

1980/13/

# LA EDUCACION NO-FORMAL EN LA REFORMA PERUANA

---

UNESCO

CEPAL

PNUD

---



PROYECTO  
DESARROLLO Y EDUCACION  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1

Organización de las  
Naciones Unidas  
para la Educación, la  
Ciencia y la Cultura

Naciones Unidas  
Comisión Económica  
para América Latina

Programa de las  
Naciones Unidas  
para el  
Desarrollo

---

Proyecto "Desarrollo y Educación  
en América Latina y el Caribe"

José Rivero Herrera

LA EDUCACION NO-FORMAL EN LA REFORMA PERUANA

Texto reestructurado y corregido en el Proyecto

780705

Distr.  
GENERAL  
DEALC/17  
Mayo 1979  
ORIGINAL: ESPAÑOL



## INDICE

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
I	LA EXPERIENCIA EDUCATIVA EN EL PROCESO DE CAMBIO SOCIAL PERUANO . . . . .	1
	La reforma agraria . . . . .	4
	La reforma de la empresa . . . . .	5
	Los medios de comunicación social . . . . .	7
	El proceso de participación . . . . .	8
II	LA EDUCACION NO FORMAL: DESLINDES CONCEPTUALES Y RELACIONES . . . . .	13
III	LA EDUCACION NO FORMAL EN LA LEY GENERAL DE EDUCACION PERUANA . . . . .	19
IV	LOS PROBLEMAS DEL CAMBIO EDUCATIVO PERUANO QUE AFECTAN A LA EDUCACION NO FORMAL . . . . .	23
	El sistema de nuclearización . . . . .	24
	El Consejo educativo comunal . . . . .	26
V	PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE EDUCACION NO FORMAL EN LA REFORMA EDUCATIVA PERUANA . . . . .	35
	A. Programas de atención a población marginada . . . . .	36
	Programa de alfabetización integral . . . . .	36
	Programa de servicios educativos en áreas rurales . . . . .	43
	Programas no escolarizados de educación inicial . . . . .	45
	B. Programas de formación de recursos humanos . . . . .	51
	Unidades de instrucción . . . . .	51
	Programas no escolarizados de educación básica laboral . . . . .	54
	Servicio civil de graduandos . . . . .	58
	C. Programas de extensión educativa . . . . .	62
	UNITARIA . . . . .	63
	Proyecto de divulgación de la ciencia y tecnología . . . . .	65
	Talleres de comunicación . . . . .	70
	Promoción de la audiovisión crítica . . . . .	73
	Hora cultural educativa . . . . .	74
	"La Casa de Cartón" . . . . .	76
VI	CONCLUSIONES . . . . .	83
	RESUMEN - RÉSUMÉ - SUMMARY . . . . .	91



## I. LA EXPERIENCIA EDUCATIVA EN EL PROCESO DE CAMBIO SOCIAL PERUANO

En marzo de 1972, 1/, se inicia en el Perú la aplicación de una reforma educativa, considerada por especialistas y organismos internacionales de educación, como uno de los intentos de transformación educativa más originales y creativos en países en vías de desarrollo.

El marco en que se da la reforma educativa peruana es el proceso de cambio social iniciado en 1968 con el rasgo político particular de ser liderado por la fuerza armada del país. Las nuevas condiciones sociales y los elementos de cambio estructural -como el de la propia reforma educativa- operados en el caso peruano, cuestionan una buena parte de la literatura sobre las características del cambio social y de las reformas educativas de la región; por ejemplo, el hecho de que la reforma educativa fue implementada en forma paralela a otras reformas estructurales y que fuera concebida como elemento motor del cambio estructural de la sociedad, contradice la idea -imperante aún en sectores que propugnaban cambios sociales en los países de la región- de entender a la educación como sector marginal o subsidiario del proceso político, aceptándose su transformación sólo después de operados otros cambios estructurales. El proyecto político iniciado en 1968 no divorcia ni separa a la educación del proceso de cambio, sino, por el contrario, afirma la necesidad de reconocer a la educación como un elemento esencial en la etapa de transformación de la sociedad peruana y concibe a la Reforma Educativa como una acción paralela y complementaria de las transformaciones emprendidas en los otros sectores sociales y económicos.

El interés que ofrece el estudio de la experiencia educativa peruana se ve reforzado por dos hechos: el grado de desarrollo de la sociedad y la crisis de su sistema educacional. Estado de desarrollo y crisis comunes a los países del área o región latinoamericana y que constituyen el punto de partida en el Perú para un cambio estructural en la sociedad y para proponer una modificación sustantiva de la educación nacional a través de un proceso de reforma educativa.

Refiriéndose a la realidad peruana, en 1970, el Informe General de la Comisión de Reforma de la Educación y la Exposición de Motivos de la Ley General de Educación muestran una situación educativa en crisis, caracterizada por: una notoria baja rentabilidad del antiguo sistema en relación con el monto del producto nacional bruto invertido en los servicios educativos (con una suma global de aproximadamente 5% de dicho producto, el sistema dejaba fuera a casi un 30% de niños en edad escolar, no lograba una escolaridad promedio de 2,8 años y era incapaz de disminuir el alto número de analfabetos); evidente selección y marginación a niños y adultos de grupos sociales de más bajos ingresos, operando así la educación como un gran mecanismo de discriminación y privilegio; nivel pedagógico y científico bajo, debido a la inadecuación de métodos y contenidos; desconexión de la educación con la realidad peruana, en sus diferentes ámbitos (local, regional y nacional, con su contexto mundial), generándose actitudes antinacionales. Los problemas se extienden también a la formación de profesores, los de-

---

1/ El 21 de marzo de 1972 se promulgó dicha Ley General de Educación mediante el Decreto-Ley N°19326.

fectos de orden administrativo -con un aparato público caracterizado por su centralismo, burocratismo y rigidez fiscalizadora-, a los cuales se añade una inadecuada planificación de los servicios educativos que ha significado dispendio de recursos y deficiente aplicación de los fondos públicos.

La educación es definida en el primer artículo de la Ley General de Educación como "un proceso integral que abarca tanto las acciones que se cumplen en los centros educativos como aquellas que se realizan en la familia y la comunidad. Lo que tipifica una actividad educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza". Según esta formulación del concepto de educación, el fenómeno educativo implica acciones que se cumplen no solamente en la escuela sino fuera de la escuela, a través de medios formales de enseñanza y haciendo uso de procedimientos y medios informales.

Al respecto, importa referirnos al hecho singular de que la reforma educativa peruana parte de dos principios básicos: la libertad de educación y la desescolarización, principios ligados estrechamente a lo que, como veremos más adelante, constituye basamento característico de la educación no formal. La libertad de educación es entendida como la apertura a todos los individuos de la comunidad, de los medios y elementos que atiendan a su formación, reconociéndose que tanto la formación laboral como los esfuerzos educativos a través de grupos informales, de los medios de comunicación social, etc., constituyen caminos convergentes de un mismo proceso educativo, al mismo tiempo que con ellos se procura resolver problemas que surjan al intentar atenderse en el país la gran cantidad de grupos humanos marginados, carentes de servicios educativos. Por la desescolarización se disocian con claridad los conceptos educación y escuela y se intenta enfrentar de modo distinto las necesidades educativas, optándose tanto por reformar la enseñanza y las relaciones escolares como por favorecer todo acto educativo que se desarrolle fuera de la escuela.

Finalmente, interesa la referencia a la propuesta de un sistema de nuclearización que propicie el aprovechamiento educativo de los recursos disponibles de la comunidad y la gestión por la población de los recursos educativos; así como la importancia que se da en ella a la educación de adultos a través de nuevos y específicos programas, entre los que tienen particular significación los referidos a la capacitación de trabajadores.

Todo lo anterior indica con claridad que dicha reforma -y con ella sus expresiones de educación no formal- constituyó desde su inicio una ambiciosa empresa, que al ser originada en un tiempo político concreto, estaba igualmente condicionada en su ejecución por los propios ritmos del proyecto político en el que estaba inserta y del que constituía parte vital.

El régimen que condujo al proceso de cambio social peruano (1968-1975) en virtud de sus características formales -régimen militar liderado por el oficial de más alta graduación, con la adhesión y el compromiso institucional de la fuerza armada-, y del procedimiento de la gestión política -roles más importantes en el sistema político, en la administración pública y en empresas estatales a cargo de oficiales de alta graduación, con el estilo y la lógica de la organización y comportamiento de la burocracia militar- es tipificado como 'militar autoritario' y "burocrático".

Un balance, absolutamente provisorio, puede llevar a afirmar que el pro-



ceso peruano luego de siete años de gobierno ha obtenido los siguientes resultados principales: 2/ :

- Fortalecimiento del Estado dándole un poder de conducción de la economía y de creación de un importante sector de 'empresas de interés social' (cooperativas de producción, sociedades agrícolas de interés social, empresas de propiedad social) con lo que se varió la pauta del proceso de acumulación de capital en la sociedad peruana. 3/

- Liquidación de lo que se conocía como 'oligarquía peruana' 4/ al afectar las bases de su dominio en el crédito, la banca, la agricultura costeña y los diarios de circulación nacional.

- Redefinición de relaciones de dependencia al asumir el estado el control de un elevado porcentaje de empresas extranjeras que operaban en áreas estratégicas de la economía nacional.

- Alteración profunda de las relaciones sociales en el campo, incorporando amplios sectores campesinos a la vida política y económica del país. La tradicional clase terrateniente de la sierra peruana desapareció como tal.

- Modificación de la dinámica del conflicto social y político al crear nuevas formas de propiedad empresarial y de gestión que afectaron la idea y las instituciones basadas en la propiedad privada de los medios de producción.

- Surgimiento de múltiples organizaciones sociales de base, que modifican la estructura institucional anterior.

- Surgimiento de una tecno-burocracia fortalecida principalmente por el crecimiento de la actividad empresarial del estado.

- Consolidación de los sectores industriales como grupo más fuerte de las clases dominantes.

Es importante señalar, sin embargo, que estos resultados se lograron en un proceso político sui géneris y contradictorio, signado por el carácter castrense del régimen. Todo esto se expresó en una dinámica política de tipo vertical, en la cual la concentración de poder en el aparato estatal generó nuevas expresiones de 'comportamiento oligárquico' por la tecnoburocracia militar y civil, dinámica en la que existieron evidentes contradicciones entre el discurso oficial y las realizaciones concretas del gobierno; entre ellas cabe destacar

---

2/ Véase al respecto el trabajo de Francisco Guerra García: 'Notas para un estudio del régimen político peruano', en Socialismo y Participación N°1, Lima, 1977.

3/ En 1975, la inversión pública alcanzó el 54% de la inversión total, mientras que en el período 1950-68 este sector alcanzó únicamente el 23% (Fuente: Instituto Nacional de Planificación).

4/ Ver al respecto François Bourricaud, Jorge Bravo Bresani, Henry Favre y Jean Piél; La oligarquía en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos, serie Perú Problema N°2, Lima, 1969.

la ausencia de una política económica coherente para superar la situación de dependencia del sistema económico al que se recusaba y que generó un endeudamiento excesivo del país, así como la frecuente distorsión del proyecto de 'participación popular' que se presentaba como distintivo del accionar del régimen.

Para efectos del presente trabajo, consideramos conveniente intentar un breve análisis de las realizaciones más representativas del proceso de cambio social peruano en cuanto a constituir expresiones reales o potenciales de educación no formal. En este sentido merecen particular atención la reforma agraria, la reforma empresarial, la política de telecomunicaciones, así como los canales de organización y participación popular generados.

### La reforma agraria

Para comprender el problema agrario peruano y la naturaleza y alcances de la reforma agraria, es conveniente hacer algunas consideraciones previas. Las cifras en cuanto a tenencia de tierras 5/ indican que en el Perú la agricultura tenía en el latifundio y minifundio las expresiones físicas de un injusto estado de cosas. Del punto de vista social y político el contraste era también extremo entre la minoría terrateniente y la masa de campesinos sin tierra y sin acceso al sufragio electoral por ser analfabetos. 6/

En la aplicación de la Ley de Reforma Agraria se programó la expropiación de 14.500 fundos rústicos con 10.150.000 has. para convertir en beneficiarios alrededor de 400.000 familias campesinas. Al 31 de diciembre de 1976 se habían expropiado 13.493 fundos con un total de 8.724.736 has. lo que representa un avance considerable de aproximadamente el 86% del total de tierras sujetas a expropiación en el lapso de siete años; y se había beneficiado aproximadamente a 1.500.000 campesinos.

La Ley de Reforma Agraria privilegia las formas asociativas de adjudicación de la tierra. Pueden distinguirse dos modalidades principales: empresas asociativas cooperativas agrarias de producción (CAP) y sociedades agrícolas de interés social (SAIS). Ambas entidades constituyen unidades indivisibles de explotación en común, en las que la tierra, ganado, cultivos, instalaciones, equipos, plantas de beneficio, etc. son de propiedad común, sin individualizar los derechos que a cada socio corresponden. La diferencia principal entre CAPS y SAIS radica en que las primeras están integradas sólo por trabajadores directos de la tierra, calificados según ley como 'beneficiarios de reforma agraria', mientras las SAIS están integradas por personas jurídicas que son, por lo general, una cooperativa de servicios y comunidades campesinas socias.

---

5/ Según datos oficiales de 1961 el 0,4% del total de propietarios acaparaba el 76% de las tierras aprovechadas para fines agropecuarios. Esta cifra porcentual y el hecho de que cerca del 50% de la población activa se dedica a la agricultura (Censo 1972), indican que el desequilibrio de la distribución de tierras en el Perú, sea una de las causas más importantes de su atraso en el orden económico, sociocultural y político.

6/ Instituto Nacional de Planificación, Evaluación socio-económica 1976, mimeo, Lima, 1976.

Las otras modalidades de adjudicación son las de grupos campesinos (ubicados en la sierra, con propiedad colectiva de bienes adjudicados pero con tierras enfeudadas usufructuadas individualmente por las familias que los componen), de comunidades campesinas (tradicionales organizaciones campesinas asentadas generalmente en un pueblo rural, fueron reestructuradas en cuanto a su organización y a las formas de tenencia de la tierra), de familias individualmente consideradas y de empresas de propiedad social (EPS) de las que nos ocuparemos más adelante. 7/

Quedan por resolver problemas propios de un cambio estructural de esta magnitud, principalmente el grave problema del minifundismo y de la aguda escasez de tierras en el país. Por otra parte, el proceso de Reforma Agraria no ha logrado superar el inadecuado sistema actual de comercialización de productos agrícolas y las nuevas empresas campesinas en la sierra no han incorporado aún nuevas formas y técnicas de producción. El denominado 'problema indígena' persiste: si bien se han erradicado las formas de opresión gamonal, la miseria e ignorancia siguen alcanzando caracteres graves; han surgido nuevas formas de dominación en las que el estado asume un papel activo a través del poder político local y de la supervisión de los administradores de empresas reformadas.

En un país con las características históricas y sociales del Perú, es necesario señalar finalmente, que los resultados de la reforma agraria no pueden medirse solamente ni principalmente por la cantidad de tierra distribuida ni por el mayor o menor número de toneladas de alimentos producidos de 1969 a 1976. El resultado fundamental, que es a la vez económico, social y político, ha sido cambiar la estructura del sector productivo mayoritario del país.

#### La reforma de la empresa

En el medio urbano esta reforma se da a través de los dispositivos legales que establecen la comunidad laboral y que crean el sector de propiedad social. El

7/

#### Nueva estructura agraria

Modalidad	Empresas		Superficie		Familias	
	Nº	%	Has.	%	Nº	%
CAPs	486	35,3	2 167 647	30,8	101 765	34,5
Grupos campesinos	551	40,1	1 233 631	17,5	35 229	11,9
Comunidades campesinas	274	20,0	695 629	9,7	77 635	26,3
SAIS	57	4,2	2 622 593	37,0	59 933	20,3
Empresa de propiedad social	6	0,4	176 419	2,6	1 356	0,5
Individual			142 701	2,4	19 350	6,5
TOTALES	1 374	100,0	7 038 620	100,0	295 268	100,0

Fuente: Ministerio de Agricultura, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Avances de la reforma agraria al mes de diciembre de 1976, Lima, enero de 1977.

principio que sustenta a ambos dispositivos es que "el trabajo es la fuente original de la riqueza", el cual exige "el acceso organizado de los trabajadores a la dirección, a la propiedad y a las utilidades de las empresas". 8/

La comunidad laboral se ha aplicado al sector industrial, pesquero, minero y de telecomunicaciones, con el mismo esquema básico. "En los sectores en que ya ha sido aplicada, existen al 31 de diciembre de 1975, 300.000 comuneros pertenecientes a cerca de 3.900 comunidades laborales (de las cuales el 95% son comunidades industriales). El número total de comuneros constituye menos del 6% del número total de trabajadores del país, y esta proporción es difícil que se eleve en el futuro, porque el número de trabajadores en empresas susceptibles de tener comunidad laboral, aumenta a un ritmo inferior al crecimiento de la fuerza laboral". 9/

Como es obvio en este tipo de cambio estructural, los beneficios que se alcanzaron, evidentes para los trabajadores, fueron logrados en muchos casos a través de conflictos sociales que tuvieron como protagonistas no sólo a empresarios y trabajadores sino a funcionarios de diversos sectores de la administración pública relacionados con la marcha de las comunidades laborales. Con referencia a los empresarios, el esquema de la coparticipación en la propiedad fue considerado impropcedente porque desvirtuaba la esencia de la empresa privada. Los trabajadores, por su parte, habituados en su mayoría a la práctica de tipo sindical, tuvieron que hacer esfuerzos por comprender y asumir los nuevos papeles que les demandaba su condición de comuneros.

En cuanto al proyecto del sector de propiedad social, que por ley y por documentos oficiales se planteó como sector original del modelo económico peruano, declarándosele prioritario (y en un momento dado se pretendió hegemónico), habría que señalar que sus resultados concretos en cuanto al número de empresas constituidas y dado al actual decreciente apoyo estatal, no hacen posible analizar los beneficios concretos de dicho proyecto, sino más bien su trascendencia desde el punto de vista político-ideológico.

Desde el punto de vista educativo, importa resaltar el impacto ideológico que tuvo sobre la población la amplia difusión del concepto de un nuevo tipo de propiedad, caracterizado como social en cuanto pertenece al conjunto de trabajadores de las empresas de este tipo, sin que a ninguno de ellos le corresponda derecho alguno de propiedad individual. Importa asimismo relevar los esfuerzos hechos por los trabajadores de las empresas constituidas y en formación, por tratar de alcanzar en cada unidad productiva las características básicas exigidas por ley al nuevo sector; esto es: permitir el uso eficiente de los recursos y la acumulación de capital sin concentrar la renta ni la capacidad de decisión; lograr dicha acumulación y eficiencia incrementando el empleo, "asegurando la solidaridad y la participación plena de los trabajadores en la propiedad, dirección, gestión y beneficios de cada empresa"; y lograr la capacitación de tipo permanente a través de múltiples actividades educativas en el trabajo, generadas en asambleas de trabajadores y ejecutadas por las unidades de capacitación correspondientes.

---

8/ Bases ideológicas de la revolución peruana, Oficina Central de Información, Lima, 1975, pág. 17.

9/ Instituto Nacional de Planificación; op cit.

## Los medios de comunicación social

Con referencia a los medios de comunicación social, en 1971 documentos oficiales señalaban que "la explotación de los servicios de radiodifusión en el Perú, con fines exclusivos de lucro, no permite alcanzar las metas educativas y culturales de interés nacional"; y que, por el contrario, el contenido propalado por estos medios "ha tenido siempre un sentido domesticador y manipulador de la opinión pública, en valores, actitudes y marcos de referencia, de modo que, finalmente, constituyeron un poderoso instrumento, al servicio de intereses no siempre coincidentes con los del país". 10/

Este panorama dió lugar a la Ley General de Telecomunicaciones (noviembre de 1971) por la que se optó en la práctica por una mayor ingerencia y control estatal en la radio y televisión del país, creándose para el efecto (1972) la Oficina Central de Información (OCI), órgano base del Sistema Nacional de Información.

La intención implícita en los dispositivos legales correspondientes de dar remedio a la situación de la radio y televisión nacional, creando nuevos dispositivos que garantizaran el control y la propiedad mayoritaria del estado sobre los medios (especialmente en la televisión) y la promulgación de normas para la nueva orientación de los contenidos, no tuvo en la práctica resultados sustancialmente diferentes a las cuestionadas características tradicionales de la radio y televisión anteriores.

En gran medida, esta situación, puede decirse, es expresión - sobre todo en cuanto a televisión se refiere - de la extrema dependencia a centros de poder internacional proveedores del material correspondiente y de la falta de una política coherente de producción masiva de programas con distinta orientación, que incluya el intento de superar tanto la escasez de personal preparado en producción de Telecomunicaciones, como la falta de implementación financiera y de recursos tecnológicos del sector público.

Los órganos de prensa de circulación nacional, que ya habían sido afectados en su dinámica interna con la introducción de la comunidad industrial en su seno, fueron expropiados para dar paso en julio de 1974, a una singular experiencia de reforma de prensa. Considerada por muchos como la medida más trascendental en el terreno ideológico, la expropiación de los diarios de circulación nacional, causó interés y reacciones poco comunes en el país y en el exterior, sobre todo por el proyecto explicitado en el decreto ley ( N°20680 ) que le dió origen, de asignar dichos diarios a asociaciones civiles representantes de los diferentes sectores sociales que el mismo proceso de cambio debería ir conformando.

No obstante la llamada 'socialización' de la prensa fue un experimento trunco. La socialización apenas llegó a un período de transición en que coexistían los primeros representantes de las organizaciones recientes o en formación junto a los directores nombrados por el gobierno.

---

10/ Exposición del Ministro de Transportes y Comunicaciones General Aníbal Meza Cuadra, sobre las razones y fundamentos referentes a la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones. Diario Expreso, 10 de noviembre de 1971, pág. 10.

Sin embargo, es posible afirmar que, aún con sus manifiestos errores, deformaciones e inconsecuencias -en gran medida rezago de un pasado que se trataba de superar - las diferencias fueron notorias. Por primera vez los planteamientos de trabajadores urbanos y campesinos o moradores de barrios pobres, ingresaron como expresión mayoritaria en las páginas de los diarios. Las páginas laborales se convirtieron en numerosas ocasiones en tribunas únicas de defensa de los trabajadores contra abusos o contradicciones del sistema. Las páginas denominadas 'sociales' fueron reemplazadas por informaciones procedentes de instituciones culturales y de todas las clases y grupos sociales. Esta experiencia, sobre todo en sus primeras etapas (julio, 1974 - marzo, 1976) y con los naturales altibajos en relación con la calidad de los correspondientes directores y equipos periodísticos, fue calificada como un esfuerzo de prensa creativa y crítica ante problemas nacionales y de gobierno. Puede afirmarse que se amplió notablemente el ámbito de la información sobre los hechos y problemas de los países del Tercer Mundo y que se mejoró el nivel de la opinión y el comentario al participar en esta experiencia un gran número de intelectuales.

El sector educación fue uno de los más favorecidos en la primera fase de la experiencia; le fue asignado un periódico y en un momento determinado se llegaron a publicar en diferentes diarios, cuatro suplementos educativos semanales, dos revistas infantiles y páginas semanales o secciones diarias con temática dedicada exclusivamente a colaborar con el proceso de reforma educativa en marcha, con el esfuerzo de maestros y escuelas a su servicio.

Esta experiencia de educación no formal, tuvo, sin embargo, características efímeras. Los errores que se cometieron tanto por la forma de conducción en algunos de los diarios y las dificultades de relación con las correspondientes asociaciones civiles, así como por la cada vez mayor ingerencia de los organismos burocráticos en este proceso, contribuyeron a su distorsión. "Los diarios no llegaron a ser transferidos a los sectores populares y la etapa de la administración 'provisional' por el Estado se ha prolongado indefinidamente. Esto los ha convertido en órganos monocordes del gobierno. La manipulación de los grupos plutocráticos, característica del Perú anterior a 1968, ha sido reemplazada por la manipulación burocrática". 11/

### El proceso de participación

En documentos oficiales del proceso peruano se reconoce a la participación popular como piedra angular de su formulación ideo-política, y en su desarrollo se opta por la creación de mecanismos de participación mediante los cuales se planteaba, oficialmente, "realizar la progresiva transferencia del poder económico y político a las mayorías ciudadanas a través de sus propias organizaciones de base". Desde esta perspectiva el gobierno consideró indispensable la existencia de organizaciones sociales que "gradualmente debieran lograr una efectiva incorporación en las responsabilidades del ejercicio del gobierno", y como

---

11/ Héctor Béjar R. La verdad sobre los diarios, Ediciones Socialismo y Participación, Lima, 1977

necesaria la creación de un ente estatal encargado de promoverlas y apoyarlas. 12/

Al plantearse la participación como instancia de transferencia de poder, se le dio una evidente dimensión política. Por ello, el accionar de todas estas organizaciones sociales se desarrolló en una doble y permanente confrontación: la de su práctica social existente, hecha de acuerdo a la naturaleza de la organización y con expresiones de diversidad de intereses sociales y lo que se planteaba oficialmente como objetivos del proceso con la correspondiente utilización de metodologías inmediatas para tratar de alcanzarlos.

Se puede señalar que esta experiencia, rica en matices y posibilidades de participación a través de la multiplicidad de organismos señalados, fue mediaticada por los siguientes factores:

a) El proceso peruano fue contradictorio. Los nuevos mecanismos participatorios hicieron posible la incorporación de diferentes estratos de la población nacional, aunque siempre estuvieron limitados por el carácter autoritario del régimen. Las instituciones participatorias fueron superpuestas sobre estructuras económicas y políticas básicamente capitalistas.

b) Hubo, también contradictoriamente, un exceso de confianza por parte de los conductores políticos, en que había disposición a participar en las masas marginadas, olvidándose de una ausencia de tradición participatoria en la población peruana.

c) Prevalcieron comportamientos sociales tradicionales a pesar de las transformaciones estructurales y de la desaparición de instituciones que los originaron. Las realidades sociales, actitudes y comportamientos anteriores influyeron para que las formas de conducta social de componentes de las propias organizaciones de base de la burocracia, se muestren contradictorias y se expresen, por ejemplo, a través de la oposición entre trabajadores de base y técnicos de CAPs o SAIS, o a través de la inicial oposición -superada por los propios trabajadores- de los sindicatos a las CAPs o a las comunidades laborales, o en la vigencia de actitudes verticales en determinados niveles de acción burocrática.

d) En muchos casos se dió un precario nivel de coordinación de las organizaciones populares con los sectores del Estado, agravado por las pugnas entre estos últimos. Los cambios operados afectaron la conducta, los valores de comportamiento social y los intereses personales y de grupo de la burocracia, muchos de cuyos miembros asumieron una actitud contraria a los cambios o distorsionadora de los mismos, lo que ayudó a que en las organizaciones de base se tenga una visión contradictoria de la política estatal y asumieron, sobre todo en los últimos años, una posición contraria a ésta.

---

12/ En 1971 se crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), organismo con el que se intentó dar un nuevo estilo gubernamental de apoyo a la participación popular.

e) La ausencia de reformas en la composición y objetivos de los gobiernos locales, impidió que representantes de la comunidad organizada fueran miembros de los mismos - en vez de personajes designados por influencias políticas o de tipo social - e hizo más precaria, para las organizaciones de base, la posibilidad de expresiones reales de poder.

En el proceso peruano - a través de las expresiones de cambio social analizadas - se optó por el fortalecimiento y la expansión de la educación, a través de las propias modificaciones sociales operadas.

Estos cambios constituyeron en sí poderosos factores de educación y abrieron nuevas vías de educación colectiva. Así, la nueva y múltiple presencia de organizaciones sociales de base, a pesar de la limitación de recursos existente y de los errores de aplicación y procedimientos señalados, significó desde el punto de vista educativo, la multiplicación de posibilidades de capacitación y de otras expresiones educativas en grupos de pobladores otrora aislados y sin niveles básicos de organización. En la gran mayoría de estas organizaciones se constituyeron unidades encargadas de la educación de sus miembros y, en el caso de empresas con rentabilidad económica, se destinaron sumas de dinero tanto para apoyar la construcción de escuelas y el pago de maestros como para la educación de sus miembros.

La reforma agraria significó un verdadero desafío educativo al tratar de desarrollar en el hombre de campo nuevas aptitudes y nuevas formas de comportamiento que representaban un gran reto a su capacidad de creación. La desaparición de la presencia y el comportamiento del aparato latifundista, traumáticos para la vida de la mayoría de los campesinos, y la exigencia de desempeñar nuevos papeles en la gestión y administración de las empresas, así como en el uso social y personal de los excedentes producidos, devinieron en la exigencia de una capacitación intensa y de tipo permanente a través de múltiples formas y agentes educativos. Considerando las características que tenía el medio rural peruano, y el carácter de las largas luchas campesinas que precedieron y dieron origen a la reforma agraria, esta reforma estructural se constituyó - desde el punto de vista educativo - en un evidente proceso de educación no formal.

Para los trabajadores urbanos, a su vez, era urgente la necesidad de conocer los mecanismos que posibilitaran su presencia creciente y activa en la gestión y que los pusieran en condiciones de evaluar y controlar en forma eficiente el desarrollo de las empresas; era urgente, asimismo, tratar de superar las brechas sindicales entre obreros y empleados, para poder responder unitariamente a los obstáculos opuestos por la gran mayoría de los empresarios al desarrollo de las nuevas empresas.

Estas nuevas empresas - con comunidades laborales de las características señaladas anteriormente - significaron importantes herramientas de educación no formal. El proceso de reforma representó para los obreros y empleados un reto en el



plano educativo con proyecciones económicas y políticas. Se requería superar el cuadro anterior de relaciones en cada empresa, donde sólo las pocas personas que concentraban el poder de gestión decidían sobre el planeamiento, la organización y la conducción.

En suma, este conjunto de reformas posibilitó una red de instituciones y de acciones educativas, paralela y distinta al sistema escolarizado, con efectos concretos en importantes grupos de población.



## II. LA EDUCACION NO FORMAL: DESLINDES CONCEPTUALES Y RELACIONES

Antes de ingresar al análisis de las expresiones de educación no formal en la Reforma Educativa Peruana, resulta útil y necesario intentar diferenciar y establecer deslindes de orden conceptual y práctico entre una serie de términos usados constantemente para tipificar las diversas acciones educativas que se dan en la sociedad, máxime si se considera que los linderos de dichos términos no son los mismos a nivel de países y de instituciones educativas.

Los términos más utilizados en esta tipología educativa son: educación formal y educación no formal; educación escolar y educación no escolar (o extra-escolar); educación escolarizada y educación desescolarizada. Es posible señalar como característica que los une, que la negación de cada término es utilizada para definir su contrario.

Antes de abordar esta tipología, cabe diferenciar los siguientes términos a los que se hará referencia cuando se intente caracterizar los diferentes tipos de educación:

- Escolarización: supone que los educandos, reunidos en grupos de edad específica, bajo la autoridad de un maestro, en un local escolar, durante un determinado número de horas en un período fijo, reciben enseñanza de acuerdo con un curriculum graduado, del cual es necesario superar cada diferente etapa para tener derecho de acceder a la siguiente.

- Enseñanza-aprendizaje: "incluye todas las acciones y procesos mediante los cuales se adquieren conocimientos, principios de conducta, habilidad, etc."

- Educación: "supone un proceso que hace posible la formación de la persona, es decir, la configuración y realización de su modo de ser". 13/

La educación formal es aquella que tipifica a las actividades organizadas y sistemáticas que se desarrollan en instituciones educativas especializadas. La educación no formal es la que generalmente se da fuera del marco de dichas instituciones, para proveer aprendizaje a subgrupos particulares de la población, aprendizaje que se puede ofrecer en muchas circunstancias y a través de diferentes instituciones o personas. El marco de referencia de la educación no formal es prácticamente toda la actividad social y no sólo la escolar, o, en otros términos, no utiliza la negación de la definición de educación escolar, para definirse como su contrario. La educación no formal incluiría entonces todas las demás formas de aprendizaje que se dan en la sociedad fuera de instituciones educativas especializadas.

---

13/ Augusto Salazar Bondy, La educación del hombre nuevo. La reforma educativa peruana, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1976, pg. 67.

Las precisiones anteriores importan para establecer diferencias entre educación no formal y lo que comúnmente se denomina educación no escolar o educación extra-escolar. Esta última comprende acciones caracterizadas en contraposición a las desarrolladas en el sistema escolar y a las características mismas de la escuela. Lo extra-escolar o no escolar es también parte de la acción de los centros educativos que integran el sistema regular, aunque siendo una modalidad de educación que "escapa a las rigideces tradicionales de los planes de estudio y vivifica los centros docentes enlazándolos con muchos de los intereses latentes o manifiestos del conjunto social". 14/

Un rasgo característico de la educación no formal es que tiene como ámbito fundamental el de la población adulta, ya que posibilita y promueve la formación en el trabajo y en la actividad cotidiana, sin el requisito previo de un currículum académico. Esto no excluye la posibilidad de impartirla también a niños y jóvenes, en función de otros centros de interés.

La presentación de ejemplos de acciones educativas comprendidas en el ámbito de la educación no formal, ayudará a comprender mejor lo expresado hasta el momento. Se considerarán tanto acciones realizadas en instituciones tipificadas como 'educativas' como las realizadas en otras instituciones, a las que, por un simple recurso de orden didáctico, se denominan 'sociales'.

En cuanto al primer tipo de instituciones es preciso referirse a actividades realizadas físicamente fuera del local escolar ya sea en talleres, fábricas, museos, para el proceso de enseñanza-aprendizaje de los escolares. O, por el contrario, a situaciones donde personas de un grupo social, pertenezcan o no a la institución que realiza la acción educativa, utilizan o tienen acceso a bienes y servicios escolares como bibliotecas, salones, etc.

En cuanto a instituciones 'sociales' o no tipificadas estrictamente como 'educativas' los ejemplos son más numerosos: la educación que se realiza con obreros y empleados en centros de instrucción componentes de empresas; la educación organizada o espontánea, recibida a través de medios masivos de comunicación como el cine, la televisión, la radio o los periódicos; el desarrollo de temas a partir de los intereses o de los requerimientos de determinados grupos sociales que se reúnen para analizar documentos como un texto legal; la formación de círculos de lectura o de grupos de interaprendizaje promovida por una institución cooperativa; las formas del denominado 'aprendizaje-espontáneo' a través de un autoaprendizaje a partir del cual el sujeto va adquiriendo conocimientos y experiencia, sin que personas ajenas a él le indiquen lo que debe aprender ni hayan previsto ni programado esta acción educativa.

Con referencia al término desescolarización, éste puede tener dos acepciones: la de quienes lo utilizan para propugnar una sociedad sin escuelas y la de

---

14/ Miguel Soler Roca, La educación permanente y sus perspectivas en América Latina, Centro Superior de Perfeccionamiento Magisterial, Lima, 1972, pág. 48.

quienes, como Salazar Bondy, más bien ponen énfasis en aprovechar y potenciar al máximo los instrumentos y procedimientos educativos comprendidos en las diversas instituciones sociales. Salazar Bondy otorga tres dimensiones a la desescolarización; en un primer nivel, en su sentido más débil, significa "el uso de un sinúmero de medios y procedimientos técnicos que existen fuera de la escuela, su aprovechamiento óptimo para fines educativos"; una educación desescolarizada "es la que se realiza sin ninguna obligación de asistencia a locales escolares apoyándose simplemente en los medios mecanizados, teleducativos o de educación de masas", proponiéndose abrir una vasta área al aprovechamiento educativo (talleres, laboratorios, instalaciones y servicios de las actividades económicas y de la sociedad; el pleno uso del actual equipamiento escolar para la comunidad). En una segunda dimensión se busca superar el monopolio del sistema escolar en todas sus implicancias (ninguna institución debe tener la exclusividad de la educación, los maestros no deben tener exclusividad profesional de enseñar, debe darse valor a las acciones de libre y espontánea realización educativa y del individuo y del grupo), se propone el ejercicio de grupos de interaprendizaje y se cuestiona el sistema de curriculum único y obligatorio. En su tercera dimensión la desescolarización es concebida como proceso comunitario y como principal inspiradora de una política social y cultural; en su argumento final Salazar recusa las propias bases de sustentación de la sociedad actual, hace una crítica radical al mundo contemporáneo y da un sentido político a la desescolarización de esta sociedad. 15/

La educación no formal tiene íntima relación con el concepto de educación permanente, visión global del proceso educativo que incluye como dimensiones principales a la educación de adultos y la educación para el trabajo, y supone la participación en la gestión educativa como técnica con la que se propone la democratización educacional.

La expresión educación permanente es el resultado del esfuerzo efectuado para concebir un nuevo enfoque de la educación que extiende las responsabilidades de ésta, como suma de tramos educativos que responden a las características de cada período vital.

Importa precisar que la opción que encarna el concepto de educación permanente no será tarea posible si se piensa sólo en las instituciones educativas formales para cumplir tal objetivo. Dicho concepto supone una revalorización de la educación no formal, ya que ésta se caracteriza por proveerse de una gran variedad de formas educativas y por su flexibilidad en oposición a la rigidez de los programas académicos para jóvenes y adultos.

La educación no formal tiene también relación con la educación de adultos y la educación para el trabajo, aspectos específicos de una política de educación permanente, y con la participación en la gestión educativa. Estos tres aspectos son complementarios: técnicas de participación, existencia de posibilidades de educación de adultos y educación de trabajadores permiten, unidos a otros aspectos, lograr la educación permanente; aunque hay que precisar que si bien cada uno de ellos es condición necesaria a la educación permanente, ninguno de los tres es condición suficiente.

---

15/ Augusto Salazar Bondy, op.cit. pág. 82.

Por razones de orden práctico a continuación se relacionará por separado a la educación no formal con cada uno de estos tres aspectos.

i) La transformación profunda de la educación, implícita en la idea de educación permanente, no podrá efectuarse sino en la medida en que las generaciones actuales de adultos tengan acceso a la educación y modifiquen sus ideas y su actitud frente a ésta en general y, en particular, ante su propia educación. 16/ Esto deviene en superar la idea generalizada de concebir la educación de adultos como actividad marginal u ocasional, sujeta a los actuales sistemas de enseñanza básica vespertina o nocturna para adultos que trabajan, con escasa adaptación de métodos y contenidos o a campañas de alfabetización circunstanciales o episódicas como acción que comienza y termina en sí misma y no como una tarea permanente, sistemática y especializada.

La necesidad de las acciones de educación no formal en la educación de adultos deriva de la urgencia de adecuar la educación a las particularidades de la población adulta, y de utilizar para el ejercicio educativo a personal promotor, recursos e instalaciones de las propias organizaciones sociales integradas por adultos. Dicha necesidad se acrecienta por la falta relativa de instituciones que propicien tareas de educación no formal, así como por la capacidad de utilizar los medios modernos de comunicación.

Hay además otras consideraciones que hacen deseable la utilización de formas de educación no formal en la educación de adultos: el adulto ya se nutrió y se nutre de las experiencias directas que su vida misma le exige, es decir, ha participado - conciente o inconcientemente - de una educación no formal. Para el caso del adulto marginado, que ha sufrido el efecto postergador del actual sistema social y educativo, no es posible pretender darle acceso a la educación a través de los mismos métodos y de las mismas instituciones que pudieron serle útiles cuando niño. La condición de creador de cultura del adulto hace más conveniente la posibilidad de utilizar los elementos y condiciones que ya le son propios o familiares.

ii) En los países subdesarrollados son evidentes los desajustes producidos entre los sistemas educativos tradicionales y la situación generalizada de desocupación y subempleo. Sylvain Lourié señala que los sistemas de educación no hacen sino acentuar la división entre los niveles y tipos de educación, por un lado, y la edad de los participantes y la capacidad de absorción de mano de obra, por el otro; es decir que la educación que se imparte a través del sistema educativo formal no guarda relación con las necesidades concretas del mercado de trabajo. Si se toma en cuenta el problema de la falta de empleo en sociedades no desarrolladas, la disfuncionalidad del sistema educativo es más evidente. 17/

---

16/ UNESCO, Documento de base de la 3a. Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, Tokio, 1972.

17/ Lourié a partir de este análisis concluye que "hoy en día se prepara a través de la educación a futuros desocupados pues la enseñanza que reciben no guarda relación con las funciones sociales y el papel económico que serán llamados a desempeñar" (Sylvain Lourié. Algunas reflexiones sobre la valoración de los recursos humanos a través de la educación y la formación, UNESCO, 1974).

Este desencuentro entre los sistemas educativos y las exigencias cualitativas del mercado de trabajo avala más aún el planteamiento analizado anteriormente de redefinir la educación, pues se trata de lograr la tarea básica para todo desarrollo nacional: "preparar a los hombres para que asuman su destino económico y su autonomía social". Esta tarea se verá facilitada en la medida en que los objetivos educacionales igualmente se redefinan, en función de los grupos sociales y de su papel en la sociedad, superando así la idea prevaleciente en muchos de los actuales sistemas educacionales de formular dichos objetivos en función de grupos de edad y con fines ajenos a los de la sociedad.

En función de lo anterior el problema de la educación de los trabajadores requiere particular atención. Parte importante de las estrategias de solución propuestas estará en relación con los instrumentos o medios educativos que se consideren para hacer frente a dicha situación.

S. Lourié indica que la educación deberá responder a las nuevas exigencias de un nuevo tipo de formación centrada en la 'optimización de recursos' y que no se puede pensar en alcanzarla - sobre todo cuando es planteada en el corto plazo - sólo a través de una proyección lineal de los sistemas actuales. Por ello aumenta la necesidad de optar por medios no formales de educación. Es imprescindible pensar en medios flexibles, rápidos, baratos e integrados en los circuitos existentes en la producción; se trata con esto de preparar, fuera de la escuela, a la población activa para hacer frente a los cambios constantes de las estructuras económicas.

Ahora bien, es importante precisar que las exigencias sobre capacitación de los trabajadores en países de una región como la latinoamericana se deben tratar en niveles distintos y diferenciados: los correspondientes a los sectores más modernos de la economía (sobre todo el industrial) y los concernientes a los sectores tradicionales (sobre todo el agrícola).

En sectores como el industrial, generalmente los desajustes entre la oferta del sistema educativo y las necesidades del aparato productivo se resuelven a través de la capacitación en el mismo proceso de producción o del aprendizaje a través de instancias educativas no integradas al sistema educativo formal, como son los sistemas de capacitación en las propias empresas. Aunque los trabajos sobre el tema no son numerosos es posible indicar que estas iniciativas de capacitación en los sectores más modernos y dinámicos de la economía en América Latina, son las mayoritarias y determinan que los beneficiarios de estas acciones sean en definitiva los mismos que ya recibieron los beneficios de la enseñanza formal; es sintomático al respecto que los sectores donde es más intensa la participación en cursos de capacitación coincidan con los que muestran los mejores perfiles educativos de sus trabajadores. 18/

---

18/ Ver al respecto, los trabajos de Juan Carlos Tedesco: Educación e industrialización en la Argentina e Industria y Educación en El Salvador (UNESCO, CEPAL, PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Bs. As. 1977 y 1978 respectivamente.

Importa resaltar, en todo caso, el papel que pueden jugar formas de educación no formal en países donde la ausencia de mano de obra calificada es uno de los principales obstáculos para el desarrollo industrial y donde, por lo mismo, es urgente proporcionar una educación elemental y una formación técnica acelerada a jóvenes y adultos que carecen de ella, así como perfeccionar periódicamente a los trabajadores y técnicos que necesitan aprender los nuevos procedimientos y técnicas industriales que se renuevan constantemente.

En cuanto a los sectores tradicionales de la economía, los modos de educación no formal deben ser utilizados tanto en los programas de alfabetización campesina como al tratar de dar a obreros agrícolas una educación elemental que les permita manejar ciertos conceptos del mundo moderno con familiaridad.

iii) La educación permanente supone una participación creciente de los educandos en la organización y en el desenvolvimiento de los procesos educativos, procurando aprovechar el conjunto de los recursos educativos disponibles, formen o no parte de los sistemas escolarizados. Al respecto se ha señalado que una de las consecuencias negativas del aislacionismo escolar ha sido la ruptura de vínculos entre la actividad educativa y el mundo de las necesidades concretas de la comunidad; y que ésta debe organizarse para funcionar como una instancia educativa, colaborar y ejercer control en la educación que reciben los niños y los jóvenes de la comunidad.

Existe además otra dimensión de la participación: la de los adultos en su propia educación. El papel de los adultos resulta particularmente importante en la identificación de sus necesidades en materia de educación, en la preparación de los contenidos de ésta, en la gestión de los medios y modos - formales o no - de enseñanza, en el proceso mismo del aprendizaje y en la evaluación de los resultados obtenidos. Se puede decir que la participación del adulto en su educación tiene como finalidad fundamental la mayor eficacia de ésta y la posibilidad de que constituya una verdadera empresa democrática en su concepción, en su práctica y en sus fines.

En esta participación tanto las instituciones 'sociales' (no educativas) como los medios de educación no formal poseen el potencial necesario para desarrollar autoconceptos, destrezas y conocimientos que permitan al individuo participar en la toma de decisiones en términos de modificación o cambio de estructuras sociales y políticas. Particularmente organizaciones como cooperativas, sindicatos, grupos de acción vecinal o comunal y ciertos medios como los de comunicación, o las técnicas de educación intergrupala, se revelan como instrumentos eficaces para la educación de grupo, para desarrollar habilidades de organización y participación, para despertar una conciencia crítica sobre las injusticias existentes y la posibilidad de nuevas opciones. 19/

---

19/ Antonio García explicita que en las etapas revolucionarias de las reformas agrarias de México y Bolivia, "los sindicatos y las cooperativas funcionaron como estructuras de integración social, de comunicación nacional, de movilización de masas campesinas marginadas y de reemplazo circunstancial de las antiguas formas de economía de empresa". Antonio García, Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina, Edit. La Oveja Negra, Bogotá, 1970, pág. 117.



### III. LA EDUCACION NO FORMAL EN LA LEY GENERAL DE EDUCACION PERUANA

La nueva Ley General de Educación peruana surge en un medio donde el sistema y las instituciones educativas, sus contenidos y métodos, fueron objeto de duras críticas; éstas no sólo fueron objeciones académicas sino también de orden social, referidas sobre todo a la inaccesibilidad - para la inmensa mayoría de la población - aún a niveles de enseñanza primaria.

En los discursos oficiales se recusa el sistema educativo tradicional <sup>20/</sup> y la educación es considerada decisivo factor coadyuvante de la realización y consolidación de las transformaciones estructurales. Se señala con énfasis que no habrá efectiva transformación social ni podrá establecerse un nuevo tipo de ordenación de la vida nacional, capaz de superar los vicios de la sociedad anterior, si la educación no sufre una reforma profunda, paralela a las demás reformas sociales y económicas en marcha.

Esta opción gubernamental en el sentido de poner elementos del cambio educacional al servicio de la tarea de transformar globalmente la sociedad, entrañó una vinculación directa entre la educación y la política, por la que se reconoce, a la vez, que cualquier intento de resolver los problemas que afectan a la educación estaría condenado al fracaso sin el respaldo de otros cambios estructurales.

La Ley General de Educación ( N° 19326 ), marca un enorme avance sobre los diseños legislativos y administrativos de anteriores esfuerzos de reestructuración educacional en el Perú.

Además de ampliar, como se ha visto, el contenido conceptual de la educación, se sanciona en ella al trabajo creador como sustento explícito de la educa-

---

<sup>20/</sup> "El fenómeno educacional no se desenvuelve en el vacío, forma por el contrario, parte de la textura más profunda y vital de nuestra sociedad. Como cualquiera otro de los sistemas institucionales del país, el educativo reflejó en su estructura y en su funcionamiento las características definitorias del orden social, económico y político del Perú tradicional. Tal sistema fue en esencia discriminador y selectivo, incapaz de plantear y resolver los problemas educacionales más agudos de la inmensa mayoría de peruanos. No es que careciera de méritos y aciertos, sino que tales méritos y aciertos jamás alcanzaron a cubrir, ni cualitativa ni cuantitativamente, las demandas reales de la nación peruana. Y como parte integrante de un ordenamiento socio-económico global, el sistema educativo tradicional estuvo diseñado para contribuir al sustento y a la perpetuación de tal ordenamiento. Por eso de él no podía esperarse la solución de nuestros problemas educativos básicos, ni tampoco que se alejara sustantivamente de la orientación que necesariamente le impuso el orden global del que formaba parte. Por ende, nuestra recusación del sistema educativo tradicional es parte y consecuencia de la recusación que hacemos de ese sistema total de la sociedad peruana que la revolución ha empezado irreversiblemente a superar". (Discurso del Presidente Juan Velasco A. inaugurando la 2da. Reunión de la Comisión Ejecutiva Permanente para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPCIECC), Lima, febrero 1971).

ción, concebido como "ejercicio solidario de la capacidad de autorrealización de la persona en la producción de bienes y servicios sociales para el beneficio común". 21/ Este reconocimiento de una "educación en el trabajo, por el trabajo y para el trabajo", no está aislado del contexto de cambios estructurales: la Ley General sanciona por ello como fin fundamental del proceso educativo "el pleno desenvolvimiento de la persona humana" y como fines específicos de la educación, "el trabajo adecuado al desarrollo integral del país"; "el cambio estructural y el perfeccionamiento permanente de la sociedad peruana"; "y la autoafirmación e independencia del Perú en la comunidad internacional". 22/

Expresa el reconocimiento de todos a educar y educarse en un proceso recíproco de interaprendizaje, lo que hace necesario ampliar considerablemente los conceptos de 'educador' y de 'educando', reconociéndose en todos los peruanos la posibilidad de transmitir conocimientos y de participar activa y directamente en las tareas educativas. Esto "entraña reconocer al propio tiempo los imperativos de la autoeducación, la educación permanente y la educación no escolarizada, que son otros rasgos distintivos de la nueva educación peruana". 23/

La opción por el fomento de la educación desescolarizada se basa en que "no puede sostenerse un régimen rígido y monopolista cuando se considera que la educación es fundamentalmente un proceso de liberación y cuando se reconoce que los recursos del aparato educativo formal son insuficientes". 24/

La educación es concebida como responsabilidad social comunitaria, ampliándose la idea tradicional de la comunidad educativa y proponiéndose una "verdadera movilización de la comunidad en el proceso de autoeducarse libre y permanentemente lo cual descarga el peso hasta ahora mal y exclusivamente soportado por la escuela". 25/ En este sentido, la organización del sistema educativo a través de núcleos educativos comunales trasciende el ámbito escolar y convierte a éstos en instrumentos de socialización al posibilitar la presencia de la comunidad organizada en estamentos (docentes, padres de familia, organizaciones e instituciones locales) y la confluencia de servicios educativos provenientes de programas escolarizados y de tipo no formal.

El universo de la educación de adultos se amplía y obtiene connotaciones propias. La estructura del nuevo sistema educativo considera modalidades que organizan directamente programas de educación de adultos: la Educación básica laboral,

---

21/ Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

22/ Artículo 7º de La Ley General de Educación.

23/ Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

24/ Idem.

25/ Idem.

la Calificación profesional extraordinaria y la Extensión educativa. 26/ Todo esto supone una especial valoración de la educación no formal y no escolarizada.

Esta opción por promover la educación no formal y no escolarizada se basa también en el argumento de que los recursos de tipo escolar no serían suficientes para poder dar educación a toda la población, una población con altos índices de analfabetismo, con una enorme cantidad de niños que no van a la escuela o que solamente comienzan y después desertan, etc. Por lo mismo, en esta perspectiva, las acciones de educación formal y no formal no se excluyen sino por el contrario deben armonizarse y complementarse.

Por último, el análisis de la Ley General de Educación, en particular de los aspectos referidos a la educación con caracteres no formales, origina las siguientes reflexiones:

a) Su ejecución implicaba una renovación profunda de las técnicas y de los medios didácticos así como la manera de concebir los currícula y los períodos de escolaridad. Frente al monopolio de la escolarización (de la escuela y de la profesión docente) se buscaba una amplia y sistemática promoción de programas y de acciones educativas fuera de la escuela. Ello exigía contar con recursos económicos suficientes y con un personal calificado a través de un vasto programa de cursos de perfeccionamiento. Exigía, asimismo, de un despertar de conciencia colectiva para que los pobladores acepten programas no escolarizados y participen de ellos, para lo que era indispensable el uso adecuado de los medios masivos de comunicación.

b) No bastaba con ampliar el universo de la educación de adultos y darle características particulares, era necesaria su adaptación a las circunstancias y requerimientos de los grupos sociales a los que iba dirigida. Ahora bien, el medio peruano es muy complejo desde el punto de vista de la tradición histórica, la situación geográfica y la composición étnica y lingüística; basta recordar que en Perú muchos pobladores de zonas rurales no hablan español o son hablantes bilingües de primera lengua vernácula, para comprender el reto que representaba esta nueva concepción de educación.

c) Al optarse en esta Ley General por la desescolarización como una de sus principales notas características, se trataba de "superar el esquema de una escuela cerrada, concebida como enclave en medio de una sociedad en proceso de cambio, que necesita cada vez más de una real interconexión entre todos sus componentes". 27/ Era preciso, a través de la nuclearización, abrir y llevar la

---

26/ El nivel de Educación Básica es general y obligatorio. Tiene dos modalidades: Educación Básica Regular, para niños y jóvenes, y Educación Básica Laboral, para adultos. La Educación Básica Regular comprende tres ciclos y nueve grados (el 1er. ciclo tiene cuatro grados, el 2do. dos y el 3ro. tres). La Educación Básica Laboral también tiene tres ciclos y nueve grados organizados de manera flexible (el 1er. ciclo con dos grados, el 2do. con tres y el 3ro. con cuatro). Es importante destacar como aportes originales dentro del nuevo sistema a la Educación Inicial y a las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) en las que se está ofreciendo el primer ciclo de la Educación Superior.

27/ Augusto Salazar Bondy, op.cit., pág. 41.

escuela a la comunidad. Pero esto suponía: entendimiento cabal en la población de lo que era y significaba un núcleo educativo comunal, posibilidad de real representación y poder de la comunidad en los consejos educativos comunales; la conjunción coordinada, junto con el educativo, de los servicios de salud, agricultura, comercio e industria, del gobierno local y del poder central, esto es, un adecuado sistema de planificación que llegue a la base geográfica del Núcleo educativo comunal (NEC) y comience su accionar a partir de ella.

d) Varios artículos de la Ley, y ésta en su conjunto, son muy explícitos cuando plantean que la crítica y la cooperación son objetivos por alcanzar a través de las diferentes modalidades y programas. Con la crítica se trataba de capacitar al educando para el ejercicio permanente de la reflexión, para entender los hechos y para actuar transformando la realidad; ello requería condiciones adecuadas, maestros motivadores y tolerantes y, sobre todo, encontrar en los núcleos de decisión política local, regional o nacional, suficiente comprensión de los efectos de una educación concientizadora en jóvenes y adultos privados hasta entonces de la oportunidad de expresar su propia interioridad, los que, justamente por acción educativa de los cambios sociales y de programas no escolarizados, debían desarrollar sus propios medios de expresión. La Ley suponía además que en cada proyecto educativo debía prepararse para la solidaridad en la vida cotidiana. Esta acción debía a su vez, tener necesaria correspondencia con la modificación de las prácticas sociales en el conjunto de la sociedad, signadas por valores individualistas y nada solidarios.

e) Por último, es necesario referirse a las especiales circunstancias del momento en que se genera y promulga la Ley General de Educación. 1972 es un año signado por enfrentamientos entre el gobierno y los sectores económicos y sociales afectados por los cambios estructurales. Las bases ideológicas del proyecto político peruano no serían explicitadas sino hasta 1975; se podría decir incluso que esta Ley adelantó y sirvió de sustento a varios aspectos considerados en dichas bases ideológicas; se habían iniciado las transformaciones estructurales principales, se daban serios problemas en la implementación de algunas de ellas, faltaban otras acciones trascendentes. En suma, el proyecto político no estaba consolidado. En este contexto determinadas partes de la Ley reflejaban una cierta visión ideal contrapuesta a una realidad política y social que cambiaba más lentamente de lo que se suponía en la exposición de motivos. Incluso, vista en su conjunto, esta Ley no es creada como respuesta a la necesidad de apoyar a las otras reformas estructurales sino, más bien, está planteada en términos tales que ella misma es condición del cambio social. O, en otras palabras, que hubo en sus autores una intención, no explicitada, de que fuese la educación reformada la que debía generar, ella misma, una revolución social.

Estas reflexiones y algunas otras más, surgirán nuevamente cuando se analicen a continuación los principales problemas que tuvo que enfrentar en el país el cambio educativo y sus principales experiencias de educación no formal.

#### IV. LOS PROBLEMAS DEL CAMBIO EDUCATIVO PERUANO QUE AFECTAN A LA EDUCACION NO FORMAL

La aplicación de la reforma educativa planteó múltiples problemas y de variada índole. Un primer problema por resolver estuvo relacionado con la selección de los cuadros directivos de la reforma educativa. Esta selección se vió facilitada por dos hechos: existía una clara decisión política de llevarla a cabo, tomada por un poder militar que actuaba como fuerza política con caracteres inéditos y con lineamientos radicales de gobierno; existía, de otra parte, disposición en muchos profesionales que encontraban esta vez incentivos de tipo político, ideológico y moral, suficientes para realizar un trabajo creativo y de valoración distinta.

El gobierno convoca y constituye la Comisión de Reforma de la Educación, reuniendo a grupos de técnicos sin ataduras con quienes controlaban la educación en ese entonces, y dando a esta Comisión un poder y una autonomía suficiente para producir el "Informe General de la Reforma de la Educación Peruana" que dió origen a la nueva ley de educación. Los técnicos y profesionales que llegan al Ministerio de Educación a partir de la reforma educativa, eran concientes de las características de dicha administración, tomando como reto el trabajo por la transformación educativa del país en condiciones absolutamente minoritarias. El intento de modificar la estructura orgánica del Ministerio en concordancia con los nuevos niveles y modalidades de la reforma, la nueva ley orgánica del sector y la ubicación en puestos directivos de personal componente de la Comisión de Reforma, fueron las tareas inmediatas que pudieron realizarse; se partió además de concebir una estructura administrativa que naciendo en el nivel político central, a partir de las tareas de definición de políticas y de planificación de la actividad, se ensanchaba en la base, delegando autonomía a regiones y zonas y teniendo en el núcleo educativo comunal al primer escalón en el que la presencia de la comunidad organizada debiera ser decisivo factor para alcanzar las metas y los objetivos del nuevo sistema.

Se estimó como indispensable la realización de una serie de reformas en la administración: atacar el burocratismo y la subordinación de las funciones técnico-pedagógicas a las administrativas de apoyo eliminando el centralismo existente.

Con referencia a la financiación de la educación y de la reforma educativa, se ponía especial énfasis en la necesidad de que el sistema de planificación aporte previsoramente y en forma metódica recursos humanos y materiales a actividades debidamente seleccionadas. A esta asignación de recursos debía unirse una adecuada política de distribución de los mismos que contemplara prioridades de tipo político y de tipo técnico-pedagógico. Se planteó como indispensable iniciar tareas de reentrenamiento docente buscando una renovación de conocimientos y una actitud acorde con una práctica pedagógica a través de la que se intentaba desterrar el autoritarismo en el trato con los niños y el paternalismo en el trato con los adultos. Junto a estos aspectos formativos se vió necesaria una política de incentivos que se tradujera en medidas concretas a favor de la superación profesional del magisterio y de la obtención de niveles de vida acordes con sus responsabilidades.

Las nuevas modalidades y la opción por la desescolarización vista en la Ley General, exigían a su vez una renovación en el campo de los métodos de enseñanza utilizados y en la preparación de textos y materiales didácticos acordes con el nuevo espíritu que animaba a la acción educativa. La investigación pedagógica, casi inexistente hasta antes del inicio de la reforma educativa, tenía tareas urgentes que desarrollar, promoviéndose por vez primera este trabajo científico en el campo educacional;

ello dió lugar a la creación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (INIDE).

Además, y fundamentalmente, era necesario considerar en su aplicación que esta reforma formaba parte de un proyecto social global y como tal su desarrollo estaba íntimamente vinculado con la aceleración o desactivación de las demás reformas emprendidas, y que sus objetivos demandaban un alto grado de racionalidad pedagógica, es decir que hubiese la necesaria coherencia entre los fines postulados y los medios utilizados.

Hubo también otro prerrequisito importante a considerar: el empleo adecuado de los medios de comunicación colectiva cautelando el interés social. Había en el Informe General claridad sobre el tremendo poder que tenían estos medios, particularmente la televisión y la radio, y sobre la necesidad de implementar la teleducación en sus fases de producción, emisión y recepción, como importante medio de apoyo al servicio educativo en todas sus formas.

### El sistema de nuclearización

El sistema de nuclearización constituye la estructura fundamental del proceso de reforma educativa, siendo la tarea prioritaria del núcleo educativo comunal (NEC) la de que los diferentes componentes de la comunidad en el ámbito territorial nuclear - padres de familia, docentes, organizaciones e instituciones locales - asuman su responsabilidad en la acción educativa.

En el análisis de los NEC es necesario considerar la evidente complejidad de su naturaleza y de las tareas que le han sido asignadas. Existe una doble caracterización en la naturaleza del NEC: es considerado por una parte "organización de base del sistema de educación nacional" y, por lo mismo, directamente ligado al aparato administrador estatal, englobando de hecho funciones burocrático-administrativas, de servicios, de ejecución de acciones educativas formales y con sujeción al control y supervisión de los organismos superiores correspondientes (direcciones regionales y zonales y sede central del Ministerio de Educación); a la vez es considerado "organización comunal de base para efectos de la cooperación y la gestión educativa", debiendo para ello ser nexa con la población y primera instancia de participación en la gestión de la obra educativa. Esta última caracterización no se produce automáticamente y la obtención de sus objetivos está sujeta a múltiples y complejas acciones que escapan muchas veces al dominio o jurisdicción de los componentes del NEC y del propio sector público de educación.

Es necesario asimismo referirnos a lo que comporta el propio proceso de nuclearización: demarcación territorial y determinación de los centros educativos incluidos dentro del ámbito del NEC; designación del Centro Base, es decir el local escolar con mejores recursos para convertirse en factor multiplicador de la aplicación de los programas de reforma en otros centros; elección de los integrantes del Consejo Educativo Comunal (Consecom) y del director del NEC con participación de la comunidad; designación e implementación de los equipos de promoción educativa de los NEC (además del programador, en cada NEC participan cuatro promotores especialistas en las siguientes áreas: educación básica regular, educación inicial y orientación-bienestar del educando, extensión educativa

y educación de adultos); adiestramiento del personal que tiene la responsabilidad de introducir este nuevo sistema y de promover la participación creciente de la comunidad.

Transcurridos casi cinco años de iniciado el proceso de nuclearización es difícil intentar una evaluación adecuada y establecer opiniones definitivas sobre sus logros y deficiencias fundamentales. Sin embargo, creemos posible señalar como muy importante el esfuerzo hecho por constituir 819 NEC 28/, en un país como el Perú con las características sociales y educativas señaladas. Por primera vez, se obtuvo una zonificación educativa que permitió visualizar las áreas prioritarias y sus características en términos de población, grupos de edades y niveles de escolaridad, así como las apreciables economías de escala que se pudieran lograr. Con los NEC asimismo se possibilitó iniciar una desconcentración administrativa con mayor iniciativa y responsabilidad locales así como la integración de los centros educativos de cada ámbito nuclear y la introducción de nuevos conceptos como 'propiedad comunal educativa' y 'participación en la gestión educativa', que aún cuando no hayan podido instrumentarse, han hecho impacto en amplios sectores de población que hoy aceptan como propia la función eminentemente social que debe tener la educación.

Augusto Salazar Bondy planteaba como premisa que el éxito de aplicación del sistema, en cuanto a promover la participación, sólo era posible al contar con la acción convergente de otros factores que propicien dicha participación: "la nuclearización ayuda a la participación y, a la vez, es promovida por una población participante. Los NEC se integran y operan más eficazmente en una comunidad que presente ciertas condiciones básicas de dinamismo social y económico y propicien el cambio social y la concientización en profundidad". 29/ Esta premisa implicaba a su vez la necesidad de definir adecuadamente la 'comunidad educativa' y de propiciar la presencia activa en la educación de organizaciones sociales con caracteres participatorios. Sin embargo, la indefinición normativa sobre términos como 'comunidad' y 'propiedad comunal educativa' en la propia reglamentación de la ley, unida a la opción tradicional de docentes directivos de los NEC no han hecho posible ambas suposiciones. Ha sido notoria, por ejemplo, la tendencia predominante de considerar a la 'comunidad educativa' como un conjunto homogéneo de personas, recursos e instituciones que actúan en el espacio geográfico de un NEC, lo que influyó para aplicar una serie de criterios del mismo modo en todos los casos y para que los grupos e instituciones sociales de mayor 'prestigio social' en la población representaran a la comunidad en los consejos educativos.

Otros obstáculos a la aplicación adecuada de la nuclearización se encuentran en la propia demarcación territorial de muchos NEC, hecha a base de criterios cartográficos, sin tener mayormente en cuenta las condiciones reales de tipo social y económico del ámbito geográfico, lo que, en ciertos casos, ha hecho más

---

28/ En febrero de 1977 había 819 NEC constituidos. Se ha propuesto para 1978 una reducción de aproximadamente 150 NEC.

29/ Augusto Salazar Bondy, op.cit., pág. 101.

difícil la integración del NEC así como el funcionamiento coordinado dentro de su ámbito de los centros y programas educativos.

La concepción del NEC suponía el desarrollo coordinado de los campos administrativo, técnico y político. La experiencia de estos años ha demostrado no sólo que se trabajó en cada uno de esos campos por caminos diferentes sino, lo que fue más grave, que no existían condiciones reales para concretar los objetivos propuestos a través de la nuclearización. El NEC funciona en ámbitos donde el sector educación y su burocracia no constituyen para la población lo más importante en cuanto a representatividad y poder político: éste es ejercido por otros sectores vinculados a la reforma agraria o a la implementación de otras reformas; desarrollar la idea, implícita en la nuclearización, de movilización social en lo educativo, suponía una centralización técnico-planificadora en sus ámbitos de operación, que canalizara las iniciativas educativas de todos los sectores y de las instituciones sociales y económicas e impidiera la superposición de otras actividades no correspondientes y competitivas. Finalmente, a los problemas administrativos señalados anteriormente, se sumaron los derivados de la conducción de los NEC por una burocracia no renovada y de la pérdida de influencia de los maestros en las comunidades, al ser superados por nuevos dinamizadores políticos encarnados en técnicos y promotores de oficinas del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), de la reforma agraria o de los propios nuevos programas para adultos promovidos por el sector educación.

#### El Consejo educativo comunal

Con respecto a los canales y mecanismos de participación los instrumentos legal-normativos de la reforma educativa, determinan que el Consejo educativo comunal (CONSECOM) es el órgano asesor del director del núcleo, con la finalidad de institucionalizar la participación de la comunidad en la obra educativa y representarla en la administración de la propiedad comunal educativa. Esto trae consigo que, desde el punto de vista político, la participación comunal en la gestión educativa signifique un proceso de desconcentración de responsabilidades educativas y de transferencia de las mismas a la población organizada en estos consejos educativos.

Los aspectos más destacables de esta experiencia pueden ser resumidos de este modo: la introducción de la comunidad local como nueva categoría distinta a la de maestros y padres de familia ayudó a superar la ligazón excluyente educación-escuela y a potenciar la presencia de sectores hasta entonces marginados, en la gestión de su propia educación; se logró desarrollar con la población múltiples tareas educativas, antes restringidas al ámbito burocrático docente y administrativo, y también proyectos de significación real en localidades bases de los NEC; se dió una mayor presencia de padres de familia en la educación de sus hijos; en determinadas circunstancias los CONSECOM fueron efectivos canales de participación y movilización social, en particular cuando asumen la defensa de derechos de pobladores a locales escolares o a programas educativos, cuando promueven consejos educativos en centros educativos (CONSECE) o cuando se dan a nivel nacional pasos iniciales para la transferencia del diario de circulación nacional a la comunidad educativa. Con los CONSECE se posibilitó el acceso a la responsabilidad en aspectos técnico-pedagógicos y administrativos relacionados con la educación en el plan-



tel, de parte de padres, maestros, representantes de la localidad y, en el caso de planteles de educación básica laboral, de los propios alumnos; se ha generado, asimismo una toma de conciencia de la población respecto a las limitaciones financieras del sector educación, lo que ha motivado a padres de familia y organizaciones en la comunidad a compartir de modo activo con el Estado algunas responsabilidades de financiamiento sobre todo en cuanto a infraestructura y equipamiento de centros educativos y a la producción de material didáctico.

A pesar de estos evidentes avances, la composición y falta de representatividad de muchos consejos educativos 30/, el tipo de tareas realizadas, y fundamentalmente, las condiciones administrativas y políticas en que se desarrollan, han hecho de esta experiencia una expresión mediatizada de participación.

Son varias las causas de esta relativa debilidad de los canales de participación. A diferencia del estamento de padres de familia constituido -con una presencia cada vez mayor en los centros educativos-, en el elemento más dinámico de los tres que componen los consejos, en los otros estamentos -comunidad magisterial y local- se observa una falta de identificación del grupo social con el canal respectivo y una no correspondencia entre el canal de participación y el interés del grupo social. Ambos casos son aplicables en cuanto a la actitud de los docentes frente a la comunidad magisterial, a la que no identifican, a diferencia del sindicato y de la cooperativa, como su organización social de base, y en cuanto a los obstáculos que hemos visto se presentan para que las organizaciones populares de base estén representadas en el estamento correspondiente a la comunidad local.

Por otro lado, el CONSECOM se presenta como canal de participación complementario y, en algunos casos, aún competitivo sobre todo con otros canales surgidos como consecuencia de otras reformas (Cooperativas agrarias de producción, SAIS, comunidades laborales, proyectos integrales de asentamiento rural, etc.) y con otras instituciones privadas, que también pretenden centralizar para su organización la capacidad de participación de la comunidad, generándose un desgaste de relación con los pobladores. Esta situación se ve agravada por los problemas surgidos para llevar a la práctica la idea de propiedad comunal educativa, 31/ al obtenerse sólo la parcial colaboración de instituciones locales,

---

30/ A la predominancia en los cargos directivos de los CONSECOM de sectores tradicionales, señalada anteriormente, se unen los porcentajes de representatividad dados en ellos (40% a la comunidad magisterial, 30% a los padres de familia y el restante 30% a representantes de la comunidad local), que han condicionado el tipo de interés y de problemas por resolver en su seno. La predominancia magisterial ha determinado en no pocos casos que los problemas docente-administrativos - como las propuestas de ternas para la dirección de los NEC - hayan sido los que más influyeron en el accionar de los CONSECOM.

31/ El concepto de nuclearización implica que toda la infraestructura escolarizada, pública y privada, y todo el potencial educativo (salones parroquiales, campos deportivos, talleres, estaciones radiales, etc.) ubicado en el ámbito del NEC debía ser utilizado por la comunidad para su educación; el reglamento de los NEC especificaba que la dirección del núcleo con el CONSECOM eran encargadas de propiciar y normar el uso de esta 'propiedad comunal educativa'.

como municipalidades, asociaciones culturales o deportivas, parroquias, que brindan con frecuencia sus locales y otras facilidades a los centros y programas educativos; en cambio existe fuerte resistencia en empresas - privadas y estatales - a brindar su capacidad de talleres y fábricas o permitir el uso de medios de comunicación social. Se restringe así en la práctica el concepto de propiedad comunal educativa al respectivo centro educativo y, en el mejor caso, a la red nuclearizada de centros y programas educativos.

Desde otra perspectiva, una reforma educativa con las características señaladas exigía un nuevo tipo de maestro. El magisterio profesional con el que se inicia el cambio educativo es heterogéneo en cuanto a composición y formación, y en cuanto a su permeabilidad frente a las nuevas demandas que suponía dicho cambio. El análisis de la relación magisterio-reforma educacional es elemento clave para entender las reales posibilidades de efectivización de la nueva propuesta de sistema educacional.

Es posible adelantar, a modo de hipótesis, que frente a una reforma educativa pudieran darse diversas orientaciones en el magisterio que privilegian distintos centros de interés. (Esta clasificación no es excluyente, por el contrario, en muchos maestros se encuentra una pluralidad de orientaciones):

a) La de los innovadores, interesados en mejorar las relaciones del maestro con los padres de familia y con los niños y jóvenes, en superar la rutina docente ensayando nuevas metodologías y enseñando nuevos contenidos. Con posición favorable a la reforma educacional y al uso de metodologías no escolarizadas.

b) La de los gremialistas con luchas anteriores por reivindicaciones de la profesión magisterial y que exigirán al gobierno militar como a los anteriores regímenes, postergados y nuevos beneficios sociales necesarios de alcanzar. Su posición frente a la reforma educativa estaría condicionada por el logro previo de beneficios de tipo economista.

c) La de los políticos que parten de reconocer la íntima relación entre educación y política, y han adoptado posiciones doctrinarias y corrientes partidarias diferentes (apristas, comunistas, ultraizquierdistas, militantes de este proceso de cambio). Unos tratarían de capitalizar las necesidades y los reclamos del magisterio e influir en éste de modo que se les posibilite el control de instituciones sociales como el sindicato o la cooperativa; otros verían en la reforma educativa la posibilidad de realizar una acción política coherente con su ideología.

d) La de los burocráticos, adecuados a directivas formales y preocupados por hacer 'carrera administrativa' y gozar de los privilegios de ser parte central o secundaria del control educativo en los NEC, las zonas y regiones. Tienen expectativas personales en la nueva estructura educativa que genera el sistema reformado.

e) La de los profesionalistas, preocupados por los términos del ejercicio profesional, interesados en la especialización docente, con opiniones contrarias a la de los que se ha denominado 'innovadores' y 'políticos' por creer que su modo de actuar perjudica la educación. En general, coinciden con los aspectos 'pedagogistas' de la reforma y censuran los de tipo ideológico.

f) Por último, la de los tradicionales, sin vocación docente, con actitudes verticales ante sus alumnos, no creativos y rutinarios, repiten lo que indican las enciclopedias escolares; la reforma educativa les significará nuevas obligaciones, reentrenarse, adaptarse a nuevos métodos y contenidos. Problematizado todo su tradicionalismo, asumirían una actitud contraria a la reforma en su conjunto.

Los maestros peruanos provienen de los sectores más pauperizados de la pequeña burguesía, solo una minoría proviene de otras clases sociales; en tanto miembros de este estrato, sienten que su profesión, el magisterio, es un canal de ascenso social. El mayor número de docentes es de sexo femenino (más el 58%), especialmente en educación primaria (cerca del 64%); ésto repercute en que la preocupación de una considerable proporción del magisterio esté referida a aspectos muy concretos e inmediatos en relación a su situación familiar. Considerando todas las categorías en que está dividida la actividad docente, un alto porcentaje de maestros pasa los 35 años de edad y los 15 años de servicio profesional en el sector educación; el crecimiento explosivo de la población escolar y de centros de formación magisterial, ha determinado, por otra parte, el ingreso masivo de jóvenes docentes y la desocupación creciente de aquellos que desean sólo trabajar en ciudades capital; ambas situaciones desde el punto de vista político representan un marcado conservadorismo en la mayoría de docentes, y la influencia de ideas radicales en maestros recién egresados y en los que acumulan menos años de servicios (las dirigencias de organismos de lucha sindical son copadas por estos últimos). La formación profesional recibida en escuelas normales y universidades fue deficiente y no confería un carácter científico a la profesión; la práctica profesional se caracterizó más bien, con valiosas excepciones, por la rutina, el cumplimiento de planes y programas contenidos en enciclopedias educativas y por la falta de creatividad, de criticidad y de relación con la comunidad. La estima y posición de que gozaba el maestro anteriormente en la sociedad ha ido disminuyendo cada vez más rápidamente por los efectos de procesos de urbanización, de la expansión de medios de comunicación social, de la socialización operada en el aprendizaje y, evidentemente, por la pérdida de status a partir de la comprobación de algunas de las situaciones anteriores y de su situación económica apremiante.

Los esfuerzos iniciales del gobierno militar estaban en relación a mejorar la situación económica de los maestros y a una capacitación destinada al abandono por parte del magisterio de sus anteriores hábitos de trabajo.

Siendo importantes estos esfuerzos gubernamentales, no fueron suficientes para elevar a niveles decorosos la situación económica de los docentes y sus familiares, generándose una situación de malestar y enfrentamiento con el régimen.

En cuanto al reentrenamiento docente, su enfoque inicial tuvo dos errores de perspectiva que obstaculizaron su propio accionar: generar en los maestros reentrenados una notoria sensación de minusvalía hacia su formación y su práctica docente anteriores, mostrándose al nuevo sistema educativo como panacea en contraste con la dura crítica hecha al sistema anterior, y presentar a la reforma educativa como acción de apoyo al gobierno y no como un servicio a largo plazo en favor de toda la nación que demandaba la participación de todos los docentes independientemente de sus motivaciones políticas.

Sin embargo, la acción de reentrenamiento fue importante y trascendente en cuanto al logro de determinados objetivos. Reentrenar a casi 140.000 maestros

exigió una estrategia que consideró necesario preparar a entrenadores provenientes del mismo magisterio que debían encargarse de ejecutar las acciones de reentrenamiento; éstas sufrieron modificaciones en cuanto al número de docentes concentrados en cada evento y en cuanto a la delegación de la responsabilidad en la ejecución del reentrenamiento sucesivamente a las direcciones zonales, a los NEC y finalmente a los mismos docentes. 32/

Los aspectos más favorables de la experiencia de reentrenamiento a docentes 33/ fueron: influir en los docentes reentrenados para que se interesen mucho más por conocer la realidad social, económica y cultural de la comunidad y por considerar esta realidad en la orientación de su acción educativa; posibilitar el reemplazo de la posición vertical, paternalista anterior entre maestros y alumnos, por una relación horizontal y dialógica en la acción educativa de ambos; generar una mejor relación del docente con los educandos y padres y una mayor integración a la comunidad, adquiriendo su acción educativa mayor proyección social; posibilitar un mayor intercambio de experiencias entre docentes y que éstos expongan directamente sus problemas y dificultades a funcionarios del sector; lograr en determinadas áreas curriculares evidentes avances técnico-pedagógicos.

Además de estos aspectos, importa en la relación magisterio-reforma educativa, señalar el modo como el planteamiento y la ejecución del nuevo sistema educativo afectan al docente. En primera instancia se tiene que precisar que el tradicional y único papel que el Estado y la sociedad le otorgaban en su relación con los alumnos, era superado al ampliarse considerablemente la idea de educación y la concepción de educador. En la reforma educativa el maestro no es el único que enseña, porque se supone que la educación no se da sólo en la escuela y está a cargo de docentes, sino también de personas con posibilidad de transmitir experiencias de vida; el maestro no puede ni siquiera presentarse ahora como aquel que posee el conocimiento para transmitirlo al alumno, pues de lo que se trata es que el conocimiento se cree en colaboración; para colmo, se cuestionaba su autoridad tradicional

---

32/ El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo (INIDE) fue el órgano encargado del reentrenamiento. Las variantes que introdujo en la estrategia del reentrenamiento fueron: En 1972 se realiza a través de concentraciones masivas por espacio de dos meses, se presta apoyo esporádico al trabajo del aula y se realizan microconcentraciones zonales de docentes. En 1973 se reduce a un mes la concentración. Se suma como apoyo el envío de material por correspondencia a docentes reentrenados. En 1974 se crean grupos funcionales de reentrenamiento organizados por grados correspondientes al nuevo sistema educativo; se mantienen las microconcentraciones y el seguimiento. En 1975 y 1976 se hacen microconcentraciones en NEC y zonas. El trabajo en grupos funcionales y el apoyo en aula se definen como permanentes; se suprime el apoyo por correspondencia y se utilizan medios de comunicación masiva como radio y prensa. Las microconcentraciones quedan a cargo de los equipos de promoción educativa de los NEC, los que a su vez previamente son reentrenados. Se conforman grupos itinerantes de la sede central y del INIDE para prestar apoyo directo a los diversos NEC del país.

33/ Entre 1972 y 1976 se había reentrenado a 77.640 docentes. (Fuente: "Informe sobre el programa de reentrenamiento del magisterio y su proyección financiera para el bienio 77-78", INIDE, Lima, 1977.

y verticalmente ejercida, y se posibilitaba que padres de familia y otros profanos no docentes puedan participar en cuestiones que otrora sólo él manejaba. Muchos docentes, se quedaron sin argumentos profesionales al comprender que ya no eran los únicos que enseñaban, ni eran reconocidos el conocimiento ni la autoridad otrora 'indispensables' para el ejercicio de su profesión; sólo eran considerados como especialistas capaces de aportar lo distinto y lo específico de una profesión (la docente) al conjunto de la operación educativa y a los demás pobladores que no contaban con recursos profesionales.

A lo anterior, se unen exigencias de la ejecución de la reforma: un reentrenamiento con características de obligatoriedad para poder ejercer su profesión en los ciclos y grados del nuevo sistema educativo; renuncia a los libros de textos reemplazándolos por la discusión, uniéndose a los estudiantes para encontrar soluciones a problemas, sin limitarse únicamente a dictar normas; obligación de usar nuevas formas de abordar los problemas de la enseñanza-aprendizaje (por ejemplo en las clases de matemática moderna se espera de él propiciar que los pequeños alumnos trabajen en grupos reducidos; en las de ciencias histórico-sociales que muchas de las actividades las desarrolle fuera del centro educativo; en las clases de lenguaje no se trataba de impartir técnicas de lecto-escritura sino de posibilitar que los niños expresen todas sus vivencias con un sentido analítico y crítico, etc.); salir del aula proyectándose a la comunidad y tener un mayor conocimiento de la población, de sus problemas e intereses. Es decir, su concepción de educación y práctica docente anteriores no tenían prácticamente cabida en el nuevo sistema educativo.

Importa en esta relación del magisterio con la reforma educativa distinguir a dos elementos que tuvieron un papel particular en este proceso: la burocracia administrativa y los docentes promotores.

Paralelamente a la resistencia 'activa' de docentes, el proceso de reforma educativa tuvo que enfrentar la resistencia 'pasiva' con raíces en la inercia de la burocracia, considerada institucional e individualmente. Con la descentralización administrativa el poder burocrático se trasladó de la sede central a los niveles regional y zonal donde se constituyen pequeños y autónomos ministerios de control administrativo y de fiscalización de funcionarios y docentes a nivel inferior; el NEC en muchas ocasiones es expresión deformada de poder burocrático antes que centro de irradiación profesional y de servicio social. Vinculada a la inercia institucional del aparato burocrático se da la disputa por el ascenso administrativo entre sus funcionarios y maestros de base, que ven en la estructura reformada un nuevo sistema de ascenso: de profesor a promotor de NEC, a técnico profesional de zona y de región. Para los maestros, el paso de la docencia a la administración ofrece todavía el camino más seguro de ascenso y de poder en la carrera profesional. Esta situación estructural y los comportamientos tradicionales de la vieja burocracia no erradicada y no asimilada al proceso de reforma, hace que las exigencias burocráticas sobre el magisterio crezcan muchas veces de modo artificial y sean vistas por éste como una opresión igual o mayor que sus estrecheces económicas: concentraciones, controles, sanciones disciplinarias, exigencias burocráticas de trabajo con la comunidad, traslados, etc. Este peso de poder burocrático se expresa también, como hemos señalado, en privilegiar presupuestalmente todas las acciones educativas de tipo escolarizado y en cuestionar o poner dificultades a las de tipo no formal, no comprendidas y desvalorizadas a priori. Se tendió así, de modo permanente, a anular cualquier nueva forma educativa que pueda surgir de condiciones creadas por la reforma.

La dinámica de la reforma y las exigencias de implementación de la nuclearización, generan la necesidad de nuevos cuadros con funciones diferentes a las administrativas y a los docentes tradicionales en el sector: los promotores integrantes de los equipos de promoción educativa de los NEC.

En cada NEC, además del director y del planificador, asumían la relación con la comunidad educativa cuatro promotores con funciones correspondientes a las modalidades de educación básica regular (en relación con centros educativos y docentes de los mismos), de educación inicial y orientación bienestar del educando (en relación con centros de educación inicial y con alumnos y docentes de demás centros educativos), de educación de adultos (ligado a los programas de educación básica laboral y calificación profesional extraordinaria fundamentalmente) y de extensión educativa (encargado de los programas de esta modalidad y de promover la organización y la participación de la comunidad en el NEC). Sus integrantes eran en su mayoría jóvenes docentes, seleccionados de acuerdo con criterios orientadores de los órganos técnico-normativos correspondientes entre los que tenían particular valor el dominio de cada área de labor, su experiencia de trabajo con grupos; era indispensable que el promotor viva en el ámbito del NEC, lo que facilitaba su trabajo posterior de diálogo y contacto permanente con los usuarios correspondientes, y, sobre todo en el caso de los promotores de extensión educativa y de educación de adultos, que tengan experiencia o disposición en el trabajo con organizaciones e individuos adultos de la comunidad. Por la naturaleza de la labor que exigía dedicación exclusiva en jornadas de un mínimo de ocho horas, recibían una bonificación al cargo sobre sus haberes de docentes.

La selección de estos promotores fue difícil no sólo por la escasez de recursos humanos calificados en estos rubros sino por la permanente lucha que significó con los criterios conservadores que primaban al respecto en regiones y zonas y por la limitación básica que tenía ubicar los cargos de promotores como puestos de carrera docente. La condición docente y la formación magisterial previa de los promotores originó en muchos de ellos que la motivación principal de su trabajo fuera 'hacer carrera administrativa' dentro del aparato burocrático del sector, lo que afectó seriamente a modalidades que requerían de promotores cuya misión consistiera fundamentalmente en actuar fuera del ámbito escolar en directa relación con las organizaciones populares de base.

Pasando ya a otro enfoque del problema, la concepción de educación propuesta, exige considerársele con referencia al desarrollo económico y social no como una 'inversión' cuyos resultados se recojan cuando los niños crezcan, sino como una acción que rinda también frutos inmediatos. Ello requiere que la educación incorpore al adulto.

Este enfoque hacía claramente inadecuadas las anteriores divisiones tradicionales de niveles pre-primario, primario, secundario y superior; era necesario idear nuevas modalidades y enfocar de modo diferente la problemática de la educación de adultos, máxime si se consideraba que era el adulto de hoy el protagonista de la acción histórica de construir un nuevo ordenamiento social y de iniciar la nueva práctica social que este último suponía.

Teniendo en cuenta los grupos de edad de la población, se define que la educación de adultos debe incorporar a toda la población de 15 y más años, lo

que supone en cálculos proyectados a 1980, que el universo de la población de adultos ascenderá a 10 378 800, es decir el 56% de la población total peruana <sup>34/</sup> esta considerable cifra hace prácticamente imposible que los programas regulares de la educación de adultos logren incorporar tal volumen de población. Por ello, entre otras razones, es que se plantea una mayoritaria utilización en este campo, de formas no escolarizadas de educación que posibiliten tanto la correspondiente mayor cobertura como dar respuesta adecuada a los particulares requerimientos educativos del adulto.

La Ley General de Educación contempla en el campo de la educación de adultos tres modalidades: Educación Básica Laboral, Calificación Profesional Extraordinaria y Extensión Educativa <sup>35/</sup>.

La Educación Básica Laboral (EBL) se dirige a la población adulta mayor de 15 años que no tuvo acceso a la educación regular. En ella se transmite conocimientos en materias como Ciencias Naturales, Ciencias Histórico-Sociales, Lenguaje o Matemáticas que den acceso a una formación académica básica. Junto con esta formación general la EBL supone una formación laboral, que sin poseer programas pre-establecidos, implica la semi-calificación de los alumnos en el oficio u ocupación que poseen.

La Calificación Profesional Extraordinaria (CPE) está destinada a ofrecer a la población una capacitación calificada en una determinada función económica. Por lo mismo, se orienta fundamentalmente a la población económicamente activa. La CPE es básicamente desescolarizada y se imparte a través de ciclos trimestrales o semestrales, ya sea en un centro educativo destinado expresamente para tal fin o a través de Unidades de Instrucción que toda empresa debe poseer. Se distinguen en tres grados la capacitación que imparte: básico, avanzado y especializado.

La Extensión Educativa está destinada a promover y desarrollar acciones educativas no formales a cargo del Estado y de la comunidad. Es una modalidad netamente desescolarizada que a través de diversos programas debe promover la participación de la comunidad en la gestión educativa, el uso de los distintos medios de comunicación social y el intercambio y desarrollo cultural de la población.

---

<sup>34/</sup> Según esta clasificación, el universo de la educación de adultos ascendió de 6.410.000 personas en 1965 a 8 849 600 en 1975 y ascenderá a 10 378 000 en 1980. Esto significa que en relación con el total de la población, el universo de la educación de adultos pasará del 55% en 1975 al 56% en 1980, pues mientras la población total crece en este lustro a una tasa de 3,1% anual, la población de 15 y más años se estima que lo hará al 3,2% (datos extraídos de Modelo EDUPERU, obra citada, pág. 76).

<sup>35/</sup> Se creó inicialmente (1972) la Comisión de Educación de Adultos, presidida por Augusto Salazar Bondy, encargada de fijar los principios normativos de la educación de adultos. Dicha Comisión determinó, entre otros aspectos, que la atención educativa se centrara, fundamentalmente, en los sectores menos favorecidos y marginados de la población.

Esta diferenciación de modalidades distintas para atender a la población adulta no radica únicamente en el tipo de educación que cada una de ellas transmite; se trata de extender la acción educativa a la población potencialmente requerida y dar así distintas respuestas a igualmente distintos requerimientos educativos. La EBL es una respuesta a la presión social de una gran parte de la población que siempre demandó educación en términos tradicionales; está destinada a eliminar el analfabetismo y a ofrecer a los adultos que lo requieren una formación general. La CPE está en relación directa con la demanda económica del país que requiere de una cierta capacidad técnica y especializada para la producción. La Extensión Educativa se explicó en un proceso político que demandaba directo trabajo educativo con la población organizada en los núcleos educativos comunales y en sus propias instituciones.

Los principales programas de tipo escolarizado se encuentran en centros educativos correspondientes a la modalidad de Educación Básica Laboral donde se da la conversión progresiva de programas correspondientes a la antigua educación primaria y secundaria vespertina en programas escolarizados de EBL y en los centros de Calificación Profesional Extraordinaria 36/.

La mayoría de programas dirigidos a adultos en la reforma educativa corresponden a claras formas no-escolarizadas.

En el análisis posterior de los principales programas se comprobarán tanto la trascendencia que lograron, como los serios obstáculos que tuvieron que enfrentar para su normal desarrollo.

---

36/ En 1975 funcionaron 987 centros educativos estatales de EBL con una población de 300 435 alumnos. El sector privado atendió a 25 267 adultos en centros escolarizados de esta modalidad. En cuanto a los centros de CPE, funcionaron en el país 239 centros estatales con una población de 54.993 adultos y 195 centros privados que atienden como base antiguas academias de capacitación (corte y confección, peluquería, especialidades artesanales, cosmetología, etc.). (Fuente: Oficina Sectorial de Planificación Educativa).



## V. PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE EDUCACION NO FORMAL EN LA REFORMA EDUCATIVA PERUANA

La selección y clasificación de las distintas experiencias de educación no formal, ha sido hecha considerando las producidas a partir de la iniciación, en 1972, de la reforma educativa peruana.

Fueron distintos los criterios seguidos para su selección. Se ha considerado la directa vinculación de programas con cambios estructurales como la reforma agraria o la reforma de la empresa; algunas experiencias corresponden a lo que la reforma educativa peruana denomina 'no escolarizado' por tener características contrapuestas a las de la educación escolar; otras experiencias han sido seleccionadas en función de su creatividad metodológica o en función de su potencialidad movilizadora o por sus efectos beneficiosos producidos en cumplimiento de los correspondientes artículos de la ley. En resumen, todos ellos han sido seleccionados por poseer determinados rasgos que hacen interesante su análisis y difusión; su selección se hizo aún cuando en algunos casos no pudo lograrse el cumplimiento pleno de objetivos; o sabiéndose en otros casos que por la especial circunstancia de estar en plena ejecución, iba a ser difícil obtener la información deseada o intentar la evaluación correspondiente.

Se les ha agrupado en tres áreas principales:

A. Programas de atención a sectores marginados de la población que comprenden la alfabetización integral destinada a una masa de población fundamentalmente indígena con índices de precariedad casi absoluta; los Servicios educativos en áreas rurales que responden al apoyo del sector educación a organizaciones campesinas surgidas por efecto de la reforma agraria; y los Programas no escolarizados de educación inicial destinados a niños sin acceso a centros educativos.

B. Programas de formación de recursos humanos, entre los que se ha ubicado a las Unidades de instrucción, correspondientes a la modalidad de calificación profesional extraordinaria, a los Programas no escolarizados de EBL (PEBAL) y al Servicio civil de graduandos (SECIGRA) por el que los estudiantes universitarios completan su último año de formación con trabajo de campo coordinado entre las universidades y los diferentes sectores públicos.

C. Programas de extensión educativa, en los que se incluye a Unitaria, a los de Divulgación de la ciencia y tecnología, a los Talleres de comunicación, a los Programas de audiovisión crítica, a la Hora cultural educativa y al Programa de televisión infantil 'La casa de cartón'.

En el análisis de cada experiencia educativa, se procurará estén comprendidos: los objetivos propuestos, la metodología utilizada, la trascendencia o logros alcanzados, las dificultades que hubieron de enfrentarse en su ejecución, así como las particulares reacciones operadas en la población participante en estas experiencias.

## A. Programas de atención a población marginada

### Programa de alfabetización integral (ALFIN)

a) El analfabetismo en el Perú ha decrecido en cifras relativas. En 1940 el porcentaje de analfabetos representaba el 57,6% de la población de quince y más años de edad. En 1961 eran 2 185 400 los analfabetos, que representaban el 38,9%. Por estimaciones del Instituto nacional de planificación, en 1970 el porcentaje descendió al 27,2%. Sin embargo, en términos absolutos el número de analfabetos en el Perú se mantuvo: de 2 070 300 en 1940 a 2 070 294 en 1970 37/.

El agudo desequilibrio en la distribución de oportunidades educacionales en el Perú se expresa, según datos de 1961, en las siguientes cifras porcentuales correspondientes a sectores de la población en condición analfabeta: el 59,5% de la población rural y el 17,7% de la población urbana; el 25,6% de la población masculina y el 51,8% de la población femenina 38/.

El panorama es más grave si se tiene en cuenta la existencia de grandes masas campesinas monolingües o bilingües, que constituyen los grupos humanos donde se concentra, fundamentalmente, el fenómeno del analfabetismo 39/. La barrera del lenguaje aísla y margina a estos sectores de población en una sociedad donde la lengua oficial era el castellano 40/ y donde el poder dominante menosprecia el orden cultural, el modo de concebir el mundo de estos vastos grupos.

---

37/ Datos correspondientes al n°11 de la revista Educación, Lima 1974, dedicado a analizar el problema del analfabetismo.

38/ Las cifras extremas se ven reflejadas en el 9,3% del analfabetismo en la población urbana masculina contra el 76,4% de analfabetismo en la población femenina y, considerando las regiones socio-económicas según zona y sexo, en el 2,6% para la población urbana masculina de la región Lima Metropolitana contra el 93,0% de la población rural femenina de la Región Sur-Oriente.

39/ El quecha y el aymara son las dos lenguas indígenas más importantes. El quechua es hablado en el Perú por 2 685 814 personas de 5 ó más años como lengua materna y por 1 392 492 monolingües quechua-hablantes que se concentran en el Cuzco (420 060), Huancavelica (279 034), Ayacucho (222 745), Puno (192 535) y Ancash (173 158), para citar a los cinco departamentos con las cifras más altas. El aymara está concentrado casi totalmente en el departamento de Puno que cuenta con 155 952 monolingües, aymarahablantes del total de 162 175 que hay en el país (Datos del Censo de 1972).

40/ El 27 de mayo de 1975 con la Ley 21156, en el régimen de Juan Velasco se reconoció el quechua como lengua oficial. Esta medida conmocionó al país, sobre todo el sector no indígena; sin embargo en la práctica no ha sido implementada. La acción más importante desde la dación de dicha ley ha sido la creación y publicación de seis gramáticas y seis diccionarios correspondientes a otras tantas regiones quechuas peruanas.

Tomando en cuenta las experiencias anteriores de alfabetización y los avances en su concepción y en metodologías afines <sup>41/</sup> el Ministerio de Educación peruano puso en marcha en 1973 un programa de Alfabetización integral en el marco de la reforma educativa iniciada.

El término 'integral' se debe a que con la alfabetización propuesta se trataba de reunir los siguientes componentes básicos: aprendizaje de la lectura y escritura fundado sobre bases teóricas y metodológicas que posibiliten una rápida adquisición de los mecanismos de simbolización correspondientes; refuerzo de las técnicas de escritura y lectura aprendidas, a través del ejercicio y de un proceso de seguimiento y ampliación del aprendizaje; estimulación del alfabetizando para la toma de conciencia crítica de su realidad y para la adopción de un compromiso social en el proceso de transformación de su sociedad; vinculación estrecha del aprendizaje de la lectura y escritura con proyectos y programas de desarrollo que a nivel local, regional o nacional, comprometen la existencia del alfabetizando. En suma, la alfabetización era integral al conectar diversos elementos educativos y sociales que constituyen otras tantas dimensiones de la alfabetización.

b) La estrategia de la inicialmente denominada Operación ALFIN <sup>42/</sup> se dio teniendo en cuenta criterios de orden político-social: la atención de sectores sociales tradicionalmente marginados y el apoyo al proceso de transformación estructural; y criterios de orden técnico-pedagógico: la capitalización de experiencias desarrolladas con el método psico-social que fue el propuesto por ALFIN y la realización de investigaciones y experiencias en áreas que presentan problemas etno-lingüísticos "teniendo siempre presente la revaloración de la cultura y lenguas nativas".

De acuerdo con los criterios político-sociales considerados era deseable iniciar esta operación en los departamentos de la sierra sur peruana caracterizados por tener la mayor densidad de analfabetismo y de población indígena. Sin embargo, considerando los múltiples problemas de orden técnico-pedagógico que suponía enfrentar la alta tasa de monolingüismo y bilingüismo incipiente en la región, así como la ausencia de experiencias de alfabetización con la metodología propuesta y de una información estadística reciente y confiable, se decidió desarrollar

---

<sup>41/</sup> El programa ALFIN tomó particularmente en cuenta: las experiencias de aplicación del método psicosocial de Paulo Freire en el nordeste brasileño, en otros países latinoamericanos y el Africa; los estudios de antropología e investigaciones lingüísticas que propugnan la aplicación de métodos adecuados a la personalidad cultural de cada pueblo y a la psicología de los adultos; así como los importantes aportes de la UNESCO a través de la experimentación y la promoción de la alfabetización funcional

<sup>42/</sup> Entre abril de 1973 y marzo de 1974 funcionó la Operación ALFIN con carácter centralizado; posteriormente (junio 1974) y atendiendo, entre otras razones, a la necesidad de su descentralización, dando autonomía a regiones y zonas se optó por la denominación de Programa, término que guardaba mayor relación con las directivas de orden presupuestal y administrativo emanadas de las Oficinas de administración y de planificación educativa a nivel nacional.

inicialmente en estas áreas acciones de investigación y experimentación, que originaran una atención directa mayor a partir del siguiente año.

Aparte de las acciones de investigación y experimentación mencionadas, la estrategia del primer año comprendía acciones de alfabetización en pueblos jóvenes (área urbana), en zonas de reforma agraria donde se había llevado a cabo acciones de adjudicación y en zonas marginadas cuya población es bilingüe con avanzado proceso de castellanización (área rural), y en los centros mineros de mayor concentración poblacional.

La estrategia consideraba que luego de un año de expansión (1974) y de dos años (1975-76) de generalización del programa, se reduciría drásticamente el analfabetismo, pudiendo lograrse la erradicación total del analfabetismo entre 1977-1980.

La información estadística disponible hasta 1976 señala que las metas propuestas fueron irreales tomando en cuenta, como veremos, las condiciones en que se dio el programa. Se estima que en tres años y medio (julio 1973-diciembre 1976) de aplicación del programa fueron 547 294 los analfabetos matriculados y 241 216 los alfabetizados 43/, lo que significa una tasa de éxito del orden del 44% con referencia a los matriculados. Si bien lo alcanzado es superior a los resultados obtenidos en años anteriores 44/ es inferior en términos cuantitativos a lo propuesto en la estrategia mencionada.

c) El denominado 'método ALFIN' obedece a tres momentos fundamentales: el estudio de la realidad, la programación y la alfabetización propiamente dicha.

El primer momento consiste en la investigación que el alfabetizador y sus colaboradores realizan de la realidad socio-económica, política y cultural así como del universo vocabular más usual en la comunidad por alfabetizar; se recomienda usar técnicas como estudios de informes o la observación participante.

A través de la programación se trata de organizar en forma secuencial las acciones que se deberán desarrollar en un determinado período. Comprende: la clasificación de los problemas, situaciones y experiencias detectadas en el conocimiento de la realidad, la determinación y el análisis de los contenidos que deberán ser desarrollados, la selección de las palabras generadoras del universo vocabular y la determinación de medios y materiales por utilizar.

En la guía metodológica ALFIN se sugieren ejemplos de programación que cada unidad alfabetizadora en la zona correspondiente deberá analizar, llegando a formularse programaciones de acuerdo con la propia realidad zonal y local.

---

43/ Fuente: Datos proporcionados por la Oficina sectorial de estadística educativa.

44/ En el período 1958-1962 se matricularon 488 867 y fueron alfabetizados 135 218 (27,7% de tasa de éxito) y entre los años 1963-1968 fueron matriculados 702 412 y alfabetizados 275 054 (39,6% de tasa de éxito).

Con referencia a la alfabetización propiamente dicha, el método sugiere la siguiente secuencia:

- Descodificación 45/, a través de ella se desarrollan acciones instrumentales a fin de hacer posible en los participantes el proceso de aprendizaje de la lectura, escritura y matemática con ejercicios de discriminación y de memoria audio-visual que constituyen lo que se denomina 'aprestamiento para la lectura y la escritura'. La descodificación se lleva a cabo en el círculo de estudio constituido por los alfabetizandos, el alfabetizador y los voluntarios.

- Presentación de la palabra generadora, identificándola como la expresión del problema analizado (la palabra ligada al código). La palabra se aprende leyéndola y haciendo que los participantes la lean en voz alta, la escriban repetidas veces. Luego se pasa a la descomposición de la palabra generadora, para el aprendizaje de sílabas, a la formación de las familias silábicas, a la formación de nuevas palabras partiendo de las familias silábicas conocidas y, finalmente, a la formación de frases, elaboradas con las palabras descubiertas.

Se elaboraron como instrumentos de Evaluación las Fichas de progresión educativa donde el alfabetizador registra el avance de los participantes en el logro de los objetivos propuestos 46/; el registro de experiencias en las unidades básicas de alfabetización se hace en las Guías de observación y las Pruebas de comprobación que cada alfabetizador elaborará para facilitar el llenado de la mencionada Ficha de progresión educativa.

A partir de julio de 1974 se trabajó en las 35 zonas educativas del país con un total de 1319 alfabetizadores y 117 coordinadores de campo contratados; los alfabetizadores voluntarios llegaron a 2137 en 1975 y a 2193 en 1976 incluyéndose entre ellos a estudiantes de los últimos años de escuelas normales.

Si bien el presupuesto destinado a ALFIN era alto, resultó insuficiente para la atención de sus requerimientos, como lo demuestra el registro de déficits en relación con las sumas necesarias para personal contratado y para equipamiento

---

45/ Para ubicar el sentido del término 'descodificación' es necesario referirse al de 'codificación' definido como un instrumento metodológico constituido por símbolos (códigos) que representan situaciones existenciales significativas y/o estratégicas de la comunidad de base y que permiten objetivar la realidad, tomar distancia a fin de poderla analizar críticamente (definición tomada de la Revista Educación, Año V n°11, pág. 57).

46/ "Cada participante deberá tener su correspondiente Ficha de programación educativa. Para su utilización deberá tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones: evaluar sólo las experiencias adquiridas, a través de las acciones realizadas durante el mes; marcar con una X en cualquiera de los siguientes casilleros:

A: Logros alcanzados en una fase inicial

B: Fase intermedia que lo acercan al logro de la conducta final.

C: Indica que el participante ha logrado la conducta final".

(De Guía metodológica ALFIN; Ministerio de Educación, 1975, pág. 29).

básico y material de alfabetización, señalado en el Informe evaluativo correspondiente a 1975. Asimismo, en relación con las metas propuestas, era evidente la insuficiencia de los alfabetizadores (promotores, coordinadores y voluntarios), máxime si se considera la situación de inestabilidad que les daba su condición de contratados y el bajo rendimiento de muchos de los alfabetizadores voluntarios 47/.

La selección inicial de los alfabetizadores se hizo en provincias con la directa participación del equipo conductor del programa a nivel nacional. Los haberes propuestos para ellos, correspondían a las dos terceras partes del sueldo de los maestros profesionales, poniéndose como condición la residencia de los alfabetizadores en el lugar de trabajo. En los criterios de selección se dio especial énfasis al reclutamiento de personal de base (estudiantes, obreros, campesinos) antes que a personal docente, lo que generó un inicial rechazo al programa por los maestros, que se consideraban postergados en una tarea que consideraban 'fundamentalmente pedagógica' y a la que tenían mayor derecho, sobre todo teniendo en cuenta el considerable número de docentes sin trabajo (que, como se ha señalado, no estaban muy dispuestos a trabajar en lugares alejados de los principales centros urbanos).

Uno de los problemas mayores estuvo ligado a los efectos en alfabetizados y en alfabetizadores del cumplimiento de objetivos propuestos con ALFIN. La característica evidentemente concientizadora y politizada del método suponía que, bien aplicado, iba a generar resultados potencialmente conflictivos si es que no se daba, paralelamente, un proceso político movilizador y cambios sociales y económicos, que posibilitaran la inserción en ellos del recién alfabetizado. Ahora bien, a pesar del carácter transformador del proceso social peruano, no se daban condiciones reales para que el proceso político y la sociedad asimilen efectos de una acción concientizadora como la propuesta: avalan esta afirmación los problemas vistos anteriormente respecto de la presencia y la participación populares y la imposibilidad de dar acceso suficiente a la tierra a la gran masa campesina mediante la reforma agraria, sobre todo en la sierra, la región con mayores índices de analfabetismo y pobreza rural.

Un efecto inmediato de esta situación fue la progresiva radicalización de muchos promotores, al extremo de manifestarse abiertamente contrarios al régimen y al proceso que posibilitaban la creación y el desarrollo del programa.

d) ¿Cómo se desarrolló la alfabetización y cómo reaccionaron los pobladores al contacto con ella?

Para obtener una visión más clara de dichos procedimientos y de esas reac-

---

47/ Las características de los alfabetizadores voluntarios eran: edad promedio de 23 años (la mayor frecuencia se da entre los que tienen 20 y 29 años de edad: 67,6%); en cuanto a ocupación había un predominio de estudiantes (38,7%), siendo el porcentaje de campesinos (12,1%) ligeramente mayor que el de obreros (9,4%). El porcentaje de los desempleados (22,5%) es alto y "podría elevarse más si se tiene en cuenta que algunos de los profesores y estudiantes inscriptos como voluntarios son docentes sin plaza y egresados de secundaria sin trabajo" (Informe de la 8a. Misión de campo ALFIN, correspondiente a la evaluación del trimestre octubre-diciembre de 1974).

ciones, se hará referencia a lo observado en la aplicación de los programas de alfabetización en dos de las principales áreas donde operó ALFIN: las urbanas de pueblos jóvenes y las áreas rurales.

En pueblos jóvenes o barriadas 48/ hubo marcada desconfianza e inicial rechazo de los grupos contratados, debido fundamentalmente a que en estas poblaciones es donde ha habido mayor presencia de instituciones de tipo estatal, privado o confesional; la manipulación de que han sido objeto, las múltiples investigaciones universitarias en las que participan como sujetos pasivos y de las que nunca conocen resultados, las ayudas prometidas y no efectivizadas, han generado una natural prevención de la población contra programas de organismos estatales y de agencias religiosas, así como contra los diálogos iniciados por gente extraña a ella. Los promotores ALFIN tuvieron, en muchos casos, que esforzarse para no ser confundidos con agentes de dichos programas en descrédito, algunos de los cuales, incluso, intentaban desarrollar trabajos con metodologías similares.

En los pueblos jóvenes, el promotor procedía de la siguiente manera: detectada la población analfabeta, la inscribe en las unidades básicas de alfabetización, contactando previamente a directivos de los comités vecinales o asociaciones de pobladores a los que pertenecen los inscriptos. Para lograr la aceptación del grupo procuran su identificación con él a través de hechos concretos, integrándose a faenas comunales donde se excavaban pozos sépticos o techaban viviendas precarias. El trabajo de alfabetización se hacía de noche, generalmente de las 18 a las 22 horas: cada alfabetizador atiende a dos o tres unidades básicas, programa las sesiones de trabajo de éstas en horarios distintos, cada sesión tenía una duración aproximada de dos horas.

La deserción fue alta, siendo frecuente en algunos pueblos jóvenes que, luego de detectar e inscribir a buen número de analfabetos, las sesiones iniciales se hicieran con grupos de 40 ó 50 analfabetos, cuyo número disminuye paulatina y notoriamente hasta concluir el ciclo con ocho o diez de los inscriptos.

En cuanto a la alfabetización en áreas rurales 49/ es necesario distinguir diferentes grupos con relación a la lengua: los monolingües o con bilingüismo incipiente, los bilingües y los castellano hablantes.

La alfabetización con población indígena monolingüe (quechua hablante o aymara hablante), ubicada en los departamentos de la sierra sur, se hizo con muestras

---

48/ En los pueblos jóvenes funcionaron 792 unidades básicas de alfabetización, la mayoría de los participantes pertenecieron al sexo femenino (83,1% de amas de casa). (Datos extraídos del informe evaluativo ALFIN, correspondiente al año 1975).

49/ En el área rural llegaron a funcionar 2 951 unidades básicas; las limitaciones más significativas para la ejecución del programa son las referidas al 'trabajo recargado' (37,7%), a 'problemas familiares' (37,7%) y a 'migraciones temporales' (34,2%). Las limitaciones materiales están referidas a la falta de local y mobiliario, falta de luz artificial (ambos con porcentajes similares de 27,4% y 26,5%). (Datos contenidos en el Informe trimestral julio-setiembre de 1975, de la Unidad de alfabetización integral del Ministerio de Educación).

poco significativas, solo se dieron experiencias aisladas, producto de la iniciativa y entusiasmo de promotores con dominio de estos idiomas más que de una acción planificada. Un problema insalvable fue la adaptación de la metodología a las propias lenguas quechua o aymara, que contemple elementos auxiliares, textos, etc.; fue doble el problema por resolver: se trataba de enseñar lectura, escritura, bases aritméticas en idioma nativo y luego de logrados los correspondientes resultados, iniciar el aprendizaje del castellano como nueva lengua. La opción de no actuar prioritariamente en dichas zonas se tomó considerando el hecho de que los monolingües en el país son minoría, de que era doblemente difícil tener acceso a sus ámbitos poblacionales, y se carecía de personal especializado y de recursos económicos. Lo más significativo de esta experiencia se desarrolló en los departamentos de Cuzco (zona quechua) y Puno (zona aymara), con esforzados trabajos de implementación metodológica en dichas lenguas.

En las zonas bilingües se usó el castellano para alfabetizar. El empleo de diálogos en lenguas nativas se hizo como recurso didáctico y de motivación en las diferentes fases del proceso educativo. Los promotores que trabajaron en estas zonas debían dominar el idioma correspondiente a ellas y, en la práctica, superar el hecho de que en el programa no se había llegado a desarrollar la adaptación de los recursos metodológicos a estas lenguas nativas.

Las experiencias más significativas de presencia de organizaciones populares campesinas en la alfabetización corresponden a los departamentos de Cuzco e Ica. En Cuzco la Federación agraria regional "Tupac Amaru" (FARTAC), base de la CNA (Confederación Nacional Agraria), se encargó de realizar, en coordinación con la regional de educación, la evaluación y selección de diez coordinadores de campo y de 122 alfabetizadores, la mayoría de los cuales eran campesinos propuestos por esta federación 50/, la que además coparticipó en la capacitación del personal seleccionado y apoyando su accionar en las distintas comunidades e instituciones agrarias del Cuzco. La experiencia en Ica surge en una cooperativa agraria, donde los hijos de socios deciden en 1975 solicitar a la dirección regional de educación la capacitación para erradicar el analfabetismo en la empresa; logrado su objetivo, expanden la experiencia en la región a través de la Central de cooperativas, que brinda el apoyo correspondiente y posibilita la presencia en estas acciones, de brigadas juveniles campesinas surgidas en cada cooperativa miembro de la Central.

Las evaluaciones hechas indican que si bien el método no era en sí difícil de aplicar pues se iba aprendiendo en la propia práctica de su aplicación, contenía partes que requerían una presencia mayor de los promotores en la comunidad (por ejemplo en el conocimiento de la realidad logrado en quince días, se conseguían sólo datos genéricos y un inicial universo vocabular) y difíciles de resolver por los alfabetizadores; éstos coinciden en señalar al tercer momento del método (la alfabetización propiamente dicha) y en él a la motivación y participación de los analfabetos en la descodificación, como las partes más complicadas de resolver. Otro problema fue el desnivel existente entre los alfabetizandos (anal-

---

50/ La experiencia se desarrolló en los primeros meses de 1976. Previamente a la selección se desarrolló un curso multisectorial en el que participaron 61 promotores que habían trabajado el año anterior en ALFIN y 179 campesinos propuestos por las ligas agrarias del departamento. Los 240 postulantes fueron previamente seleccionados de un número mayor por la Dirección regional del Cuzco y la FARTAC y participaron en un curso de un mes de duración.



fabetos y avanzados) y los constantes ingresos y salidas de participantes, lo que obligaba al promotor a atender, en condiciones desfavorables para el proceso educativo, a distintos grupos de diversos niveles. La metodología sugerida fue más difícil de aplicar en zonas como pueblos jóvenes o áreas rurales donde no se habían operado cambios estructurales; los efectos de la concientización-participación propuesta eran menores al no poder concretarse ésta en acciones objetivas de cambio, que pudieran significar a los pobladores soluciones a sus precarias condiciones de vida.

En relación con el sistema educativo reformado, ALFIN se inicia un tanto al margen de la modalidad de Básica laboral a pesar de ser planteado como primer grado de EBL, pues en las cinco dimensiones del método no se desarrollaban las líneas de acción educativa planteadas en el curriculum del primer grado de EBL; al año y medio de trabajo y por la presión de grupos de base se vio la necesidad de implementar en el programa el segundo grado dentro de los cánones de la EBL, modalidad que no tenía capacidad operativa para implementar este segundo grado; se dio así el caso de muchos alfabetizados que no tienen acceso a los programas de Básica laboral, por no ser aplicados éstos en comunidades alejadas.

e) Los datos disponibles revelan que de mantenerse las actuales tasas de deserción de los primeros grados en la educación básica y la proyección de la actual población analfabeta y semianalfabeta, en 1982 habrían cuatro millones de personas sin nivel básico de educación, un incremento del 7% con respecto al año 1972 51/.

#### Programa de Servicios educativos en áreas rurales (SEAR)

El Programa SEAR es concebido como una forma de aplicación de las diversas modalidades del sistema educativo, adecuándolas en cuanto a sus mecanismos de organización, funcionamiento e implementación, a las características y necesidades de las áreas rurales, tomando en cuenta tanto a la población adulta como a los niños.

Inicialmente se desarrolla a través de acciones de promoción por intermedio de 45 equipos de promotores organizados en grupos polivalentes de cinco promotores cada uno, abarcando cinco áreas: Educación básica regular, Educación básica laboral, Capacitación para el trabajo, Promoción familiar y Extensión educativa; se opera en nueve zonas de educación, con una cobertura territorial muy limitada. Esta forma de operación es suspendida en vista de la prioridad dada a la operación de Alfabetización integral, por lo que estos promotores pasan a desempeñar fundamentalmente acciones de apoyo a la alfabetización.

Con la creación de la Confederación nacional agraria (CNA), el Programa SEAR asume una nueva estrategia de trabajo, funcionando en casi todas las regiones y

---

51/ Datos señalados en el documento Problemática del analfabetismo y orientaciones para la formulación de proyectos de atención del primer ciclo de EBL (alfabetización); Ministerio de Educación, Dirección general de educación básica laboral y calificación, Lima, noviembre de 1977.

zonas educativas del país. Su acción se orienta a través de coordinadores y promotores a apoyar las ligas y federaciones agrarias dependientes de la CNA.

Dentro de este cuadro se desarrollan experiencias de promoción educativa directamente vinculadas al proceso de reforma agraria y a la consolidación de la CNA como organismo representativo de los campesinos beneficiarios de dicho proceso. El SEAR apoya las 18 federaciones y 76 ligas agrarias distribuidas en todo el país, a través de 54 promotores y 26 coordinadores; cada federación, organización agraria cuyo ámbito generalmente corresponde al de un departamento, contó con un promedio de tres promotores.

Un aspecto singular de esta experiencia radica en la directa relación de dependencia a las federaciones agrarias de promotores vinculados salarialmente al Ministerio de educación; el proceso de selección de dichos promotores se llegó a realizar en varias zonas educativas con la participación de las dirigencias campesinas correspondientes.

Las tareas básicas de este personal fueron múltiples y sujetas a las particulares realidades y requerimientos de cada liga u organización de base. Generalmente partían de recopilar información que permitiera conocer el ámbito de su trabajo; los resultados de ella fueron presentados como informes a las organizaciones agrarias y permitían detectar, con los campesinos, las necesidades educativas inmediatas y establecer las correspondientes acciones de coordinación con otros sectores estatales; el promotor generalmente hacía de enlace con otras oficinas públicas. Otra tarea consistía en apoyar a las federaciones y ligas agrarias en la elaboración de planes operativos, en el desarrollo de convenciones y eventos como ferias artesanal-agropecuarias y acciones de capacitación campesina. Los promotores debían apoyar a las organizaciones campesinas en las gestiones para la creación de centros educativos y en la obtención de servicios de las distintas modalidades del sistema educativo; en algunas regiones y zonas educativas el personal del SEAR utilizó radioemisoras para apoyar la difusión de noticias sobre acciones de las ligas y federaciones así como para difundir temas educativos destinados a la población campesina, y elaboró y difundió diversos documentos sobre organización campesina: conducción de asambleas o boletines informativos, etc.

La lectura de documentos evaluativos del programa y el diálogo realizado con promotores indican con claridad que el trabajo del Programa SEAR no era sólo pedagógico sino, fundamentalmente, político-organizativo.

Se dieron asimismo experiencias de trabajo con niños de centros unitarios <sup>52/</sup>, comunes en zonas marginales de población dispersa; en estas experiencias se utilizó una metodología a través de la cual los niños descubren las situaciones existenciales del pueblo, las codifican a través de dibujos y las difunden (generalmente utilizando mimeógrafos artesanales) en afiches puestos en cada vivienda para conversar con sus padres sobre su significado; los códigos pegados en las viviendas

---

<sup>52/</sup> Llamados así porque todo el trabajo educativo en ellos se organiza sobre la base de una sola programación curricular y de un solo docente para grupos de educandos pertenecientes a diversos grados.

motivan a los adultos a conversar sobre esta situación con sus hijos o con otros familiares y vecinos, creándose condiciones para que el centro educativo organice una asamblea con participación de la comunidad para analizar la realidad del pueblo y sus necesidades educativas y tomar las decisiones correspondientes 53/.

El trabajo de promotores estuvo en la práctica al servicio de la organización de la Confederación nacional agraria, y, por lo mismo, fue condicionado por el grado de autonomía política y económica que iban adquiriendo las ligas y federaciones campesinas, por sus niveles de dependencia en algunos rubros o determinados organismos públicos y, fundamentalmente, a la relación política de la CNA con el gobierno central.

El presupuesto del programa SEAR es escaso y no guarda relación con lo planteado por la propia Ley general de educación en cuanto a los apoyos educativos específicos que deben merecer las áreas rurales; este presupuesto fue centralizado en Lima lo que motivó múltiples problemas para su 'ejecución por encargo' en cada dirección regional o zonal donde operó el programa. Fue escaso, asimismo, al igual que en otros programas de tipo no escolarizado, el interés despertado y el apoyo prestado por los directivos de los niveles de ejecución. Un problema adicional, no por ello menos importante, fue el esquematismo con que en los NEC se presentaba a los campesinos las diversas modalidades educativas, divididas y sin integrárselas en un solo esfuerzo educativo, lo que hacía más difícil la labor que tenía el promotor de enlace entre las ligas y el aparato educativo.

#### Programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI)

Hay en el país una cantidad considerable de niños menores de seis años que no participan en la acción educativa de centros de educación inicial, debido principalmente a la falta de recursos estatales para afrontar los gastos de construcción de aulas, mobiliario, equipamiento y remuneraciones a docentes para el funcionamiento de centros de régimen regular.

Los PRONOEI son definidos como "actividades organizadas para atender a niños menores de seis años y a padres de familia, a fin de generar oportunidades educativas acordes con su realidad y necesidades". No están sujetos al régimen regular de los centros de educación inicial, tienen un sistema muy flexible y requieren de la presencia activa de la comunidad; pueden ser realizados por estudiantes y personas adultas o entidades de la comunidad con la coordinación y asesoramiento previos del personal técnico profesional en los NEC, zona o región correspondientes.

---

53/ En las asambleas convocadas generalmente se desarrollaba un programa que incluía la presentación del código dibujado en la pizarra para su análisis por los asistentes adultos y la escenificación de la situación existencial mediante un sociodrama realizado por los estudiantes, que da lugar a otro análisis crítico de los asistentes. Generalmente, este proceso de motivación originaba la organización de los adultos para encarar el problema planteado y para promover y apoyar las acciones educativas del centro unitario que de este modo asume caracteres de centro de promoción comunal (Información obtenida en documento citado sobre "Experiencias y perspectivas").

Estos programas se realizan en casas de familia, en ambientes anexos a los centros de trabajo de los padres de familia, en locales comunales e instituciones cedidas para tal fin o en locales escolares (en horarios compatibles con la labor propia de estos centros); se recomienda utilizar al máximo los mismos ambientes naturales de la comunidad. Otras de sus características son: su carácter no lucrativo pues en ellos no proceden las pensiones similares a las de centros de educación inicial particular, su tendencia a ser autogestados por la propia comunidad, su integración con programas de otros sectores, particularmente con salud y alimentación.

Las promotoras coordinadoras de programas son docentes tituladas de educación inicial que deben desarrollar acciones preliminares de motivación y conocimiento de la comunidad, de sus instituciones sociales de base y de otros sectores: en reuniones posteriores se analiza conjuntamente la problemática de la comunidad, priorizando y cuantificando aquello que afecta especialmente a la familia y al niño; al final se procura llegar a una programación conjunta de acciones en base a los problemas detectados y las metas de solución propuestas. Las docentes de educación inicial, jóvenes en su mayoría, deben aprovechar al máximo estas asambleas para lograr el compromiso de los adultos en el programa; en los casos de padres de familia contactados no asistentes, se recurre a visitarlos y entrevistarlos en sus hogares para su motivación, tratando de llegar a un acercamiento sistemático siquiera mensual.

La capacitación de los animadores o promotores populares es muy importante. De acuerdo con su edad o experiencia un miembro de la comunidad puede participar: asesorando a otros miembros de acuerdo a su experiencia en tareas educativas, de atención de la salud, de alimentación, etc.; ejecutando directamente con niños de tres a cinco años aquellas acciones para las que está capacitado: recreación, dramatización, expresión corporal y plástica, actividades sicomotrices, etc.; intercambiando experiencias y demostrando a padres de familia en sus hogares el modo de atender y estimular a los niños de 0 - 5 años; apoyando a docentes y a grupos promotores en tareas como ambientación de áreas de recreación y de trabajo, preparación de material educativo, atención de la higiene y salud de los niños, cultivo de huertas, etc. Muchas de las acciones que se programan para cada sesión son realizadas por los padres en sus hogares o por otros miembros voluntarios; los docentes deben preocuparse fundamentalmente por asesorar y capacitar a este personal y realizar directamente con los niños sólo aquellas acciones en las que no pueden ser suplidos.

Los PRONOEI considerados en una primera fase como programas experimentales, funcionaron en nueve zonas estratégicas, que corresponden a la sierra (Puno y Cuzco), a la costa (Tacna, Tumbes y Piura), a la selva (Santa María de Nieva, Iquitos, Nauta) y de un pueblo joven en Lima (Comas); varios de estos programas cuentan con un apoyo financiero inicial de organismos internacionales. En una segunda etapa se amplía su cobertura a localidades en áreas marginadas con densa población infantil y escaso número de centros de educación inicial <sup>54/</sup>; la generalización de la aplicación de los PRONOEI en todos los NEC del país está propuesta ser alcanzada en 1978.

---

<sup>54/</sup> Se desarrollaron en pueblos jóvenes o áreas rurales de Chiclayo, Ica, Huancayo y de tres zonas educativas de Lima Metropolitana; y en los NEC del país con necesidades y posibilidades detectadas localmente.

En 1976 las metas de atención logradas a través de 2 500 programas, fueron 42 056 niños de tres a cinco años y 47 736 padres de familia <sup>55/</sup>. En función de la naturaleza de cada programa, se desarrollaron, sobre la base de la estructura curricular de educación inicial, diversas acciones educativas con los niños que tuvieron en su mayoría de dos a cuatro horas de trabajo en tres o cinco días de la semana; tuvieron una duración de cuatro meses como mínimo y nueve meses como máximo. En cuanto a los padres de familia, en la mayoría de casos se han desarrollado sesiones, conversatorios, esporádicamente proyección de películas, acciones demostrativas de atención a la higiene y alimentación de los niños, etc.; estas jornadas tuvieron una frecuencia más distanciada: semanal, quincenal o mensual.

La experiencia de su creciente aplicación desde 1973, indica que con estos programas se está logrando: un compromiso de los grupos poblacionales que se expresa en dar facilidades de local e incluso, de equipamiento mínimo y en suplir, previo asesoramiento, a docentes en tareas pedagógicas con los niños; el trabajo de promotores o animadores elegidos por la comunidad, atendiendo un promedio de treinta niños cada uno; el acceso a través de estos programas de 23 000 niños de tres a cinco años de zonas de atención prioritaria, al proceso educativo regular, llegándose, por interés comunal a partir de esta experiencia, a implementar nuevos centros de educación inicial; en la mayoría de zonas se llegó a una efectiva coordinación de acciones con sectores ligados a la salud y la alimentación infantil.

Junto a estos logros significativos, subsisten dificultades; los padres de familia no aceptan en muchos casos la idea de no-escolarización, reclaman procedimientos educativos regulares o más conocidos; existe en algunas localidades cierta resistencia entre ellos para preparar alimentos por turnos. Un grave problema en determinados grupos poblacionales, sobre todo urbanos, ha sido que la demanda social en el caso de la educación inicial no se genera en las necesidades educativas de los niños, sino en las exigencias ocupacionales de ambos padres de familia y la consiguiente necesidad de que en ese lapso sus hijos sean atendidos; ésto contraviene los requerimientos de su participación en horas en las que precisamente los padres necesitarían del servicio por estar desempeñando sus ocupaciones.

El análisis de esta situación ha generado un proyecto de expansión y consolidación de los PRONOEI que se está aplicando a partir del presente año. Su estrategia considera como recursos humanos: las 91 plazas de incremento previstas para educación inicial, que serán destinadas a estos programas, lo que permitiría a estas docentes dedicarse a preparar y asesorar a un promedio de quince miembros de la comunidad comprometidos a multiplicar la acción educativa; la atención de las 3 457 docentes en servicio <sup>56/</sup> de un promedio de diez niños de tres a cinco años cada uno, como parte de la labor de extensión que deben realizar de acuerdo a ley todos los centros de educación inicial; 1 285 'promotores'

---

<sup>55/</sup> Datos contenidos en : Información actualizada sobre la educación inicial en el Perú (1974-1977); Dirección General de Educación Inicial, Lima, julio 1977.

<sup>56/</sup> Los docentes considerados corresponden a centros de educación inicial estatales. Existen además 1 552 docentes profesionales que laboran en centros particulares.

o 'asistentes animadores' de la comunidad promovidos y capacitados bajo responsabilidad del personal de zonas y/o NEC; 400 estudiantes de formación magisterial. Se está destinando para los promotores voluntarios subvenciones o gratificaciones de dos mil soles mensuales por doce meses.

La experiencia más valiosa ha sido desarrollada en Puno (región de sierra altiplánica). En Piura (costa norte) todos los 51 NEC de la zona educativa desarrollaron otros tantos PRONOEI; en Tacna (costa sur) creció considerablemente la cobertura y el impacto de los programas al hacer uso sistemático de estaciones de radio y de televisión local para motivar y apoyar su desarrollo.

Puno es un departamento con zonas a más de 4 000 metros de altura sobre el nivel del mar, con bajo nivel de escolaridad y gravemente afectado por la desnutrición, bajos ingresos y alta mortalidad infantil. En él, desde 1973, se desarrolla una experiencia original con la denominación de Programa piloto experimental de educación inicial no escolarizada (PROPEDEINE) utilizando a promotores elegidos por votación popular para hacer el trabajo educativo en forma voluntaria y en sitios llamados Wawa-Wasi en zonas quechuas y Wawa-Uta en zonas aymara (para ambos la traducción al castellano es 'Casa del niño'); los instructores son en su mayoría jóvenes con un nivel de escolaridad por debajo de los dos primeros años de secundaria, imparten sus enseñanzas en la lengua nativa de cada comunidad.

El programa piloto se ha extendido a 180 comunidades quechuas y aymaras con la capacitación de igual número de miembros de la comunidad como docentes de los wawa-wasis y wawa-utas; en 1976 se llegó a atender 7 826 niños. Cuenta con el auspicio financiero de UNICEF y del Ministerio de educación; sin embargo, son las comunidades las que más aportan a su financiamiento 57/.

Las acciones de experimentación consideradas son: Programa de educación inicial para niños de tres a cinco años y programas de estimulación temprana para niños campesinos de tres años. Hasta ahora, este segundo programa ha tenido acciones muy limitadas en comparación con los logros alcanzados con niños de tres a cinco años a través de los wawa-wasis/utas. Cada uno de estos últimos centros está equipado según las cuatro áreas consideradas fundamentales en el curriculum de educación inicial: el lugar de la casa (fogón, ollas, platos, cubiertos), el lugar del taller (muñecas, carros, tarros, piedras, tierra, arena), el lugar del silencio (bloques lógicos, rompecabezas, cuentos, material de ensartado, etc.), el lugar del arte (materiales de música, pintura, dibujo y modelado); varios de los materiales utilizados provienen de las propias comunidades y de la región. Forma parte importante de la organización de cada centro, la alimentación que allí reciben los niños; los alimentos proceden de instituciones donantes (trigo y leche en polvo) y de los propios padres campesinos (papa, 'chuño' o papa seca, habas, quinua), quienes, a su vez, se turnan para cooperar en la preparación de los alimentos; esta alimentación de los niños es una de las motivaciones principales para que los campesinos envíen inicialmente sus hijos a los wawa-wasis/utas, mas, paulatinamente, en la medida que avanza el aprendizaje van tomando conciencia de la importancia del centro como lugar propiciador del crecimiento (intelectual, motriz y social) de sus niños.

---

57/ En 1976, UNICEF aportó con 3 976 578 soles en equipos y unidades móviles; el sector educación con 2 702 000 soles en remuneraciones, bienes y servicios; y las comunidades con 32 128 000 soles en locales, terrenos y alimentos.

Una investigación realizada sobre los resultados del PROPEDEINE ha mostrado la importancia de varios de sus aspectos 58/. Estos beneficios son de varios órdenes: de orden psicológico "al entrar en relación con otros niños y enfrentar a un mundo de materiales y objetos capaces de inquietar la exploración, experimentación e intercambio con otros niños adultos", de orden nutricional y de madurez social (los datos revelan que los niños muestran en general gran responsabilidad y capacidad para valerse por sí mismos, lo que está condicionado, a la vez por ser elementos activos en la economía agrícola de sus hogares). Con referencia a la participación de la comunidad se podría calificar a ésta como 'básicamente receptora' sobre todo en los trabajos de instrucción y reparación de locales así como en las labores de cocina de alimentos para los niños; "cuando la ayuda se refiere a niveles un poco más sofisticados relacionados con la enseñanza misma, la participación es menor y/o de información contradictoria", siendo evidente la poca disposición de la población a elaborar sus propios materiales y más bien estar a la espera de que el Programa se los provea. De hecho, la gran mayoría de los padres notan cambios en los niños que asisten a los centros: en la investigación, la mayoría de actividades señaladas como aprendidas se refieren al desarrollo psicomotriz (bailar, cantar, jugar, dibujar, tocar instrumentos); son menos mencionadas las actividades de desarrollo intelectual (aprendizaje del idioma castellano, construir objetos, leer); lo mismo ocurre con el cultivo de hábitos sociales (aseo, orden, estar en grupos) 59/.

Este programa, como varios de los correspondientes a la educación no escolarizada en el Perú, sufre los efectos producidos en pobladores y en burócratas por la institucionalización de la educación y por la creencia generalizada de que la educación debe ser identificada con aspectos formales y simbólicos. Es interesante, por ello, analizar el caso de los promotores o animadores asistentes. Estos tienen, sin duda, el papel más importante en el funcionamiento del wawa-wasi/uta; su trabajo es hecho en condiciones verdaderamente difíciles, por la falta de comprensión de los pobladores hacia su labor, por el equipamiento pobre de sus centros y en algunos casos, inclusive, la falta de local, y por último, la inseguridad de su situación económica 60/. En parte, la incomprensión de los

---

58/ La investigación fue hecha en 18 wawa-wasis/utas y con una muestra de cerca de 300 niños con sus respectivas familias. Sus resultados fueron publicados en el documento Evaluación del Proyecto Experimental de Educación Inicial no Escolarizada de Pune; Martha Llanos y Otto Flores; Dirección general de educación inicial, Ministerio de Educación, Lima, 1976.

59/ "A la pregunta de que si tenía otros hijos mayores de seis años que no estaban en el Centro, el 45% respondió que sí. Luego se les preguntó si cuando el mayorcito tenía la edad del que estaba actualmente en el wawa-wasi/uta, había hecho todo lo que este último hace, la respuesta en su gran mayoría fue en favor del hijo que actualmente asiste al Centro" (Documento de Evaluación citado; pág. 51).

60/ "Anastasio Mamani Díaz, el promotor del wawa-wasi de Coata, trabaja toda la semana con los niños y los sábados y domingos trabaja en su chacra. Su mujer lo ayuda a pastorear su 'ganadito' durante la semana. Su trabajo como promotor voluntario no le reporta ningún beneficio económico. Con frecuencia visita a los padres de familia para convencerlos de la necesidad que tienen de educar a los niños" (Orlando Lugo, "La ruralización de Piaget", artículo publicado en el diario El Comercio, setiembre, 1977).

padres está con relación a la idea tradicional que tienen de educación; en dicho informe evaluativo se lee: "Es interesante notar que en Tahuaco a pesar de que nos pareció uno de los mejores Centros por su dinámica y equipamiento con recursos propios, su asistente se queja de la incomprensión de la comunidad: los socios no entienden exactamente por qué estoy aquí, quieren que pase lista, quieren que enseñe a leer a los niños, me critican. Sino, dicen que estoy por gusto". Por otro lado, a pesar de que los asistentes no son maestros profesionales "la mayoría de los pobladores rurales los perciben como maestros de escuela. De hecho, en muchas comunidades de Puno el Asistente del wawa-wasi o wawa-uta constituye el único 'maestro' dentro de una solitaria escuela"; sin embargo, cuando se trata de colaborar con la escasa economía de los asistentes 61/, los pobladores manifiestan poca disposición, en parte también por sus precarias economías y por esperar que este problema sea resuelto por el Estado, pero además por los prejuicios que les produce la condición no profesional de los promotores. Las barreras administrativas para solucionar esta dificultad son aún grandes: "por un lado, la excesiva formalidad del aparato educacional, y por otro lado, los exiguos presupuestos; en cuanto a la primera, se les imputa que ellos no tienen el título ni la formación de maestros. Esto resulta un tanto irónico - sigue señalándose en el informe evaluativo - porque una sociedad que se estima revolucionaria todavía no ha encontrado formas de evaluación de personal en base a la función que realizan, en vez de considerar la formalidad de los títulos. Y no es que los asistentes no tengan formación; por el contrario, ellos asisten a constantes cursos de entrenamiento que combinan con su permanente capacitación emanada de su propia experiencia", se afirma en dicho documento 62/.

En sus metas a largo plazo el PROPEDEINE supone la necesaria creación de una base económica a nivel regional que sustente a los wawa-wasis/utas. Un equipo multisectorial con el liderazgo del Instituto nacional de planificación en el departamento de Puno, ha planteado un plan integral de desarrollo, donde se intenta incorporar al proyecto. El futuro de los wawa-wasis/utas dependerá en buena medida de la creación de esa base económica que les posibilite depender menos del gobierno central y de fuentes de financiamiento externo.

En general, se puede señalar que el esfuerzo hecho en educación inicial,

---

61/ La gran mayoría de asistentes depende de los viáticos que reciben cuando asisten a los cursos de entrenamiento. "Algunos asistentes nos comentaron que de los 6 000 soles que reciben por cada curso trimestral, gastan por lo general 3 000 soles en alojamiento y comida, quedándoles un remanente promedio de mil soles mensuales" (documento citado; pág. 93).

62/ La eficacia pedagógica del trabajo de los promotores asistentes se expresa en la comprobación hecha de los resultados de su acción. Al respecto se dice: "Las profesoras del centro educativo local felicitaron a los asistentes porque observaban que los niños que habían pasado por los wawa-wasi mostraban más soltura, menos timidez, mejor manejo del lápiz, podían diferenciar los colores y tamaños, etc., cuando los comparaban con los que no habían asistido a dichos centros. La razón es simple, en el wawa-wasi el niño recibe estimulación a una edad temprana. Esto permite que el niño avance en las etapas de su desarrollo mental que Piaget indica". (Orlando Lugo, artículo citado).



siendo considerable ha sido evidentemente insuficiente 63/. La urgencia de expandir los programas no escolarizados es mayor si se toma en cuenta que se prevé que en 1980 el sistema debiera atender a 1 394 700 niños y que es verdaderamente improbable alcanzar la meta prevista de atender a 464 900 niños a través de centros de educación inicial regular 64/.

## B. Programas de formación de recursos humanos

### Unidades de instrucción (U.I.)

La Unidad de instrucción es el órgano de los centros laborales (empresa u organismo público) encargado de las acciones de calificación profesional extraordinaria para sus trabajadores. Tienen por objeto perfeccionar, actualizar, especializar en ciclos periódicos a los trabajadores en actual servicio, y de este modo, "contribuir a la optimización de la producción y de la productividad de la empresa u organismo público" 65/.

La estructura de la U.I. comprende: un Comité conformado por el 50% de miembros designados por el órgano de dirección del centro laboral y el otro 50% designado por los trabajadores, y un coordinador 66/. El número de integrantes del Comité puede ser de dos a diez miembros y es determinado con relación al núme-

---

63/ La población infantil atendida en 1976 en regiones y zonas educativas, llegó a 233.179; siendo 191.123 los niños atendidos en centros regulares de educación inicial (Documento citado: Información actualizada sobre Educación inicial). En 1972 solo 91.906 niños asistieron a centros de educación inicial, 89% de los cuales pertenecían a zonas urbanas.

64/ Modelo EDUPERU, pág. 48.

65/ El entrecomillado corresponde al inciso c) del artículo 2º del Proyecto de reglamento general de unidades de instrucción. (Informe de la Comisión intersectorial constituida para el efecto en la JUPCE). Es importante que, a diferencia de la Ley general de educación, el reglamento utiliza la expresión 'centro laboral' en lugar de 'empresa'; el cambio se ha hecho para incluir la obligatoriedad de las unidades de instrucción en aquellas entidades, como el caso de ministerios públicos y otras instituciones dedicadas a la prestación de servicios, no consideradas como empresas.

66/ El coordinador elabora y propone al Comité el proyecto del Plan educativo y se encarga de la ejecución, coordinación y evaluación de las acciones previstas. Los requisitos para ser coordinador son señalados por los sectores correspondientes de acuerdo con criterios básicos propuestos en el Reglamento de Unidades de Instrucción (nivel y grado de escolaridad, conocimiento de la empresa, experiencia en capacitación, etc.). Los centros laborales que cuenten con menos de cien trabajadores tendrán coordinador a tiempo parcial y los que cuenten con cien o más lo tendrán a tiempo completo. El coordinador deberá ser elegido por la asamblea de trabajadores.

ro de unidades operativas o plantas y de trabajadores con que cuenta el centro laboral. En cada unidad de instrucción se formula el correspondiente Reglamento interno como instrumento normativo que rija sus acciones, el que debe ser remitido al sector correspondiente para su visación.

La normatividad específica sobre las unidades de instrucción corresponde a cada sector, que constituye para el efecto un Elemento permanente de acciones educativas (EPAE); esta normatividad es coordinada por el sector educación a través de la Junta permanente de coordinación educativa (JUPCE) 67/.

La implantación de las unidades de instrucción se hizo obligatoria al aprobarse el Reglamento de calificación profesional extraordinaria (DS. 006-75-ED), donde se daba un año de plazo a los centros laborales para constituirlos; este plazo que vencía el 6 de mayo de 1976 fue prorrogado por 180 días a petición de los organismos públicos y empresas que aún no las habían constituido. Hasta setiembre de 1977 se habían constituido en el país 11 795 unidades de instrucción; el mayor número de éstas corresponde a los sectores comercio (7 800) e industria y turismo (2 000) los que tienen, a su vez, el mayor porcentaje de centros laborales con obligatoriedad de organizarlas en su seno. La cifra de unidades de instrucción indicada equivale al 8% del total de centros laborales 68/.

Con las unidades de instrucción se trata de llevar a la práctica la maximización de servicios educativos en la Ley general de educación, efectivizando la capacitación por el trabajo estrechamente unida al acto mismo de trabajar.

La unidad de instrucción tiene como antecedente cierta institucionalidad de capacitación en algunas grandes empresas, dedicada al entrenamiento o especialización de trabajadores. Pero estas acciones incidían sólo en los aspectos técnicos de la ocupación, ignorando una formación cultural orientada al conocimiento de la realidad y, aspecto importante, la concepción y dirección de las acciones correspondía exclusivamente a los dueños o directivos de estos centros laborales, no teniendo los trabajadores mayor o ninguna opción para sugerir acciones o contenidos educativos por desarrollar. Había, además, conciencia en los promotores de la U.I. que la educación técnica impartida por el Estado era absolutamente insuficiente y que los conocimientos y habilidades de los trabajadores fueron conseguidos en la práctica laboral misma o por autoeducación, a espaldas de un sistema educativo que no contaba con mecanismos de recuperación.

---

67/ La JUPCE ha tenido especial papel a nivel nacional para apoyar multisectorialmente, sobre todo los programas de educación de adultos, a través de suscripción de convenios de promoción y elaboración de directivas intersectoriales en las que se definen los objetivos generales y las responsabilidades que asumen cada uno de los sectores participantes en relación con las acciones comunes por realizar. La constitución de los EPAE en cada sector y en la mayoría de organismos públicos constituyó la primera responsabilidad para efectivizar dicha coordinación.

68/ Según datos proporcionados por las EPAE de los Ministerios y organismos públicos, al 30 de setiembre de 1977, eran 164 700 los centros laborales sujetos al cumplimiento de instalar unidades de instrucción en su seno. En el sector comercio son 150 000 los centros laborales y en el sector industria y turismo 10 800 (Fuente de referencia: Junta permanente de coordinación educativa).

En las empresas industriales, al ser presentada la unidad de instrucción como órgano para la cogestión de la acción educativa en el centro laboral, significaba un evidente complemento a la comunidad industrial, órgano a través del que los trabajadores coparticipaban en la propiedad, en la dirección y en las decisiones de sus empresas. En ambos casos el término 'gestión' estaba ligado a que dichos conceptos de participación de propiedad y de dirección sean efectivos tanto a nivel de empresa como de acciones educativas por implementar en ella. Cuestionada la comunidad industrial, suprimida en su articulado la idea inicial de copropiedad y reemplazada por el reparto anual de utilidades, era evidente que en este sector la unidad de instrucción iba a tener serios obstáculos de implementación.

El carácter genérico de la ley sobre la obligatoriedad que tienen todos los centros laborales del país de contar con su respectiva U.I. ha ocasionado, en algunos casos, problemas de tipo organizativo y funcional. En el sector industrial, por ejemplo, de los 10 800 centros laborales registrados, el 71% cuenta con menos de veinte trabajadores; en el sector comercio el 85% de centros laborales tiene menos de seis trabajadores. En estos centros de escaso personal, son difíciles la constitución y operatividad de la unidad de instrucción; ello explica el reducido número de unidades instaladas, y permite deducir que son las grandes y medianas empresas las que han cumplido con instalarlas.

En el caso de las empresas asociativas (cooperativas agrarias de producción, SAIS, empresas de propiedad social, etc.) el Reglamento de U.I. dispone que sean los Comités o Comisiones de educación o de capacitación los que asuman las funciones de la unidad de instrucción. En el seno de los Ministerios y las empresas públicas se organizaron las U.I. de acuerdo con sus particulares características; hubo que solucionar dificultades derivadas de la estructura misma de algunos de estos organismos con dependencias regionales y zonales, optándose o por una sola U.I. con comités de CPE en regiones y zonas o por una unidad a nivel central y unidades de niveles regional y zonal.

La problemática técnico-pedagógica de las U.I. señala que a nivel nacional no existe el suficiente personal capacitado para desarrollar funciones de coordinador e instructor de CPE y hay insuficiencia de programas que capaciten y perfeccionen a estos coordinadores e instructores. Los criterios y mecanismos de evaluación existentes no están acordes con la realidad de los sectores, sobre todo los de actividad económica, debido a que en estos se pone énfasis en el aspecto escolarizado y se descuida el nivel ocupacional y de experiencia, los mecanismos de aprobación de los reglamentos y de los planes educativos de las U.I., que contemplan la visación de los mismos en el sector correspondiente y la aprobación en las zonales de educación, retrasan la operatividad de aquellas (por ejemplo, en Lima hasta el mes de julio de 1977, el Ministerio de industria había enviado 1 517 reglamentos internos a las Direcciones regionales de educación para su aprobación mediante Resolución directoral y solo se habían aprobado 18). Es gravitante asimismo la inexistencia de estímulos económicos o profesionales a los trabajadores capacitados pues las empresas y demás centros laborales generalmente no reconocen administrativamente estos esfuerzos; en centros de trabajo con gran número de trabajadores eventuales y/o personal de edad avanzada tampoco existen mecanismos que aseguren la continuidad de estos trabajadores luego de la capacitación recibida, lo que ha producido inhibiciones para seguir realizando acciones de CPE.

El desarrollo de actividades educativas varía de acuerdo con el tipo de empre-

sas. En las empresas medianas o grandes la presencia de un coordinador a tiempo completo ha sido importante para organizar acciones que demanden el concurso de los trabajadores más experimentados como instructores e, incluso, la contratación de especialistas de fuera de la empresa. Los contenidos han tenido una mayoría orientación técnica con relación al tipo de trabajadores participantes; así por ejemplo, en determinados centros fabriles se han desarrollado seminarios sobre mercadeo, clasificación de especies o materia prima, procesos de elaboración, etc.; en empresas comerciales, seminarios sobre relaciones humanas, contabilidad, auditorías; en otras se dieron eventos de larga duración como secretariado ejecutivo, o técnicas de administración, etc. Los contenidos de tipo social estuvieron referidos a psicología, legislación laboral, sindicalismo, reforma educativa, comunidad industrial, etc. En general, los factores que más han influido para la eficacia de los cursos o seminarios fueron el apoyo financiero de los centros laborales, el interés motivado entre los propios trabajadores y la capacidad conductiva e iniciativa de los coordinadores.

La unidad de instrucción es una experiencia relativamente corta. Son claros los problemas que confrontan su implementación e incierta la eficacia de la obligatoriedad legal de constituirse en la mayoría de centros laborales actualmente sin U.I.. A pesar de ello y de las nuevas condiciones políticas en el país, su aplicación ha significado una directa motivación a trabajadores, a directivos de muchos centros laborales y a sectores públicos sobre la importancia y la necesidad de la capacitación de los miembros en actividad de dichos centros. Ha significado, asimismo, que los diversos ministerios públicos comiencen a asumir con hechos concretos su responsabilidad educativa con los trabajadores de su ámbito sectorial, a través de dispositivos normativos del adiestramiento de su propio personal y de la propuesta de creación de servicios nacionales de capacitación (en vivienda, en salud y en transportes y comunicaciones), superándose así la idea de que era el Ministerio de educación el único responsable de estos menesteres. La educación de adultos se ha visto fortalecida en su conjunto al posibilitarse la obtención de certificaciones y el desarrollo efectivo o potencial de actividades educativas en los propios centros laborales y, asimismo, al crearse, a partir de las inquietudes y discusiones sobre la implementación de la U.I., Comités de educación de adultos como parte de los Comités departamentales de desarrollo. Se ha avanzado también en cuanto a tecnología educativa desarrollándose y distribuyéndose en el país manuales y guías sobre técnicas y métodos de CPE (metodología de instrucción en el trabajo, investigación de necesidades de capacitación y elaboración de planes educativos no escolarizados en los centros laborales, programación curricular, análisis ocupacional, evaluación de los participantes, etc.), aunque al haber sido hechos con una idea demasiado homogénea de centros laborales deberán ser los sectores correspondientes los que adecúen estos manuales y guías a las características de sus propios centros laborales. En la burocracia pública la instalación y funcionamiento de U.I. significó una apertura para la actualización de conocimientos y trasladar la responsabilidad de la capacitación de las tradicionales direcciones de personal a estos nuevos organismos.

#### Programas no escolarizados de educación básica laboral (PEBAL)

Son destinados a grupos formados en sectores urbano-marginales, en el campo y en las minas. Por sus características no escolarizadas en lo básico y por el tipo de población al que van dirigidos no tienen mayores exigencias en cuanto a locales e infraestructura especiales. Muchos PEBAL han funcionado en locales co-

munales, clubes, asociaciones culturales, sindicatos y, eventualmente, en locales particulares. El horario de trabajo puede ser determinado por los propios participantes de acuerdo con sus posibilidades.

El objetivo fundamental de estos programas es ampliar la cobertura de atención de la modalidad de EBL, posibilitando que adolescentes y adultos alcancen un nivel básico de educación mediante diversas formas de interaprendizaje o autoeducación y la utilización del potencial educativo de la comunidad.

Un PEBAL tipo está constituido por: la dirección; el equipo de docentes, compuesto por personal profesional nombrado para el desarrollo de las líneas de acción educativa y por personal procedente de la población de base y de los sectores corresponsables de los programas; las unidades básicas encargadas del desarrollo de las acciones educativas (cada una de ellas abarca una parte del ámbito territorial del PEBAL y se determina tomando en cuenta los siguientes criterios: homogeneidad ocupacional y socio-cultural de la población, número de participantes inscriptos y número de docentes); y el consejo educativo integrado por representantes de la comunidad docente (dos), de los participantes (dos) y de las instituciones y organizaciones de base (dos), encargado de colaborar con la dirección en la promoción, orientación y coordinación del trabajo educativo. El módulo mínimo que se requiere para establecer un PEBAL es de un director, un docente profesional y un docente de formación laboral.

Característica importante del PEBAL es que los participantes usuarios deben intervenir directamente en los diferentes pasos metodológicos de su funcionamiento. Por lo tanto, determinado el número de unidades básicas, se procura la conformación de grupos de interaprendizaje con una estructura que posibilite un flujo de los participantes en el propio grupo o en más de un grupo simultáneamente; estos grupos de preferencia deben contar con distintas sedes en el ámbito de la unidad básica; fábricas, campos agrícolas, clubes de barrio, viviendas particulares, etc.

A diferencia de los programas escolarizados de EBL que constituyen la antigua educación vespertina, los PEBAL se orientan fundamentalmente por una Guía curricular nacional en la que se establecen lineamientos curriculares generales posibilitándose a los maestros adaptar los contenidos de acuerdo con los rasgos característicos de la población a la que van dirigidos. Las líneas de acción educativa desarrolladas en un PEBAL son: las denominadas no graduadas (promoción comunal, de educación artística y de educación física); la línea de formación laboral (gestión empresarial, formulación de proyectos, legislación laboral, etc.) y las líneas graduadas (lenguaje, matemática, ciencias naturales y ciencias históricas) que se desarrollan en los grupos de interaprendizaje. Para facilitar el desarrollo de estas líneas se han elaborado cuadernos autoeducativos y se propicia en cada núcleo educativo comunal la capacitación del equipo docente de estos programas.

En el funcionamiento del PEBAL se distinguen convencionalmente las siguientes etapas: 1) De iniciación e implementación, con una duración aproximada de cuatro meses, comprendiendo: acciones previas (coordinación con otros sectores y con organizaciones de base, determinación del área y establecimiento del PEBAL, capacitación del equipo docente, organización de unidades básicas); acciones de investigación (hecha por grupos especialmente conformados; tomando como base el diagnóstico situacional del NEC; procurando tanto que los participantes logren un ni-

vel adecuado de conocimiento de su realidad como obtener temas generadores que se incorporen al programa educativo); y acciones de programación curricular (que comprende la estructuración de acciones educativas y previsión de medios en función de los temas generadores obtenidos en la investigación). 2) De desarrollo de las acciones educativas programadas con una duración aproximada de cinco meses. Comprende, la ejecución curricular (se forman los grupos de interaprendizaje para desarrollar las diferentes líneas de acción educativa señaladas, considerando la naturaleza de los proyectos formulados, el nivel educativo y la experiencia de trabajo grupal de los participantes), y la evaluación y certificación a través de los que se posibilita la promoción de un grado a otro. Durante el mes siguiente, se procede a la actualización y reajustes en la investigación y en la programación curricular, actividad previa al inicio de cada nuevo período promocional. Por lo mismo, cada período promocional es estimado en seis meses y se irá repitiendo mientras existan participantes que requieran estos servicios educativos.

Los PEBAL se iniciaron en 1974 con carácter experimental en 18 zonas educativas seleccionadas expandiéndose a nivel nacional en los siguientes años. En 1976 funcionaron 228 programas, 32% de los cuales están ubicados en área urbana y el 68% en área rural; el 89,5% es financiado por el sector educación y el 10,5% restante con el aporte de otros sectores públicos y del sector privado. Se atendió a una población de 28 161 adultos registrados, existiendo un mayor porcentaje de mujeres (58,7%); el 54,1% de los participantes corresponde al primer ciclo. Trabajaron 864 docentes, el 94,8% de los mismos a cargo del sector educación <sup>69/</sup>. A esta relación debe sumarse 60 programas desarrollados con el nombre de "Servicios educativos para centros laborales" caracterizados por atender a participantes de centros de trabajo de diferentes sectores de producción y de servicios y desarrollados bajo el auspicio total de cada empresa, previa suscripción del convenio correspondiente con el Ministerio de educación.

Vistos en conjunto, es posible afirmar que los PEBAL han significado una innovación importante en los tradicionales programas escolarizados para adultos. La opción metodológica que procuraba la autoeducación y el interaprendizaje de los participantes, haciendo uso del potencial educativo de la comunidad, era un reto, sobre todo considerando la ausencia de antecedentes educativos de esta naturaleza. Son relevantes los esfuerzos hechos para dar una orientación adecuada a nivel nacional y por preparar instrumentos auxiliares como los cuadernos autoeducativos que hicieran posible realizar dicha opción metodológica. Importa resaltar igualmente el ejercicio de formas de selección y capacitación docente, buscando profesores capaces de despertar el interés de los participantes y de la comunidad en el desarrollo de las diferentes etapas consideradas.

A pesar de significativas experiencias que ayudaron a alcanzar los objetivos académicos propuestos y de la presencia activa de los participantes en la organización y funcionamiento de los programas, no pudieron superarse dificultades que imposibilitaron obtener una cobertura de atención significativa en comparación con

---

<sup>69/</sup> Datos obtenidos en la Dirección de educación básica laboral del Ministerio de Educación.

los programas escolarizados 70/, ni evitarse se dieran distorsiones metodológicas en la aplicación de los programas.

Estas dificultades estuvieron en relación con: el personal docente, los participantes, la metodología utilizada y el financiamiento.

Faltó una adecuada política de selección de personal. Los docentes nombrados para estos programas, en su mayoría, no estaban en condiciones de asumir las tareas pedagógicas de tipo desescolarizado que implicaban los PEBAL. A la dificultad de ubicar personal idóneo para asumir la metodología no escolarizada propuesta, se unió el hecho de que en la capacitación impartida a estos docentes no se hacía especial énfasis en técnicas de promoción comunal y de tipo intergrupala que hubieran posibilitado el ejercicio docente tal como era planteado en los PEBAL. De otro lado, el régimen laboral existente no contempla la situación especial de este tipo de docente que suponía un sistema también especial en cuanto a jornadas de trabajo y horarios mayores que los de docentes comunes, a régimen vacacional distinto y a incentivos básicos; se generó así el malestar consiguiente entre profesores acostumbrados a un régimen de tipo escolar.

Con referencia a los materiales educativos producidos por las regiones y zonas de educación, se registró un total cercano a los 400, compuestos en su gran mayoría por cuadernos autoeducativos. La mayor producción de este material educativo estuvo en relación con las denominadas líneas de acción educativa graduada (345), siendo mucho menor lo producido para las líneas no graduadas como promoción laboral, educación artística o promoción comunal (46). Este material se hizo siguiendo diseños usados en los cuadernos autoeducativos elaborados en la dirección nacional técnico-normativa correspondiente, donde se sugería un modelo y estructura que contemplaba la presentación del objetivo básico por alcanzar en el grado y ciclo de EBL correspondiente, el desarrollo de los objetivos desagregados con ejercicios de aplicación, y la autoevaluación (a cargo de los participantes) del objetivo básico.

El financiamiento de la modalidad de EBL es asumido fundamentalmente por el Estado, que a su vez resulta incapaz de responder adecuadamente a los requerimientos de la modalidad. Este problema es agravado en lo que respecta a los PEBAL, opción no escolarizada de EBL, pues los recursos asignados no sólo han sido insuficientes 71/, sino que en las zonales de educación hasta 1976 no existió asignación de partidas específicas para la atención de estos programas con equipos y materiales. La mentalidad educativa tradicional de directivos zonales y los problemas administrativos que implicaba el desarrollo de los PEBAL, influyeron para

---

70/ Esta referencia es válida pues los PEBAL fueron planteados en cierto modo como necesarios y alternativos para superar la imposibilidad real del Estado de financiar de modo exclusivo formas escolarizadas de EBL, en proporción a la creciente demanda poblacional.

71/ El Ministerio de Educación contribuyó sólo con el pago del personal docente, no considerándose presupuesto para alquiler de locales ni para equipamiento. El monto total equivale a poco más de 9 millones de soles. Los cuadernos autoeducativos son autofinanciados.

que las partidas destinadas a EBL sólo sean utilizadas en programas de tipo escolarizado. El financiamiento de programas por otros sectores públicos no es significativo y mucho menos aún el de sectores privados 72/.

Finalmente, es necesario referirse a problemas de coordinación en el propio sector educación que influyen en los PEBAL. La falta de mecanismos integradores en los diferentes niveles y modalidades así como con los planes de capacitación organizados en otros sectores públicos, repercuten en este tipo de programas. En los NEC donde se realizan, los promotores de educación de adultos tienen una excesiva carga de trabajo; los constantes cambios de estos promotores impiden la orientación y la continuidad adecuadas a los PEBAL.

En una reunión de evaluación habida a fines de 1977, se analizaron estos problemas a partir de la experiencia desarrollada en tres años, y se llegaron a formular las siguientes propuestas para 1978:

a) Ampliación de la cobertura de atención de los PEBAL y establecimientos de un orden de prioridad para atender los programas financiados por el sector educación.

b) Asignación de plazas docentes a Direcciones regionales y zonales para el establecimiento de nuevos PEBAL, normar el régimen laboral de sus docentes y establecer con el INIDE talleres de capacitación incidiendo en técnicas de autoeducación e interaprendizaje.

c) Sistematizar la producción de material autoeducativo producido en regiones y zonas normando su producción y distribución.

d) Aplicación en forma experimental de programas no escolarizados por teleeducación y a través de grupos de aprendizaje libre y estudio independiente 73/.

#### Servicio civil de graduandos (SECIGRA)

"Es aquel que los educandos, varones y mujeres, deben prestar al culminar sus estudios profesionales, en forma de trabajo calificado, como requisito para obtener el título correspondiente a los dos primeros ciclos de la educación superior" (Artículo 332º, título XXXIII, de la Ley general de educación).

Esta definición supone concebir una íntima relación entre sociedad, educación y profesión, por lo que el universitario graduado debe compensar con su aporte personal el costo social que ha significado su formación al país.

---

72/ El artículo 304º de la Ley general de educación, como se ha visto anteriormente, exigía la contribución económica de las empresas para la educación de sus trabajadores. Este artículo, en la práctica no ha sido cumplido sino en determinadas empresas estatales.

73/ Diagnóstico y sistematización de experiencias de los PEBAL a cargo del sector educación, Ministerio de educación, Dirección general de educación básica laboral y calificación, ed. mimeógrafo, noviembre 1977.



Con referencia a las fases de una carrera, el SECIGRA es ubicado en la fase de ejercicio de la profesión y no en la fase de preparación, al considerarse que los graduandos son aquellos que objetivamente han completado su preparación y pueden actuar autónomamente. De este hecho se desprende que el inicio del ejercicio profesional es realizado por los graduandos en calidad de trabajadores no rentados bajo la jurisdicción de los Ministerios o de sus órganos descentralizados y no bajo el control de las Universidades ni bajo la dirección de los profesores de dichas instituciones.

Los egresados comienzan a prestar el Servicio Civil en el curso del semestre siguiente al de la finalización de sus estudios; la asignación individual de tareas por especialidad y el lugar específico donde se prestará el servicio son determinados por sorteo, en acto público 74/. El SECIGRA tiene una duración máxima de doce meses, las oficinas ministeriales correspondientes determinan el tiempo que corresponde a cada ciclo en función de las áreas profesionales; al finalizar su trabajo, cada graduando debe presentar un Informe-Memoria que en el nuevo sistema educativo lo califica automáticamente para obtener el título profesional a que aspira 75/. Las circunstancias que exoneran a algunos de los graduandos del cumplimiento de este servicio son: los casados que ya acreditan contar con trabajo, los hijos únicos que sostienen su hogar y las madres de familia o gestantes.

Los graduandos son provistos de útiles indispensables para su labor, de los medios de transporte desde el sitio de estudio o de residencia a los lugares de trabajo al iniciar y terminar el período de servicios, así como de asignación para viáticos y gastos de instalación. El monto mensual que reciben es fijado por cada sector; esta cantidad es mayor si las entidades a las que son asignados

---

74/ En la práctica sólo los graduandos de las universidades limeñas salen a trabajar por todo el país, pues a los graduandos de las universidades del interior se les asigna como zona de prestación de servicios la que corresponde a su respectivo departamento.

75/ La guía que recibe cada graduando para la preparación de su Informe-memoria es hecha por la Dirección de cada servicio en coordinación con los correspondientes Programas académicos de las distintas universidades.

"El informe-memoria para los graduandos de medicina consta de lo siguiente: I. Diagnóstico y situación de salud, que comprende el estudio de los factores condicionantes y de los rasgos culturales a favor y en contra de la misma. II. Estructura epidemiológica (de qué se enferma y de qué se muere la gente del lugar). III. Descripción del servicio de salud del lugar, es decir qué infraestructura sanitaria existe, ya sea del sector público o del privado" (Victoria de Príncipe, "SECIGRA-Salud, semillero de un nuevo tipo de profesional médico". Revista Galeno, Vol. VII n° 74, pág. 9; abril 1977).

no están en condiciones de cubrir sus gastos de alojamiento y alimentación. 76/

La experiencia acumulada ha sido valiosa y diversa de acuerdo con las características de los Programas en cada uno de los sectores que los ha iniciado; superar los primeros obstáculos ha permitido hacer reajustes en su implementación y constituir un inicial Comité Nacional de Coordinación SECIGRA con participación de la JUPCE, como paso previo para la formación de la Oficina Nacional que coordine y norme los Programas SECIGRA, dependiente del Primer Ministro. El Programa SECIGRA-Salud es el más importante en realizaciones no sólo por el volumen de graduandos participantes sino por haber tenido que superar, como primera experiencia en el país, la dura y activa oposición de dirigencias estudiantiles y de graduandos contrarios a su existencia o a su concepción y estrategia. Los demás Programas han visto facilitado su accionar a partir de dicha experiencia. Así, el Programa SECIGRA-Alimentación que se pensó iniciar en 1977 con 31 graduandos, fue rebasado por la acogida e interés que mostraron las Universidades, aumentándose el número de secigristas a 159; siendo insuficiente el presupuesto de 1 301 000 soles asignado, se tuvo que recurrir a empresas agropecuarias campesinas e industriales alimentarias del sector privado para lograr el financiamiento de todos los graduandos del Programa 77/; se preve para 1978 cubrir todo el territorio nacional con 500 graduandos. El Programa SECIGRA-Vivienda Construcción se ha iniciado en 1977 con 126 graduandos de arquitectura, ingeniería civil e ingeniería sanitaria, proyectándose trabajar con 197 graduandos inscritos para 1978. El Programa SECIGRA-Industria se iniciará en abril de 1978 con graduandos de los Programas de Ingeniería Industrial e ingeniería mecánica, y tiene en su reglamento una innovación: luego de cumplir con su servicio, los nuevos profesionales tendrán una bonificación del 10% sobre el puntaje alcanzado en los concursos que se convoque para plazas del Ministerio de Industria y para becas de post-grado que el mismo sector propicie.

---

76/ En general se puede señalar que los montos recibidos por los graduandos les dan una casi igual condición económica que la de profesionales que se inician en el trabajo. Así, mientras el médico que ingresa a un hospital recibe un tope de 13.200 soles mensuales, funcionarios del Programa Piloto SECIGRA Salud señalan que en 1976 los graduandos recibieron una asignación ordinaria de 6.000 soles mensuales, mas gastos de vivienda y alimentación por 5 000 soles al mes; se les abonó además 6.000 soles por concepto de viaje de ida y regreso y de instalación y se les aseguró contra accidentes (por un valor de 300 mil soles). Los casados que renunciaron a la exoneración correspondiente y decidieron ir con su familia a provincias, recibieron doble asignación como compensación familiar, lo que les dió un ingreso mensual de 18 mil soles. (Declaraciones del Dr. Gotardo Agüero, Director del Programa Piloto SECIGRA-Salud, Revista Medicina y Desarrollo, Volumen 2 Nº 15/16; pág. 38).

77/ 90 empresas asociativas han conseguido que 128 graduandos de los Programas Académicos de Agronomía, Zootecnia y Medicina Veterinaria brinden atención tecnológica a 30 000 agricultores del país; asimismo nueve empresas privadas y una del sector público autofinanciaron el trabajo de 31 nutricionistas en diferentes regiones. En ambos casos el aporte extra-estatal llegó a los 19 millones de soles (Informe preliminar sobre el Servicio Civil de Graduandos de las Ciencias Agropecuarias y Nutricionales; Ministerio de Alimentación, mimeógr. 1977).

Desde agosto de 1975 en que comenzó a ejecutarse el Programa Piloto SECIGRA-Salud con graduandas de enfermería de la Universidad Nacional de Huánuco en la Región de Salud Centro Oriental, han participado hasta junio de 1977, un total de 3.229 graduandos de los cuales 1.697 ya han cumplido su servicio. El ámbito de atención de este programa a través de graduandos de sus cinco disciplinas (médicos, enfermeras, odontólogos, obstetrices y farmacéuticos) es calculado de acuerdo a la información recibida en el Ministerio de Salud en 2.600 pueblos y en más de dos millones de habitantes. Se tiene proyectado que al finalizar 1978 deberán haber cumplido su servicio un total general de 5 575 profesionales.

La estrategia de ejecución del Programa contempla tres etapas: una primera ya cumplida de atención en Hospitales y Centros de Salud denominados 'críticos' por no contar con recursos ni personal suficiente; una segunda, en plena ejecución, de atención en Puestos Sanitarios ubicados a nivel de distrito; y una tercera etapa, ya iniciada, de atención a comunidades sin servicios de salud. Su costo en el bienio 1975-76 fue del orden de los 148 millones de soles y para este año 1977 es de 220 millones de soles, financiados íntegramente por el Ministerio de Salud.

En el folleto del Ministerio de Salud que resume la información recogida entre agosto de 1975 y junio de 1977, se presenta un cuadro considerable de actividades por graduandos de las diferentes disciplinas en servicio. Los 876 graduandos médicos han desarrollado 1.234.533 consultas médicas, 27.768 egresos de hospitalización; los 184 graduandos de odontología realizaron 315.803 atenciones odontológicas; los 236 graduandos de química farmacia atendieron 650.919 recetas; los 96 graduandos de obstetricia hicieron 127.840 consultas y 3.441 atención de partos; los 1.837 graduandos de enfermería aplicaron 1.487.411 dosis de vacunas e hicieron 237.626 visitas domiciliarias y 275.162 primeros auxilios.

Lo obtenido en tan corta experiencia es importante para el país, para la educación y, obviamente, para los propios graduandos. Hay, sin embargo, problemas que deben ser enfrentados:

Para el funcionamiento adecuado del SECIGRA se requiere de un contacto más estrecho y permanente entre las Direcciones de los Servicios en cada sector y las universidades. Las experiencias alcanzadas por los graduandos debieran servir para que en varios Programas Universitarios se generen nuevos currícula más adecuados y útiles a la realidad peruana. La asistencia técnica a los graduandos podría mejorarse sustancialmente con un contacto más frecuente entre profesores y graduandos en el propio campo de acción de estos últimos.

Debe preverse una debida coordinación entre sectores para la ejecución de los diferentes Servicios; en este sentido es importante la idea de una Oficina Nacional SECIGRA; pero igualmente importante es la presencia de los órganos de planificación que debieran posibilitar que la acción del SECIGRA sea encuadrada en planes de desarrollo en áreas rurales y urbanas marginadas, donde cada graduando tenga una responsabilidad profesional y a la vez interdisciplinaria. Asimismo, las oficinas sectoriales de planificación deben considerar como una de sus fuentes principales de datos, los informes-memoria de graduandos y, a partir de ellos, intentar nuevos proyectos o correctivos de determinadas situaciones.

La metodología de los Programas tiene algunos aspectos 'espontaneistas' (a cargo de la libre iniciativa de graduandos) y de tipo sólo asistencialista, que debieran ser superados. No se percibe aún, por ejemplo, qué parte importante de la acción de los graduandos de Salud esté referida a la formación de cuadros de promotores sanitarios de la propia población. El carácter de acción educativa popular debiera ser lo distintivo del SECIGRA; ello no se logrará sin considerar en sus niveles de decisión, opiniones e intereses distintos a los de la burocracia sectorial, como las de organizaciones sociales y de los ex-graduandos.

### C. Programas de extensión educativa

En 1970 el Informe General de la Comisión de Reforma precisaba que los medios de comunicación masiva estaban casi en su totalidad en manos de la empresa privada con fines de lucro, que sus contenidos eran controlados y determinados por el predominio de la publicidad extranjera y nacional, lo que constituía un factor deformador y alienante. Las medidas derivadas de la Ley General de Telecomunicaciones (fines de 1971) y de la creación del Sistema Nacional de Información (1972), no significaron un real apoyo a la reforma educacional ni acceso del sector educación a espacios significativos y a la determinación o supervisión de contenidos. 78/ La propiedad mayoritaria del Estado y la conducción de los principales entes de televisión y radio por funcionarios designados, no posibilitaron que el espíritu de la nueva educación y los objetivos de la nueva sociedad postulada fuesen expresados a través de los programas emitidos, los que, en muchos casos, eran definitivamente contradictorios con ese espíritu y esos objetivos.

Esta situación y las variantes operadas en dispositivos sobre medios masivos, condicionan el trabajo de los dos órganos del Ministerio de Educación directamente vinculados con la comunicación (la Dirección General de Extensión Educativa encargada de la normatividad y de la promoción de determinados programas y el Instituto Nacional de Teleducación - INTE - encargado de la producción de programas tele-educativos), debiendo recortarse la amplitud de sus objetivos iniciales y adecuarse su acción a las nuevas circunstancias. En extensión educativa se desarrollan diversos programas de promoción cultural utilizando medios masivos 79/ y otros a cargo de su

---

78/ Ver el punto "Los medios de comunicación social" del capítulo I de este trabajo.

79/ Destacan los programas de promoción cultural cinematográfica utilizando la infraestructura del Ministerio de Educación (Teatro "Felipe Pardo y Aliaga" con capacidad para 700 espectadores); desde enero de 1976 se desarrollan ciclos cinematográficos de una semana de duración abordando diversas temáticas ("La educación en el cine", "El siglo XX en el cine", "La mujer en el cine", "El teatro en el cine", etc.) o diversas corrientes cinematográficas (ciclos dedicados a Einsestein, al neorrealismo italiano, al cine japonés, al cine latinoamericano, etc.); estos ciclos tienen particular acogida (más de 100 000 espectadores registrados entre enero y julio de 1977), proyectándose algunos de ellos en diversas regiones del país; dieron lugar a la experimentación en NEC "Circuitos alternativos de cine" y a la creación de la cinemateca del Ministerio de Educación.

Dirección de Comunicación Social. Esta Dirección en una primera etapa implementa la Hora Cultural Educativa, procurando el acceso de los pobladores organizados a los medios masivos de comunicación; la segunda etapa se caracteriza por la promoción de programas de audiovisión crítica en los que se daba al poblador instrumentos de análisis de los contenidos de los medios masivos; la imposibilidad de tener acceso adecuado a dichos medios y la necesidad de consolidar la autonomía educativa de las organizaciones populares, determinan se privilegie el uso y la promoción de medios artesanales de comunicación a través de una especial metodología ("Talleres de comunicación") que les posibilitaba el dominio de técnicas e instrumentos de comunicación a su alcance. Por su parte, el INTE dedica su mayor atención a la producción de programas radiales destinados a reforzar el reentrenamiento docente, a apoyar algunos requerimientos de las modalidades educativas, (por ejemplo: los cuadernos autoeducativos de Programas no escolarizados de EBL) y a la producción de determinados programas de Televisión, entre los que destacan particularmente los destinados a la población infantil.

### UNITARIA

"Unitaria" constituyó una propuesta de "acción permanente de educación, a través de la cual se procura promover la participación directa de las organizaciones representativas de la comunidad en la gestión y ejecución de sus propios programas de educación, partiendo de sus necesidades educativas y aprovechando sus propios recursos". 80/

Cuando se idea "Unitaria" sus organizadores eran conscientes de que el proceso de reforma educativa estaba empantanado en cuanto a la eficacia de los mecanismos de participación, pues la mayoría de los consejos educativos comunales no eran representativos ni activos, y aún primaba en los sectores populares un desconocimiento del contenido y alcance de la nueva educación y una idea de que lo educativo debe estar ligado necesariamente a lo que se haga o deje de hacer en la educación escolarizada. Fue pues un embrionario esfuerzo con el que se trataba de demostrar que eran posibles: hacer educación fuera del recinto de la escuela con la participación de la comunidad y a partir de sus necesidades; poner en obra, en función de la educación, el potencial material pero sobre todo humano, que había en el seno de la comunidad; y, a partir de lo anterior, reforzar los CONSECOM.

"Unitaria", además, era un intento de llamar la atención sobre la importancia de las acciones no escolarizadas y sobre la necesidad de que todas las modalidades y no sólo la de extensión educativa, asuman su correspondiente responsabilidad.

En la estrategia de "Unitaria" se consideraba que los NEC sean seleccionados en función del trabajo efectivo que desarrolle el extensionista o el equipo de promoción educativa con organizaciones populares de base y/o con el CONSECOM. En su desarrollo se contemplaron etapas de acción intensiva con períodos de corta duración (de 15 a 30 días) que fuesen evidentemente motivadores, de gran dinamismo y movilización de la comunidad en función de su educación; en las experiencias de

---

80/ Definición transcrita de la separata Unitaria 76 correspondiente al N° 8 de la revista Diálogo.

"Unitaria 76" y "Unitaria 77" estas etapas se realizaron indistintamente durante todo el año, procurándose en cada NEC que las acciones desarrolladas en ellas se proyecten de modo permanente y sirvan de motivación para que la población conozca y pueda participar en los distintos programas educativos de cada modalidad. Se procuraba, asimismo, formar en cada NEC un organismo representativo y funcional que asumiera la responsabilidad del desarrollo anual del programa; lo conformaban representantes del Consejo educativo comunal, de la dirección del NEC, de organizaciones sociales del ámbito nuclear, de sectores públicos y organismos descentralizados; tenía como funciones principales: la coordinación y priorización de acciones, la obtención y utilización de recursos y la difusión del programa entre los pobladores.

En el marco de "Unitaria" se desarrollarían conversatorios, paneles, foros, representaciones teatrales y cinematográficas, visitas a centros económicos productivos, jornadas de trabajo orientadas preferentemente al mejoramiento de la infraestructura educativa y comunal, etc.

El programa fue planteado como un proceso y como tal debía irse generando y enriqueciendo con el tiempo. Cada año se trató de alcanzar objetivos más ambiciosos no sólo en términos cuantitativos sino en metodología, creatividad y participación comunal. Se inicia como un intento de abordar en forma integral el problema del qué hacer en el llamado "período vacacional", del cómo utilizar con la población la infraestructura educativa sin uso en ese período ("Unitaria" 74 y 75), y en la medida que crece adquiriendo una dimensión nacional y abordándose en los NEC seleccionados problemas no sólo educativos sino comunales, se acrecienta también la potencialidad de conflictos con lo establecido y del cuestionamiento por los pobladores a la ejecución de la propia reforma educativa; es decir, crece como programa movilizador y "no controlable".

En el informe final sobre "Unitaria 76" se destacan dos elementos principales: los referidos al conjunto considerable de actividades educativas en los 154 NEC que desarrollaron el programa y los referidos al factor participación.

Las actividades que más frecuencia registraron en los NEC fueron las de capacitación. Esta capacitación fue de dos tipos: la desarrollada a través de asambleas populares, círculos de diálogo, paneles, conversatorios, etc. a partir de temas seleccionados por los pobladores participantes (los de mayor incidencia fueron: "Problemática de la Mujer", "Avances en la aplicación de la reforma educativa" y análisis de los diferentes cambios estructurales), y la que utilizó cursos y jornadas tipo taller para su desarrollo. Estas últimas actividades estuvieron orientadas a voluntarios y comités responsables de "Unitaria", a artesanos, a miembros de unidades de instrucción, a pobladores con el apoyo de graduandos de SECIGRA-Salud y de diversos sectores, a juntar directivas de asociaciones de padres de familia, etc.

Otras actividades registradas en dicho informe fueron: a) De mejoramiento de infraestructura comunal: en el 36% de los NEC seleccionados se efectuaron obras de pintado de ambientes, pavimentación de patios, arreglo de servicios higiénicos, arreglo y construcción de mobiliario escolar; se llegó en muchos de estos NEC también a enfrentar problemas de urgente atención ligados a la construcción y/o mejoramiento de mercados, postas médicas, acequias, letrinas, muros

de contención, etc. b) De prestación de servicios a la comunidad; en el 30% de los NEC, con el apoyo de los distintos sectores y de profesionales voluntarios se brindó ayuda a pobladores en cuanto a orientación y atención sanitaria y médica, promoción de servicios bibliotecarios; en algunos casos se crearon en el marco de "Unitaria" agencias de comercialización de fertilizantes e insecticidas. c) De uso de medios de comunicación; en el 60% de los NEC se utilizaron estos medios como motivación para el desarrollo del programa y para reuniones de audiovisión crítica; en otros NEC se optó por capacitar a los pobladores en la construcción y uso de medios artesanales; d) De apoyo al desarrollo de modalidades educativas: además de las correspondientes a la modalidad de extensión educativa que se reflejan en varias otras actividades, se consideraron líneas de trabajo tratando de obtener una coordinación e integración de acciones educativas; la programación de acciones de formación laboral (CPE) tuvo especial aceptación de la población (industria del vestido, artesanía, repostería, etc.); sólo el 40% de los NEC desarrollaron acciones ligadas a otras modalidades. e) Culturales, deportivas y recreativas: las visitas guiadas, excursiones y eventos deportivos fueron utilizados como elementos de motivación para otras actividades; los festivales de cine, teatro, títeres, folklóre, etc. organizados en el 60% de los NEC, posibilitaron el encuentro de la población con sus propios valores artísticos y, en algunos casos, sirvieron para captar fondos que posibiliten el desarrollo de otras acciones del programa.

Con referencia al factor participación, fue evidente el mayor logro de objetivos en los NEC donde los organismos responsables de "Unitaria" estuvieron compuestos fundamentalmente por representantes de federaciones o ligas agrarias, comités vecinales, sindicatos de trabajadores de mercados, comunidades laborales o asociaciones culturales. La presencia de estos representantes garantizaba en muchos casos el compromiso de la participación de los miembros de sus instituciones. Lamentablemente, sólo en el 40% de los NEC seleccionados se dió esta figura.

Las principales deficiencias del programa estuvieron en relación directa con los criterios burocráticos que primaron en su implementación. Al no ser representativos los CONSECOM y al no considerarse en su organización y desarrollo la presencia de organizaciones populares, muchas de sus acciones no correspondieron al sentido movilizador de sus objetivos, limitándose a tareas tradicionales que reforzaban la dependencia de la comunidad en materia educativa. La falta de compromiso de otras modalidades con el programa fue evidente, e imposibilitó tanto el análisis de cada modalidad y programa por los pobladores, como acercarse a la idea de que consideren de interés colectivo su adecuado desarrollo.

### Proyecto de divulgación de la ciencia y tecnología

Una de las principales tareas asumidas por la modalidad de extensión educativa fue la de desarrollar acciones dirigidas a formar conciencia científica en la población, actualizando sus conocimientos y procurando poner a su alcance instrumentos sencillos que permitan la observación, el análisis y experimentación de las personas que tomen contacto con los elementos del proyecto. No se trataba entonces de hacer investigación científica, lo que corresponde a instituciones de otra naturaleza, sino de posibilitar el desarrollo incipiente de un trabajo creador y comunitario en acciones que despierten el interés por la investigación y experimentación científica.

Este proyecto se desarrolla a través de los Museos Dinámicos de Ciencia y Tecnología y de la utilización de medios de comunicación social, particularmente la prensa escrita, para la divulgación de contenidos y propuestas científico-tecnológicos a través de fascículos.

Los Museos Dinámicos de Ciencias y Tecnología, constituyen una propuesta metodológica para divulgar en público de adultos y adolescentes experimentos científicos con un criterio didáctico basado fundamentalmente en la participación del visitante en la ejecución misma del experimento.

Los Museos Dinámicos tienen características de talleres-laboratorio 81/ donde se procura que el visitante-participante descubra o redescubra leyes básicas de la ciencia en contacto directo con el fenómeno. Este aprendizaje se da en grupos pequeños de 5 a 10 personas y no individualmente, pues se trata de darle un contenido colectivo a la experiencia científica; la participación de los adolescentes y adultos no debe estar limitada a una observación pasiva o a una recepción de documentos con informaciones, por el contrario, cada participante debe preguntar, manipular las herramientas artesanales de laboratorio y realizar los experimentos; el equipo técnico del museo no tiene otra misión que la de estimular sus iniciativas, y ponerse a disposición de los participantes para aclarar dudas sobre lo que están experimentando; ellos son estimulados a repetir las experiencias cuantas veces lo deseen.

La concepción de estos museos dinámicos asume que la única instrucción científica valadera se da a partir de la realización de experiencias que sirvan de base a las teorías científicas y de que es necesario superar la idea de que esa instrucción no pueda darse si no se dispone de costosos laboratorios. "La experiencia de este Museo prueba que esta última condición no es necesaria y que en verdad lo que ha faltado hasta ahora es por una parte la plena convicción de la necesidad de la enseñanza experimental de las ciencias, y por otra parte el conocimiento de que aún con recursos simples y poco costosos, es posible realizar un gran número de experiencias del mayor interés científico y de extraordinario valor formativo, capaces de despertar las vocaciones y de generar un positivo entusiasmo por las conquistas de la ciencia y por las realizaciones técnicas". 82/

---

81/ En la Guía para organización de Museos Dinámicos de Ciencia y Tecnología se señala que el local debe tener como mínimo dos ambientes, uno principal y amplio (con capacidad para instalar mesas o tableros) en el que se permite a los visitantes participantes experimentar en forma independiente sin interferir el trabajo de los demás, y otro que puede ser más pequeño para la presentación de experimentos que requieran de cámara oscura, constituyéndose en sala de proyecciones. Considerando la naturaleza de los experimentos se procurará que cada mesa o tablero cuente con iluminación natural o artificial. El local deberá contar con instalación de agua y de desagüe y con servicio eléctrico y múltiples tomacorrientes. Se procurará que cada experimento sea acompañado de la consiguiente "guía operativa" donde el visitante-participante encuentre paso a paso lo que debe hacer para realizar el experimento.

82/ Expresiones del Dr. José Tola Pasquel, matemático, Premio Nacional de Ciencia en 1976 (Fascículo de Ciencia y Tecnología Nº 14, diario Correo, Lima, 26 de Julio 1977).



Los instrumentos utilizados en estos museos dinámicos, a pesar de su sencillez, han servido como experimentos, con la misma eficacia de otros más costosos y complicados, existentes sólo en laboratorios científicos modernos. Estos experimentos tienen como características básicas: ser de muy bajo costo por estar hechos con materiales sencillos, de escaso valor y fáciles de hallar; ser seleccionados en función de su utilidad didáctica (posibles de ser manipulados siguiendo pasos secuenciales), tener muchos de ellos una utilidad práctica que motive al visitante-participante a reproducirlo en su grupo social. Algunos de los títulos con los que son dados a conocer estos experimentos son motivadores y con tendencia a su popularización: "La gallina de madera", "¿Quién mueve el columpio?", "La chispa trepadora", "Como tomar fotografías sin cámara fotográfica", "El cilindro porfiado", "El chanchito de la humedad", "En busca de la vitamina C", "El microscopio casero", etc.; otros nombres se limitan a especificar el experimento: "Proyector de vistas opacas", "Elaboración de papel tornasol", "Obtención del gas carbónico", "Acuario casero", "Receptor de radio", "La cortina eléctrica" etc. Cada Experimento tiene detallados guías y diagramas que indican paso a paso los momentos de la experimentación <sup>83/</sup>. Buscando la mayor divulgación de estos experimentos, se utilizaron medios masivos de comunicación: en el suplemento educativo de un diario de circulación nacional (de Setiembre 1976 a Abril 1977) se presentaron secuencias gráficas que mostraban de modo didáctico el tipo de material y los pasos a seguir en la construcción y en el uso de cada equipo o experimento; se recurrió asimismo a programas de televisión y de radio para presentar espacios destinados a explicar su naturaleza y su utilidad práctica.

La estrategia de implementación de estos museos contemplaba la creación de un Museo Central cuya experiencia de equipamiento y servicio iba a servir para organizar muestras itinerantes y museos dinámicos de C. y T. en las distintas regio-

---

<sup>83/</sup> Se puede dar una idea aproximada de la practicidad de estos experimentos, con los siguientes tres ejemplos: a) "En busca de la vitamina C", los visitantes utilizan, guiados por el técnico, tres vasos numerados, tres frascos conteniendo agua, jugo de limón y jugo de naranja, tres frasquitos vacíos de antibióticos también numerados, tres varillas de vidrio para cada vaso respectivamente, almidón en solución y lugol. Siguiendo sucesivos pasos, se demuestra en esta experiencia que la creencia popular de que el limón contiene mayor cantidad de vitamina "C" que la naranja es errónea. b) "Elaboración de papel tornasol": a través de la lectura de la correspondiente guía didáctica o de la explicación del técnico se conoce la importancia del uso del papel tornasol para reconocer el grado de acidez de cualquier líquido o sustancia. El reactivo alcalino que servirá para su elaboración lo obtienen los visitantes haciendo hervir pétalos de rosa de la variedad príncipe negro, y mezclando el extracto coloreado resultante con bicarbonato de sodio. Introducen tiras de papel secante en el reactivo y proceden a secarlas al calor del "primus". Los participantes descubren que con este papel tornasol obtenido se puede llegar a saber si una sustancia es ácida al tornarse rojizo luego de introducido en ella. c) "El microscopio casero", se construye utilizando para la lente una varilla delgada de vidrio transparente a la que por dos veces sucesivas se la somete al fuego primero horizontal y luego verticalmente llegando a obtenerse una esferita de 1,5 a 4mm. de diámetro; el armazón se construye utilizando una caja grande de fósforos donde se coloca un espejito inclinado de modo que refleje la luz en la lente. Luego de construido, se instruye a los participantes para "descubrir" con él la composición de patas de insectos, cortezas de cebolla, raíces, gotas de agua, etc.

nes y zonas de Educación. El Museo Central se organiza en diciembre de 1975, luego de la presentación anterior de diferentes muestras de experimentos en diversos lugares vinculados con el sector educación; ubicado en la zona céntrica de Lima, cuenta con un personal integrado por un profesor de ciencias biológicas, quien lo coordina, y por tres técnicos con formación académica en ciencias físicas, químicas y biológicas. En 18 meses de funcionamiento se han presentado más de cien experimentos (en grupos de 30; cada muestra dura cuatro meses) de la más diversa índole, habiendo acudido más de 65 000 visitantes 84/; cada grupo de visitantes recorre y practica el conjunto de experimentos en no menos de 60 minutos.

Pero tal vez las experiencias más valiosas de este proyecto se den en las muestras itinerantes desarrolladas en distintos y apartados lugares del país, generalmente atendiendo a solicitud de instituciones de base, municipales o educativas y con el claro propósito de incentivar la apertura de nuevos museos. Se presentaron entre 1975 y mediados de 1977 treinta muestras itinerantes 85/ a través de las que se pudo motivar, generalmente en precarias condiciones y al aire libre, a millares de pobladores muchos de los cuales tomaban contacto por primera vez con experimentos científicos, y asumían conciencia de que ellos mismos podían hacer ciencia y comprenderla.

El presupuesto con el que se trabajó ha sido ínfimo. Al pago de un profesional y de tres técnicos se unen gastos para compras de material de experimentación, impresión de guías y renovación de equipos; rubros que, unidos, equivalen a una cifra cercana a los 10.000 dólares estadounidenses anuales (En 1977 el cambio fue de 80 soles por dólar).

Los Fascículos de Ciencia y Tecnología, corresponden al propósito de divulgar masivamente información científica a la población, a través de diarios de circulación nacional. El lenguaje utilizado es sencillo, tratando de desarrollar en ellos áreas científicas y tecnológicas que sean de interés para la población o problemas concretos que la afecten.

La metodología utilizada en cada fascículo fue la siguiente: seleccionado el tema, su desarrollo es confiado a especialistas de reconocida capacidad profesional en la materia, quienes deben proponer el esquema para la aprobación correspondiente,

---

84/ Cifra obtenida del libro de registro del Museo Dinámico de Ciencia y Tecnología Central. Del análisis de dicho registro, se desprende que el 40% de los visitantes está constituido por pobladores adultos de distintas ocupaciones, el 30% por estudiantes de los últimos años de secundaria, el 20% por docentes y el 10% por universitarios.

85/ Las treinta muestras itinerantes se desarrollaron en Lima Metropolitana (15) y en provincias (15); se organizaron atendiendo peticiones de heterogéneas instituciones: organizaciones populares: cooperativas agrarias, centros comunales, cooperativas pesqueras (7), Concejos distritales (4), pueblos jóvenes (4), universidades (4), direcciones regionales de educación (4), centros mineros (2), ministerios públicos (2), ferias agropecuarias y artesanales (3). Se seleccionaban experimentos factibles de reproducir en prototipos y se coordinaba su presentación en locales que posibiliten el mayor acceso de público.

en la Dirección General de Extensión Educativa, luego de la que desarrollan sus contenidos. El trabajo entregado por los expertos es sujeto a adecuaciones de estilo a cargo de docentes y periodistas que forman parte, junto con dibujantes, del equipo permanente de este proyecto; se procura, fundamentalmente que el lenguaje utilizado en el fascículo sea claro y sencillo, y que la diagramación haga atractiva su lectura. Antes de ser entregada la versión final al diario, es presentada al equipo de especialistas para que den a su vez su conformidad a dicho resultado.

Sobre el número de ejemplares impresos en la edición del diario 86/, se imprimen 10.000 fascículos más, los que son distribuidos a los núcleos educativos del país.

Los distintos núcleos del sistema educativo son utilizados para la difusión y uso maximizado de los fascículos.

Los contenidos fueron variados, correspondiendo a distintas disciplinas científicas y se procuró con ellos dar respuesta a inquietudes de orden pragmático de diversos sectores de la población adulta; esto último correspondió a una evolución en el proyecto: mientras que los primeros fascículos abordan temas genéricos como "El mar peruano", "El desierto peruano" o "La contaminación ambiental", gradualmente se fue llegando a la conclusión de que debieran tener un nuevo y más amplio sentido cultural y una intención práctico-utilitaria. Se crean y editan entonces fascículos destinados a guiar a padres de familia con niños que reciben una matemática moderna desconocida para el adulto, a redescubrir hábitos alimenticios, a analizar los medios de comunicación colectiva y enseñar a construir medios de comunicación artesanal, a dar pautas sobre medicina preventiva y sobre salud buco-dental, a dar orientación para la construcción de granjas familiares, a desmitificar lingüísticamente la tesis que privilegia al castellano bien hablado en Lima y ciudades principales de la costa explicando el porqué los indígenas no pronuncian bien determinadas vocales y palabras etc. 87/

---

86/ Los fascículos se publican en tamaño tabloide en tres diferentes diarios. En 1974 se editan los cuatro primeros en La 3ra. de la Crónica (diario de la tarde con 80 000 ejemplares diarios), en 1975 se imprimen cinco en La Crónica (matutino con 75 000 ejemplares diarios). En 1977 se amplía su volumen a través del suplemento educativo del diario Correo (80 000 ejemplares en Lima y 90.000 en sus órganos regionales editados en Arequipa, Huancayo, Tacna y Piura), donde se editan 10 fascículos con una periodicidad mensual (Cifras obtenidas en los propios diarios).

87/ Existiendo imposibilidad de presentar los contenidos de los 19 fascículos publicados, se considera de interés hacer referencia por lo menos a los de dos de ellos. "Medicina Preventiva". Importancia de la salud. Los contrastes de la salud en el Perú. Educación sanitaria y saneamiento ambiental. Tratamiento de los alimentos y el agua. Protección de la madre y el niño. Calendario de vacunaciones. Enfermedades transmisibles (diarreas infantiles, tuberculosis, "rasca-rasca", parasitosis intestinal). La participación comunal en los problemas de la salud. "Medios de comunicación ¿para qué?": La comunicación masiva en la historia. La industria de la comunicación en el siglo XX. Peligros de la industria del entretenimiento (análisis de comics, del cine catástrofe, de series de TV, de fotonovelas). El periodismo y la objetividad. La publicidad y la mujer. Disposiciones legales sobre comunicación en el Perú.

## Talleres de Comunicación

La idea de Taller está asociada a la de un grupo de personas, integrantes de una organización de base, las que reunidas se capacitan primero en forma práctica en el uso de medios de comunicación artesanal, para proyectarse después en su propia comunidad, promoviendo en ella círculos de reflexión, actividades de títeres o de teatro, proyección de audiovisuales, etc. con el concurso activo de los demás miembros. La imagen del 'profesor tradicional' es reemplazada así por la del promotor, quien no va a 'enseñar' o a dar charlas como es lo acostumbrado, sino que organiza el trabajo de acuerdo a una metodología que se basa en la horizontalidad y en el reconocimiento del conjunto de conocimientos que aportan los pobladores como resultado de su práctica social. Durante el taller los participantes utilizarán materiales de la zona a su alcance, para construir medios como el mimeógrafo artesanal o para modelar sus títeres o para intentar descubrir otros medios y otras formas de comunicación que se adapten a los recursos y formas de expresión de la comunidad. En el taller no se debe tender sólo al aprendizaje de técnicas elementales de comunicación sino a lograr un trabajo en equipo procurando que los contenidos y los medios por los que se opte estén en función de las propias necesidades y sean resultado de la propia iniciativa de los participantes.

Estos Talleres de Comunicación, para su realización, deben surgir como consecuencia de necesidades específicas de una comunidad o de sus organizadores. No deben ser impuestos. "Es necesario empezar conociendo la opinión de las bases; conociendo y tratando de comprender sus problemas, motivándolos para que expongan francamente sus ideas y a su manera" recomiendan los técnicos que los han experimentado. En este sentido es importante que los participantes estén presentes en cada una de las fases del trabajo en un ambiente donde se estimule y desarrolle la creatividad tanto en la capacitación como en la propia percepción de la realidad.

La metodología del Taller se sustenta justamente en las necesidades concretas de las organizaciones de base, tiene dos principales momentos: el proceso que lleva a la constitución y capacitación de un núcleo inicial de comunicadores surgidos de las propias bases, y el proceso de trabajo y proyección a la comunidad (que se inicia a partir de concluido el momento anterior). Luego de obtenerse una información general sobre la región, zona o localidad donde se trabajará, se toma contacto con los dirigentes de las organizaciones sociales de base seleccionadas para desarrollar con la participación activa de éstos, un trabajo de investigación que sirve a la vez de motivación a los pobladores para la aceptación del Taller y para apoyar sus acciones. 88/ El contenido de la capacitación se basará en la

---

88/ "La investigación se realiza hablando con la gente, asistiendo un día a una fiesta, otro a una asamblea, concurrendo a mercados, organizando una muestra de audiovisuales para suscitar el diálogo, etc. Los investigadores se constituirán de ser posible en grupos o círculos de investigación, que a partir de hechos, costumbres, experiencias, etc. irán reflexionando sobre la realidad social... La salida a la comunidad y la vuelta al grupo, es decir, la búsqueda de información y el procesamiento de esa información, en un ir y venir constante, constituyen, por decirlo así, la dinámica de esta etapa" (Documento Talleres de Comunicación, Dirección de Comunicación social de la DIGEE, Ministerio de Educación, 1976; mimeografiado, pág. 18).

información reunida en la etapa anterior; la elección de los medios de comunicación en los que se capacitará (técnicas de teatro popular y de títeres, audiovisuales, serigrafía, etc.) se hace en cada caso de acuerdo con las motivaciones del grupo y con sus necesidades y posibilidades. Elegido el medio, se procura su manipulación, el ejercicio de técnicas de expresión con él y la elaboración correspondiente de los contenidos que serán utilizados a través del medio <sup>89/</sup>. En la capacitación se considera la crítica a los medios masivos de comunicación de la que se ha hecho referencia en la promoción de la audiovisión crítica: el análisis de una telenovela o de un musical o de una historieta, etc, pueden constituir un gran estímulo para suscitar el espíritu crítico y la creatividad del grupo, así, "la discusión sobre un radioteatro, por ejemplo, puede estimular al grupo que está trabajando con la grabadora cassette a producir otro radioteatro, tomando tal vez el mismo argumento, pero dándole un enfoque distinto, con proyección a la propia comunidad". La capacitación concluye con la producción de algo concreto; esta producción desde el punto de vista pedagógico cumple con una doble finalidad: es fuente de satisfacción para los participantes al ver materializados su aplicación y esfuerzo, y cumple una función de control del proceso de aprendizaje. Estas etapas no ofrecen necesariamente solución de continuidad entre ellas; una etapa se prolonga en la otra: la manipulación del medio, por ejemplo, se sigue perfeccionando hasta el momento de la producción.

Como se observa, el Taller no se propone la formación de especialistas en comunicación, sino incentivar la práctica social de la expresión popular. La proyección de los talleres a la comunidad por los comunicadores populares capacitados (se procura que en la etapa de capacitación participen por lo menos dos miembros por cada organización), está sujeta a una serie de factores: el grado de cohesión de la comunidad, la representatividad de la dirigencia, las condiciones y la capacidad del equipo para establecer vínculos sólidos con sus propias bases, etc.; si bien el taller es entendido como un proceso, se recomienda como deseable que en un momento determinado se concentre en un local comunal, en un lugar que la gente reconozca como suyo y donde acuda a ver una película, una proyección de audiovisuales o a participar en círculos de estudio, en talleres de música y de títeres, etc.

La experiencia acumulada es corta, sin embargo los efectos obtenidos en las comunidades u organizaciones de base donde se dieron estos talleres fueron de una

---

<sup>89/</sup> "Saber utilizar un medio no quiere decir que se sepa expresar a través de él. Por ejemplo, en el caso del duplicador manual, luego de aprender a fabricarlo y manipularlo, se procuran con él técnicas de expresión; suponiendo que queramos imprimir un pequeño boletín o periódico que sirva como órgano de difusión de la organización de base, no nos bastará saber utilizar el duplicador y lograr nítidas impresiones, será necesario además trabajar sobre los contenidos mismos, organizar la publicación, clasificar sus partes, redactar un artículo, etc."... "Estos tres niveles (manipulación del medio, técnicas de expresión y elaboración de contenidos) se encuentran siempre cualquiera sea el medio que se utilice, mas, en medios como el duplicador manual o la grabadora, el primer nivel es independiente de los otros, no así en teatro o títeres donde los tres niveles se relacionan estrechamente" (documento citado sobre Talleres de Comunicación, pág. 29 y 30).

eficacia mayor a la prevista 90/; son variados y cautivantes los casos de promotores que agudizan su ingenio para avanzar en su trabajo 91/ o los efectos de "Talleres de Historietas" realizados en pueblos jóvenes y en cooperativas agrarias de producción donde los participantes expresaron mediante las historietas la realidad en que viven 92/.

---

90/ "En Pucallpa, con los trabajadores de la fábrica "Playwood" desarrollamos distintas líneas de trabajo; inicialmente participaron veinte trabajadores con los que hicimos teatro y prensa artesanal, como actividades fundamentales del taller. A través del teatro, por ejemplo, ellos montaron una obra en base a sus experiencias. El primer guión que elaboraron relataba cómo habían conseguido la transferencia de su empresa. Cuando presentaron la obra ante los trabajadores, éstos, los espectadores, anotaron una serie de correcciones que fueron tomadas en cuenta por los actores que ya hacían a la vez labor de creación artística: la obra fue reformulada después. En cuanto a la labor de prensa, los trabajadores participantes construyeron, primero, un duplicador manual e hicieron trabajos de serigrafía. Luego montaron un mural donde comenzaron a escribir, en un inicio, temas de orden personal; pero poco a poco fueron tocando temas de interés grupal. Posteriormente empezaron ya a dar sugerencias y a expresar sus preocupaciones para aportar a la buena marcha de su empresa". Experiencia relatada por el Técnico Víctor Bohorquez, Revista Diálogo N° 8, Feb. 1977).

91/ "En Subtanjalla (Ica) los jóvenes participantes del taller intervienen en la confección de proyectores de vistas opacas y transparencias utilizando tablas, focos de luz eléctrica, lupas, láminas de lata, bisagras, sóquetes, clavos y tornillos; la falta de máquina fotográfica los ha obligado a "fabricar" slides, usando alternativamente marcos de cartón y láminas de celofán, vinifán o bolsas de plástico sobre las que aplican gráficos con tinta casera, plumillas y goma. La escasez de tinta líquida en el mercado ha sido superada haciendo uso de anilina de todos los colores, ron de quemar, azúcar y frascos vacíos con tapa"... "Elaborados los códigos y graficada la problemática, se presentaron los slides a la asamblea comunal compuesta por adultos, en la que los jóvenes hicieron notar su preocupación por la falta de servicio eléctrico en determinadas calles; por el estado en que se encontraban los servicios higiénicos en la mayoría de los bares del pueblo, por la falta de agua a determinadas horas así como por la falta de una biblioteca municipal" "Ellos lo hicieron todo" revista Diálogo N° 10, Junio de 1977).

92/ "A veces ocurrían situaciones graciosas. Una historieta que le contestaba a otra, o que la completaba, sin haberla conocido. Una vez, por ejemplo, el tema-situación fue 'un niño va a traer agua del pilón'. Una señora desarrolló su secuencia en tres encuadres: en el primero, una mamá mandaba a su hijo a traer agua; en el segundo, el chico que estaba cumpliendo el mandado era tentado por sus amigos para jugar fútbol; en el tercero se veía al niño regresando de noche a su casa, sudoroso todavía por el partido, invadido de temores y vergüenzas. El mismo tema lo desarrolló un muchacho en dos encuadres: en el primero aparecía en primer plano la cara de una madre enfurecida diciendo: 'Cómo tarda este chico, seguro que se ha quedado jugando pelota, iva a ver!', y en el segundo encuadre se veía al niño en cuestión al interior de una cola inmensa de gente que iba por agua, pensando: 'fijo que mi mamá creerá que me he quedado jugando pelota'. Como vemos, la señora y el muchacho daban, interesadamente, claro, su propia versión a un mismo problema" (Entrevista al Técnico Juan Acevedo sobre su experiencia en el Taller de Historietas en Villa El Salvador, Lima; publicado en la revista Diálogo N° 3, 1975).

## Promoción de la audiovisión crítica

El nacimiento de este programa respondió a dos motivos: a la necesidad de encarar el problema de la influencia de los medios masivos desde la óptica de la reforma educativa y a la necesidad de proporcionar a la población elementos de análisis que le permitan, en alguna medida, superar las características de verticalidad, de masificación y desmovilización que poseen en el país los medios masivos de comunicación. Se partía del convencimiento que no existe mensaje ideológicamente neutro o que no refleje determinada visión de la realidad y de que era necesario que el poblador asuma una actitud crítica y no pasiva frente al contenido de los medios. Como consecuencia de experiencias iniciales de audiovisión crítica en distintos lugares del país, se llegaron a formular y a utilizar métodos y técnicas de fácil comprensión y uso. Los principales medios o agentes utilizados fueron los propios medios masivos (a través de fascículos en periódicos o de programas de televisión a cargo del Ministerio) y los promotores extensionistas. En cuanto al extensionista encargado de dirigir las experiencias, además de proporcionársele una capacitación sobre la problemática de la comunicación masiva (criterio formado sobre los papeles económicos, políticos y sociales que cumplen los medios, sobre la clasificación y descripción de los distintos medios de comunicación, sobre el papel de la publicidad y las proyecciones ideológicas de los mensajes), se le orientaba para seleccionar previamente los mensajes motivo de la crítica en el medio de mayor alcance y receptividad dentro del ámbito del NEC; en el trabajo con el grupo de pobladores de la institución seleccionada se procuraba llegar a reconocer el grado de identificación entre el medio más representativo y la problemática socio-económica de la comunidad, insistiéndose en que los grupos de trabajo participantes adecúen la teoría a la realidad.

Estas experiencias fueron valiosas para sus participantes. Eran, sin embargo, insuficientes en grado sumo. Para que tuviesen proyecciones y se constituyesen en determinantes, era indispensable el cumplimiento de algunos prerequisites: cambio en la estructura de propiedad y en el manejo de los medios de comunicación masiva, que la actitud crítica esté referida no sólo a los mensajes que transmiten los medios de comunicación, sino constituirse en práctica habitual en todos los niveles y circunstancias de la realidad, y, por último, que en los NEC el promotor extensionista tenga una articulación o compromiso permanente con las organizaciones de base que escogiera para trabajar. Si bien, como se ha visto anteriormente, hubo variación en la propiedad de los medios al asumir el Estado las acciones mayoritarias, esta variación no se dió en los contenidos de los mensajes, lo que influyó grandemente para que se mantengan y refuercen los criterios individualistas y no solidarios que normaban la mayoría de prácticas sociales en el país; por otro lado, no todos los promotores extensionistas expresaban con hechos su identificación con la población.

Una experiencia importante de audiovisión crítica se dió en ocasión de la evaluación de contenidos de las múltiples revistas que se importaban. Si bien uno de los motivos aducidos en el dispositivo legal correspondiente era el ahorro de divisas, fueron evidentes las connotaciones ideológicas de la medida, máxime si se considera que esta vez los órganos correspondientes del Ministerio de Educación tuvieron oportunidad de asumir con poderes plenos su rol orientador y regulador de los contenidos de un medio masivo. La evaluación correspondiente determinó, que los contenidos de buen número de revistas representaban una ideología y valores abiertamente contrarios a los postulados en la reforma educativa; esta situación

se expresaba con mayor nitidez en revistas destinadas a un público femenino (representando relaciones humanas limitadas a lo sensual y frívolo, exotismos e incitación a formas disimuladas de prostitución) y en historietas destinadas a un público infantil (presencia de héroes con poderes sobrehumanos que solucionan problemas colectivos que los hombres comunes no pueden enfrentar, o 'comics' que sugieren unir el éxito personal a la acumulación de riqueza, o formas evidentes de discriminación racial). 93/

Sin embargo, era evidente que la influencia de las revistas no representaban los riesgos de una programación televisiva con mayoritaria presentación de programas 'enlatados' provenientes de centrales de producción representantes de un poder e ideología que se recusaban 'oficialmente'. Estos mismos órganos del Ministerio de Educación no tuvieron éxito cuando presentaron más de una vez, incluso a solicitud del propio Sistema Nacional de Información (SINADI) opiniones analíticas sobre dichos programas con conclusiones muy claras sobre la necesidad de buscar programaciones alternativas y de considerar como imperiosa la supresión de por lo menos aquellas series con violencia gratuita y con abiertas formas de distorsión y penetración ideológica; se dieron varios argumentos para considerar no factible lo propuesto por el sector educación, algunos ligados a supuestos mayores gastos al recurrir a otros centros de producción y a resultados de encuestas de sintonía que 'demostraban' la mayor preferencia del público por algunos de los programas cuestionados. Habían pues dos ópticas diferentes: la de quienes se preocupaban fundamentalmente porque los contenidos de los medios sean coherentes con los postulados de la Reforma Educativa y la de quienes, en los órganos dependientes del SINADI, tenían sólo la exigencia de cubrir costos y de llenar horarios con criterios comerciales absolutamente alejados de preocupaciones ideológicas.

#### Hora Cultural Educativa (HCE)

Así se denomina al espacio de 60 minutos que cada día y gratuitamente deben ceder al Estado las estaciones radiales para la difusión de programas culturales o educativos, según lo establece el Art. 21° de la Ley General de Telecomunicaciones.

Estos espacios fueron considerados dentro de la modalidad de extensión educativa y son de carácter multisectorial. Los criterios normativos que rigieron la HCE procuraban alcanzar como objetivos a través de estos programas: suscitar en los miembros de la comunidad el estímulo a la autoeducación y la interacción educativa; apoyar, motivar y ampliar las acciones de extensión educativa; procurar la participación de la comunidad en la producción, en la emisión y en la recepción de los programas; y una estrategia común que una esfuerzos y planifique acciones con los demás sectores.

El mayor usuario de estos espacios de 60' es el sector educación y los promotores extensionistas sus principales conductores. Los documentos orientadores enviados desde la sede central del Ministerio de Educación especificaban que en la producción de la Hora Cultural se promueva la presencia de la población orga-

---

93/ Como producto de estos análisis se prohibió la circulación de revistas femeninas como Vanidades y Cosmopolitan y de revistas infantiles como Superman, Batman y Tío Rico Mac. Pato, generándose una fuerte campaña en contra por los sectores afectados económica e ideológicamente por las medidas.



nizada en ligas agrarias, organizaciones vecinales, comunidades laborales, y de los CONSECOM; que la infraestructura disponible en la localidad debiera ser utilizada al máximo en la audiovisualización de libretos, así como en el ensayo, grabaciones y edición de los programas; y que era necesario propiciar el intercambio de experiencias de producción entre los NEC. zonales y regionales y el INTE 94/.

La evaluación de los programas de la Hora Cultural Educativa en el país se efectuó como parte de la evaluación de la programación y publicidad de la radiodifusión peruana y comprendió el período 1972-1974. De acuerdo con el cuadro resultante 95/, se utilizaron en ese período 136 emisoras para difundir 54 programas, divididos en cuanto a frecuencia en 36 diarios, 8 interdiarios y 10 semanales; sus usos más frecuentes fueron: como informativos de las direcciones regionales y zonales dando cuenta de sus actividades y comunicaciones de interés público y magisterial; como divulgadores de la Ley General de Educación a través de la lectura de artículos y de explicaciones sobre los núcleos, las modalidades y reglamentos del sector; como divulgadores de las modalidades y sus programas con participación de especialistas en charlas, entrevistas, diálogo etc.; como promotores de programas educativos y culturales que procuraban recoger la problemática comunal. Por lo general, los programas no tenían una estructura definida (variaban adecuándose a los objetivos por lograr en cada emisión) ni correspondía la selección y ordenamiento de contenidos a una planificación previa.

Este intento de abrir un canal de comunicación directa y masiva sobre la reforma educativa fue positivo aunque, como las cifras lo señalan, muy limitado en su dimensión.

El mayor e menor impacto de los programas en la población no sólo estuvo en relación con la calidad de los mismos sino también con el tipo de localidad donde se difundían; así, en los lugares donde la emisora era el único medio de comunicación colectiva, la HCE lograba motivar el interés de los pobladores y hacer que obren no solo como receptores sino como transmisores activos de sus contenidos.

Sin embargo, a pesar de los problemas señalados en conjunto, se nota una progresiva mejora en la situación de estos programas. Las direcciones regionales y zonales se han ido consolidando, algunas de ellas ya cuentan con equipos adecuados y técnicos especialistas para la producción de la HCA. Paralelamente, a medida que los promotores extensionistas han recibido una mayor capacitación en el manejo de estos instrumentos y se han confundido más con la población y sus organizaciones, se han ido descubriendo nuevas formas de participación que posibiliten llevar la voz y los problemas de las comunidades a estos espacios radiales. Más aún, se observa que se va superando la inicial repetición de defectos de la radiodifusión comercial así como las incongruencias anotadas en la presentación de contenidos.

---

94/ Aspectos normados en la Directiva N° 11-DS de Marzo de 1976 y en anteriores documentos normativos.

95/ Datos extraídos del documento: Supervisión de contenidos en la Radiodifusión de la República. Dirección de Comunicación Social, DIGEE, Lima 1975.

En esta nueva situación han tenido evidente influencia una mayor y más precisa orientación a los promotores extensionistas y la ampliación del número de emisoras participantes con programas difundidos a nivel nacional y desarrollados con evidente calidad técnica por el Instituto Nacional de Teleducación. 96/

### "La Casa de Cartón"

Es una serie de teleducación complementaria y de extensión que sirve de apoyo al nivel de Educación Inicial y a los primeros grados de Educación Básica Regular; es definido como programa de educación no escolarizada destinado a ampliar la cobertura educativa de la población.

La idea de realizar este programa está ligada a la comprobación de que los contenidos de los programas que el niño peruano ve atentan contra su formación 97/; se pretende una programación que ofrezca a los niños elementos diferentes y acordes con los principios de la reforma educacional, presentando la realidad más cercana sin distorsionarla y dándole elementos de fantasía como medio para llegar a tener una conciencia clara y crítica de su ambiente.

En agosto de 1975, el INTE realizó una evaluación del Programa Piloto, la cual permitió obtener algunas conclusiones que sirvieron de base a la formulación de hipótesis de trabajo, a la creación de instrumentos de evaluación y a una retroalimentación inmediata. En 1976 se producen 21 programas abordando seis temas principales (la solidaridad, la revaloración de la mujer, el consumo, el trabajo, los recursos naturales y los medios de comunicación). Se transmitió en Lima por los tres canales de televisión en cuatro horarios diferentes 98/ y sus videos se retransmitieron por 20 estaciones de TV y 25 repetidoras en provincias. La audien-

---

96/ El INTE produjo los programas radiales: "Reto y Respuesta" de complemento al reentrenamiento docente, con una duración de 25' y con teleguías publicados en diarios de circulación nacional; "Puertas Abiertas" de apoyo a la fase no escolarizada de la capacitación y profesionalización de docentes de 2° y 3° categoría; "Tarpuy" en apoyo a la oficialización del idioma quechua; y "Kallpa" serie de complementación a los programas de Educación Básica Laboral. Todos estos programas utilizaban espacios destinados a la Hora Cultural Educativa, se transmitían por radioemisoras de Lima Metropolitana y de provincias con una cobertura de alcance nacional.

97/ "Tomemos a manera de ejemplo, el rubro publicidad. Sabemos el gran interés que en el niño despierta la publicidad. Esto debido a la vertiginosidad de imágenes y sonido que se proyectan en períodos muy cortos de tiempo y a su constante repetición. La cantidad de horas que ocupan las promociones publicitarias por los canales de TV hace que éstos deban ser considerados como parte de la programación puesto que, además, se insertan durante las series que se transmiten y resulta casi imposible dejarlas de ver. Bien, notemos que el 98% de la publicidad, aparte de su contenido informativo, se basa en el arribismo, en el lujo, en el confort, en el éxito, en la belleza superflua, en la competencia, en el individualismo". (Declaraciones de Jorge Chiarella, productor de "La Casa de Cartón", Revista Tarea N°16, 1977).

98/ El programa se transmitía en Lima en los siguientes horarios: martes y domingos a las 14.00 hs. en Canal 7, jueves a las 11.00 hs. en Canal 4 y sábado a las 15.00 hs. en Canal 5; estos horarios fueron propuestos en parte para faci-

cia en Lima fue estimada en 350 000 televidentes infantiles, habiéndose iniciado -en mayo de 1976- con una audiencia de 150 000 televidentes.

El objetivo general del programa era complementar la educación recibida por el niño en el hogar o en los centros de educación inicial, intentando despertar en ellos la conciencia crítica de su propia situación, conocerla mejor y luego realizar acciones sobre ella, tal como se ha visto, lo señala la Ley General de Educación.

Los objetivos específicos están con relación directa a los contenidos por desarrollar en los diversos programas. Estos objetivos específicos eran: revaloración de lo peruano y lo nacional (por ej.: a través del conocimiento, aceptación y práctica del folklore y costumbres populares); estímulo de la solidaridad, cuestionando el individualismo y la competencia y proponiendo como alternativa la cooperación y el trabajo en equipo; proponer nuevos esquemas de relación interpersonal que favorezcan la espontaneidad y la creatividad de los niños en sus relaciones con otros niños y con los adultos; preparar a los niños para la recepción de los medios de comunicación masiva (televisión, radio, 'comics'), combatiendo la receptividad pasiva e indiscriminada de todo lo transmitido por estos medios, dándoles elementos de crítica y cuestionamiento a los valores transmitidos por los personajes y temas de los dibujos animados, series e historietas; combatir el hábito de consumo, estrechamente ligado al de la publicidad comercial transmitida a través de los medios masivos de comunicación; revalorar el trabajo tomándolo como un medio de realización del hombre, no como una carga; revalorar a la mujer, cuestionando los patrones sociales tradicionales con relación al reparto de roles entre hombres y mujeres, lo que implicaba concientizar al hombre para que comparta roles por igual y a la mujer acerca de la necesidad de su participación en el trabajo productivo y de su compromiso con los cambios del país, y, a la vez, demitificar valores atribuidos tradicionalmente a la mujer (bondad, sacrificio, belleza, fragilidad, etc.); por último, el programa se propone incentivar la inquietud científica estimulando la curiosidad y observación del niño, además de referirse a la historia analizando los problemas actuales y no como una relación de hechos anecdóticos.

"La Casa de Cartón" ha sido estructurada en ocho secuencias, seis dedicadas a los niños y dos a los adultos. Sus secuencias dirigidas a los niños se inician con una canción referida al tema por tratarse y giran sobre una parte central, denominada cuento que ocupa el mayor espacio (13 minutos) y que transmite el contenido específico del programa con la participación de niños en auditorio. La siguiente secuencia es un pequeño documental que recorre junto con los televidentes algunos lugares de la realidad peruana; posteriormente hay una secuencia de entretenimiento en la que se presenta un espectáculo o alguna persona invitada, antes de la secuencia de despedida, se repite la canción con ilustraciones (láminas o fotos) con el objeto de que el niño vea de manera concreta lo que dice su letra. Las secuencias dirigidas a adultos buscan la reflexión sobre su comportamiento frente a los niños; la primera dura un minuto y es dedicada a aspectos ligados a la educación inicial en general; la segunda secuencia versa sobre el tema del cuento y se desarrolla inmediatamente después de éste. La duración total del programa es de 23 a 27 minutos y en él se utilizan dibujos, fotos, películas, títeres, teatro y canciones.

---

litar la evaluación de la recepción de los programas, a través de 12 centros pilotos en diferentes centros educativos en los que se medía el cumplimiento de objetivos de cada emisión. Las Teleguías para maestros y padres de familia fueron publicadas en los diarios de circulación nacional Expreso los días martes y El Comercio los días domingo; se publicó este material de apoyo para los 21 programas emitidos.

Hubo que superar problemas de diversa condición: la revisión del currículum de la Educación Inicial demostró que este no consideraba la mayoría de los contenidos propuestos para los programas; se optó por avanzar más allá de lo que proponía dicho currículum, abordando la función educativa en el más amplio sentido del concepto; no otra cosa fue la evidente ideologización que significaba la estimulación de nuevos valores en los niños televidentes como signo característico de los programas emitidos, el escaso presupuesto 99/ y la falta de ambientes y materiales adecuados obligaron a una alta creatividad y a sacar el mayor provecho de los recursos disponibles; fue notorio el esfuerzo imaginativo y el cuidado técnico que demandó llevar a feliz término determinados contenidos de por sí difíciles de abordar. 100/

La receptividad de los programas fue evidente tanto en niños como en muchos padres y en docentes de educación inicial. Esta aceptación de la serie fue comprobada a través del seguimiento de los programas en los doce centros piloto de recepción durante los meses de mayo a diciembre de 1976.

En 1977, "La Casa de Cartón", al igual que otros programas con marcado signo ideologizante, no tuvo posibilidad de continuar, pues no se inició la producción de los programas que restaban para completar el número de 32 previstos inicialmente.

En síntesis pocas experiencias como esta modalidad de extensión educativa son tan útiles para entender el accionar de los mecanismos de poder político y de poder burocrático que muchas veces, como en este caso, actuaron como elementos antagónicos.

---

99/ El presupuesto bienal 1975-76 de "La Casa de Cartón" ascendía sólo a 3 505 700 soles ( 54 000 dólares aproximadamente al tipo de cambio sol-dólar 1976) y correspondía a remuneraciones bienes y servicios.

100/ "Una mesa separada en dos partes por una red: en un lado, un tambor, una carretilla, un payasito, juguetes de niño; en la otra parte, una muñeca, la infaltable cocinita, el juego de té, juguetes, naturalmente de niña. Los niños, Adela y Camilo, llegan juntos de la escuela y juegan separados, cada uno con sus juguetes. De noche, tanto la muñeca como el payasito cobran vida; juegan habitualmente solos. Pronto se aburren, se preguntan qué pasa al otro lado, se miran, se descubren, conversan sin atreverse a cruzar. Es la muñeca quien da el primer paso. El payasito se sorprende, 'las niñas no pueden hacer esas cosas'. La muñeca responde, 'porque nunca nos dejan'. De ahí en adelante, los juguetes urden un plan para corregir la absurda división: se cambian de lugar, colocan el tambor como mesita de té, quitan la red, hasta que los niños los sorprenden bailando juntos y Adela descubre que le gusta jugar con el payasito y la carretilla y Camilo juega con la muñeca y la mesa. Descubren que pueden intercambiar sus juguetes, y, lo más importante, que pueden jugar juntos." "Es un cuento muy simple, acompañado por una canción, la canción del por qué: 'si son iguales el hombre y la mujer/tienen ojos, tienen boca/tienen alma y corazón/ por qué no pueden jugar juntos/épor qué, por qué, POR QUE?' La respuesta es decisivamente embarazosa para los adultos porque se parecen mucho a un 'porque así es'. También porque a nosotros nos contaron cuentos muy distintos cuando éramos niños". (Descripción de uno de los programas por Camila Rodrigo, "¿y por qué no una casa de cartón?", artículo en el diario La Crónica, Lima 12 de Mayo de 1976).

Su implementación a través de una Dirección General a nivel nacional y de cuadros de promotores extensionistas a nivel de núcleos educativos comunales, significó poner en práctica la decisión política de considerar como educativos y de interés para el sector educación los contenidos y las acciones desarrolladas por cooperativas y sindicatos, por los medios masivos de comunicación, así como los esfuerzos de las comunidades locales y de padres de familia por organizarse y tener cada vez más poder en la gestión educativa, que antes era ejercido sólo por la burocracia administrativa y docente. Más, su implementación significó igualmente, introducir en un sector con las características mencionadas, un elemento distinto, ajeno y hasta contrario a los intereses y al modo de concebir la tarea educativa por el magisterio y la burocracia tradicionales.

La primera dificultad por superar fue la de constituir tanto en la sede central como en los NEC, grupos de profesionales que respondan a las características peculiares de esta modalidad, de por sí amplia, compleja y con ámbitos y metodologías aún no muy precisas. Había necesidad de imaginar una estrategia que contemple la acción del personal seleccionado utilizando técnicas por las que se llegue con un mensaje 'concientizador' 101/ a vastos sectores de la población, tomando siempre en cuenta que se contaba con escasos recursos económicos. Se requería entonces de equipos con amplia creatividad, mística de trabajo y con características profesionales diferentes al grueso de docentes e incluso a las requeridas por otras nuevas modalidades del sistema educativo reformado.

La labor de selección en la sede central se hizo superando dificultades propias de la escasez de técnicos con las características señaladas. Se congregó a cerca de un centenar de técnicos profesionales, quienes asumieron la tarea no sólo de implementar y proyectar acciones de educación no formal en un país que reconocía solamente en lo escolarizado a la educación, sino, incluso, la de introducir elementos de 'informalidad' en un ministerio rígido y severo.

No sucedió lo mismo en los NEC. La idea original fue la de abrir los puestos de promotores extensionistas no sólo a docentes sino a profesionales de distintas ramas de las ciencias sociales, tal como se había hecho en la sede central, donde el número de docentes no era mayoritario. La rigidez administrativa y el poder que ejercían en direcciones regionales y zonales maestros con criterios tradicionales, impidieron que ese tipo de profesionales tuviera acceso a un área considerada 'educativa' y que, por lo mismo, 'debía corresponder sólo a maestros', e impidieron, igualmente, que la Dirección General pudiese tomar parte directa en la selección de extensionistas, limitándose en cambio a solicitar expresamente sean escogidos maestros jóvenes y a dar orientaciones sobre las características que debieran tener los promotores para un trabajo que suponía conocimiento de la población, identificación con sus intereses educativos, 'abriendo camino' a la participación a través de la constitución de consejos educativos comunales y del trabajo

---

101/ La concientización fue considerada la tarea principal de la extensión educativa, lo que dió un claro contenido y sentido político a su accionar. En la Ley General de Educación se define a la concientización como: "proceso educativo mediante el cual las personas y los grupos sociales toman conciencia crítica del mundo histórico cultural en que viven y asumen las responsabilidades y emprenden las acciones necesarias para transformarlo".

directo con organizaciones sociales de base, marginadas hasta entonces del sistema educativo; es decir, un trabajo sustantivamente distinto al desempeñado en el aula 102/.

Logrado un porcentaje mayoritario de extensionistas jóvenes en los 819 NEC del país, sobre todo en los NEC de provincias, surgió el inconveniente de lo que algunos estudiosos de los sistemas administrativos llaman 'la administración del miedo burocrático'. A través de directivas rígidas y de inspectorías fiscalizadas se exigía a los promotores un cumplimiento de metas prefijadas en instancias burocráticas 103/; se les demandaba horarios estrictos, cuando su labor debía ser desempeñada fundamentalmente fuera del ámbito de oficinas del NEC, en asambleas de vecinos, en cooperativas, en sindicatos, en asociaciones de padres de familia, en comunidades campesinas y, por lo mismo, en horarios y días desacostumbrados para el resto de la burocracia.

Por estas razones cundió en ellos el desaliento; a la incomprensión administrativa se unió también la incomprensión de otros docentes que no admitían la imagen de maestros 'sin saco y corbata', 'sin aulas, niños, ni tiza en las manos' y como 'militantes de una reforma educativa oficialista'; las discusiones y las gestiones fueron interminables.

Urgía entonces apoyar más a los promotores. Desde la Dirección General de Extensión Educativa se opta por una sistemática línea de capacitación que comprendía jornadas de implementación técnico-pedagógica con una metodología pragmática

---

102/ Las pautas de trabajo para los extensionistas eran normadas por directivas anuales y variaban en función del grado de avance de organización de la población para asumir sus tareas educativas, alcanzado en cada NEC. Se planteó como línea eje de la modalidad la de promover la participación en la gestión educativa, privilegiando el trabajo del extensionista con referencia a la organización de los CONSECOM y a su relación directa con las principales organizaciones populares ubicadas en el NEC. Los escasos recursos de la modalidad impedían otorgar al extensionista implementos de trabajo importantes como grabadora, megáfono, materiales de impresión, etc., lo que obligó a una estrategia que procurase optimizar los escasos recursos del sector apoyándose en las propias instituciones, en el acceso a programas radiales y a diarios de la localidad, y en el uso propio y difusión de tecnologías artesanales de comunicación. Cada programa de la modalidad era traducido en orientaciones metodológicas y objetivos políticos concretos a nivel nacional, debiendo cada región y zona hacer el esfuerzo por adecuarlo a su propia realidad; los promotores tenían libertad para optar por la aplicación o sustitución de cada programa, debiendo corresponder esta opción a un diagnóstico situacional de NEC hecho previamente con el resto de promotores y, en muchos casos, con el concurso de la población

103/ "... nos piden que organicemos el consejo educativo en dos meses. Sabemos que partiendo de esa exigencia nuestro trabajo es cumplir esa meta. Sin embargo ahí tenemos los resultados: los CONSECOM no son representativos y, generalmente, no funcionan. Todo esto lo tenemos que discutir" (declaraciones de extensionistas en jornadas de capacitación; revista Diálogo de la Dirección General de Extensión Educativa N° 5, agosto 1976).

e innovadora 104/ y el apoyo constante con la producción de material enviado a los extensionistas. Se crea la Revista Diálogo con un contenido y presentación adecuados, que ayuda a crear mejores condiciones tanto para el trabajo concreto del promotor con la comunidad como para la mayor comprensión por parte de directivos y docentes del sector, de una modalidad como la extensión educativa, nueva y extraña a las formas 'educativas' que estos conocían. Además de dicha publicación periódica se envían a los NEC cartillas gráficas explicando contenidos y procedimientos metodológicos con la población en relación con las principales líneas de acción de la modalidad. La creación y expansión del programa "Unitaria" fue parte importante de esta estrategia de apoyo al promotor.

Como se ha señalado, en esta modalidad fue clara la contradicción que se dió en la ejecución de la reforma educativa, entre los enfoques de tipo político y los de tipo administrativo. Para cumplir con la amplitud y diversidad de acciones comprendidas en la extensión educativa, el Informe General producido por la Comisión de Reforma Educativa sugería la creación de un Instituto Nacional de Extensión y Cultura, descentralizado y vinculado al Ministerio de Educación a través de programas específicos en las áreas de concientización, cultura y actualización de conocimientos. La Ley General de Educación, significó una primera disminución del nivel de importancia que se daba a la modalidad; no se crea dicho instituto sino una dirección general de carácter técnico-normativo y con jurisdicción relativa sobre el personal de promotores que constituía su nexo principal con la población. El presupuesto que el 'poder de la administración' otorga a la modalidad es el más bajo de todos los correspondientes al resto de órganos del sector; en su formulación prevalece el criterio de que aún reconociendo la importancia de la modalidad en la política y estrategia educativa, importaba más dar respuesta prioritaria a las 'demandas concretas' (ligadas a la administración educativa escolar) de las regiones y zonas; las cifras presupuestales llegan a niveles ínfimos en determinadas áreas, donde se prolongan hasta situaciones francamente distorsionantes, los criterios que rigen el mecanismo de distribución presupuestal en la sede central. Esta falta de coherencia entre el nivel declarativo de la ley y la realidad administrativa, se expresa tal vez con mayor claridad en la relación del sector educación y de la modalidad de extensión educativa con los medios de comunicación masiva. "Para lograr la eficacia de las acciones de la Extensión Educativa

---

104/ Las jornadas de implementación se desarrollaban en todo el país a cargo de cinco equipos de técnicos de la Dirección General. En una semana se discutían las líneas de trabajo y el modo de enfrentar los problemas de relación con la comunidad; en vez de exposiciones de tipo magistral se desarrollaron técnicas grupales alrededor de experiencias concretas de trabajos de promoción, dándose oportunidad de aprender y poner en práctica medios de comunicación de baja tecnología para ser utilizados en el trabajo con la población. Las jornadas exigían un replanteo constante del trabajo, adecuando sus contenidos a las exigencias de la realidad ("Antes de la jornada mi preocupación era organizar bibliotecas y más bibliotecas. Yo creía que así estaba desarrollando la actualización educativa. Pero en cuanto me integré a la comunidad tuve que cambiar mi esquema de trabajo. Eso no era la preocupación fundamental de la comunidad. La población tenía otro tipo de preocupaciones. Reconocí, por ejemplo, que se interesaban por capacitarse para combatir una enfermedad que venía causando estragos en la sementera. Así coordinamos con el Ministerio de Agricultura para atender ese problema. Esto también creo que es actualización educativa. ¿No es cierto?". Declaraciones de un promotor extensionista; revista Diálogo, N° 5.

es indispensable asegurar el buen uso de los Medios de Comunicación Colectiva, o sea que no basta tener acceso a ellos a través de unos cuantos espacios cedidos por las emisoras comerciales en horarios más o menos convenientes. Es absolutamente necesario tener poder de decisión en lo que se refiere a contenidos, a fin de que los Medios de Comunicación Colectiva no destruyan lo que pretende construir el nuevo sistema educativo", decía con énfasis especial el mencionado Informe General. La realidad fue contraria. La influencia del sector educación en los medios masivos como la radio y la televisión no se dio; el relativo poder legal que se ejercía su pervisando y orientando los contenidos publicitarios mediante el órgano especializado en comunicación social de extensión educativa, se elimina con la creación de la Oficina Central de Información y de un poderoso aparato burocrático que asumen el control sobre la mayoría de medios masivos, no posibilitándose que el sector educación influya en su uso ni en los contenidos que emiten. Esta situación obligó a continuos replanteamientos con relación a la comunicación social, buscando encontrar las mejores formas de optimizar la relación de los extensionistas en los NEC con los medios de comunicación.

Los principales programas de la modalidad correspondían a tres áreas de promoción: la promoción de la participación en la gestión educativa, línea eje que influía en el resto de programas; la promoción de la comunicación social entendida como el acceso de los pobladores a los medios masivos, la crítica a los contenidos de los mismos y la aprehensión y uso de medios artesanales de comunicación; y la promoción de la actualización educativa, buscando que los pobladores de los NEC amplíen determinados contenidos educativos y experimenten nuevas prácticas culturales. Como se ha analizado en páginas anteriores, todos los programas suponían un contacto estrecho con sectores populares y un uso de metodologías desescolarizadas a través de grupos de discusión y del autoaprendizaje e interacción educativa utilizando el teatro y los títeres, la descodificación de imágenes, talleres de creatividad, etc. La intención política en cada una de las tres áreas fue evidente y coherente con lo que el proyecto político nacional y la reforma educativa postulaban. Su desarrollo y consolidación dependían entonces de condiciones políticas adecuadas, de mantener, por ejemplo, firmemente la decisión de que en la gestión educativa cada vez debían tener más acceso y poder las organizaciones de padres de familia y de núcleos de trabajadores interesados en la educación como hecho social; esto suponía que el poder de la burocracia administrativa y docente debía ser reorientado, lo que no sucedió.



## VI. CONCLUSIONES

1. La acción educativa más importante y trascendente en el Perú han sido los propios cambios estructurales generados por el proceso político iniciado en 1968. Cambios como la reforma agraria o la reforma de la empresa han tenido alto poder acumulativo al afectar a un considerable número de personas, por darse en ámbitos situados en la base de la estructura de poder y, precisamente en razón de ello, por haber generado comportamientos colectivos no tradicionales y modificaciones básicas en el sistema de propiedad de la riqueza. Una sociedad que educa transformándose, es el gran logro inicial de este proceso. Sin embargo, esta experiencia señala, asimismo, que a pesar de haber constituido estos cambios poderosos factores de educación y haber abierto nuevas vías de educación colectiva, los nuevos comportamientos generados deberán operar por mucho tiempo en una sociedad normada por valores tradicionales; estos nuevos comportamientos han sido aún minoritarios y excepcionales. Las alteraciones en la estructura económica han sido mucho más rápidas que los cambios de valores, ideologías y conductas.
2. La Reforma educativa peruana constituye un planteamiento verdaderamente innovador y coherente; es un proyecto fundamental y distinto que se enfrenta a siglos de tradiciones y prejuicios, cuyos resultados deben medirse en el mediano y el largo plazo; por lo mismo, su evaluación definitiva aún no es posible por no haber perspectiva histórica para hacerla. Sin embargo es posible señalar diferencias entre su concepción y su realización, en el tiempo en que fué diseñada y cinco años después de iniciada su ejecución, constatándose enorme distancia entre el modelo social al que se aspiraba contribuir con la Reforma educativa y la situación social concreta modificada por el proceso de cambio. Se constata asimismo que la transformación social operada en el país no había logrado el avance y la coherencia necesarios para hacer efectivos los planteamientos propuestos tanto en el Informe general de la comisión de reforma educativa como en la Ley general de educación. Los evidentes logros alcanzados en estos años no son suficientes para posibilitar ni la nueva educación ni la nueva sociedad postuladas; esta última referencia procede en cuanto que determinados artículos de la ley así como partes de su exposición de motivos han sido formulados pensando no tanto en apoyar a otras reformas estructurales sino en la creación de una nueva sociedad; dichos aspectos de la Ley expresan una convicción de que la educación reformada podía ser ella misma condición del cambio social. En otras palabras, hubo una concepción casi 'mágica' del cambio, y la creencia, no explicitada, de que éste podía operarse a partir de la creación de leyes y reglamentos o de la modificación de contenidos educativos, aspectos todos ellos muy importantes, pero insuficientes para lograr el cambio social y educativo.
3. El proceso peruano ha permitido expresiones importantes de educación no formal. Los cambios estructurales generaron no sólo nuevas condiciones socioeconómicas, sino la presencia de múltiples organizaciones sociales de base y la necesidad de desarrollar en ellas acciones educativas con metodología y contenidos distintos a los formales; el acceso de campesinos y trabajadores urbanos a la propiedad de medios de producción, antes en poder de minorías sociales, y la formación de nuevas empresas han significado demandas de capacitación y a la vez importantes herramientas educativas llegándose a desarrollar una red de nuevas instituciones educativas y a posibilitar la presencia de

multiplicidad de agentes educativos, en forma paralela y diferente a la acción de las instituciones y de los docentes del sistema escolarizado. En la Ley general de educación, reconociéndose insuficiencias y deformaciones del aparato escolar, se amplía el sentido de la educación y se plantea a la educación permanente y a la desescolarización como rasgos distintivos del nuevo sistema; la coherencia de esta opción se funda en la creación de mecanismos que posibilitan el desarrollo de acciones educativas no formales: la nuclearización planteada en términos de hacer de la educación una práctica social, la ampliación del universo de la educación de adultos creándose modalidades y programas con características innovadoras, la tendencia a ligar la educación con el trabajo y la previsión de canales de participación en lo educativo. La ejecución de esta reforma educativa y el análisis de los principales programas de educación no formal desarrollados, señalan con claridad que, a pesar de los serios obstáculos que han tenido que enfrentar y de las carencias y limitaciones de algunos de ellos, es incuestionable el nivel de importancia que alcanzan en conjunto estos esfuerzos de creatividad e innovación educativa no formales.

4. En el esfuerzo por desestabilizar la sociedad tradicional, el proceso peruano encontró un poderoso aliado en la concepción y praxis de la reforma educativa; esto refuerza la íntima ligazón que existe entre educación y política. El nuevo planteamiento educativo contó con el apoyo explícito de quienes conducían el proceso y fue hecho cuando se daban condiciones excepcionales para lograr un verdadero cambio social; su vinculación con las restantes transformaciones sociales y económicas constituyó a la vez que su gran posibilidad, su mayor limitación; en la medida que el proceso avanza y choca con la estructura capitalista de la sociedad peruana y con las nuevas formas de dominación, la reforma educativa es afectada de modo directo. El expreso reconocimiento de la dimensión política de la educación hecho en la Ley general es desconocido y negado, afectándose lo que represente innovación y posea contenido ideológico politizador.
5. Los avances evidentes en la promoción de programas no escolarizados y el cuestionamiento del tradicional aparato escolar, tuvieron el grave obstáculo de ser implementados sólo por el Estado y de haber sido hechos en condiciones políticas y económicas no adecuadas. Si bien el Estado peruano por primera vez en el país, hacía suya la tarea de transformar las condiciones de sub-desarrollo y dependencia que caracterizaban a la sociedad peruana de entonces y planificaba el cambio social para favorecer a las mayorías marginadas, no basó su accionar en la toma de conciencia y en la identificación y participación de sectores populares; el carácter vertical de la implementación de algunos cambios hizo que no se consideren indispensables la contribución de recursos y energías locales y motivó la incomprensión de la naturaleza y de los efectos de acciones educativas en determinados programas de educación no formal. Pero, además, el Ministerio de Educación no estaba en condiciones de responder a requerimientos de modalidades y programas no escolarizados, sus criterios y mecanismos de evaluación y certificación correspondían fundamentalmente a opciones escolarizadas; sus recursos económicos eran manejados por aparatos de planificación y administración que privilegiaban lo escolar en parte por el carácter 'no controlable' de la mayoría de los programas no formales y por no conocerlos ni valorarlos suficientemente; su accionar siguió dependiendo de un magisterio signado por valores escolarizados y, en su mayoría,

opuesto al cambio educativo, el que no pudo enfrentar la renovación de las técnicas y medios didácticos ni la presencia activa de los pobladores, que eran requeridos en los programas de educación no formal. La resistencia activa del magisterio y la resistencia pasiva de la burocracia administrativa trataron de ser corregidas con medidas disciplinarias y con la acción de maestros innovadores (promotores y entrenadores en buen número) quienes por actuar dentro de los límites del aparato estatal eran prisioneros de su estructura; no se optó por propiciar el ambiente de educación abierta y no formal consagrado por la Ley general, pues ello implicaba la creación rápida y masiva de nuevas 'demandas' educativas de parte del conjunto de la población, que no podían ser resueltas por el aparato estatal con sus medios convencionales.

6. En el caso peruano, el problema de la participación en lo educativo residió en la no correspondencia entre la naturaleza de la reforma educativa y del mismo proceso de participación y los términos en que están promovidos, por un lado, y entre la naturaleza de las necesidades sentidas de la mayoría de la población y los términos con los cuales se expresan los que buscan una eventual solución al problema, por el otro.

La participación en lo educativo exigía no sólo un contexto social y político adecuados, sino una acción que debería afectar el comportamiento y, por consiguiente, la demanda de padres y estudiantes, maestros, promotores y administradores, pero también de autoridades locales, otras agencias de sectores públicos, organizaciones sociales de base y del mismo consejo educativo comunal; suponía, asimismo, que la acción de participación no debía limitarse a la construcción o equipamiento de centros educativos sino a la participación de los interesados en la definición y eventualmente, la elaboración de planes y programas de estudio; tales acciones incluso deberían conducir también al desarrollo de la capacidad de los alumnos de autogestionar parte de sus actividades educativas. Esto no se dio, en parte porque la nuclearización educativa propuesta, siendo importante y novedosa, no ha significado un efectivo impulso para que los componentes de la comunidad asuman su responsabilidad en la acción educativa; el NEC representa a un sector sin efectivo poder administrativo y político y con capacidad de liderazgo disminuída con referencia a la de otros sectores; y el CONSECOM, principal órgano que hubiera podido establecer la vinculación entre el sistema escolar y el medio social extraescolar, es todavía imperfecto: la representación de las organizaciones de base y de miembros de la comunidad que no pertenecen a instituciones formales es casi inexistente, su constitución es casi formal, incluyendo fundamentalmente a maestros y personas ligadas a la función convencional del sistema escolar. Además, tanto la reforma educativa como la participación que se están promoviendo, no coinciden generalmente con las demandas sentidas de parte de las poblaciones marginadas; los problemas básicos y urgentes que afectan la vida del campesino o del trabajador urbano no se expresan en términos educativos; ni uno ni otro sienten de primera necesidad beneficiarse de la educación, aunque consideran la de sus hijos como algo importante. Finalmente, la estructura dentro de la cual funcionan modalidades como la de extensión educativa, que debieran propiciar y promover la participación de la población en la gestión educativa, es la del Ministerio de Educación, organismo con todas las características de un aparato administrativo-docente que impide actuar a los promotores de estas modalidades en términos de movilización social.

7. La experiencia peruana indica que si no existe coherencia entre los aprendizajes y conductas que se promuevan en el ámbito social la acción educativa corre el riesgo de minimizarse y, en algunos casos, hasta de perderse totalmente. Esto es particularmente válido en cuanto a la acción de medios de comunicación social y los esfuerzos por modificar este aparato ideológico de educación no formal. Se observa como una constante, el enfrentamiento dentro del aparato estatal entre quienes desde el sector que aplicaba la reforma educativa y sin tener control de los medios, se preocupaban porque sus contenidos no sigan distorsionando valores y afectando los planteamientos de la nueva educación, y quienes, con todo el poder que significaba el dominio de estos medios, tenían sólo exigencias de tipo comercial alejadas de preocupaciones ideológicas. Si se juzga el impacto de los programas de televisión, del cine, de los 'comics' y revistas, no por 'la bondad del producto' sino por la capacidad real de ser difundido - lo que en educación es fundamental - se debe reconocer que la capacidad de difusión e influencia de los programas masivos es desproporcionadamente mayor que la de los programas teleducativos, de por sí escasos, e incluso que la propia acción del conjunto de modalidades y programas del sector educación. En la doble y permanente confrontación entre la práctica social existente y la que proponía el proceso de cambio, ha sido considerable el impacto negativo de estos medios de educación no formal; de allí la trascendencia en el terreno ideológico que tuvo la acción inicial de los diarios de circulación nacional expropiados, experiencia de 'socialización' trunca pero que en un momento possibilitó que la mayoría de estos diarios estuvieran cerca de convertirse en medios de educación colectiva complementaria a la que se daba en el sistema educativo.
8. Los programas de educación no formal en el sistema educativo reformado fueron planteados como propuestas alternativas a la educación tradicional; cuando fueron aplicados salieron a luz problemas y entrampamientos generados por valores y estructuras sociales aún vigentes y por el aparato educativo encargado de desarrollarlos. Las características de aplicación de la mayoría de estos programas revelan con claridad que si bien la transformación social genera el marco adecuado para iniciar una transformación educativa, no la determina automáticamente; más aún, que varios de estos programas estuvieron en la práctica sometidos también a los mismos problemas en materia de desigualdad educativa que los de educación formal, no pudiendo brindar sino un servicio empobrecido de educación a grupos menos favorecidos del sistema social.

Al señalar los obstáculos principales que enfrentaron estos programas de educación no formal, es básico considerar que, por definición, los esfuerzos educativos pueden mediatizarse e incluso fracasar; ello no invalida en absoluto la propia experiencia ni la hace menos rica. Los problemas mayores fueron:

- a) La falta de una política explícita de educación de adultos - grupo poblacional al que va dirigido la gran mayoría de estos programas - ha sido factor principal para el trabajo aislado, descoordinado y atomizado de las acciones educativas, y para que varias de ellas hayan sido propuestas sólo como formas de recuperación y de ampliación de cobertura con referencia a los programas escolarizados, afectándose su propia valencia y las condiciones en que se dieron.
- b) Los valores culturales de tipo escolarizado han significado una barrera por momentos insuperable. La influencia de la escuela como factor de je-

rarquización social es muy fuerte en pobladores que creen como única educación válida la de tipo formal, que no se computa ningún saber al que no se educa en ella, que la participación comunal no es posible ni útil y que el educador por antonomasia y de influencia decisiva es el docente profesional. El poder de estos valores se observa en varias de las experiencias analizadas, en profesionales universitarios y campesinos que de un modo u otro expresan sus dudas sobre la utilidad y eficacia de las acciones educativas no formales. Contribuyen significativamente con esta forma de pensar: el predominio, avalado por la sociedad y el sistema educativo, del concepto de que un fin esencial de la educación es la adquisición de títulos o certificados de estudio, así como algunas de las metodologías propuestas en varios programas, que reflejan la dificultad de traducir las ideas y expectativas de sus conductores nacionales, en términos asequibles y atractivos a grandes masas de la población.

- c) No se dio una articulación adecuada entre las actividades de reforma educativa y las de otras reformas estructurales, lo que tuvo especial gravitación en varios de los programas analizados. La existencia de esta articulación en el proyecto político del Gobierno de las Fuerzas Armadas no se expresó en las acciones concretas, con el agravante para el sector educación de tener una capacidad menor de conducción y movilización de recursos con referencia a otros sectores que tenían a cargo reformas estructurales o acciones estatales más influyentes; los importantes esfuerzos de coordinación intersectorial propiciados por el Ministerio de Educación, no obedecieron a una política y a una estrategia de desarrollo en las que se compatibilizaran, con referencia a determinados programas, la oportunidad y ámbitos de realización así como las responsabilidades sectoriales.
- d) La multiplicidad de programas de educación no formal propuestos en una carrera contra el tiempo, como elementos distintivos de la nueva educación y capaces de contrarrestar la acción tradicional del aparato educativo, tuvo el serio problema de no contar en su implementación con cuadros medios ni con nuevos programas de formación de docentes. Estos programas fueron ubicados en su conjunto como representativos de la reforma, esto originó que en su aplicación se expresaran pugnas entre innovadores educativos que los proponían y los sectores de docentes y de administradores que no los valoraban suficientemente y más bien sentían que con ellos se afectaban sus intereses específicos; dicha situación se vio con claridad en modalidades y programas planteados como canales de acción política o ideologizante. Además, la experiencia escolarizada de la mayoría de docentes asignados a estos programas devino en identificarlos como formas de aprendizaje que no se dan en la escuela pero que debían poseer las mismas características del modelo educativo al que estaban acostumbrados, a lo que se sumaba la condición de contratados - e inestable - de muchos docentes así como el alto porcentaje de personal nombrado que tenía a estos programas como actividad económica complementaria.
- e) Los programas con contenidos y objetivos de tipo ideológico tuvieron que superar no sólo problemas educativos sino otros de orden social y político. Estos programas reflejaban la dimensión política explícitamente sugerida por la educación reformada; sin embargo, en parte por la impreparación de sus ejecutores o por las contradicciones y los cambios en la orientación política del Estado, en la práctica, se rechazó el ejercicio y la explicitación de esa dimensión política.

- f) Los programas de formación de recursos humanos destinados a trabajadores, tuvieron como obstáculo casi insalvable la oposición de empresarios a reconocer su existencia o a traducir en mejoras profesionales la capacitación dada a empleados u obreros. Estos programas fueron considerados como elementos de 'perturbación' laboral que reforzaba la acción de comunidades laborales y sindicatos en pugna con dichos empresarios, y que originaban problemas complementarios de demanda salarial. Importa señalar, asimismo, con referencia a este tipo de programas, la imposibilidad de control y orientación efectivos por parte del sector educación.
- g) Varios de estos programas requerían para su continuidad, generalización y profundización, que las organizaciones y poblaciones populares los hagan suyos, llegando a operar como verdaderos innovadores de la educación. No se dieron condiciones para garantizar que estas organizaciones y poblaciones se constituyan en elementos de presión ante funcionarios, maestros y administradores tradicionales; los usuarios de estos programas se colocan frente a la educación como consumidores y no como productores y sus niveles de organización y conciencia no han llegado aún al punto en que perciban la educación como un bien mayor y asuman su defensa.
- h) Un factor condicionante fue el que varios de estos programas tenían como destinatarios a la población más pauperizada y marginada. La condición de desocupada, o subocupada o económicamente no activa de esta población, impedía la existencia de condiciones mínimas para lograr motivar al marginado sobre la necesidad o las bondades de su propia educación; al no encontrar en estas acciones educativas ofrecimiento de mejoras y de solución a sus necesidades inmediatas, fue escasa o nula su disposición para participar o continuar en ellos.
- i) El esfuerzo financiero del nuevo sistema educativo y particularmente de la educación de adultos, fue asumido casi exclusivamente por el Estado sin obtenerse una presencia o disposición económica del conjunto de la población y de las instituciones de tipo industrial, comercial, minero, etc.; el presupuesto de educación se vio así limitado ante la dimensión de la obra educativa propuesta. A esta insuficiencia, se une, en el caso de los programas no escolarizados, la discriminación presupuestal de que son objeto; en conjunto, los gastos previstos para la gran mayoría de estos programas fueron insuficientes con referencia a sus necesidades reales e ínfimos con respecto a los presupuestados en programas escolarizados.
9. La posibilidad de que algunas de estas experiencias puedan realizarse en otras realidades y en otros procesos de desarrollo nacional y educativo, dependerá de que se tenga en cuenta, además de los elementos presentados en el análisis particular de cada programa de educación no formal, las siguientes consideraciones:
- a) Todos los programas de educación no formal fueron generados por un Estado que había concentrado poder político, propiciaba la transformación nacional y auspiciaba una reforma educativa donde se objetaba el sistema educativo tradicional y se postulaba la desescolarización.
- b) El continente donde se desarrollan es un país con marcadas características de subdesarrollo y dependencia, con múltiples problemas culturales y geo-

gráficos, y con mantención de elementos estructurales del sistema tradicional.

- c) Varios de estos programas fueron planteados como experiencias generalizables en el mediano plazo y suponían el desarrollo y la profundización del cambio estructural iniciado en 1968.
- d) No todos tenían características y objetivos comunes: algunos debían desembocar en un proceso de movilización y participación, otros eran de tipo instrumental-metodológico; algunos fueron de tipo asistencial y otros tenían contenido concientizador; algunos suponían una estructura institucional, otros requerían el uso de medios masivos, etc.
- e) Fue importante para la acción educativa la elevación de niveles de participación a través de multiplicidad de organizaciones sociales de base y fue directa la relación entre mayores logros y superior acogida de estos programas en las poblaciones de áreas donde se habían desarrollado reformas estructurales.
- f) El sistema de nuclearización y la presencia de docentes promotores en los NEC favoreció el desarrollo de varios de estos programas.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, es posible señalar que las experiencias más cercanas a ser adaptadas a otras realidades de áreas como la latinoamericana en particular y de países del Tercer Mundo en general, serían los de Programas no escolarizados de educación inicial y de educación básica laboral; el Servicio civil de graduados; los Museos dinámicos y los Fascículos de ciencia y tecnología.

Los programas de Alfabetización integral y de Talleres de comunicación, por su claro sentido ideológico concientizador; los Servicios educativos en áreas rurales por estar íntimamente ligados a los resultados de una reforma agraria con particulares características de radicalidad; la Unidades de Instrucción, por depender su concepción y desarrollo de condiciones políticas especiales; así como Unitaria por requerir una estructura semejante a la de los núcleos educativos comunales y por ofrecer posibilidades de movilización popular; presentarán mayores dificultades para su concreción a partir de una acción de aparatos de Estado tradicionales y sin que medie un proceso de cambio estructural.





RESUMEN    RÉSUMÉ    SUMMARY

La educación no-formal incluye todas las formas de aprendizaje que se dan en la sociedad fuera de las instituciones educativas especializadas. En Perú se encuentran importantes expresiones de esta modalidad, no sólo en la concepción y desarrollo de la reforma educativa sino también a partir de los propios cambios sociales producidos: la reforma agraria, la reforma empresarial, determinadas acciones que afectaron el uso y la propiedad de los medios de comunicación, y los canales de organización popular que se generaron.

La Ley General de Educación concibe a toda actividad educativa como responsabilidad social comunitaria. En este sentido la organización del sistema de NEC (Núcleos Educativos Comunales) trasciende el ámbito escolar y convierte a éstos en instrumentos de socialización, al posibilitar la presencia de la comunidad organizada y la confluencia de diferentes servicios, ante cada actividad educativa comunitaria.

No obstante, la aplicación práctica de la reforma de la educación mostró que no existían las condiciones reales de tipo administrativo para concretar el objetivo básico propuesto a través de la nuclearización. La ampliación del concepto de educación para incluir los aspectos no formales dentro de ella produjo asimismo problemas en relación con el magisterio.

La aplicación de algunas de las modalidades de educación no-formal introdujo elementos ajenos y hasta contrarios a los intereses y al modo de concebir la tarea educativa por parte del magisterio y la burocracia tradicionales. Tal fue el caso de la extensión educativa, que significó la decisión política de considerar como educativos y de interés para el sector, los contenidos y acciones desarrollados por cooperativas y sindicatos, así como los esfuerzos de las comunidades locales, y de padres de familia por organizarse y tener cada vez más poder en la gestión educativa.

El presente trabajo no tiene por objeto hacer una evaluación del proceso de reforma educativa peruana, aunque se ofrecen una serie de elementos para ello, sino realizar una presentación analítica que permita extraer experiencias e inferir posibilidades de aplicación en otros contextos nacionales.

Los Programas que constituyen las principales experiencias de educación no-formal, y que se describen en el Capítulo V, presentan resultados que deben medirse de acuerdo con el contexto en que se desarrollaron. Muchas de estas experiencias especialmente las que estaban orientadas explícitamente hacia la movilización y concientización ideológica sufrieron transformaciones en la medida que el proceso total las sufrió.

L'éducation non-formelle implique toutes les formes d'apprentissage existant dans la société en dehors des institutions éducatives spécialisées. Au Pérou, on en trouve de très importantes, non seulement dans la conception et le développement de la réforme éducative, mais aussi partant des changements sociaux survenus, tels

que la réforme agraire et la réforme des entreprises, et d'autres gestions qui ont affecté l'usage et la propriété des moyens de communication sociale et, en outre, les différentes formes d'organisation populaire qui se sont originées.

La Loi Générale de l'Éducation conçoit toute activité éducative sous la forme d'une responsabilité sociale communautaire. En ce sens, l'organisation du système des NEC (Noyaux Éducatifs Communaux) dépasse le milieu scolaire et ces noyaux, en rendant possible la présence de la communauté organisée et le point de rencontre de différents services face à chaque activité communautaire, deviennent des instruments de socialisation.

Cependant, la mise en oeuvre de la réforme éducative a démontré qu'il n'existait pas des conditions administratives réelles pour concrétiser les buts proposés à travers l'organisation des NEC. De même, l'élargissement du concept d'éducation pour y inclure les aspects non-formelles a posé des problèmes avec les enseignants.

L'application de certaines des modalités d'éducation non-formelle que l'on avait créé a introduit des éléments étranges et même opposés aux intérêts et à la façon d'envisager le travail éducatif de la part des enseignants et de la bureaucratie traditionnels. Tel a été le cas de l'extension éducative qui a impliqué la décision politique de reconnaître d'intérêt et de valeur pour l'éducation les activités menées par les coopératives et les syndicats et aussi les efforts d'organisation des communautés locales et des parents pour obtenir plus de pouvoir dans la gestion éducative.

Bien qu'il ait des éléments pour le faire, le but de ce travail n'est pas d'évaluer le processus de la réforme éducative péruvienne mais de faire une présentation analytique permettant d'en tirer des expériences et d'en inférer des possibilités d'application dans d'autres contextes nationaux.

Les programmes décrits au 5<sup>ème</sup> chapitre constituent les principales expériences de l'éducation non-formelle et montrent les résultats à évaluer d'après le contexte où ils se sont développés. Plusieurs de ces expériences et surtout celles qui visaient explicitement vers la mobilisation et la prise de conscience idéologique ont subi des transformations dans la mesure où les a subies le procès tout entier.

Non-formal education comprises all learning activities outside specialized educational institutions. In Peru, important expressions of this modality are found, not only in the design and development of the educational reform, but also as result of the social changes that have taken place: agrarian reform, entrepreneurial reform, certain actions that have affected the utilization and ownership of the means of communications and the channels of popular organization that have been generated.

The General Education Law conceives all educational activities as a social community responsibility. In this sense the organization of the N.E.C. (Communal Educational Nuclei) goes beyond school limits and turns them into socializing instruments by allowing the presence of the organized community and the confluence

of different services in each communal educational activity.

Nevertheless, the practical application of the educational reform showed that there were no real administrative conditions to materialize the basic goal projected through nuclearization. Also, the inclusion of non-formal aspects in the concept of education produced conflicts with teachers.

The implementation of certain aspects of non-formal education introduced alien and even contrary elements to the interests and the ways of conceiving the educational task held by traditional teachers and bureaucracy. Such was the case with educational extension which implied the political decision of considering as educational and of interest to the sector, the contents and actions developed by cooperatives and trade unions, as well as the efforts of local communities and parents to get organized and to obtain increasing power in the educational management.

It is not the aim of this study to evaluate the process of the Peruvian educational reform -though it offers a number of elements for this purpose - but to make an analytical presentation which will provide experiences and application possibilities for other national contexts.

The programs described in Chapter V, include the principal experiences in non-formal education and they present results that have to be measured according to the context in which they have developed. Many of these experiences, particularly those explicitly oriented towards social mobilization and ideological conscientization have undergone transformations in the same measure as the global process has done.



Proyecto "Desarrollo y Educación  
en América Latina y el Caribe"

Publicaciones

Educación e industrialización en la  
Argentina. DEALC/1.

Educación y desarrollo en Costa Rica.  
DEALC/2.

Financiamiento de la educación en  
América Latina. DEALC/3.

Expansión educacional y estratificación  
social en América Latina (1960-1970).  
DEALC/4.

Modelos educativos en el desarrollo  
histórico de América Latina. DEALC/5.

Educación, imágenes y estilos de  
desarrollo. DEALC/6.

Educación y desarrollo en el  
Paraguay. DEALC/7.

Seminario "Desarrollo y Educación en  
América Latina y el Caribe". Informe  
final. DEALC/8.

Industria y educación en El Salvador.  
DEALC/9.

Educación, lengua y marginalidad  
rural en el Perú. DEALC/10.

Educación para el desarrollo rural  
en América Latina. DEALC/11.

La escuela en áreas rurales modernas.  
DEALC/12 (en prensa).

Bibliografía sobre educación y  
desarrollo en América Latina y el Caribe.  
DEALC/13.

Bibliografía. Universidad y desarrollo  
en América Latina y el Caribe. DEALC/14.

La educación rural en la zona cafetera  
colombiana. DEALC/15

Education and Development in the  
English-Speaking Caribbean. A Contemporary  
Survey. DEALC/16.

Para evitar extravíos se ruega a  
los receptores acusar recibo de  
cada publicación y dar a conocer  
cualquier cambio o error en  
las direcciones utilizadas.

Precio de cada publicación: US\$ 2.-  
(incluido franqueo de superficie)

Envíos contra cheque a la orden de  
Naciones Unidas por el monto  
correspondiente.

Publicación Impresa por  
Reprografías JMA S.A.  
SAN JOSE 1573  
Buenos Aires



**SEDE DEL PROYECTO**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
OFICINA BUENOS AIRES**

CALLAO 67 4º PISO  
CASILLA DE CORREO 4191  
TELEFONOS 40-0429 0431  
DIRECCION CABLEGRAFICA UNATIONS  
BUENOS AIRES REPUBLICA ARGENTINA