave que confronta actualmente el país.

124. La educación técnica, a la manera de adiestramiento del trabajador en servicio como la realizada el SENATI o en escuelas industriales y comerciales destinadas a los que se preparan para trabajar, debe ser impulsada con visión clara objetivos y alcances. La necesidad es muy concreta: una gran masa de población debe mejorar sus condiciones de vida mediante soluciones de trabajo a nivel de pequeña industria.

125. Los problemas socioeconómicos más agudos están localizados en dos grandes zonas: las comunidades y haciendas agrícolas de la Sierra y las barriadas de ciudades de la Costa. Aunque distantes geográficamente entre sí, están íntimamente relacionados.

El agricultor de la puna o del minifundio reducido al extremo, o el peón de la hacienda sujeto a un régimen severo, emigran de sus regiones de origen hacia las ciudades de la Costa. Se instalan donde pueden mediante ocupación de baldíos y en esas condiciones inician su lucha por obtener trabajo y vivir en un medio que les es extraño y aun hostil. El campo les negó posibilidades que la ciudad tampoco les ofrece. Los desahucios de este orden son muy numerosos.

126. En un balance de prioridades, tal vez lo más urgente fuera contener la emigración del campo a las ciudades. Porque es un desplazamiento sin objeto si en definitiva nada resuelve. Sólo trasladada de un lugar a otro el mismo problema sin solución.

Este objetivo puede cumplirse mediante la reforma agraria si su aplicación se realiza integralmente y con carácter de recuperación social. La explotación de la Selva Alta, la tecnificación de la cría en la puna, la apertura de vías de comunicación, ciertos desplazamientos de colonización interna, la extensión de los sistemas de riego, pueden ofrecer estabilidad al campesino y evitar su emigración hacia la Costa. Con eso se detendría esta corriente y mejoraría la situación económica que la provoca.

127. Pero está ya como una realidad ineludible la concentración en las barriadas que, aun deteniendo la migración, aumentará por crecimiento vegetativo.

Los problemas que plantea no tienen otra solución que la expansión de la pequeña industria y la mayor ocupación en el campo de los servidos. No se trata de un problema educativo, pero una educación técnica que crea capacidades para el trabajo, puede ayudar en las soluciones siempre que sea planteada y promovida con clara y concreta visión de las realidades que la reclaman.